

Cuadernos

Manuel

Giménez

Abad

5

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO

NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO

NOVEDADES
PARLAMENTARIAS

ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA

CRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012

ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

Cuadernos Manuel Giménez Abad

DIRECCIÓN:

José Tudela Aranda

COMITÉ CIENTÍFICO:

Xavier Arbós Marín
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad de Gerona

Manuel Contreras Casado
Catedrático de Derecho Constitucional de la Facultad
de Derecho de la Universidad de Zaragoza

Alberto López Basaguren
Catedrático de Derecho Constitucional
de la Universidad del País Vasco

Fernando López Ramón
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Zaragoza

Juan José Solozábal Echavarría
Catedrático de Derecho Constitucional de
la Universidad Autónoma de Madrid

COORDINACIÓN:

José Sánchez Medalón y Mario Kölling

CONSEJO DE REDACCIÓN:

Mario Kölling:
[Novedades del Federalismo comparado](#)

Eva Sáenz Royo:
[Novedades del Estado Autonomico](#)

Olga Herraiz Serrano:
[Novedades parlamentarias](#)

Fernando Reviriego Picón:
[Actualidad Iberoamericana](#)

Eva Estaún:
[Crónica internacional](#)

Catalina Ruiz-Rico Ruiz:
[Calidad democrática](#)

Zaragoza 2013

© Fundación Manuel Giménez Abad
de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico

ISSN: 2254-4445

Diseño gráfico: Inés Bullich

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANACRÓNICA
INTERNACIONAL**CALIDAD DEMOCRÁTICA**

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

INFORME

**DEMOCRACIA PARTICIPATIVA EN LAS INSTITUCIONES REPRESENTATIVAS:
APERTURA DEL PARLAMENTO A LA SOCIEDAD¹**por **Josep M^a Castellà Andreu**

Profesor titular de Derecho Constitucional

Acreditado como catedrático

Universidad de Barcelona

RESUMEN

El trabajo parte de la crisis política e institucional que atraviesa España y afronta un aspecto para mejorar la democracia: la inclusión de los ciudadanos y las organizaciones sociales en las funciones parlamentarias, particularmente en la legislativa. El ordenamiento jurídico estatal y los de las comunidades autónomas prevén la iniciativa legislativa popular y algunos reglamentos parlamentarios de los Parlamentos autonómicos han incorporado comparecencias con la intención de facilitar un diálogo directo entre la institución parlamentaria y la ciudadanía. Hasta ahora estas figuras no han desarrollado todo su potencial. Finalmente se proponen algunas reformas normativas que puedan contribuir a su desarrollo.

ABSTRACT

The essay starts with the current political and institutional crisis in Spain and it focuses on a concrete issue to improve democracy: the inclusion of citizens and social organizations in parliamentary functions, particularly in the legislative sphere. National and regional autonomous legal systems establish the popular legislative initiative, while some standing orders of the Autonomous Assemblies have established hearings with the intention to promote a direct conversation between parliamentary institution and citizens. However, up to date these figures have not been fully implemented. Finally the essay proposes some legal reforms in order to foster its development.

PORTADA

SUMARIO

PRESENTACIÓN

ÁREAS DE ESTUDIO

NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADONOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICONOVEDADES
PARLAMENTARIASACTUALIDAD
IBEROAMERICANACRÓNICA
INTERNACIONAL

CALIDAD DEMOCRÁTICA

AGENDA

ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013

CRÉDITOS

**I. EL ESTADO ACTUAL DE LA DEMOCRACIA EN ESPAÑA
Y RETOS A AFRONTAR PARA SU MEJORA**

Desde hace tiempo (con alarmante intensidad en lo que va de década), muchos indicadores –encuestas, opiniones de expertos- coinciden en calificar el estado de la democracia en España en términos de “democracia de baja intensidad” y en hablar de “desafección política”, para indicar el creciente alejamiento entre representantes y representados; entre instituciones y ciudadanía; entre partidos y sociedad civil. De este modo a la grave crisis económico-financiera que sufrimos se suma una no menos grave crisis político-institucional.

Durante este periodo, se han creado movimientos y grupos sociales de muy diverso signo y orientación política que tienen en común la reivindicación de cambios en el sistema representativo tal y cómo está operando en la actualidad y una mayor apertura a la participación ciudadana en los asuntos públicos.

Entre las causas de dicha crisis político-institucional se ha aludido, entre otras, al monopolio de la vida política por parte de los partidos, que copan y se reparten entre sí los miembros de las instituciones independientes (Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial), órganos reguladores, empresas públicas y entidades de crédito; la existencia de un divorcio entre las cuestiones que preocupan a la opinión pública y las respuestas dadas desde las instituciones públicas; el alejamiento de la política de profesionales preparados y ocupación de cargos públicos por “apparatchiks” de partido; la corrupción y sensación de tolerancia hacia la misma sin que sea atajada contundentemente por los máximos responsables públicos y de los partidos. Todo ello ha contribuido al deterioro ante la opinión pública de la política, a que se perciba ésta como causa de la crisis en vez de ser un factor para la salida a la misma (ver por ej. los barómetros del CIS).

Las soluciones a la situación mencionada que se han planteado desde informes académicos, portavoces de movimientos sociales y hasta líderes políticos, pasarían por la reforma de la ley electoral para hacerla más proporcional o, alternativamente, por acercar más a representante y representado; el desarrollo de formas de democracia directa o semidirecta como el referéndum; y la potenciación de institutos de “democracia participativa”. Todo ello se nos suele ofrecer bajo la etiqueta de “regeneración democrática” “política” o “institucional”.

En las páginas siguientes nos vamos a ocupar sobre todo de plantear la cuestión de si la creación o desarrollo normativo de instituciones de democracia participativa pueden contribuir a una mejora posible y efectiva del estado (crítico) de la democracia en España hoy. Para ello, conviene partir de unas precisiones tanto conceptuales como normativas (¿de qué hablamos cuando nos referimos a la democracia (semi)directa y la democracia participativa?; ¿cuál debe ser su relación con la democracia representativa? ¿cuál es el espacio que la Constitución –nuestra Constitución de 1978- asigna a esas instituciones?). A continuación, nos preguntaremos por las figuras de democracia semidirecta y participativa que resulten más adecuadas para afrontar la situación en que nos encontramos así como las reformas que precisarían figuras ya existentes para desempeñar mejor su función. Nos detendremos particularmente en las formas participativas en el seno de las instituciones representativas o parlamentarias, ya que su desarrollo normativo y promoción se dirigen directamente a estimular el “diálogo” con dichas instancias representativas *desde su propio seno*, en una posición de complementariedad, esto es, integrativa y correctora o de límite a la autoreferencialidad de las mismas. Ya Kelsen advirtió en los convulsos años treinta, frente a las pretensiones de democracia de identidad de Schmitt, en tiempos de lo que el profesor austriaco denominó “fatiga” del parlamentarismo, que la reforma del mismo debe

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

pasar por intensificar sus elementos democráticos, con una mayor participación del pueblo en las funciones legislativas (1934, p. 64 ss). Pensamos que esa observación se puede extender a otras funciones del Parlamento. Vamos a considerar este aspecto tanto en relación con las instituciones parlamentarias del conjunto del Estado como de las comunidades autónomas, ámbito idóneo para la implementación de esas figuras jurídicas, como está mostrando la experiencia española actual. Optamos por plantear propuestas modestas que den respuesta a la situación dada en términos realistas, y no soluciones académicas o ideológicas maximalistas.

Sin perjuicio de que nos centremos seguidamente en las instituciones de democracia participativa que operan en el ámbito parlamentario, no se puede concluir esta introducción sin mencionar dos premisas que, a mi juicio, están en el trasfondo del trabajo.

1) La insoslayable regeneración democrática no pasa por la substitución de la forma de estado constitucionalizada, la democracia representativa, por la democracia directa, sino sobre todo por la mejora de la democracia representativa. A esta mejora debería contribuir la potenciación de la democracia semidirecta y participativa (iniciativa legislativa popular –ILP–, audiencias, foros de participación). En consecuencia, tales instituciones participativas no pueden quedar relegadas a una posición marginal como la que han ido asumiendo en nuestra democracia representativa, ni tampoco actuar como “contrapoder”, lo que sería más propio de determinados tipos de referéndum –no presentes en nuestro ordenamiento– como el revocatorio. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional parece abogar por la idea de cerrar la puerta al desarrollo de las instituciones de democracia directa, más allá de las estrictamente constitucionalizadas (de forma a nuestro juicio excesiva), y permitir la incorporación legislativa de figuras de democracia participativa (así últimamente las SSTC 103/2008 y 31/2010, FJ 69). Ahora bien, esto último lo hace el Tribunal al precio de excluir dichas figuras participativas del contenido del derecho fundamental de participación política (“en los asuntos públicos”, art. 23.1 CE), de modo que su mayor o menor potenciación queda a la entera disposición de los legisladores ordinarios, nacional o autonómicos. Es hacia éstos a donde se ha de desplazar nuestra atención para verificar o impulsar la creación o desarrollo de estas figuras participativas. De este modo se lleva hasta sus últimos efectos la opción fundamental del poder constituyente de 1978 por la democracia representativa como forma de estado y por la Monarquía parlamentaria como forma de gobierno (art. 1.3 CE). En esta decisión constituyente se reserva un papel secundario a las instituciones de democracia directa y participativa (Martín, 2012). En este punto, la Constitución se coloca en un punto intermedio entre las opciones italiana (relevancia del referéndum abrogativo) y alemana (monopolio de la democracia representativa a escala federal).

2) La “regeneración democrática” no acaba en absoluto con la potenciación de la democracia participativa, sino que requiere abordar una serie de cuestiones de distinta naturaleza (cosa que no se va a hacer aquí), como algunas que se hallan en el núcleo mismo de la democracia representativa como la reforma electoral (circunscripciones que propicien una mayor cercanía entre representante-representado, capacidad del elector de aumentar su capacidad de elección del representado –listas desbloqueadas...); y otras que inciden sobre la forma de gobierno, como la limitación de mandatos de los presidentes y alcaldes (solo prevista en Castilla-La Mancha para su Presidente; se acaba de presentar un anteproyecto de ley en Extremadura, en 2013); y la relación entre poderes a través de un funcionamiento real de *checks and balances* de modo que permita un mayor y mejor control del poder político. Se pueden añadir otros puntos que también se han puesto sobre el tapete, como la preservación de la independencia real y efectiva del Tribunal Constitucional, los órganos jurisdiccionales y los órganos reguladores y administraciones independientes, lo que tiene que ver, de forma no menor, con los criterios de elección de los responsables; la observancia

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

efectiva de los principios de transparencia y buen gobierno que impulsen la rendición de cuentas a la ciudadanía y la simplificación normativa (camino últimamente transitado por algunas CCAA e iniciado por el Estado); y, por último y no menos relevante, el fortalecimiento de la sociedad civil, dando vigor al asociacionismo y a una opinión pública libre. En definitiva, se trata de cuestiones que implican un entendimiento de la democracia como democracia constitucional o liberal, vinculada al Estado de Derecho. Aunque cada una de las cuestiones apuntadas presenta sus propias peculiaridades, sobre todo las tres últimas pueden tener un revulsivo adecuado en las figuras de democracia participativa relacionadas con el Parlamento.

II. PRECISIONES CONCEPTUALES Y MARCO CONSTITUCIONAL

La democracia, como es sabido, admite distintas formas de ejercicio, según la forma de implicarse los ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos, y más en concreto, a la posición de los ciudadanos en relación con los distintos poderes públicos. Lo que el art. 23.1 CE denomina “participación directa”, en contraposición con la participación a través de representantes, en realidad incorpora dos formas distintas de ejercicio de la democracia.

Aunque a primera vista puedan confundirse, hay que distinguir la democracia participativa de la democracia directa, en función de quién tiene la última palabra sobre la cuestión a decidir: los electores o las instituciones de gobierno. En las instituciones de democracia directa son los propios ciudadanos los que adoptan la decisión, sin intermediación institucional alguna. El ejemplo histórico por excelencia es la asamblea de ciudadanos de las “polis” griegas. La Constitución recoge un vestigio en el plano municipal de origen medieval, el “concejo abierto”, para pequeñas localidades (art. 140 CE). Actualmente el referéndum –entendido como género que incluye modalidades diversas– puede incluirse dentro de la categoría de democracia semidirecta, pues aunque los ciudadanos intervienen generalmente al final del *iter* decisorio, aprobando o rechazando una opción, a lo largo del proceso intervienen instancias institucionales, políticas o judiciales.

En cambio, de acuerdo con Pizzorusso (1973), la democracia participativa alude a aquellas figuras que tienen por objeto la participación de los ciudadanos, en su calidad de afectados por la decisión concreta o en cuanto tales (*uti cives*), ya sea de forma individual o bien agrupados en organizaciones defensivas de intereses sociales, en alguna fase del proceso que culmina con la toma de decisión, pero en que la decisión final corresponde a las autoridades o instituciones competentes para ello. Esta participación puede consistir en el derecho de petición –consagrado en buena parte de las declaraciones de derechos desde los orígenes del constitucionalismo–, la iniciativa popular para la aprobación de una ley o resolución administrativa, o la audiencia ciudadana o la información pública en el seno de los diferentes procedimientos de aprobación de la decisión o norma. Las distintas figuras operan en fases sucesivas del procedimiento legislativo: iniciativa o el debate para la aprobación.

Hoy las formas de democracia directa y participativa adquieren su pleno sentido operando desde el interior de las instituciones que encarnan la representación política (Luciani, 2008), si bien cada ordenamiento constitucional atribuye un espacio mayor o menor a las primeras.

A continuación pasaremos revista a los derechos subjetivos y las instituciones participativas que prevé el ordenamiento jurídico en el ámbito de las instituciones parlamentarias o representativas, sea en el plano constitucional sea en el legislativo ordinario, estatal o autonómico (por tanto, se dejan de lado las locales), destacando

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

puntos que pueden ser reformados para su potenciación. Estamos ante formas de participación procedimental (y no orgánica). Se trata de normas que concretan el principio de participación (art. 9.2 CE) y, al menos en parte, el derecho fundamental de participación (art. 23 CE). La inclusión de esas figuras participativas en el ámbito protegido por el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos no es del todo pacífica. En efecto, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de forma constante, ha excluido del ámbito protegido por el derecho constitucional de participación en los asuntos públicos formas de participación como las modalidades de participación administrativa, encuadrables en la categoría de democracia participativa (STC 119/1995). De ese modo ha acotado las formas de participación que entran dentro del derecho fundamental a las instituciones clásicas de participación *política*, representativa o directa, en este último caso, a través de las formas tasadas que la Constitución establece: referéndum, iniciativa legislativa popular y concejo abierto, dejando al margen otras instituciones propias de la democracia participativa (audiencias, comparencias). Ahora bien, al tratarse de modalidades participativas que operan en sede parlamentaria, se sitúan en la confluencia entra la participación representativa y la directa, por lo que no sería temerario abogar por su inclusión entre las facultades del derecho fundamental del art. 23 CE, ya que sirven al mejor *ejercicio* de las funciones representativas.

Últimamente ha adquirido relieve en España la previsión de derechos e institutos de participación en el plano autonómico, como ponen de manifiesto las reformas de los estatutos de autonomía de las Comunidades Autónomas a partir de 2006, así como la aprobación de normas autonómicas sobre participación en general o sobre participación en el Parlamento (Pérez Alberdi, 2008). En lo que ahora interesa, es destacable cómo el derecho de participación previsto en los distintos estatutos reformados relaciona un elenco de derechos concretos, tales como el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas; a participar en el proceso de elaboración de las leyes; o a dirigir peticiones y plantear quejas a las instituciones; o incluso a promover la convocatoria de consultas populares (en la redacción del art. 29 Estatuto catalán de 2006, seguida en buena medida por las reformas ulteriores). De este modo se va más allá de la identificación trazada por el Alto Tribunal entre derecho de participación en los asuntos públicos y los derechos de participación política clásica ya mencionados (Pérez Alberdi, 2012). Aunque esos nuevos derechos estatutarios no se considerasen facultades del derecho fundamental (constitucional) de participación –lo cual es discutible como se ha dicho– nada obsta a que los estatutos los puedan incorporar como, estos sí, verdaderos derechos estatutarios que actúan en el ámbito de las instituciones de autogobierno (STC 247/2007). En cualquier caso, las normativas autonómicas aprobadas pueden servir y de hecho se emplean como “laboratorios de democracia” para la reforma legislativa pendiente o en curso en otras CCAA, así como para el Estado central. Precisamente en el plano nacional es donde se han producido en los últimos tiempos menores innovaciones en el campo concreto de la participación en las funciones parlamentarias (salvo la reforma de la LO reguladora de la iniciativa legislativa popular de 2006).

III. SUPUESTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

A. Iniciativa legislativa popular

La participación ciudadana en la función legislativa se circunscribe tradicionalmente al momento inicial del procedimiento de aprobación de una ley. Igual que ocurre con el resto de proposiciones de ley (art. 87 CE), dicha iniciativa debe someterse al Pleno del Congreso, para su toma en consideración. Las Cortes pueden introducir enmiendas

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMÉRICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

y a ellas corresponde aprobar o no la iniciativa, porque representan a todo el pueblo español y responden ante éste del ejercicio de las funciones que la Constitución les encomienda, la legislativa entre ellas. Un efecto de este planteamiento es, no obstante, que el texto que se apruebe puede distorsionar el propósito de la iniciativa popular (caso reciente de la iniciativa por la dación en pago).

Es sabido que la Constitución dispone que un mínimo de 500.000 ciudadanos puedan ejercer la iniciativa popular mediante su firma acreditada. La Ley orgánica 3/1984, reguladora de la iniciativa legislativa popular, desarrolla su régimen jurídico: la constitución de una comisión promotora de la iniciativa, la forma y plazo de recogida de las firmas (tras la reforma: 9 meses prorrogables en otros 3), así como los diferentes tipos de control: por parte de la Mesa del Congreso (la admisión de la iniciativa con base a criterios de legalidad), del Tribunal Constitucional (recurso de amparo contra el acuerdo de inadmisión por la Mesa), y de la Junta Electoral Central (validez de las firmas). La Ley fue modificada en 2006 en sentido vagamente pro-participativo: se incorpora la posibilidad de que una persona designada por la comisión promotora pueda intervenir en el Pleno del Congreso en su defensa, si así lo contemplan los Reglamentos de las Cámaras (art. 13.2). Según la Constitución, algunas materias quedan excluidas de la iniciativa legislativa popular: las propias de ley orgánica (lo que deja fuera de su campo de actuación cuestiones tan importantes como el desarrollo de derechos fundamentales, la regulación de instituciones públicas o del régimen electoral), las materias tributarias, presupuestarias, de planificación económica, de carácter internacional así como lo relativo a la prerrogativa de gracia (arts. 87.3, 131.2 y 134). Asimismo la reforma constitucional queda fuera de la iniciativa popular (arts.166 y 87 CE)

Las CCAA por lo general han reproducido los estrechos márgenes constitucionales de la iniciativa popular en el plano estatal, si bien en algún caso concreto se ha querido ir más allá de los mismos, con la finalidad de incentivar la presentación –hasta ahora escasa- de tales iniciativas. Así, se ha previsto que puedan ejercerla residentes empadronados en la comunidad autónoma y mayores de 16 años (Ley catalana 1/2006), lo cual plantea problemas de constitucionalidad de acuerdo con la jurisprudencia previa del TC (Vírgala, 2012, p. 3476; a favor Larios, 2008). Dignos de ser tenidos en cuenta son algunos puntos introducidos por el Estatuto catalán (iniciativa popular –cualificada- de reforma estatutaria, art. 222 EAC); por la Legislación autonómica específica y por el Reglamento parlamentario: la eliminación de la toma en consideración al menos a nivel autonómico –en el del Estado puede presentar problemas de constitucionalidad- (así el Reglamento del Parlamento catalán prevé desde 2005 la supresión de la toma en consideración para todas las proposiciones de ley, sustituyéndolo por un debate de totalidad sin votación, salvo que se presente una enmienda a la totalidad); la intervención de los proponentes en algún momento del procedimiento legislativo, por lo general en el debate de toma en consideración y durante su tramitación en la comisión correspondiente (así en el Reglamento del Parlamento andaluz reformado en 2012, art.125); y el derecho a solicitar la retirada por parte de los proponentes en caso de distorsión manifiesta del texto original (art. 116 Reglamento del Parlamento catalán, también en Aragón). Otra posibilidad a considerar se halla prevista en la Ley de ILP la Comunidad Valenciana: en el caso del supuesto de inadmisión por coincidencia con un proyecto o proposición de ley, si la ILP entra en las Cortes valencianas con anterioridad a la finalización de plazo de presentación de enmiendas a una iniciativa legislativa en trámite, la ILP se admite como enmienda (art. 7.2 Ley 5/1993) (criticado por Marco, 2008, p. 67). A nivel autonómico se puede introducir una disposición similar mediante reforma de la correspondiente ley reguladora de la ILP. Para su inclusión en la regulación estatal se requeriría la modificación del art. 5.2 d) de la Ley Orgánica. Nada obsta, en cualquier caso, que los grupos parlamentarios hagan suyas iniciativas populares inadmitidas (o peticiones) y las presenten como proposiciones de ley o como enmiendas a proyectos normativos debatidos. Como afirmó la STC 108/2011, FJ 3,

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

la petición puede “estimular la actividad parlamentaria... o incluso que se articulen nuevas iniciativas legislativas”.

B. Comparecencias parlamentarias y audiencia en el procedimiento legislativo

Ha sido en los reglamentos de los Parlamentos autonómicos donde se han desarrollado novedosas formas de participación en el procedimiento legislativo mediante la celebración de comparecencias y audiencias, por lo que nos vamos a detener en las previsiones más relevantes. En cambio, no hay nada equivalente en los Reglamentos del Congreso y el Senado. Estos se limitan a prever genéricas comparecencias del gobierno, autoridades y funcionarios públicos así como de “otras personas competentes” a fin de informar de asuntos de su competencia (art. 44 RCD, y en parecidos términos, art. 67 RS), lo que solo mediante una interpretación extensiva –forzada- puede llegar a incluir a representantes de entidades sociales. Hay que distinguir las comparecencias de autoridades públicas y de expertos de las de grupos, asociaciones y ciudadanos, por el objeto que pretende cada una de ellas. Estos últimos pretenden informar y asesorar a los parlamentarios –ante la opinión pública- respecto a la correspondencia entre los objetivos de la norma y la realidad social sobre la que incide, llevando al debate parlamentario los distintos intereses involucrados). Dejamos de lado en este estudio la intervención de órganos representativos de entes territoriales en las funciones del Parlamento (de los entes locales en los Parlamentos autonómicos, o de las Asambleas de las CCAA en las Cortes a través de la iniciativa legislativa o de su intervención a lo largo del procedimiento legislativo u otros mediante informes: piénsese recientemente en el procedimiento de alerta temprana en aplicación del principio de subsidiariedad que pone en comunicación a la Comisión Mixta Congreso-Senado para asuntos europeos con los Parlamentos autonómicos).

Las distintas regulaciones autonómicas unas veces están formuladas en términos genéricos y otras, las más competas, se circunscriben al procedimiento legislativo. Todas ellas suelen incidir en varios aspectos: de entrada, las comparecencias tienen lugar en la Comisión permanente correspondiente, no en el Pleno. Se precisa a quién corresponde la solicitud (grupos parlamentarios y, a veces, un número de diputados); quiénes son los posibles comparecientes (representantes de organizaciones, colectivos y grupos sociales interesados o afectados, permitiéndose excepcionalmente, en algunos casos, la presencia de personas a título individual); qué órgano decide sobre dichas comparecencias (normalmente la propia Comisión o su Mesa); y el procedimiento que se sigue durante la comparecencia. Veamos algunas de las previsiones más relevantes.

El Reglamento del Parlamento de Andalucía dispone las comparecencias informativas (art. 112). Los destinatarios de las mismas son “agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas” (art. 112.1). Se aclara que los comparecientes “habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley”. Excepcionalmente podrá llamarse a personas a título individual (art. 112.2; esto último también en Extremadura, art. 165). Las comparecencias tienen lugar, tras el debate de totalidad, en la Comisión donde se tramita el proyecto o proposición de ley. La propuesta de comparecencia corresponde a los diputados y grupos parlamentarios y la Mesa de la Comisión debe acordarla (art. 112.3).

El Reglamento del Parlamento de Asturias, pionero en este tipo de regulaciones, establece que las comisiones podrán recabar la comparecencia de consejeros, funcionarios y representantes del Principado en instituciones y empresas, de presidentes de consejos de administración y cargos electivos de los organismos autónomos y entes

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

públicos, así como de “personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe”. Se entiende por colectivo interesado “las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados” (art. 67.1.f). Las comparecencias solo las pueden proponer los miembros de la Comisión y si las proponen dos grupos o una quinta parte de los miembros de la Comisión no hará falta la aprobación por la Mesa o por la Comisión (art. 67.3 y 4). De este modo se reconoce un derecho a las minorías que no tiene parangón en otros reglamentos parlamentarios (Larios, 2003, p. 274ss).

El Reglamento del Parlamento de Cataluña dedica una gran atención a las comparecencias tanto para proyectos como para proposiciones de ley (art. 106; en parecidos términos que en Andalucía y Extremadura). Asimismo, prevé, de manera original, un trámite de audiencia a lo largo del procedimiento legislativo en las ponencias o subcomisiones a “las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo” a las que se pide “informes”, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas (art. 179.2). Así pues, como se reconoce en el propio precepto, el Parlamento se relaciona con este tipo de entidades (art. 179.1).

El procedimiento que se sigue para las comparecencias es parecido en los distintos reglamentos parlamentarios: exposición oral del compareciente, intervenciones de los representantes de los grupos parlamentarios “para fijar posiciones, formular preguntas o hacer observaciones”, y contestación del compareciente. No se realiza votación alguna (por ej. Reglamento Parlamento Andalucía, art. 112). En el Reglamento extremeño se inicia la comparecencia con un turno del solicitante de la misma (art. 206) y en el de Madrid, los grupos disponen de tres días para formular cuestiones con antelación (art. 211).

Últimamente no faltan experiencias de parlamentos autonómicos que han puesto en funcionamiento plataformas digitales para favorecer el contacto entre ciudadanía e institución. Es lo que ocurre en el País Vasco, donde se ha puesto en marcha en 2011 la “Iniciativa ADI”: aporta, debate, influye. Sirve para facilitar el acceso a documentos, formular sugerencias y conocer los resultados (Osés, 2012, p. 649). Se ha utilizado ya en la tramitación de varios proyectos de ley.

La previsión de estas figuras participativas en sede parlamentaria puede plantear un problema de duplicidad de trámites participativos y, por tanto, de ralentización de la aprobación de una ley, ya que tanto la legislación del Estado como las de las CCAA suelen prever la audiencia en el procedimiento de elaboración de anteproyectos de ley. El art. 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, cuando aborda la iniciativa legislativa del Gobierno, es muy genérico y no contiene propiamente un trámite participativo (a diferencia de lo que ocurre con los proyectos de reglamento) ni la elaboración de una memoria ulterior al respecto. El Consejo de Ministros puede acordar otros informes, consultas y dictámenes “que resulten convenientes”, además de los legalmente preceptivos (art. 22.3). Recuérdese la experiencia participativa abierta en 2012 por vía telemática con relación al anteproyecto de ley de transparencia y buen gobierno.

En cambio, la Ley 13/2008, de presidencia de la Generalitat y el gobierno, reformada por la Ley 26/2010, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, en relación con la iniciativa legislativa del Gobierno, dispone una mayor apertura a la participación ciudadana durante su elaboración. Establece que los anteproyectos de ley deberán acompañarse de una documentación que incluye: una memoria general, estudios, informes y dictámenes con una “relación motivada de las personas y entidades a las cuales debe otorgarse el trámite de audiencia o la procedencia de someter el expediente a información pública” (art. 36.3.a); memorias

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

de impacto; una memoria en la que consten las consultas formuladas, las alegaciones presentadas y las razones que han llevado a su estimación o desestimación y la incidencia de las consultas en la redacción final del anteproyecto (art. 36.3 c). Cuando se envíe al Parlamento el proyecto de ley se debe adjuntar anexa toda la documentación.

Dado el dominio de la iniciativa gubernamental en el procedimiento legislativo en España, de entrada parece apropiado que sea la sede gubernamental la más indicada para abrir una comunicación con los grupos sociales afectados, pero no se pueden soslayar las diferencias entre ambos trámites participativos: en el Parlamento están las minorías, que pueden proponer comparecencias (de ahí la conveniencia de que no sean decididas por la mayoría, como en Asturias), y la publicidad es mayor, lo que propicia otro tipo de diálogo más abierto y plural. De ahí que las comparecencias y audiencias abran la puerta a una interlocución pública y directa entre parlamentarios y ciudadanos y grupos (Expósito, 2012, p. 593). En definitiva, la potenciación de las figuras participativas en sede parlamentaria refuerza la posición institucional del Parlamento frente al Gobierno en el sistema parlamentario (Bifulco, 2012, p. 522).

C. Preguntas de iniciativa ciudadana

Nos referimos ahora a la inserción de los ciudadanos en el ejercicio de la función de control del Parlamento al Gobierno a través de la posibilidad de que puedan formular preguntas (Elvira, 2007). Están previstas también en algunos reglamentos autonómicos, a partir de su incorporación en 1995 en el art. 165 del Reglamento del Parlamento andaluz, a la que siguieron otras como el art. 172 Reglamento del Parlamento canario o el art. 178 del murciano. Corresponde el derecho a formular las preguntas a ciudadanos residentes. Se añade, en el caso andaluz, la posibilidad de que puedan preguntar personas jurídicas con domicilio en la Comunidad, y en el murciano “cualquier persona jurídica que represente intereses sociales”. Las preguntas deben ser asumidas por un diputado, una vez que hayan sido recibidas en la Cámara y la Mesa haya dado traslado de las mismas a los grupos parlamentarios. El diputado que la asuma (si hay varios, es el primero en el tiempo) decide si la formula ante el Pleno o la Comisión correspondiente, y no puede alterar su contenido.

La práctica no ha sido muy relevante hasta ahora, aunque no es desdeñable el número de preguntas formuladas en Andalucía, si bien en las dos últimas legislaturas ha decrecido su uso.

**IV. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL PARLAMENTO,
ENTRE LA PROGRESIVA CONSAGRACIÓN NORMATIVA
Y LA NECESIDAD DE UN MAYOR IMPULSO SOCIAL**

A la vista de lo que se ha expuesto en las páginas anteriores, conviene preguntarse cómo implicar más a la ciudadanía en el procedimiento legislativo. NO han faltado iniciativas políticas (como el “diputado 351” en el programa electoral del PSOE en 2011). Solo si se afianza el carácter deliberativo del Parlamento mediante la relación de necesaria complementariedad de las formas de democracia participativa con las instituciones de democracia representativa y parlamentaria, los ciudadanos podrán dejar de ser, durante el periodo que dura la legislatura, meros espectadores de la vida pública.

A modo de valoración de la situación presente, y partiendo de la extrema heterogeneidad de situaciones que se dan en nuestro país (y en Derecho comparado), no se puede soslayar el hecho de que los ordenamientos jurídicos, y entre ellos el español, han procedido a reconocer progresivamente en el plano legislativo, estatutario y hasta en

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

el constitucional, derechos e instituciones participativas cada vez más ambiciosos, que vienen a romper el “autismo” de las instituciones representativas y el monopolio de los partidos (instrumentos fundamentales de participación política, según el art. 6 CE, pero no exclusivos). Lo cual es coherente con el hecho de que el art. 23 CE reconozca el derecho de participación en los asuntos públicos en lugar del derecho de sufragio. Otra cosa es si y cómo estas previsiones normativas se han concretado en la actuación práctica de los poderes públicos. En muchas ocasiones se mantiene la distancia entre Parlamento y ciudadanos al predominar una concepción de la participación caracterizada por las rigideces formales (participación como mero “trámite”), con escasa incidencia real sobre el contenido de la norma que se aprueban y, por tanto, en la posibilidad de introducir en las leyes criterios que sirvan para su mejora. Eso es precisamente lo que ocurre con la participación administrativa, la cual goza de una tradición asentada en España, y cuya experiencia hasta la fecha no ha servido para ofrecer un cauce adecuado de comunicación de la Administración con la sociedad (Sánchez Morón, 2008).

Como reto, hay que procurar que las distintas modalidades de participación que se prevean, como mecanismos de consulta y deliberación, permitan canalizar *efectivamente* inquietudes y demandas sociales, sirvan para una apertura de los procedimientos parlamentarios a la ciudadanía, y logren una mayor implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos. Ello contribuye a una mayor transparencia, a una más acabada integración de los intereses en presencia, y a un mejor control del poder. En definitiva, los mecanismos participativos aportan una mayor legitimación social al Parlamento (Gianfrancesco, 2012, p. 498), lo que sirve a la consolidación institucional frente al resurgimiento, en este momento histórico, de tendencias populistas o antiparlamentarias.

La aprobación de leyes corresponde a las instituciones parlamentarias, que son las que han sido elegidas por todos los ciudadanos. Ahora bien, dichas instituciones representativas deben estar en comunicación constante y ser observadas atentamente por la ciudadanía: de ahí la relevancia de la participación entendida como propuesta, deliberación y control o evaluación de políticas, más que como co-decisión propiamente dicha.

Por ello, Popper resalta la afirmación siguiente de Pericles (s. V a.C.): “Aunque sólo unos pocos de nosotros estemos capacitados para diseñar una política o para ponerla en práctica, todos somos capaces, sin embargo, de juzgar una política” (Popper, 1995, p. 191). De este modo, observa como desde Grecia la pregunta por el origen del poder, ínsita a la idea de democracia, suele ir acompañada de una segunda pregunta no menos relevante, “cómo” gobernar.

V. ALGUNAS PROPUESTAS CONCRETAS DE REFORMA NORMATIVA

Hay que distinguir, en razón de la fuente donde se aborden, las reformas legislativas de las reformas constitucionales.

1. Reformas normativas infraconstitucionales

- Leyes de Iniciativa Legislativa Popular: se pueden reducir las restricciones –causas de inadmisión y, en las leyes autonómicas, de exclusión- e introducir, allí donde no lo ha sido aún, su defensa por los promotores en sede parlamentaria, y la solicitud de retirada. En cambio, no es adecuado con la jurisprudencia del TC bajar la edad de los firmantes a los 16 años ni extender los legitimados a los residentes no nacionales.
- Reglamentos del Congreso y del Senado, y de los parlamentos autonómicos, incorporando las audiencias en el procedimiento legislativo o al menos comparencias

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS**

de grupos allí donde aún no lo han sido; preguntas de iniciativa ciudadana; incluso enmiendas de iniciativa ciudadana. En los dos últimos casos tiene que asumirlas un diputado o un grupo. Para la regulación de las audiencias y comparecencias, sería bueno que las minorías pudieran proponerlas sin necesidad de acuerdo –capacidad de bloqueo- de la mayoría, como ya ocurre en Asturias. Un paso de gigante en este punto sería introducir la obligación de motivación en la ley, argumentando las razones de admisión o no de las propuestas sugeridas durante las comparecencias o audiencias.

- En el contexto de la extensión de las comparecencias de representantes de grupos afectados a otras funciones del Parlamento, se puede plantear su idoneidad para la elección de cargos públicos. Parece evidente el amplio consenso de los problemas que plantea la forma de elección por las cámaras de cargos públicos (magistrados del TC, vocales del CGPJ, órganos reguladores y garantes). Cabría introducir alguna forma de participación de sectores afectados a través de la comparecencia de sus representantes ante la comisión correspondiente con el fin de expresar características que deberían reunir los elegidos, o incluso para hacer preguntas a los candidatos –sin entrar ahora en otras posibilidades, como la presentación de candidaturas por esas asociaciones (la experiencia en relación con el Consejo General del Poder Judicial hasta la reciente reforma no ha sido en absoluto modélica). De ese modo, se contribuiría a una mayor transparencia y control de los elegidos sin alterar la potestad parlamentaria de elección.

2. Reformas constitucionales

De abrirse el proceso de reforma, no debería soslayarse la cuestión de las formas de ejercicio de la democracia. En concreto, por lo que respecta a la democracia participativa y la actividad parlamentaria, en la medida en que muchos obstáculos que la dificultan en el momento presente son consecuencia de la regulación constitucional (y de la interpretación restrictiva del TC), cabría abordar: a) respecto a la ILP, la reducción del número de firmas requeridas (en Italia, son 50.000), la eliminación de la toma en consideración y de ciertas materias excluidas (adviértase que dichas propuestas de reforma no alteran el modelo de iniciativa popular seguido por la Constitución, según el cual ésta queda completamente desvinculada del referéndum, sin que éste sea la culminación necesaria de toda iniciativa popular o al menos la culminación de la iniciativa en caso de rechazo por el Parlamento); b) añadir la iniciativa popular para la reforma constitucional, exigiendo un número mayor de firmas que a la ILP (en línea con lo establecido en el Estatuto catalán de 2006); y c) la constitucionalización de un más amplio derecho fundamental de participación en los asuntos públicos del art. 23 CE, que haga mención a varias formas de participación directa como la participación en el procedimiento de adopción de normas (pueden servir de modelo las regulaciones estatutarias como la catalana o andaluza). En este último supuesto, la reforma constitucional no es estrictamente necesaria pues la ampliación del haz de facultades del derecho de participación se puede alcanzar por vía interpretativa.

3. Otras medidas políticas ¿posibles?

Junto con las propuestas de reforma normativa citadas, nada impide que los parlamentarios y los partidos, *motu proprio*, instauren o extiendan prácticas tendentes a facilitar la comunicación con los representados. Por ejemplo, favoreciendo la realización de *Town Halls*: encuentros regulares de representantes con grupos de ciudadanos en municipios para informar y discutir sobre propuestas legislativas o para recabar prioridades y demandas sociales. O bien que las sedes locales de los partidos se conviertan en “oficina del Diputado”, con horas de atención al público preestablecidas y publicitadas, como ocurre en los países anglosajones.

PORTADA**SUMARIO****PRESENTACIÓN****ÁREAS DE ESTUDIO****NOVEDADES DEL
FEDERALISMO COMPARADO****NOVEDADES DEL
ESTADO AUTONÓMICO****NOVEDADES
PARLAMENTARIAS****ACTUALIDAD
IBEROAMERICANA****CRÓNICA
INTERNACIONAL****CALIDAD DEMOCRÁTICA****AGENDA****ACTIVIDADES REALIZADAS:
JUNIO A NOVIEMBRE 2012****ACTIVIDADES PREVISTAS:
DICIEMBRE 2012 A JUNIO 2013****CRÉDITOS****BIBLIOGRAFÍA**

- CASTELLÁ ANDREU, J.M. (2001), *Los derechos constitucionales de participación política en la Administración pública*, CEDECS, Barcelona.
- - (2012), "Estatutos reformados y participación ciudadana: de la ampliación de contenidos a las restricciones del Tribunal Constitucional", en AAVV, *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a A. Torres del Moral*, vol. III, Ed. Universitat, Madrid, pp. 3609-3627.
- ELVIRA PERALES, A. (2007), "El control de las Asambleas autonómicas a través de los ciudadanos", *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 19.
- JÁUREGUI BERCIARTU, G. (1994), *La democracia en la encrucijada*, Anagrama, Barcelona.
- KELSEN, H. (1934), *Esencia y valor de la Democracia* (1ª ed. 1920), Labor, Barcelona.
- LARIOS PATERNA, M.J. (2003), *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid.
- MARCO MARCO, J. (2008), "La iniciativa legislativa popular: la experiencia valenciana", *Corts valencianes*, Valencia.
- MARTÍN NÚÑEZ, E. (2012), "El referéndum y las consultas populares en las comunidades autónomas y municipios", *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 34.
- PÉREZ ALBERDI, M. R. (2008), "Los derechos de participación en los Estatutos de autonomía recientemente reformados", *Revista de Derecho Político*, núm. 73, 2008.
- - (2013) *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.
- *Perspectives on Federalism* (2012), vol. 4, núm. 1. Monográfico "Participation and Decentralization. The experiences of Italy and Spain". Particularmente arts. de PÉREZ ALBERDI, VÍRGALA y LARIOS.
- PIZZORUSSO, A. (1973), "Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa", *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. III, CEDAM, Padua, pp. 1473-1488.
- POPPER, K. (1995), *La responsabilidad de vivir*, Paidós, Barcelona.
- PORRAS NADALES, A. (1994), *Representación y democracia avanzada*, CEC, Madrid.
- *Quaderni Regionali* (2012), núm. 3. Monográfico "Le assemblee regionali italiane e spagnole e la nuove frontiere del parlamentarismo: l'apertura dei procedimenti legislativi". En particular artículos de E. GIANFRANCESCO, R. BIFULCO, M.A. PRESNO, E. EXPÓSITO y J. OSÉS.
- *Revista Catalana de Dret Públic* (2008), núm. 37. Monográfico "Repensando el Estado democrático". En particular artículos de M. LUCIANI, M.J. LARIOS y M. SÁNCHEZ MORÓN.
- RUBIO NÚÑEZ, R. (2007), "La guerra de las democracias", *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16.
- VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J.A. (2011), *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, CEPC, Madrid.
- VÍRGALA FORURÍA, E. (2012), "La iniciativa legislativa en las Comunidades Autónomas", en AAVV, *Constitución y democracia: ayer y hoy. Libro homenaje a A. Torres del Moral*, vol. III, Ed. Universitat, Madrid, pp. 3467-3484. ■