

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 ayudante doctor de Derecho Constitucional
Universidad 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 traballo plantea a posibilidade 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 La revitalización del Parlamento y de los parlamentarios individuales en su dimensión como contrapoder. 2.1 Reforzar la posición individual del parlamentario. 2.2 Incorporar me-

canismos preferentes de control parlamentario a favor de la oposición. 3 Participación ciudadana en las funciones del Parlamento para una regeneración política. 3.1 Mejora de la participación ciudadana en la función legislativa. 3.2 Posibilidades de participación ciudadana en el control parlamentario al Gobierno y en la dirección política. 4 Conclusión. 5 Bibliografía.

1 INTRODUCCIÓN

La Constitución española de 1978 reconoce como forma de Estado la del Estado democrático y autonómico (arts. 1.1 y 2 CE), y como forma de gobierno la monarquía parlamentaria (art. 1.3 CE)¹. Ello sitúa al Parlamento, en el caso español bautizado como Cortes Generales, en la posición central del tablero político. Estas *“representan al pueblo español”* (art. 66.1 CE) y de las mismas va a derivar la confianza del propio Gobierno (art. 99 CE), a cuyo control y fiscalización queda sometido (art. 66.2 CE). Lo cual exige un notable dinamismo en el funcionamiento del sistema político y un continuo equilibrio entre poderes y contrapoderes institucionales y sociales.

Sin embargo, la *“fatiga del parlamentarismo”* que había observado el propio Kelsen es evidente hoy día². Puede concluirse, con Tajadura Tejada, que nos encontramos con *“[u]na forma de gobierno parlamentaria excesivamente racionalizada y una organización interna de sus cámaras también muy determinada por la importancia de los grupos parlamentarios como sujetos políticos centrales, [que] han hecho que el Parlamento quede en manos del poder ejecutivo y de los partidos políticos”*³. A esta esclerosis del funcionamiento del parlamentarismo, capturado por la lógica partitocrática⁴, cabe añadir el crecimiento en la población de un sentimiento de desconfianza hacia los políticos que se ha expresado en consignas como *“no nos representan”* y en las exigencias de *“más democracia”*⁵ que fueron clave en el Movimiento del 15-M.

Se presenta, por tanto, una crisis del parlamentarismo que, en realidad, cuestiona la propia democracia representativa. Y es que, la triada democracia-participación-representación, donde esta última variable ocupa, como advierte el profesor Garrarena, una posición determinante, ya que a ella le corresponde *“organizar la participación y realizar la democracia”*⁶, quiebra ante la desconfianza que surge entre representantes y representados. Esta situación no es inédita, pero sí es actual. Ni es nuevo el debate y el cuestionamiento del parlamentarismo, ni es nuevo que se busque llevar la política a las calles y se saque de la sede parlamentaria⁷, por más que ahora concurren circunstancias antes no presentes y deban buscarse nuevas respuestas. Pues bien, el déficit que se observa en nuestra democracia representativa, y en particular en el funcionamiento del propio Parlamento, puede desglosarse en cuatro planos, siguiendo a Piedad García-Escudero: a) el plano electoral, b) el déficit de democracia participativa; c) el divorcio entre Parlamento y sociedad; y d) la relación entre representantes y representados⁸.

De todos ellos, a los efectos del presente trabajo, nos interesará abordar los tres últimos, articulados en torno a dos cuestiones, aunque de manera circunscrita a su relación con los reglamentos parlamentarios. Por un lado, *¿cómo lograr reforzar el peso del Parlamento como poder o, mejor, como contrapoder, a través de los reglamentos parlamentarios?* En España hemos logrado gobiernos estables, pero ¿a qué precio? Y, por otro lado, *¿qué instrumentos podemos introducir en los reglamentos parlamentarios para que nuestro Parlamento recupere su vigor auténticamente “representativo”?* O, más allá, *¿qué posibilidades ofrecen los reglamentos parlamentarios para profundizar en el paradigma de una democracia participativa?* Parece necesario afrontar cómo recomponer los lazos en el actual divorcio entre Parlamento y sociedad; estudiar qué mecanismos

pueden ayudar a revitalizar la relación entre representantes y representados, desde la perspectiva, como se ha dicho, de la reforma de los reglamentos parlamentarios. Estos son mucho más que una fuente normativa con notables peculiaridades como tal, son más que un conjunto de reglas procedimentales de derecho parlamentario; los reglamentos parlamentarios vertebran el día a día de la vida parlamentaria y, como se tratará de demostrar, pueden servir de cauce para incorporar mecanismos regeneradores de nuestra democracia.

2 LA REVITALIZACIÓN DEL PARLAMENTO Y DE LOS PARLAMENTARIOS INDIVIDUALES EN SU DIMENSIÓN COMO CONTRAPODER

Como ha diagnosticado el profesor Garrorena, una de las causas profundas de la crisis del sistema representativo es, precisamente, la identificación “de la representación como “poder” y no como “contrapoder””, de tal manera que a diferencia de las asambleas medievales, en las que el Parlamento actuaba como contrapeso del rey que ostentaba el poder, con el Estado constitucional el Parlamento se erigió en un auténtico poder, siendo “a la vez, nuestra representación ante el poder y ese mismo poder ante el que tendríamos que estar representados”⁹. Por este motivo, como terapia, siguiendo la formulación del mencionado profesor, debe plantearse cómo lograr que el Parlamento vuelva a asumir su posición como contrapoder.

A este respecto se pueden plantear dos líneas de actuación: por un lado, reforzar la posición del parlamentario individual, y, por otro, dotar de instrumentos propios a la oposición para que pueda ejercer eficazmente la función de control al Gobierno. Comencemos así a desgranar cada una de ellas.

2.1 Reforzar la posición individual del parlamentario

Si se analiza la posición actual de los parlamentarios, esta es francamente débil y se encuentra subordinada al grupo parlamentario que, en definitiva, es la correa de transmisión del propio partido político y constituye el eje en torno al que termina por girar el funcionamiento de las Cámaras¹⁰. Como ha expresado Rubio Llorente, “[e]l Parlamento no es hoy, como en su imagen ideal, un cuerpo integrado por representantes individuales que actúan con plena libertad y no están sujetos a mandato imperativo alguno, sino por grupos cuya voluntad se impone a la de sus miembros”¹¹. Por ello se advierte la conveniencia de reforzar la posición individual de los parlamentarios para que estos puedan contar con iniciativa propia, en un adecuado equilibrio con la necesaria función de los grupos parlamentarios que, por otro lado, garantizan la estabilidad política y dotan de una cierta unidad de acción imprescindible para el orden de los actuales partidos de masas que sostienen el pilar representativo de nuestra democracia como “cauces, si no únicos, sí fundamentales de la relación entre la sociedad y el Estado”¹². Se trata, por tanto, de lograr la “cuadratura del círculo”, fortaleciendo el papel del parlamentario individual “sin privar del necesario protagonismo a los grupos parlamentarios”¹³.

A este respecto, según ha apuntado un sector doctrinal, se podría explorar la reforma de los reglamentos parlamentarios para atribuir facultades a los parlamentarios sin necesidad de la firma del correspondiente grupo¹⁴. Así, se puede estudiar, entre otras posibilidades, atribuir un “derecho de iniciativa a todos y cada uno de los parlamentarios en los distintos procedimientos de las Cámaras”¹⁵, y más en concreto, en el desarrollo de la función legislativa, se podría plantear que los parlamentarios pudieran presentar enmiendas a los textos legislativos sin necesidad

de la firma del portavoz del grupo parlamentario, dando voz a los mismos en las comisiones para su defensa y poniendo en valor el debate en esta última más que en la ponencia¹⁶. O, desde la perspectiva del control al Gobierno, también aquí se pueden suprimir algunos filtros, como es la exigencia de previo conocimiento del grupo parlamentario en las solicitudes de acceso a la información de las administraciones públicas (art. 7 Reglamento del Congreso y 20.2 Reglamento del Senado), y se puede estudiar el establecimiento de turnos para que los parlamentarios puedan defender sus iniciativas (interpelaciones, preguntas orales, etc.) a título individual¹⁷. A nivel político estas propuestas también han tenido una cierta acogida y, por ejemplo, el PSOE recogió en su programa electoral en 2015 potenciar el papel del parlamentario individual y también en el acuerdo con Ciudadanos se preveía, entre otras medidas, que los parlamentarios pudieran intervenir después de los portavoces en los debates.

2.2 Incorporar mecanismos preferentes de control parlamentario a favor de la oposición

El segundo de los aspectos que podrían coadyuvar a dotar de sentido a la dimensión del Parlamento como contrapoder sería incorporar mecanismos que permitan a las minorías parlamentarias ejercer una efectiva labor de oposición y de fiscalización al Gobierno. Se reforzaría así, según distingue Aragón Reyes, las posibilidades de ejercer un control “en” el Parlamento –y no “por” el Parlamento–¹⁸. Como se expresaba en el conflicto de atribuciones de competencias interpuesto por el Congreso de los Diputados, “no puede desconocerse que, así como el principio mayoritario propio de los sistemas democráticos conlleva que las leyes sean producto de las fuerzas mayoritarias que de este modo ejercen la potestad legislativa, en el caso de la función de control, siendo la titularidad de las Cámaras en su conjunto, el ejercicio real corresponde a la minoría. Ello no impide que los diputados y senadores de la mayoría no puedan, por ejemplo, formular preguntas o interpelaciones, pero el verdadero acento de la función de control hay que situarlo en la oposición”¹⁹.

En este sentido se ha planteado la posibilidad de reconocer un estatuto de la oposición que sitúe en una “situación preferente de dichos parlamentarios [los que conforman la oposición] a la hora de poner en marcha procedimientos de control”²⁰. Este estatuto preferente considero que podría lograrse mediante reformas en los reglamentos parlamentarios, siempre y cuando no se restringieran totalmente las posibilidades de intervención a los diputados de la mayoría, ello porque, según la interpretación que ha ofrecido el Tribunal Constitucional, los diferentes mecanismos de control se integran en el *ius in officium* de todos los parlamentarios (entre otras, SSTC 117/2002, de 14 de octubre; 208/2003, de 1 de diciembre; y 89/2005 y 90/2005, de 18 de abril)²¹. No obstante, puede compartirse con el profesor Garrorena que la mejor alternativa sería optar por un auténtico “*Estatuto constitucional de las minorías*”, dirigido “a constituir a la oposición en un auténtico poder del Estado, ese poder al que le quedaría constitucionalmente encomendada la tarea de operar como contrapoder”²².

En cuanto a las concretas medidas que podrían adoptarse, se han planteado, entre otras²³: reservar órdenes del día a la oposición, o que se prioricen las preguntas orales de la oposición o se restrinjan del partido en el Gobierno, o que se puedan formular preguntas sin que los miembros del Gobierno las conozcan previamente²⁴. También se ha propuesto reforzar el derecho de acceso de la minoría a documentos y expedientes y sistemas de amonestación públicos a la Administración que no responda a las solicitudes de información, la posibilidad de incorporar

instrumentos específicos de seguimiento de ciertas actuaciones (por ejemplo, del programa de gobierno presentado en la investidura parlamentaria) o de las mociones y proposiciones no de ley²⁵; o que se aprueben mociones de la minoría o que se creen comisiones de investigación a petición de una minoría parlamentaria como ocurre en otros países y en algunas comunidades autónomas²⁶. Además, cabe la posibilidad de replantear los instrumentos de control ya existentes (preguntas, interpelaciones y mociones) para dotar de mayor dinamismo a los debates parlamentarios²⁷.

3 PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO PARA UNA REGENERACIÓN POLÍTICA

Otro aspecto en el que se podría mejorar para dinamizar las funciones parlamentarias a través de las correspondientes reformas de los reglamentos es precisamente la participación ciudadana. Cabe en este sentido preguntarse cómo puede avanzarse en el paradigma de la democracia participativa, reconociendo la misma, como ha descrito el profesor Presno Linera, como “instrumento de impulso, deliberación y control”²⁸. La democracia participativa, siguiendo al mencionado profesor, “se contrapone a la democracia inactiva, donde el papel del ciudadano se limita a la intervención en el proceso de selección de los representantes. En sociedades como la española, con una progresiva concienciación política de la ciudadanía, es incongruente limitar la intervención política de esos ciudadanos a los procesos electorales”²⁹.

Así entendida, la participación ciudadana se puede estimular tanto en relación con la función legislativa como con la función de control al Gobierno del Parlamento³⁰. Y, para ello, no sólo el derecho comparado a nivel internacional ofrece respuestas interesantes sino también en el ámbito autonómico se encuentran iniciativas interesantes que, con carácter general, pueden englobarse en el genérico concepto de “Parlamento abierto”. Procedamos, por tanto, a estudiar algunas de esas propuestas.

3.1 Mejora de la participación ciudadana en la función legislativa

El derecho de los ciudadanos a participar en la elaboración de las leyes, concreción del genérico derecho a participar en los asuntos públicos de forma directa, ha sido reconocido en algunos estatutos de autonomía y ha encontrado desarrollo en distintos reglamentos de parlamentos autonómicos. Así, por ejemplo, el Estatuto de autonomía de Cataluña afirma, en su artículo 29, apartado 4.º, que: “Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento”. Y, en desarrollo del mismo, el art. 222.1 del Reglamento del Parlamento catalán establece: “El Parlamento, por medio del Portal de la Transparencia y otros formatos electrónicos, si procede, debe adoptar las medidas necesarias para que los ciudadanos, entidades, organizaciones y grupos sociales participen y colaboren en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley y las iniciativas parlamentarias en general”. En similares términos reconocen también este derecho, entre otros, el Estatuto de autonomía de Andalucía (art. 30.1.b), el Estatuto de autonomía de las Islas Baleares (art. 15.2.b) o el Estatuto de autonomía de Aragón (art. 15.2). Y a nivel reglamentario, por ejemplo, el Reglamento de las Cortes Valencianas incluye el deber de estas de desarrollar medios para posibilitar a los ciudada-

nos su participación en las actividades parlamentarias y, entre ellas, en las iniciativas legislativas (art. 110.bis.2).

A este respecto, entre las propuestas que ya se han ido acogiendo en algunas comunidades autónomas, destacan las audiencias parlamentarias abiertas a ciudadanos y a organizaciones sociales en las tramitaciones legislativas³¹. A nivel estatal los Reglamentos del Congreso y del Senado prevén esta posibilidad pero limitada en su sentido a lo que serían comparecencias de expertos, literalmente de *“personas competentes en la materia”* (art. 44 Reglamento del Congreso) y, más genéricamente, *“de otras personas para ser informadas sobre cuestiones de su competencia”* (art. 67 Reglamento del Senado). Sin embargo, de lo que se trataría ahora es de abrir las mismas a agentes sociales y colectivos, incluso a ciudadanos individuales, para que ellos también puedan hacer valer su voz directamente en el Parlamento. Así, por ejemplo, el Reglamento del Parlamento andaluz prevé la posibilidad de celebrar comparecencias informativas en el procedimiento legislativo ordinario en las que los diputados o los grupos parlamentarios propongan la comparecencia de *“los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate”* (art. 112.1). Y, en términos parecidos, se pronuncia también el Reglamento de la Asamblea de Extremadura (art. 164). En ambos casos, debe notarse que cabe la intervención de personas a título individual pero sólo con carácter excepcional. Más acertada parece la regulación recogida en el Reglamento del Parlamento catalán ya que reconoce que en estas audiencias podrán comparecer *“las organizaciones y los grupos sociales interesados”* y los *“expertos en la materia”* (art. 115.1); y, distinguiendo también entre expertos e interesados, puede verse el Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias (art. 67.1.f)). Ello porque, en mi opinión, debe distinguirse, como hacen estos preceptos, las comparecencias de los grupos sociales interesados, que pueden ofrecer información valiosa sobre sus intereses y sobre cómo puede afectarles una determinada regulación, de la comparecencia de los expertos, que abundarán en la calidad técnica de la iniciativa legislativa. En cuanto a la participación de ciudadanos, parece adecuado exigir que esta se canalice a través de grupos u organizaciones sociales, excluyendo o limitando su intervención individual a casos excepcionales. En este ámbito, una solución novedosa ha sido la aportada por el Reglamento de las Cortes Valencianas, que ha previsto la creación de una comisión especial de participación ciudadana, de carácter permanente no legislativo, pero en la que se da la posibilidad de *“analizar y contrastar opiniones entre los comparecientes, representantes de la sociedad civil, respecto de las iniciativas legislativas que proceda”* (art. 182.bis.2).

Un paso más allá supone dar la posibilidad a estos grupos u organizaciones sociales de presentar enmiendas al articulado de iniciativas legislativas. En este sentido, el Reglamento del Parlamento andaluz, por ejemplo, contempla la posibilidad de que los ciudadanos, *“a través de asociaciones representativas de sus intereses”*, puedan presentar enmiendas legislativas que no podrán ser *“de exclusivo interés personal”* y que, una vez admitidas formalmente, deberán ser asumidas por algún grupo parlamentario para su tramitación (art. 114.bis). En Valencia el reglamento de sus Cortes extiende esta posibilidad de enmendar a los valencianos directamente, y no sólo a través de asociaciones, pero mantiene que deban ser asumidas por un grupo parlamentario (art. 113.bis).

Una alternativa intermedia es la que se ha contemplado en Galicia, donde se aprobó la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, en la que, entre otros aspectos, se prevé la participación popular en la elaboración de las

leyes, permitiendo a los ciudadanos remitir “*sugerencias y aportaciones*” a la Mesa del Parlamento, las cuales serán entregadas a la ponencia encargada de elaborar el correspondiente informe legislativo (art. 15). No se concede, por tanto, un derecho de presentar enmiendas, pero se trata de una posibilidad cualificada a la pura audiencia parlamentaria. Ahora bien, sorprende que aspectos relacionados con la actividad parlamentaria y la participación ciudadana en esta sede hayan sido regulados por medio de ley autonómica y no en el correspondiente reglamento parlamentario, obviando la reserva material que se ha venido reconociendo a este último tipo de fuente normativa³².

Asimismo, tampoco conviene olvidar, como ha señalado entre otros Presno Linera, la oportunidad de revisar los mecanismos clásicos de participación ciudadana, aunque ello comporte la exigencia de una reforma constitucional³³. Cabría en este sentido reconsiderar la iniciativa legislativa popular –el número de firmas necesarias, las materias vedadas a este tipo de iniciativa o excluir la toma en consideración, entre otros aspectos–; y también puede ser interesante revisar la regulación del referéndum e, incluso, plantear la posibilidad de introducir mecanismos como el referéndum abrogativo o derogatorio siguiendo el modelo italiano³⁴, que puede “operar como un instrumento de control ciudadano de la labor legislativa”³⁵.

A nivel político algunas de estas medidas han tenido acogida en distintos programas electorales y de gobierno. Por ejemplo, en el Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso entre PSOE y Ciudadanos se contemplaba que se convirtiera la Comisión de Peticiones en una Comisión Permanente de Peticiones y Participación Ciudadana y que se creara una Oficina del Ciudadano para canalizar la participación y colaboración parlamentaria. Además, en relación con la función legislativa, también se preveía la posibilidad de crear un cauce específico de participación ciudadana en el procedimiento legislativo reconocido directamente a favor de los afectados y se planteaba la modificación de la iniciativa legislativa popular. En el programa electoral del Partido Popular a las elecciones celebradas en 2016 se preveía mejorar el procedimiento de elaboración de las leyes, abriéndolo a la participación de ciudadanos y organizaciones representativas. Y Podemos, por su parte, incluía en su programa electoral medidas más incisivas con cambios en la iniciativa legislativa popular y con la introducción de una iniciativa de veto popular y de una iniciativa de procesos deliberativos populares.

3.2 Posibilidades de participación ciudadana en el control parlamentario al Gobierno y en la dirección política

La segunda de las funciones primordiales del Parlamento en un modelo parlamentario es precisamente la de control al Gobierno, a la que cabría añadir su facultad de *indirizzo politico*, toda vez que al Parlamento, como sede de la representación popular, también le corresponde fijar orientaciones políticas. Así las cosas, es igualmente interesante incorporar la idea de participación política a estas funciones³⁶.

Desde la perspectiva de la fiscalización ordinaria de la actuación del Gobierno algunos reglamentos de Parlamentos autonómicos ya han previsto la posibilidad de que se formulen preguntas a los miembros del Gobierno de iniciativa ciudadana, aunque estas habrán de ser asumidas por algún diputado. Por ejemplo, el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia introdujo las “preguntas de iniciativa popular”, pero restringidas a personas jurídicas que representen “intereses sociales” y dirigidas genéricamente al Consejo de Gobierno (art. 178); una posibilidad que el Reglamento del Parlamento andaluz extiende a cualquier andaluz y al resto de

ciudadanos residentes en Andalucía y permite que se dirijan al Consejo de Gobierno o a cada uno de sus miembros (art. 165). En Canarias el Reglamento de su Parlamento también prevé estas preguntas a favor de cualquier ciudadano residente en su territorio, pero dirigidas tanto al Gobierno como a sus miembros, con excepción del presidente (art. 177).

En Galicia la mencionada Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia destaca por introducir mecanismos no sólo para el control ciudadano del Gobierno, sino también para la participación ciudadana en la función de dirección política. En concreto, prevé que cualquier persona jurídica o que un grupo de diez ciudadanos puedan presentar proposiciones no de ley, que deberán ser suscritas por 2.500 personas, al modo de las iniciativas legislativas populares, y que, en cualquier caso, deberán ser asumidas por un grupo parlamentario (art. 16). Asimismo, contempla que cualquier ciudadano o persona jurídica pueda presentar preguntas parlamentarias que, como en los supuestos vistos anteriormente, tendrán que ser asumidas por algún diputado (art. 17).

Más allá, también puede plantearse la constitución de foros que, con carácter más o menos formal, permitan la participación ciudadana en el debate de cuestiones de actualidad política. Es el caso, como se ha visto, del Portal de Transparencia que prevé el art. 222 del Reglamento del Parlamento catalán, que va más allá de ofrecer información, y a través del mismo se ha de dar participación a los ciudadanos y a las entidades y grupos sociales en las distintas iniciativas parlamentarias; así como de las propuestas del pacto entre PSOE y PP de crear una Comisión de participación ciudadana, y no sólo de peticiones, y una oficina que canalice la participación y colaboración ciudadanas. El Reglamento de la Asamblea de Extremadura ha constituido, en este sentido, un Consejo extremeño de ciudadanos y ciudadanas *“como foro de consulta para la participación ciudadana”* (art. 271). Y el art. 110.bis del Reglamento de las Cortes Valencianas contempla la habilitación de medios tecnológicos para facilitar la participación ciudadana que permitan hacer llegar las opiniones y observaciones de éstos a los grupos parlamentarios. En sentido similar el Reglamento del Parlamento Vasco dispone que el sitio web del Parlamento deberá dar la posibilidad a los ciudadanos de enviar *“sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas”* (art. 110). En definitiva, como en doctrina ha sugerido el profesor Garrorena, para paliar que la relación representativa se convierta en una *“relación vacía de relación”*, *“en una simple metáfora”*, resulta interesante plantear la creación de *“espacios periódicos de comunicación institucionalizada entre electores y elegidos que hagan habitual esa necesaria práctica democrática”*, y que permitan a los electores ejercer una auténtica función crítica, más allá de la votación puntual³⁷.

Lo cual nos lleva, según advierte este autor en un juicio aquí compartido, a hacer un planteamiento crítico con respecto a la posibilidad de extender la participación democrática a los mecanismos extraordinarios de exigencia de responsabilidad política. Por ejemplo, en su programa electoral de 2016 Podemos proponía introducir instrumentos como el revocatorio por incumplimiento del programa electoral y la revocación de cargos públicos. Se trata de mecanismos que, a mi entender, pueden generar inestabilidad, enconan el panorama político al reducir las posibles respuestas a una votación que permite pocos matices, y no contribuyen a crear ese espacio de deliberación y reflexión crítica que exige una democracia plural. En palabras del profesor Garrorena, al que me permito citar extensamente: *“quienes piensan de esta manera [proponiendo que los electores puedan imponer instrucciones imperativas a sus elegidos o que puedan revocar su mandato] tienen más en la cabeza la idea de hacer caer a los gobernantes*

y de provocar nuevas elecciones que el deseo de dotar de contenidos realmente efectivos a la relación representativa, cuando a mi juicio es eso segundo lo que importa y en lo que, por tanto, habría que poner todos los esfuerzos. Pienso así porque estoy de acuerdo con Habermas cuando dice que el elector debe estar en condiciones de asegurar una función crítica. Y, en mi sentir, esa función crítica no se asegura porque exista una nueva votación, esto es, porque se habilite un nuevo minuto para votar”³⁸.

4 CONCLUSIÓN

Vivimos un momento clave; la sociedad española reclama una regeneración, cambios y reformas en el funcionamiento de nuestras instituciones. Y creo que debemos ser capaces de dar respuestas en sede académica pero, sobre todo, política. Una respuesta que será clave para sostener el marco constitucional de 1978 cuyas bases, aquellas “decisiones políticas fundamentales” sobre las que se erigió nuestro modelo de convivencia, considero que mantienen plena vigencia: un Estado social y democrático de derecho, que reconoce la libertad, la igualdad, la justicia y el pluralismo político como sus valores superiores (art. 1 CE).

En este trabajo se ha hecho una discreta aportación desde la limitada posibilidad que pueden ofrecer los reglamentos parlamentarios para introducir nuevos mecanismos que ayuden a la revitalización de nuestro parlamentarismo, en la doble perspectiva de reforzar la dimensión del Parlamento como contrapoder y de dotar de vigor a su condición representativa. Por ello se han dejado fuera de estudio otras medidas que podrían alcanzarse a través de reformas en los reglamentos parlamentarios y que coadyuvarían a ese fin último de revitalizar el funcionamiento de nuestro Parlamento pero que desbordan los dos ejes aquí analizados. Entre otras, como ha estudiado Piedad García-Escudero, se pueden plantear mejoras en la función legislativa –reforzando el papel de las ponencias parlamentarias, repensando la necesidad de convalidar como leyes los decretos-ley o estableciendo sistemas de evaluación de las leyes...–; como también cabe trabajar en aras de una mayor transparencia, con la creación de un registro de organizaciones sociales y representativas de intereses ante las Cortes Generales³⁹; e, incluso, se ha de apostar por una ética en el ejercicio parlamentario que puede positivarse, más allá de las normas de incompatibilidad y de conflictos de intereses, en un código ético de conducta de los parlamentarios y de los *lobbies*⁴⁰.

En cualquier caso, debemos ser conscientes de que la regeneración democrática y la mejora de nuestras instituciones no puede conformarse con introducir pequeños cambios en la letra de una ley. Mucho más, debemos reconocer que hay reformas que el derecho puede asumir, pero otras que no. Como ha concluido el profesor Garrorena: “la regeneración de la democracia depende, antes que del derecho de la mayor o menor solidez de la sociedad civil, del grado y condición de la cultura política que hayan llegado a adquirir sus ciudadanos y, en última instancia, del tipo de moral colectiva que dicha sociedad posea”⁴¹. Una tarea en la que todos, ciudadanos y actores políticos, tenemos 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 y 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 y 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 y 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 y 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 Según sintetiza el profesor Manuel Aragón, “[l]a forma de Estado en España es la del Estado democrático (art. 1 CE) y autonómico (art. 2 CE). La forma de gobierno es la parlamentaria monárquica (arts. 1.3, 56, 64, 99 y 108-115, principalmente). En relación, pues, con la forma de gobierno [...] hay que decidir que se trata, pues, de un sistema parlamentario, donde el Gobierno ha de gozar de la confianza del Parlamento en el que la Jefatura del Estado la ostenta un Rey, que, como todo Rey parlamentario, carece de poderes propios” (Aragón Reyes, 2005: 27-28).
- 2 Kelsen, 2006: 90.
- 3 Tajadura Tejada, 2014: 171.
- 4 La lógica partitocrática lleva a que los partidos políticos copen las estructuras del Estado y, aún más, que se extiendan incluso a otros cuerpos sociales (piénsese, por ejemplo, en el control político de asociaciones o sindicatos que han pasado a ser peleles de unos partidos u otros), independizándose del interés de los electores para terminar imponiendo el del propio partido. Como advierte Alzaga Villaamil, 2012: 305: “La democracia parlamentaria, que encuentra su razón de ser en la idea nutricia de la representatividad, parece condenada irremisiblemente a sustentarse en los partidos políticos y la gran pregunta que han de responder los demócratas de nuestro tiempo es de tan simple enunciado como de compleja respuesta, ¿Operan los partidos en función del gran principio de la representación de la sociedad ante las instancias políticas? O, por el contrario, ¿Son meras máquinas neocaciquiles de control de la sociedad desde el poder político?”. Sugerente e imprescindible lectura sobre estas cuestiones es García Pelayo, 1986.
- 5 Cfr. Garrorena Morales, 2015: 187-188, sobre la crisis actual de la democracia representativa y sus signos más evidentes.
- 6 Garrorena Morales, 2015: 185.
- 7 Cfr. García-Escudero Márquez, 2015: 172, y Garrorena Morales, 2015: 188 y 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, y 2015: 181.
- 14 Entre otros, véase en especial García-Escudero Márquez, 2011: *in toto*, y 2015: 179 y 184 y ss.; García Roca, 1997: *in toto*; Rubio Llorente, 2014: 144; o Tajadura Tejada, 2014: 173-176.
- 15 Tajadura Tejada, 2014: 174.
- 16 Así, García-Escudero Márquez, 2015: 184 y Rubio Llorente, 2014: 145.
- 17 Tajadura Tejada, 2014: 175 y también García-Escudero Márquez, 2015: 189.
- 18 Aragón Reyes, 2005: 40.
- 19 Texto del conflicto de atribuciones entre el Congreso de los Diputados y el Congreso, interpuesto el 2 de junio de 2016, con firma de la Letrada de las Cortes Generales Dña. Paloma Martínez Santa María, p. 21.
- 20 Tajadura Tejada, 2014: 176. A este respecto, véanse también, recientemente, Garrorena Morales, 2015: 201 y García-Escudero Márquez, 2015: 188. De forma más extensa, Sánchez Navarro, 1995 y 1997, y López Aguilar, 1991.
- 21 En este sentido considero que, aunque se reconozca que el art. 23 CE reconoce unos derechos de configuración legal, no sería constitucionalmente legítimo privar de forma absoluta a ningún parlamentario de estos mecanismos de control. Ello porque cabe plantear que los diputados que en su día conformaron la mayoría para investir a un Presidente quieran ejercer un control sobre el mismo y reclamar información sobre sus actuaciones, como previo incluso a exigir la responsabilidad política.
- 22 Garrorena Morales, 2015: 201-202.
- 23 Cfr. Garrorena Morales, 2015: 201-202, Tajadura Tejada, 2014: 176, y García-Escudero Márquez, 2015: 188-189.
- 24 La posibilidad de que en las sesiones plenarias se ampliara el número de preguntas de la oposición, en particular las dirigidas al Presidente del Gobierno, y que pudieran presentarse sin formulación ni notificación previa, estaban previstas en el Acuerdo para un gobierno reformista y de progreso, suscrito entre el PSOE y Ciudadanos. El programa electoral del PSOE también preveía la presentación de preguntas orales en Pleno sin formulación previa y que de ellas la mitad fueran planteadas sin previa notificación a la presidencia.
- 25 La posibilidad de crear un órgano encargado de hacer un seguimiento de las mociones y de las proposiciones no de ley fue incluida en el programa electoral del PSOE para las elecciones celebradas en 2016.
- 26 Por ejemplo, en Alemania (art. 44.1 Ley Fundamental de Bonn) o Portugal (art. 178.4 Constitución de la República Portuguesa); y en Castilla y León (art. 50 Reglamento de las Cortes de Castilla y León) y Cataluña (art. 66.1 Reglamento del Parlamento de Cataluña).
- 27 Cfr. Escudero Márquez, 2015: 187-188.
- 28 Presno Linero, 2016: 201.
- 29 Presno Linero, 2016: 231-232.
- 30 Sobre esas cuestiones véanse, entre otros, Escudero Márquez, 2015: 206-211, y Presno Linero, 2016: 222-231.
- 31 Cfr. Presno Linero, 2016: 222-227.
- 32 Cfr. SSTC 101/1983, 118/1988 y 119/1990.
- 33 Cfr. Presno Linero, 2016: 213-222.
- 34 En nuestra doctrina, pueden verse, aunque ya distantes en el tiempo, los trabajos de González Ayala, 1988, y de Rodríguez-Aguilera de Prat, 1988. En Italia, entre otros muchos, cfr. Luciani, 2005, Berretta, 1985 y 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 véase también European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on the imperative mandate and similar partices*, adoptado el 14 de marzo de 2009.
- 39 Entre otras, puede verse a este respecto la Proposición de Ley integral de lucha contra la corrupción y protección de los denunciantes, presentada por el grupo parlamentario de Ciudadanos el 20 de septiembre de 2016 (*Boletín Oficial de las Cortes Generales* de 23 de septiembre de 2016, n. 33-1).
- 40 García-Escudero Márquez, 2015: 181-186, 193-206 y 215-216.
- 41 Garrorena Morales, 2015.