

# A reforma dos regulamentos parlamentarios como instrumento para a rexeneración democrática

La reforma de los reglamentos parlamentarios como instrumento para la regeneración democrática

The reform of parliamentary regulations as an instrument for democratic regeneration



GERMÁN M. TERUEL LOZANO

Profesor axudante doutor de Dereito Constitucional  
Universidade de Murcia (España)  
germanmanuel.teruel@um.es

Recibido: 09/03/2017 | Aceptado: 30/05/2017

**Resumo:** Este traballo presenta a posibilidade de introducir mecanismos a través da reforma dos regulamentos parlamentarios co obxecto de dinamizar o funcionamento do Parlamento, en particular na súa función lexislativa e de control ao Goberno. Estudaranse instrumentos para reforzar a posición individual dos parlamentarios e das minorías políticas. Así mesmo, formularase como mellorar a participación cidadá nos procedementos parlamentarios.

**Palabras clave:** regulamentos parlamentarios, Parlamento, función lexislativa, control ao Goberno, rexeneración democrática.

**Resumen:** Este trabajo plantea la posibilidad de introducir mecanismos a través de la reforma de los reglamentos parlamentarios con el objeto de dinamizar el funcionamiento del Parlamento, en particular en su función legislativa y de control al Gobierno. Se estudiarán instrumentos para reforzar la posición individual de los parlamentarios y de las minorías políticas. Asimismo, se planteará cómo mejorar la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios.

**Palabras clave:** reglamentos parlamentarios, Parlamento, función legislativa, control al Gobierno, regeneración democrática.

**Abstract:** This paper raises the possibility of introducing mechanisms to invigorate the functioning of the Parliament, through the reform of its Regulation. Particular, both the legislative and the control the government functions will be considered. Instruments to reinforce the individual position of parliamentarians and political minorities will be studied. Likewise, the paper will consider how to improve citizen participation in parliamentary procedures.

**Key words:** Regulation of the Parliament, Parliament, Legislative function, control the government, democratic regeneration.

**Sumario:** 1 Introducción. 2 A revitalización do Parlamento e dos parlamentarios individuais na súa dimensión como contrapoder. 2.1 Reforzar a posición individual do parlamentario. 2.2 Incorporar mecanismos

preferentes de control parlamentario a favor da oposición. 3 Participación cidadá nas funcións do Parlamento para unha rexeneración política. 3.1 Mellora da participación cidadá na función lexislativa. 3.2 Posibilidades de participación cidadá no control parlamentario ao Goberno e na dirección política. 4 Conclusión. 5 Bibliografía.

## 1 INTRODUCCIÓN

A Constitución española de 1978 reconece como forma de Estado a do Estado democrático e autonómico (arts. 1.1 e 2 CE), e como forma de goberno a monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE)<sup>1</sup>. Iso sitúa o Parlamento, no caso español bautizado como Cortes Xerais, na posición central do taboleiro político. Estas “*representan o pobo español*” (art. 66.1 CE) e delas vai derivar a confianza do propio Goberno (art. 99 CE), a cuxo control e fiscalización queda sometido (art. 66.2 CE), o cal exige un notable dinamismo no funcionamento do sistema político e un continuo equilibrio entre poderes e contrapoderes institucionais e sociais.

Non obstante, a “*fatiga do parlamentarismo*” que observara o propio Kelsen é evidente hoxe en día<sup>2</sup>. Pode concluírse, con Tajadura Tejada, que nos atopamos “*cunha forma de goberno parlamentaria excesivamente racionalizada e unha organización interna das súas cámaras tamén moi determinada pola importancia dos grupos parlamentarios como suxeitos políticos centrais, [que] fixeron que o Parlamento quede en mans do poder executivo e dos partidos políticos*”<sup>3</sup>. A esta esclerose do funcionamento do parlamentarismo, capturado pola lóxica partitocrática<sup>4</sup>, cabe engadir o crecemento na poboación dun sentimento de desconfianza cara aos políticos que se expresou en consignas como “*non nos representan*” e nas exixencias de “*máis democracia*”<sup>5</sup> que foron clave no Movemento do 15-M.

Preséntase, polo tanto, unha crise do parlamentarismo que, en realidade, cuestiona a propia democracia representativa. E é que, a tríade democracia-participación-representación, onde esta última variable ocupa, como advirte o profesor Garrorena, unha posición determinante, xa que a ela lle corresponde “*organizar a participación e realizar a democracia*”<sup>6</sup>, quebra ante a desconfianza que xorde entre representantes e representados. Esta situación non é inédita, pero si é actual. Nin é novo o debate e o cuestionamento do parlamentarismo, nin é novo que se busque levar a política ás rúas e se saque da sede parlamentaria<sup>7</sup>, por máis que agora concorran circunstancias antes non presentes e deban buscarse novas respostas. Pois ben, o déficit que se observa na nosa democracia representativa, e en particular no funcionamento do propio Parlamento, pode analizarse en catro planos, seguindo a Piedad García-Escudero: a) o plano electoral; b) o déficit de democracia participativa; c) o divorcio entre Parlamento e sociedade; e d) a relación entre representantes e representados<sup>8</sup>.

De todos eles, para os efectos deste traballo, interesaranos abordar os tres últimos, articulados arredor de dúas cuestións, aínda que de xeito circunscrito á súa relación cos regulamentos parlamentarios. Por unha banda, *como lograr reforzar o peso do Parlamento como poder ou, mellor, como contrapoder, a través dos regulamentos parlamentarios?* En España logramos gobernos estables, pero, a que prezo? E por outra, *que instrumentos podemos introducir nos regulamentos parlamentarios para que o noso Parlamento recupere o seu vigor autenticamente “representativo”?* Ou, máis alá, *que posibilidades ofrecen os regulamentos parlamentarios para afondar no paradigma dunha democracia participativa?* Parece necesario afrontar como recompoñer os lazos no actual divorcio entre Parlamento e sociedade; estudar que mecanismos poden axudar a revitalizar a relación entre representantes e representados, desde a perspectiva, como se dixo, da reforma

dos regulamentos parlamentarios. Estes son moito máis que unha fonte normativa con notables peculiaridades como tal, son máis que un conxunto de regras procedementais de dereito parlamentario; os regulamentos parlamentarios vertebran o día a día da vida parlamentaria e, como se tratará de demostrar, poden servir de canle para incorporar mecanismos rexeneradores da nosa democracia.

## **2 A REVITALIZACIÓN DO PARLAMENTO E DOS PARLAMENTARIOS INDIVIDUAIS NA SÚA DIMENSIÓN COMO CONTRAPODER**

Como diagnosticou o profesor Garrorena, unha das causas profundas da crise do sistema representativo é, precisamente, a identificación “da representación como poder e non como contrapoder, de tal maneira que, a diferenza das asembleas medievais, en que o Parlamento actuaba como contrapeso do rei que posuía o poder, co Estado constitucional o Parlamento se erixiu nun auténtico poder, sendo “á vez, a nosa representación ante o poder e ese mesmo poder ante o que teríamos que estar representados”<sup>9</sup>. Por este motivo, como terapia, seguindo o enfoque do mencionado profesor, debe formularse como lograr que o Parlamento volva asumir a súa posición como contrapoder.

A este respecto pódense definir dúas liñas de actuación: por un lado, reforzar a posición do parlamentario individual, e, por outro, dotar de instrumentos propios a oposición para que poida exercer eficazmente a función de control ao Goberno. Comecemos así a debullar cada unha delas.

### **2.1 Reforzar a posición individual do parlamentario**

Se se analiza a posición actual dos parlamentarios, esta é francamente débil e está subordinada ao grupo parlamentario que, en definitiva, é a correa de transmisión do propio partido político e constitúe o eixe arredor do que acaba por xirar o funcionamento das Cámaras<sup>10</sup>. Como expresou Rubio Llorente, “o Parlamento non é hoxe, como na súa imaxe ideal, un corpo integrado por representantes individuais que actúan con plena liberdade e non están suxeitos a mandato imperativo ningún, senón por grupos cuxa vontade se impón á dos seus membros”<sup>11</sup>. Por iso se advirte a conveniencia de reforzar a posición individual dos parlamentarios para que estes poidan contar con iniciativa propia, nun axeitado equilibrio coa necesaria función dos grupos parlamentarios que, por outro lado, garanten a estabilidade política e dotan de certa unidade de acción imprescindible para a orde dos actuais partidos de masas que sosteñen o pilar representativo da nosa democracia como “canles, se non únicas, si fundamentais da relación entre a sociedade e o Estado”<sup>12</sup>. Trátase, xa que logo, de lograr a “cuadratura do círculo”, fortalecendo o papel do parlamentario individual “sen privar do necesario protagonismo os grupos parlamentarios”<sup>13</sup>.

A este respecto, segundo apuntou un sector doutrinal, poderíase explorar a reforma dos regulamentos parlamentarios para lles atribuír facultades aos parlamentarios sen necesidade da sinatura do correspondente grupo<sup>14</sup>. Así, pódese estudar, entre outras posibilidades, atribuír un “dereito de iniciativa a todos e cada un dos parlamentarios nos distintos procedementos das Cámaras”<sup>15</sup>, e máis en concreto, no desenvolvemento da función lexislativa, poderíase propor que os parlamentarios puidesen presentar emendas aos textos lexislativos sen necesidade da sinatura do voceiro do grupo parlamentario, dando voz a estes nas comisións para a súa defen-

sa e poñendo en valor o debate nesta última máis que no relatorio<sup>16</sup>. Ou, desde a perspectiva do control ao Goberno, tamén aquí se poden suprimir algúns filtros, como é a exigencia do coñecemento previo do grupo parlamentario nas solicitudes de acceso á información das administracións públicas (art. 7 do Regulamento do Congreso e 20.2 do Regulamento do Senado), e pódese estudar o establecemento de quendas para que os parlamentarios poidan defender as súas iniciativas (interpelacións, preguntas orais, etc.) a título individual<sup>17</sup>. A nivel político, estas propostas tamén tiveron certa acollida e, por exemplo, o PSOE recolleu no seu programa electoral en 2015 potenciar o papel do parlamentario individual e tamén no acordo con Cidadáns se prevía, entre outras medidas, que os parlamentarios puidesen intervir despois dos voceiros nos debates.

## 2.2 Incorporar mecanismos preferentes de control parlamentario a favor da oposición

O segundo dos aspectos que poderían coadjuvar a dotar de sentido a dimensión do Parlamento como contrapoder sería incorporar mecanismos que lles permitan ás minorías parlamentarias exercer un efectivo labor de oposición e de fiscalización ao Goberno. Reforzaríanse así, segundo distingue Aragón Reyes, as posibilidades de exercer un control no Parlamento –e non polo Parlamento–<sup>18</sup>. Como se expresaba no conflito de atribucións de competencias interposto polo Congreso dos Deputados, “non se pode descoñecer que, así como o principio maioritario propio dos sistemas democráticos leva consigo que as leis sexan produto das forzas maioritarias que deste modo exercen a potestade lexislativa, no caso da función de control, sendo a titularidade das Cámaras no seu conxunto, o exercicio real correspóndelle á minoría. Iso non impide que os deputados e senadores da maioría non poidan, por exemplo, formular preguntas ou interpelacións, pero o verdadeiro acento da función de control hai que situalo na oposición”<sup>19</sup>.

Neste sentido formulouse a posibilidade de recoñecer un estatuto da oposición que sitúe nunha “situación preferente dos ditos parlamentarios [os que conforman a oposición] á hora de pór en marcha procedementos de control”<sup>20</sup>. Este estatuto preferente considero que podería lograrse mediante reformas nos regulamentos parlamentarios, sempre e cando non se restrinxisen totalmente as posibilidades de intervención aos deputados da maioría, iso porque, segundo a interpretación que ofreceu o Tribunal Constitucional, os diferentes mecanismos de control se integran no *ius in officium* de todos os parlamentarios (entre outras, SSTC 117/2002, do 14 de outubro; 208/2003, do 1 de decembro; e 89/2005 e 90/2005, do 18 de abril)<sup>21</sup>. Non obstante, pode compartirse co profesor Garrorena que a mellor alternativa sería optar por un auténtico “*Estatuto constitucional das minorías*”, dirixido “a constituír a oposición nun auténtico poder do Estado, ese poder ao que lle quedaría constitucionalmente encomendada a tarefa de operar como contrapoder”<sup>22</sup>.

En canto ás medidas concretas que poderían adoptarse, formuláronse, entre outras<sup>23</sup>: reservar ordes do día á oposición, ou que se prioricen as preguntas orais da oposición ou se restrinxan do partido no Goberno, ou que se poidan formular preguntas sen que os membros do Goberno as coñezan previamente<sup>24</sup>. Tamén se propuxo reforzar o dereito de acceso da minoría a documentos e expedientes e sistemas de amoestación públicos á Administración que non responda ás solicitudes de información, a posibilidade de incorporar instrumentos específicos de seguimento de certas actuacións (por exemplo, do programa de Goberno presentado na investidura parlamentaria) ou das mocións e proposicións non de lei<sup>25</sup>; ou que se aproben mocións

da minoría ou que se creen comisións de investigación a petición dunha minoría parlamentaria como acontece noutros países e nalgunhas comunidades autónomas<sup>26</sup>. Ademais, cabe a posibilidade de reformular os instrumentos de control xa existentes (preguntas, interpelacións e mocións) para dotar de maior dinamismo os debates parlamentarios<sup>27</sup>.

### **3 PARTICIPACIÓN CIDADÁ NAS FUNCIÓNS DO PARLAMENTO PARA UNHA REXENERACIÓN POLÍTICA**

Outro aspecto en que se podería mellorar para dinamizar as funcións parlamentarias a través das correspondentes reformas dos regulamentos é precisamente a participación cidadá. Cabe preguntarse, neste sentido, como pode avanzarse no paradigma da democracia participativa, recoñecendo esta, como describiu o profesor Presno Linera, como “instrumento de impulso, deliberación e control”<sup>28</sup>. A democracia participativa, seguindo o mencionado profesor, “contraponse á democracia inactiva, onde o papel do cidadán se limita á intervención no proceso de selección dos representantes. En sociedades como a española, cunha progresiva concienciación política da cidadanía, é incongruente limitar a intervención política deses cidadáns aos procesos electorais”<sup>29</sup>.

Así entendida, a participación cidadá pódese estimular tanto en relación coa función lexislativa como coa función de control ao Goberno do Parlamento<sup>30</sup>. E, para iso, non só o dereito comparado a nivel internacional ofrece respostas interesantes, senón que tamén no ámbito autonómico se atopan iniciativas interesantes que, con carácter xeral, poden englobarse no xenérico concepto de “Parlamento aberto”. Procedamos daquela a estudar algunhas desas propostas.

#### **3.1 Mellora da participación cidadá na función lexislativa**

O dereito dos cidadáns a participar na elaboración das leis, concreción do xenérico dereito a participar nos asuntos públicos de forma directa, foi recoñecido nalgúns estatutos de autonomía e atopou desenvolvemento en distintos regulamentos de parlamentos autonómicos. Así, por exemplo, o Estatuto de autonomía de Cataluña afirma, no seu artigo 29, apartado 4.º, que: “os cidadáns de Cataluña teñen dereito a participar, directamente ou a través de entidades asociativas, no proceso de elaboración das leis do Parlamento, mediante os procedementos que estableza o Regulamento do Parlamento”. E, en desenvolvemento deste, o artigo 222.1 do Regulamento do Parlamento catalán establece: “o Parlamento, por medio do Portal da Transparencia e outros formatos electrónicos, se procede, debe adoptar as medidas necesarias para que os cidadáns, entidades, organizacións e grupos sociais participen e colaboren na tramitación dos proxectos e proposicións de lei e as iniciativas parlamentarias en xeral”. En similares termos recoñecen tamén este dereito, entre outros, o Estatuto de autonomía de Andalucía (art. 30.1.b), o Estatuto de autonomía das Illas Baleares (art. 15.2.b) ou o Estatuto de autonomía de Aragón (art. 15.2). E a nivel regulamentario, por exemplo, o Regulamento das Cortes Valencianas inclúen o deber destas de desenvolver medios para posibilitarlles aos cidadáns a súa participación nas actividades parlamentarias e, entre elas, nas iniciativas lexislativas (art. 110.bis.2).

A este respecto, entre as propostas que xa se foron acollendo nalgunhas comunidades autónomas, destacan as audiencias parlamentarias abertas a cidadáns e a organizacións sociais nas tramitacións lexislativas<sup>31</sup>. A nivel estatal os Regulamentos do Congreso e do Senado pre-

vén esta posibilidade pero limitada no seu sentido ao que serían comparecencias de expertos, literalmente de *"persoas competentes na materia"* (art. 44 Regulamento do Congreso) e, máis xenericamente, *"doutros persoas para ser informadas sobre cuestións da súa competencia"* (art. 67 Regulamento do Senado). Non obstante, do que se trataría agora é de abrir estas a axentes sociais e colectivos, mesmo a cidadáns individuais, para que eles tamén poidan facer valer a súa voz directamente no Parlamento. Así, por exemplo, o Regulamento do Parlamento andaluz prevé a posibilidade de celebrar comparecencias informativas no procedemento lexislativo ordinario nas que os deputados ou os grupos parlamentarios propoñan a comparecencia dos *"axentes sociais e organizacións que puidesen estar interesadas na regulación de que se trate"* (art. 112.1). E, en termos parecidos, pronúnciase tamén o Regulamento da Asemblea de Extremadura (art. 164). En ambos os dous casos, debe notarse que cabe a intervención de persoas a título individual pero só con carácter excepcional. Máis acertada parece a regulación recollida no Regulamento do Parlamento catalán, xa que recoñece que nestas audiencias poderán comparecer *"as organizacións e os grupos sociais interesados"* e os *"expertos na materia"* (art. 115.1); e, distinguindo tamén entre expertos e interesados, pode verse o Regulamento da Xunta Xeral do Principado de Asturias (art. 67.1.f)). Iso porque, na miña opinión, debe distinguirse, como fan estes preceptos, as comparecencias dos grupos sociais interesados, que poden ofrecer información valiosa sobre os seus intereses e sobre como pode afectarlles unha determinada regulación, da comparecencia dos expertos, que abundarán na calidade técnica da iniciativa lexislativa. En canto á participación de cidadáns, parece axeitado exixir que esta se canalice a través de grupos ou organizacións sociais, excluindo ou limitando a súa intervención individual a casos excepcionais. Neste ámbito, unha solución innovadora foi a achegada polo Regulamento das Cortes Valencianas, que previu a creación dunha comisión especial de participación cidadá, de carácter permanente non lexislativo, pero en que se dá a posibilidade de *"analizar e contrastar opinións entre os comparecentes, representantes da sociedade civil, respecto das iniciativas lexislativas que proceda"* (art. 182.bis.2).

Un paso máis alá supón dar a posibilidade a estes grupos ou organizacións sociais de presentar emendas ao articulado de iniciativas lexislativas. Neste sentido, o Regulamento do Parlamento andaluz, por exemplo, considera a posibilidade de que os cidadáns, *"a través de asociacións representativas dos seus intereses"*, poidan presentar emendas lexislativas que non poderán ser *"de exclusivo interese persoal"* e que, unha vez admitidas formalmente, deberán ser asumidas por algún grupo parlamentario para a súa tramitación (art. 114.bis). En Valencia o regulamento das súas Cortes estende esta posibilidade de emendar os valencianos directamente, e non só a través de asociacións, pero mantén que deban ser asumidas por un grupo parlamentario (art. 113.bis).

Unha alternativa intermedia é a que se considerou en Galicia, onde se aprobou a Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia, en que, entre outros aspectos, se prevé a participación popular na elaboración das leis, permitindo aos cidadáns remitir *"suxestións e achegas"* á Mesa do Parlamento, as cales serán entregadas ao relatorio encargado de elaborar o correspondente informe lexislativo (art. 15). Non se concede, polo tanto, un dereito de presentar emendas, pero trátase dunha posibilidade cualificada á pura audiencia parlamentaria. Agora ben, sorprende que aspectos relacionados coa actividade parlamentaria e a participación cidadá nesta sede fosen regulados por medio de lei autonómica e

non no correspondente regulamento parlamentario, obviando a reserva material que se veu lle recoñecendo a este último tipo de fonte normativa<sup>32</sup>.

Así mesmo, tampouco convén esquecer, como sinalou entre outros Presno Linera, a oportunidade de revisar os mecanismos clásicos de participación cidadá, aínda que iso comporte a exigencia dunha reforma constitucional<sup>33</sup>. Cabería neste sentido reconsiderar a iniciativa lexislativa popular –o número de sinaturas necesarias, as materias vedadas a este tipo de iniciativa ou excluír a toma en consideración, entre outros aspectos–; e tamén pode ser interesante revisar a regulación do referendo e, mesmo, formular a posibilidade de introducir mecanismos como o referendo abrogativo ou derogatorio seguindo o modelo italiano<sup>34</sup>, que pode “operar como un instrumento de control cidadán do labor lexislativo”<sup>35</sup>.

A nivel político, algunhas destas medidas tiveron acollida en distintos programas electorais e de goberno. Por exemplo, no Acordo para un goberno reformista e de progreso entre PSOE e Cidadáns contemplábase que se convertese a Comisión de Peticións nunha Comisión Permanente de Peticións e Participación Cidadá, e que se crease unha Oficina do Cidadán para canalizar a participación e colaboración parlamentaria. Ademais, en relación coa función lexislativa, tamén se prevía a posibilidade de crear unha canle específica de participación cidadá no procedemento lexislativo recoñecido directamente a favor dos afectados e formulábase a modificación da iniciativa lexislativa popular. No programa electoral do Partido Popular para as eleccións celebradas en 2016 prevíase mellorar o procedemento de elaboración das leis, abrindo á participación de cidadáns e organizacións representativas. E Podemos, pola súa banda, incluía no seu programa electoral medidas máis incisivas con cambios na iniciativa lexislativa popular e coa introdución dunha iniciativa de veto popular e dunha iniciativa de procesos deliberativos populares.

### **3.2 Posibilidades de participación cidadá no control parlamentario ao Goberno e na dirección política**

A segunda das funcións primordiais do Parlamento nun modelo parlamentario é precisamente a de control ao Goberno, á que cabería engadir a súa facultade de *indirizzo politico*, posto que ao Parlamento, como sede da representación popular, tamén lle corresponde fixar orientacións políticas. Así as cousas, é igualmente interesante incorporar a idea de participación política a estas funcións<sup>36</sup>.

Desde a perspectiva da fiscalización ordinaria da actuación do Goberno, algúns regulamentos de Parlamentos autonómicos xa previron a posibilidade de que se formulen preguntas aos membros do Goberno de iniciativa cidadá, aínda que estas deberán ser asumidas por algún deputado. Por exemplo, o Regulamento da Asemblea Rexional de Murcia introduciu as “preguntas de iniciativa popular”, pero restrinxidas a persoas xurídicas que representen “intereses sociais” e dirixidas xenericamente ao Consello de Goberno (art. 178); unha posibilidade que o Regulamento do Parlamento andaluz estende a calquera andaluz e ao resto de cidadáns residentes en Andalucía e permite que se dirixan ao Consello de Goberno ou a cada un dos seus membros (art. 165). En Canarias o Regulamento do seu Parlamento tamén prevé estas preguntas a favor de calquera cidadán residente no seu territorio, pero dirixidas tanto ao Goberno como aos seus membros, con excepción do presidente (art. 177).

En Galicia a mencionada Lei 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa lexislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia, destaca por introducir mecanismos non só para o

control cidadán do Goberno, senón tamén para a participación cidadá na función de dirección política. En concreto, prevé que calquera persoa xurídica ou que un grupo de dez cidadáns poidan presentar proposicións non de lei, que deberán ser subscribas por 2.500 persoas, ao modo das iniciativas lexislativas populares, e que, en calquera caso, deberán ser asumidas por un grupo parlamentario (art. 16). Así mesmo, considera que calquera cidadán ou persoa xurídica poida presentar preguntas parlamentarias que, como nos supostos vistos anteriormente, terán que ser asumidas por algún deputado (art. 17).

Máis alá, tamén se pode propor a constitución de foros que, con carácter máis ou menos formal, permitan a participación cidadá no debate de cuestións de actualidade política. É o caso, como se viu, do Portal de Transparencia que prevé o artigo 222 do Regulamento do Parlamento catalán, que vai máis alá de ofrecer información, e a través deste hase de dar participación aos cidadáns e ás entidades e grupos sociais nas distintas iniciativas parlamentarias, así como das propostas do pacto entre PSOE e PP de crear unha comisión de participación cidadá, e non só de peticións, e unha oficina que canalice a participación e colaboración cidadás. O Regulamento da Asemblea de Extremadura constituíu, neste sentido, un Consello extremeño de cidadáns e cidadás *“como foro de consulta para a participación cidadá”* (art. 271). E o artigo 110.bis do Regulamento das Cortes Valencianas considera a habilitación de medios tecnolóxicos para facilitar a participación cidadá que permitan facer chegar as opinións e observacións destes aos grupos parlamentarios. En sentido similar o Regulamento do Parlamento Vasco dispón que o sitio web do Parlamento deberá darlles a posibilidade aos cidadáns de enviar *“suxestións e achegas publicamente e coñecer o resultado destas”* (art. 110). En definitiva, como en doutrina suxeriu o profesor Garrorena, para paliar que a relación representativa se converta nunha *“relación baleira de relación”*, *“nunha simple metáfora”*, resulta interesante propor a creación de *“espazos periódicos de comunicación institucionalizada entre electores e elixidos que fagan habitual esa necesaria práctica democrática”*, e que lles permitan aos electores exercer unha auténtica función crítica máis alá da votación puntual<sup>37</sup>.

Isto lévanos, segundo advirte este autor nun xuízo aquí compartido, a facer unha proposta crítica con respecto á posibilidade de estender a participación democrática aos mecanismos extraordinarios de exixencia de responsabilidade política. Por exemplo, no seu programa electoral de 2016, Podemos propuña introducir instrumentos como o revogatorio por incumprimento do programa electoral e a revogación de cargos públicos. Trátase de mecanismos que, ao meu entender, poden xerar inestabilidade, alporizan o panorama político ao reducir as posibles respostas a unha votación que permite poucos matices, e non contribúen a crear ese espazo de deliberación e reflexión crítica que exige unha democracia plural. En palabras do profesor Garrorena, ao que me permito citar extensamente: *“os que pensan deste xeito [propondo que os electores poidan impor instrucións imperativas aos seus elixidos ou que poidan revogar o seu mandato] teñen máis na cabeza a idea de facer caer os gobernantes e de provocar novas eleccións que o desexo de dotar de contidos realmente efectivos a relación representativa, cando ao meu xuízo é iso segundo o que importa e no que, polo tanto, habería que pór todos os esforzos. Penso así porque estou de acordo con Habermas cando di que o elector debe estar en condicións de asegurar unha función crítica. E, no meu sentir, esa función crítica non se asegura porque exista unha nova votación, isto é, porque se habilite un novo minuto para votar”*<sup>38</sup>.



## 4 CONCLUSIÓN

Vivimos un momento clave; a sociedade española reclama unha rexeneración, cambios e reformas no funcionamento das nosas institucións. E creo que debemos ser capaces de dar respostas en sede académica pero, sobre todo, política. Unha resposta que será clave para soste o marco constitucional de 1978 cuxas bases, aquelas “decisións políticas fundamentais” sobre as que se erixiu o noso modelo de convivencia, considero que manteñen plena vixencia: un Estado social e democrático de dereito que reconece a liberdade, a igualdade, a xustiza e o pluralismo político como os seus valores superiores (art. 1 CE).

Neste traballo fíxose unha discreta achega desde a limitada posibilidade que poden ofrecer os regulamentos parlamentarios para introducir novos mecanismos que axuden á revitalización do noso parlamentarismo, na dobre perspectiva de reforzar a dimensión do Parlamento como contrapoder e de dotar de vigor a súa condición representativa. Por iso se deixaron fóra de estudo outras medidas que poderían alcanzarse a través de reformas nos regulamentos parlamentarios e que coaduxerían a ese fin último de revitalizar o funcionamento do noso Parlamento pero que desbordan os dous eixes aquí analizados. Entre outras, como estudou Piedad García-Escudero, pódense formular melloras na función lexislativa –reforzando o papel dos relatorios parlamentarios, repensando a necesidade de validar como leis os decretos lei ou establecendo sistemas de avaliación das leis...–; como tamén cabe traballar a prol dunha maior transparencia, coa creación dun rexistro de organizacións sociais e representativas de intereses ante as Cortes Xerais<sup>39</sup>; e, mesmo, débese apostar por unha ética no exercicio parlamentario que pode positivarse, máis alá das normas de incompatibilidade e de conflitos de intereses, nun código ético de conduta dos parlamentarios e dos *lobbies*<sup>40</sup>.

En calquera caso, debemos ser conscientes de que a rexeneración democrática e a mellora das nosas institucións non se pode conformar con introducir pequenos cambios na letra dunha lei. Máis aínda, debemos recoñecer que hai reformas que o dereito pode asumir, pero outras que non. Como concluíu o profesor Garrorena: “a rexeneración da democracia depende, antes que do dereito da maior ou menor solidez da sociedade civil, do grao e da condición da cultura política que chegaran a adquirir os seus cidadáns e, en última instancia, do tipo de moral colectiva que a dita sociedade posúa”<sup>41</sup>. Unha tarefa na que todos, cidadáns e actores políticos, temos que empeñarnos.

## 5 BIBLIOGRAFÍA

- Alzaga Villaamil, O. *et al.* 2012. *Derecho político español*, Vol. II, 5ª ed. Madrid: Ed. Universitaria Ramón Areces,
- Aragón Reyes, M. 2005. «Gobierno y forma de gobierno: problemas actuales», en M. Aragón Reyes e A. Gómez Montoro (coords.), *El Gobierno. Problemas constitucionales*. Madrid: CEPC, 27-68.
- Berretta, P. 1985. «Il referendum abrogativo nello sviluppo della prassi», *Quaderni costituzionali*, 2, 367 e ss.
- Galindo Elola-Olaso, F. 2012. «Título II. De los Grupos Parlamentarios», en M.R. Ripollés Serrano, *Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid: Congreso de los Diputados, 183-225.
- García Pelayo, M. 1986. *El Estado de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- García Roca, J. 1997. «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario [y a la luz del artículo 23.2 de la Constitución]», en *Problemas actuales del control parlamentario. VI Jornadas de Derecho parlamentario*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- García-Escudero Márquez, P. 2011. «El parlamentario individual en un Parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», *Teoría y Realidad Constitucional*, 28, 205-242.

- García-Escudero Márquez, P. 2015. «Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, 171-216.
- Garrorena Morales, A. 2015. *Escritos sobre la democracia*. Madrid: CEPC.
- González Ayala, M.D. 1988. «El referéndum abrogativo: un instituto de democracia directa en el sistema de gobierno representativo-parlamentario italiano (una difícil adaptación del mismo)», *Anuario de la Facultad de Derecho*, 6, 87-120.
- Kelsen, H. 2006. *Esencia y valor de la democracia*. Oviedo: KRK.
- López Aguilar, J.F. 1991. *Minorías y oposición en el parlamento. Una aproximación comparada*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Luciani, M. 2005. «Art. 75. Il referendum abrogativo», *Commentario della Costituzione*, fundado por G. Branca e continuado por A. Pizzorusso. Bologna-Roma: Zanichelli.
- Presno Linero, M.A. 2016. «La democracia participativa como instrumento de impulso, deliberación y control», en J.L. Cascajo Castro e A. Martín de la Vega, *Participación, representación y democracia*. Valencia: Tirant lo Blanch, 201-234.
- Rodríguez-Aguilera de Prat, C. 1988. «Los efectos del referéndum abrogativo en el sistema político italiano», *Revista de Estudios Políticos*, 59, 107-154.
- Rubio Llorente, F. 2014. «Defectos de forma», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 100, 133-165.
- Sánchez Navarro, A. 1995. *Las minorías en la estructura parlamentaria*. Madrid: CEPC.
- Sánchez Navarro, A. 1997. *La oposición parlamentaria*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Tajadura Tejada, J. 2014. *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España [informe Funciva]*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Volpi M. 1997. «Referendum nel diritto costituzionale», *Digesto. Appendice delle Discipline pubblicistiche*, vol. II. Turín: Utet.

## NOTAS

- 1 Segundo sintetiza o profesor Manuel Aragón, “a forma de Estado en España é a do Estado democrático (art. 1 da CE) e autonómico (art. 2 da CE). A forma de goberno é a parlamentaria monárquica (arts. 1.3, 56, 64, 99 e 108-115, principalmente). En relación, pois, coa forma de goberno [...] hai que decidir que se trata, pois, dun sistema parlamentario, onde o Goberno debe gozar da confianza do Parlamento no que a Xefatura do Estado a posúe un Rei, que, como todo Rei parlamentario, carece de poderes propios” (Aragón Reyes, 2005: 27-28).
- 2 Kelsen, 2006: 90.
- 3 Tajadura Tejada, 2014: 171.
- 4 A lóxica partitocrática leva a que os partidos políticos copen as estruturas do Estado e, aínda máis, que se estendan mesmo a outros corpos sociais (pénsese, por exemplo, no control político de asociacións ou sindicatos que pasaron a ser monicreques duns partidos ou outros), independizándose do interese dos electores para acabar impondo o do propio partido. Como advirte Alzaga Villaamil, 2012: 305: “A democracia parlamentaria, que atopa a súa razón de ser na idea nutricia da representatividade, parece condenada irremisiblemente a sustentarse nos partidos políticos e a gran pregunta que deben responder os demócratas do noso tempo é de tan simple enunciado como de complexa resposta. Operan os partidos en función do gran principio da representación da sociedade ante as instancias políticas?, ou pola contra, son meras máquinas neocaciquís de control da sociedade desde o poder político?”. Suxestiva e imprescindible lectura sobre estas cuestións é García Pelayo, 1986.
- 5 Cfr. Garrorena Morales, 2015: 187-188, sobre a crise actual da democracia representativa e os seus signos máis evidentes.
- 6 Garrorena Morales, 2015: 185.
- 7 Cfr. García-Escudero Márquez, 2015: 172, e Garrorena Morales, 2015: 188 e ss.
- 8 Así, García-Escudero Márquez, 2015: 175-181.
- 9 Garrorena Morales, 2015: 198-199.
- 10 Así, Galindo Elola-Olaso, 2012: 185.
- 11 Rubio Llorente, 2014: 138.
- 12 Rubio Llorente, 2014: 140.
- 13 García-Escudero Márquez, 2011: 675, e 2015: 181.
- 14 Entre outros, véxase en especial García-Escudero Márquez, 2011: *in toto*, e 2015: 179 e 184 e ss.; García Roca, 1997: *in toto*; Rubio Llorente, 2014: 144; ou Tajadura Tejada, 2014: 173-176.
- 15 Tajadura Tejada, 2014: 174.
- 16 Así, García-Escudero Márquez, 2015: 184 e Rubio Llorente, 2014: 145.
- 17 Tajadura Tejada, 2014: 175 e tamén García-Escudero Márquez, 2015: 189.
- 18 Aragón Reyes, 2005: 40.

- 19 Texto do conflito de atribucións entre o Congreso dos Deputados e o Congreso, interposto o 2 de xuño de 2016, con sinatura da letrada das Cortes Xerais dona Paloma Martínez Santa María, p. 21.
- 20 Tajadura Tejada, 2014: 176. A este respecto, véxanse tamén recentemente Garrorena Morales, 2015: 201, e García-Escudero Márquez, 2015: 188. De forma máis extensa, Sánchez Navarro, 1995 e 1997, e López Aguilar, 1991.
- 21 Neste sentido considero que, aínda que se recoñeza que o artigo 23 CE recoñece uns dereitos de configuración legal, non sería constitucionalmente lexítimo privar de forma absoluta ningún parlamentario destes mecanismos de control. Iso porque cabe formular que os deputados que no seu día conformaron a maioría para investir un presidente queiran exercer un control sobre este e reclamar información sobre as súas actuacións, como previo mesmo a exixir a responsabilidade política.
- 22 Garrorena Morales, 2015: 201-202.
- 23 Cfr. Garrorena Morales, 2015: 201-202, Tajadura Tejada, 2014: 176, e García-Escudero Márquez, 2015: 188-189.
- 24 A posibilidade de que nas sesións plenarias se ampliase o número de preguntas da oposición, en particular as dirixidas ao presidente do Goberno, e que puidesen presentarse sen formulación nin notificación previa, estaban previstas no Acordo para un goberno reformista e de progreso, subscrito entre o PSOE e Cidadáns. O programa electoral do PSOE tamén previa a presentación de preguntas orais en Pleno sen formulación previa e que delas a metade fosen formuladas sen previa notificación á presidencia.
- 25 A posibilidade de crear un órgano encargado de facer un seguimento das mocións e das proposicións non de lei foi incluída no programa electoral do PSOE para as eleccións celebradas en 2016.
- 26 Por exemplo, en Alemaña (art. 44.1 da Lei fundamental de Bonn) ou Portugal (art. 178.4 da Constitución da República Portuguesa); e en Castela e León (art. 50 do Regulamento das Cortes de Castela e León) e Cataluña (art. 66.1 do Regulamento do Parlamento de Cataluña).
- 27 Cfr. Escudero Márquez, 2015: 187-188.
- 28 Presno Linero, 2016: 201.
- 29 Presno Linero, 2016: 231-232.
- 30 Sobre esas cuestións véxanse, entre outros, Escudero Márquez, 2015: 206-211, e Presno Linero, 2016: 222-231.
- 31 Cfr. Presno Linero, 2016: 222-227.
- 32 Cfr. SSTC 101/1983, 118/1988 e 119/1990.
- 33 Cfr. Presno Linero, 2016: 213-222.
- 34 Na nosa doutrina, poden verse, aínda que xa distantes no tempo, os traballos de González Ayala, 1988 e de Rodríguez-Aguilera de Prat, 1988. En Italia, entre outros moitos, cfr. Luciani, 2005, Berretta, 1985 e Volpi, 1997.
- 35 Presno Linero, 2016: 228-230. Cita en p. 230.
- 36 Cfr. Escudero Márquez, 2015: 210-211.
- 37 Garrorena Morales, 2015: 205-206.
- 38 Garrorena Morales, 2015: 206. A este respecto véxase tamén European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the imperative mandate and similar partices*, adoptado o 14 de marzo de 2009.
- 39 Entre outras, pode verse a este respecto a Proposición de Lei integral de loita contra a corrupción e protección dos denunciante presentada polo grupo parlamentario de Cidadáns o 20 de setembro de 2016 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* do 23 de setembro de 2016, n. 33-1).
- 40 García-Escudero Márquez, 2015: 181-186, 193-206 e 215-216.
- 41 Garrorena Morales, 2015.