

CORRECCIONES PARTICIPATIVAS A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA

Guillermo Escobar Roca
Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Alcalá

SUMARIO: I. PLANTEAMIENTO. II. LLAMATIVOS ERRORES ARGUMENTATIVOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. III. QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN (APORTACIONES DE LA CIENCIA POLÍTICA). IV. LOS ELEMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN Y SU (TRISTE) DESARROLLO LEGISLATIVO. V. UN BREVE (Y DOBLE) EXCURSO AUTOBIOGRÁFICO. VI. LOS CANALES DE LA DELIBERACIÓN: EL EJEMPLO DEL PARLAMENTO: 1. Sistematización de los canales posibles de la deliberación. 2. La deliberación en los Parlamentos.

I. PLANTEAMIENTO

Se leen con frecuencia en la doctrina española del Derecho constitucional afirmaciones de este tipo: “Nuestra Constitución opta claramente por la democracia representativa, en detrimento de la democracia directa”. El Tribunal Constitucional viene a decir lo mismo, como después se verá. Sin embargo, pocas veces se demuestra este aserto, que quizás podría ser válido si se le antepusiera el inciso “según mi/ nuestra interpretación”. Ahora bien, tampoco se explicitan los métodos de interpretación que se utilizan para llegar a esa a mi juicio apresurada conclusión, lo que nos lleva a pensar que obedece a la *precomprensión* o a la concepción de la democracia profesada por sus autores. Posiblemente sea cierto que esa concepción de la democracia estaba en la mente del constituyente, que ciertamente no fue el pueblo español, sino los partidos de aquel entonces, pero el llamado *originalismo* no es el único método interpretativo, y posiblemente tampoco sea el mejor.

Este trabajo, adelanto de una investigación en curso más amplia, sostiene que resulta preferible una interpretación constitucional diferente, tendente a potenciar la democracia participativa o, más estrictamente, como iremos viendo, deliberativa. Explora una línea posible de mejora de la calidad de la democracia en España, potenciando uno de sus elementos más débiles, la participación ciudadana. Mi comunicación tiene un carácter provisional¹, de ahí la práctica ausencia de notas al pie; no obstante, al final se

¹ Por ello, rogamos a los evaluadores no se tenga en cuenta para la especie de premio que se anuncia en la web de este Congreso. No sé todavía si este trabajo culminará en forma de artículo o de libro, en todo caso le falta sobre todo la revisión comparada de la legislación autonómica, casi toda la apoyatura empírica, y un más acabado sustrato teórico. Lo advierto, no sea que el improbable lector de mi trabajo “El futuro de

incluye una selección básica de las referencias bibliográficas tenidas en cuenta. Mi objetivo final es de tipo prescriptivo (cómo *deberían* ser las cosas), poco habitual en los estudios jurídicos, que son básicamente descriptivos (o intentan presentarse como tales). No pretende, obviamente, una solución definitiva a nuestro déficit democrático, tantas veces criticado, sino aportar un grano de arena (que no obstante se pretende significativo y potente), teniendo en cuenta que la democracia es, para un constitucionalista, ante todo un principio (art. 1.1 CE), que como todos los principios, puede cumplirse “más o menos” (Robert Alexy), sin que pueda lograrse en toda su plenitud², lo que tampoco se pretende. “Promover”, “remover” y “facilitar” (expresiones todas ellas del art. 9.2 CE) evocan inequívocamente un camino hacia una meta a la que nunca se llega.

La comunicación se encuadra en la metodología, tampoco muy explorada en España, de la Teoría constitucional, si bien de una Teoría constitucional (disculpe el lector la redundancia), parafraseando a Konrad Hesse, “constitucionalmente adecuada”, es decir, no abstracta ni intemporal sino adaptada a la realidad española actual y concreta. Tiene en cuenta sobre todo el Derecho español vigente y formula propuestas de reforma del mismo. Se encontraría así finalmente a caballo entre la Teoría constitucional general y la Política jurídica. Se nutre, necesariamente, pero al modo de *disciplinas auxiliares* (sin llegar por tanto a la interdisciplinariedad), de las aportaciones de la Sociología política y jurídica y de la Ciencia política y de la Administración, sin olvidar alguna incursión en la Filosofía Política.

La comunicación parte de dos premisas, que no serán aquí desarrolladas ni demostradas, por existir ríos de tinta en la materia y un consenso doctrinal casi unánime a su favor. Primera (descriptiva): la crisis de la representación política, causada sobre todo por la persistencia del dogma clásico³ de la libertad (absoluta) del representante (hoy, en realidad, de los grupos parlamentarios) y la consiguiente inexistencia de cauces de

la dogmática de los derechos” (*Revista Catalana de Derecho Público*, nº 49, 2014) me acuse de incoherencia con mis postulados metodológicos de atender a la realidad social y explicitar y fundamentar mejor las opciones valorativas.

² Adelantamos nuestra coincidencia con Carlos De Cabo, autor siempre sugerente, aunque sea solo como revulsivo, cuando afirma: “pocos conceptos son susceptibles de un desarrollo tan rico, amplio y variado como el de democracia, y, a la vez, pocos han sufrido en el desarrollo y práctica constitucional un empobrecimiento y reducción tan notorios”: *Pensamiento crítico, constitucionalismo crítico*, Trotta, Madrid, 2014, p. 92.

³ Ángel Garrorena destaca bien esta “fidelidad de la teoría constitucional [del texto de 1978, debió decir, pues la teoría bien podría hacer otra lectura] de la representación a la concepción liberal del mandato”: *Derecho constitucional*, CEPC, Madrid, 2ª ed., 2013, pp. 135-136.

comunicación entre representantes y representados, dogma quizás explicable en los orígenes del mandato representativo (la democracia liberal burguesa de finales del siglo XVIII) pero injustificable hoy día. Segunda (propositiva): si lo anterior merece una valoración negativa, se defiende un complemento de la representación (nadie propone su sustitución) aumentando las formas de participación (directa). Sobre cuáles sean éstas, comienzan las discrepancias, pero antes de examinarlas y de tomar partido (lejos de nuestra intención adoptar la táctica del avestruz), se imponen algunas aclaraciones terminológicas y conceptuales. Muchas de las discrepancias en ciencias sociales no traen causa de diferencias de fondo sino de confusión en el uso de los conceptos. Es decir, como bien nos demostró Wittgenstein, no nos ponemos de acuerdo porque utilizamos las palabras en sentidos diferentes.

II. LLAMATIVOS ERRORES ARGUMENTATIVOS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El aserto “Nuestra Constitución opta claramente por la democracia representativa, en detrimento de la democracia directa” podría ser cierto si restringimos el concepto “democracia directa” a la iniciativa legislativa popular y al referéndum, mecanismos ciertamente tratados de forma cicatera en el texto de 1978 (y también en su desarrollo y práctica política), como destaca nuestra doctrina de forma casi unánime. Se olvida sin embargo que “democracia participativa” es algo más amplio que “democracia directa” y, sobre todo, que la CE reconoce un derecho fundamental (con el máximo nivel de garantías) a la participación política directa (literal) de los ciudadanos, prácticamente inédito en nuestro constitucionalismo histórico y en las Constituciones de nuestro entorno⁴. El dato es significativo: si la CE innova en este punto, el intérprete debe extraer necesariamente consecuencias de ello, so pena de vulnerar los principios de fuerza normativa de la Constitución (negándose eficacia autónoma a un precepto concreto) y concordancia práctica (centrándose en los preceptos que consagran la democracia representativa, sin coordinarlos con otros).

⁴ No aparece en las Constituciones alemana, italiana ni francesa. Tampoco en la II República. El único precedente es el art. 48.1 de la Constitución portuguesa de 1976, claramente inspirador de nuestro art. 23.1. Posteriormente, si bien no siempre mediante una norma clara de reconocimiento de derechos, aparece en buena parte de las Constituciones del Este de Europa: Bulgaria (art. 1.2), Eslovaquia (art. 30.1), Eslovenia (art. 3), Hungría (art. 2.2), Lituania (art. 4) o Polonia (art. 4.2).

“Participación política” (o “participación en los asuntos públicos”, que aquí entenderé como sinónimo) es un concepto utilizado sobre todo por la Ciencia política, pero con escasa precisión. También podría y debería ser un concepto (si es posible, no contradictorio con el anterior) de Derecho constitucional. El diálogo entre disciplinas se impone. La Constitución Española de 1978 (en adelante, CE) se refiere a ella como un derecho:

Artículo 23.1. Los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal.

Aunque de haberse utilizado la conjunción “y” (en vez de “o”) habría quedado más claro, considero que el precepto reconoce dos derechos, el de participación directa (que enlaza con el modelo de democracia directa) y el de participación “indirecta” (que enlaza con el modelo de democracia representativa). Aquí nos centramos en el primero, sin descuidar sus relaciones con el segundo. Sin embargo, nada más se dice en la CE sobre el alcance de la participación directa. Es evidente que este enigmático (por novedoso) derecho ha de tener algún contenido, y que dicho contenido no puede limitarse al ya reconocido por otros artículos de la misma CE: de ser así, el derecho a la participación directa, y el inciso textual que lo reconoce, serían mera retórica, y se presume que el constituyente, cada vez que habla, lo hace para dictar normas vinculantes, no para hacer literatura. De esta forma, sabemos lo que no es participar (delimitación negativa del concepto, por combinación de los principios interpretativos sistemático y de la especialidad): no es expresarse (art. 20.1 a), no es informarse (art. 20.1 d) y 105 b), no es reunirse (art. 21), no es asociarse (art. 22), no es votar (art. 23.2). Tampoco es presentar iniciativas legislativas (art. 87.3) ni votar en referéndum (art. 92). Tampoco equivale a la audiencia del artículo 105 ni a la participación en el jurado del artículo 125. Sin duda, todas estas facultades tienen que ver con el derecho a la participación directa pero el derecho fundamental del artículo 23.1 tiene que ser *algo más*; de lo contrario, el precepto sería literatura, una norma superflua, en el sentido de Kelsen.

Yerra así el Tribunal Constitucional cuando, en respuesta al recurso contra algunas limitaciones legales a la iniciativa legislativa popular, dice:

Establecido, pues, que los derechos de participación directa solo tienen el alcance que deriva del ordenamiento vigente, debe aceptarse igualmente que, en nuestro caso, el hecho de que ese ordenamiento excluya determinadas materias de la iniciativa legislativa popular no vulnera ningún principio ni regla constitucional. Nuestra Constitución en su art. 1.3 proclama la Monarquía

parlamentaria como forma de gobierno o forma política del Estado español y, acorde con esta premisa, diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa (STC 76/1994, FJ 3).

Esta Sentencia, además de confundir democracia directa con participación directa (los magistrados deberían realizar un curso elemental de Ciencia política), no resiste el paso del tiempo (han pasado 22 años) y se sitúa a espaldas, y aun en contra, de la Historia. El Tribunal sin embargo acaba de reiterar la tesis (STC 31/2015, FJ 3), aunque no sé si termina de creérsela del todo (condicionado, como estaba en este caso, por la necesidad política de mostrarse firme y sin fisuras ante el “desafío catalanista”). Desde la lógica argumentativa, la premisa de la que parte es falsa, pues contradice la esencia (o mejor dicho, el concepto asumido unánimemente por la Ciencia jurídica) misma de los derechos fundamentales, que implica dotarlos de un contenido propio, exclusivamente constitucional, antes y aun en contra, en su caso, de lo que diga la ley⁵: de no ser así, la Constitución sería una ley más y no serviría de nada (al menos, incumpliría su primera función, que es limitar –pero también obligar- al legislador). De otro lado, de una segunda premisa, que podría ser cierta (primacía de la democracia representativa), o al menos no radicalmente falsa, no puede hacerse derivar la conclusión que se afirma. El salto lógico (ilógico más bien) es evidente; reconstruyamos su razonamiento para que quede más claro:

En la CE priman los mecanismos de democracia representativa.

Luego:

Los mecanismos de democracia participativa son los que dice la ley.

En todo caso, el Tribunal no define en qué consiste la participación directa.

III. QUÉ ES LA PARTICIPACIÓN (APORTACIONES DE LA CIENCIA POLÍTICA)

Volvamos al plano de las definiciones. Si ni la CE ni su “supremo intérprete” definen el contenido del derecho a “participar [directamente] en los asuntos públicos”, debe hacerlo la doctrina. Ahora bien, resultaría pretencioso, adanista y poco operativo empezar desde

⁵ Es cierto que los derechos de participación exigen instrumentos legales para su ejercicio, más incluso que los derechos sociales de prestación (p. ej., en hipótesis un juez podría imponer a la Administración soluciones habitacionales a favor de una persona sin hogar, aunque la ley no las prevea, pero sería más difícil, aunque tampoco imposible, que impusiera a órganos de dirección política la celebración de audiencias públicas o referendos), pero también hay ejemplos de control de omisiones legislativas y sobre todo administrativas en ámbitos muy variados; al respecto, Guillermo Escobar Roca (dir.), *Derechos sociales y tutela antidiscriminatoria*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2012, pp. 613 y ss. y 693 y ss.

ceros. Haría bien el constitucionalista en echar un vistazo a lo escrito en Ciencia política, para ilustrarse un poco. *Merus legista, purus asinus*.

Antes de ello, conviene tener bien presente que la participación política es un derecho, y que lo escrito en Ciencia política no tiene en cuenta esta perspectiva, que es clave para el jurista. Interesa por tanto abrir un breve paréntesis sobre este peculiar punto de vista.

Para saber si tenemos o no derecho a algo no es suficiente con buscar en las normas, pues estas suelen ser abiertas y por tanto los contenidos de los derechos más o menos indeterminados. Es decir, de los textos que reconocen derechos pueden deducirse más o menos intereses y en esto básicamente consiste la interpretación, discutible por definición. Además, al uso jurídico del término “derecho” se superpone un uso más amplio, no incompatible con el anterior, y que podríamos denominar “uso ciudadano” o “uso ideal”: lo que la gente exige (moral social) o los profesores proponen (moral crítica). Los derechos se construyen día a día y los juristas no deberían dejar de lado las aspiraciones ciudadanas en su tarea de interpretar los derechos y dotarlos así de contenido concreto. El hermoso libro de Stefano Rodotà (*Il diritto di avere diritti*, 2012) adopta precisamente este planteamiento como leitmotiv.

Cuando hablamos de derechos podemos adoptar dos perspectivas, analizar las normas vigentes (punto de vista descriptivo) o proponer modelos ideales (punto de vista prescriptivo) y verificar después, en su caso, si las normas los recogen. La honestidad intelectual y el compromiso ciudadano exigen no inventar derechos que la norma no reconoce pero tampoco negar las posibilidades de desarrollo abiertas por la propia norma y que los ciudadanos demandan. Seguidamente hablaré sobre todo de derechos que no existen (en sentido jurídico) pero que podrían existir (derechos ideales), bien desde una futura concretización de las figuras que ya existen (interpretación evolutiva o actualización constitucional), bien desde la creación de figuras nuevas (reforma constitucional).

Para no perder el diálogo con la Ciencia política, retomemos un concepto ahora de moda en ella, el gobierno abierto. Los politólogos no suelen hablar de derechos, pero ¿podría hablarse de un “derecho al gobierno abierto”? Para empezar, hablamos de gobierno en minúsculas, es decir, “derecho a que se gobierne de forma abierta” (concepción funcional), no el derecho a una composición “abierta” del Gobierno con

mayúsculas (concepción estructural). Para continuar, gobernar y administrar son cosas distintas, de forma simplificada, respectivamente, dirigir (tomando decisiones, que muchas veces van más allá de la mera aplicación de normas) y gestionar (normalmente aplicando normas). Un “derecho a la buena administración” en cierto modo ya existe (está reconocido en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en algunos Estatutos de Autonomía) pero el “derecho al gobierno abierto” parece otra cosa, en todo caso más concreta.

¿Sería posible configurar en el futuro un derecho al gobierno abierto, igual que ya se está configurando un derecho a la buena administración?

No podemos renunciar a que se gobierne de otra manera. ¿Dónde radica la apertura de la acción de gobernar? En síntesis: que la acción de gobernar tenga en cuenta los intereses de los ciudadanos. Cuáles sean tales intereses no nos interesa. En esto radica en definitiva la democracia (formal), en un procedimiento de toma de decisiones que admita mayor o menor atención a la ciudadanía. Es decir, se gobernerà de forma más abierta si se atienden mejor las aspiraciones de los ciudadanos. Un gobierno cerrado sería entonces aquel que atendiera a la sola conciencia del gobernante, en una suerte de nuevo despotismo ilustrado (recuérdese la frase memorable: “he incumplido mi programa pero he cumplido con mi deber”, Mariano Rajoy) o a instrucciones ajenas al sentir de los ciudadanos, vengan de donde vengan (del partido, de los mercados o de instituciones supranacionales, por citar los tres poderes que con más evidencia influyen hoy en la acción de gobierno).

Un derecho al gobierno abierto no existe en nuestro ordenamiento pero sí podrían configurarse derechos que hicieran más abierta la forma de gobernar. Adoptaré al respecto el punto de vista de los modelos ideales para verificar después si encuentran reflejo en las normas vigentes en nuestro país.

Resumiendo: gobernar es decidir, gobernar de forma abierta es decidir teniendo en cuenta (no digo siguiendo) los intereses de los ciudadanos. En nuestro modelo (democracia representativa y de partidos) deciden los gobernantes, no los ciudadanos, y seguramente es inevitable que así sea. Ahora bien, los ciudadanos deberían poder influir “algo más” en las decisiones de los gobernantes, y ello en el día a día, no solo cada cuatro años. En democracia todos los poderes emanan del pueblo y ello exige comunicación recíproca y permanente. La “democracia avanzada” del Preámbulo de la Constitución

refleja esta idea: la democracia como principio que puede cumplirse “más o menos”. De la democracia tutelar de los partidos a la democracia de los ciudadanos hay un buen trecho por recorrer.

IV. LOS ELEMENTOS DE LA PARTICIPACIÓN Y SU (TRISTE) DESARROLLO LEGISLATIVO

Los derechos del gobierno abierto son sobre todo derechos de participación. Los derechos de participación son derechos-función, es decir, sirven tanto a los intereses particulares de sus titulares como a su contribución al funcionamiento de la democracia. Clarificar la democracia que queremos se convierte así en presupuesto del análisis de los derechos de participación. La más reciente de la teoría de los derechos insiste en las obligaciones correlativas. Aquí no queremos destacar solo esto sino ante todo la idea de responsabilidad. Los derechos fundamentales no son un capricho. Participar no es pedir por pedir, hablar por hablar, decidir para conseguir ventajas. Los “asuntos públicos” no son cualesquiera asuntos. Por ejemplo, en muchas solicitudes de información intuimos muchas veces el abuso; en la intervención en el debate público, el ejercicio antisocial de la expresión.

En síntesis, cualquier decisión consta de tres pasos sucesivos: la información, la deliberación y la decisión propiamente dicha. Veamos estos tres pasos en forma de derechos (ideales), asociados a la participación (en sentido amplio):

1. Información. Una buena decisión debe tener presente toda la información relevante. La democracia exige que esa información esté al alcance de los ciudadanos, no solo de los gobernantes. Democracia es participación pero no se puede participar (con responsabilidad) sin información previa. Las decisiones se apoyan en datos. Para ayudar a los gobernantes a decidir bien, los ciudadanos deben conocer esos datos antes de la decisión. El buen gobierno exige entonces un derecho a la transparencia, que es algo más que el tradicional derecho a la información: nuevos contenidos implican nuevos nombres. No es lo mismo que los ciudadanos puedan solicitar información a la Administración que la Administración esté previamente obligada a publicar determinados datos y los ciudadanos a exigir esta publicación.

La Ley 19/2013, llamada Ley de Transparencia (en adelante, LT), no reconoce un derecho a la publicidad activa. Es una obligación de la Administración sin un derecho

correlativo. El artículo 9.3 prevé sanciones en última instancia pero no es previsible que vayan a aplicarse. La LT reconoce un nuevo derecho a la información pública, bien distinto al de la Ley 30/1992. Aun así, la regulación es cicatera. Sirve más bien para controlar las decisiones ya adoptadas, no para ayudar al gobernante a adoptarlas. El Derecho administrativo clásico se preocupa sobre todo del control posterior a la decisión. Una democracia avanzada exige participación, léase de momento información, antes a la decisión.

2. Deliberación. Una buena decisión debe estar precedida de la discusión con los interesados o implicados en ella. El gobierno abierto exige entonces un derecho al debate público, que es algo más que el tradicional derecho a la libertad de expresión. No estamos refiriéndonos a las deliberaciones de los órganos colegiados (que, curiosamente, suelen ser secretas) sino a la necesidad de escuchar las voces de los ciudadanos antes de que los gobernantes tomen las decisiones que solo a ellos corresponden.

Hablar libremente es condición necesaria pero no suficiente para una democracia de calidad. El proceso democrático exige normas y procedimientos. Las normas deberían reconocer algo más que la faceta negativa de la libertad de expresión, deberían prever cauces institucionales para que en determinadas materias pudiera escucharse la opinión, relativamente ordenada, de los ciudadanos. Sin regulación tenemos una anárquica amalgama de voces dispersas que no se escuchan entre sí.

Las normas ya lo prevén en algunos procedimientos administrativos pero (todavía) con demasiados tintes de trasnochado corporativismo y escasa virtualidad en la práctica. Para el Derecho administrativo español vigente participar (en sentido estricto, como algo añadido a la mera información) implica lo mínimo, únicamente expresarse (realizar alegaciones en la terminología del Derecho administrativo), nunca decidir. El concepto de Sánchez Morón nos sirve, por realista y descriptivo: “entendemos por participación del ciudadano en la Administración aquellos supuestos en que los ciudadanos directamente o las asociaciones que defienden y promueven sus derechos e intereses, ejercen una *actividad tendente a influir en la adopción y el contenido de decisiones de trascendencia colectiva*”.

Participación siempre hubo y habrá, pero históricamente sin publicidad y con protagonismo de los grupos de interés con mayor poder económico. Un escalofriante

Informe de Transparencia Internacional revela datos muy significativos⁶. Recientemente tenemos sin embargo algunas novedades legislativas, de entre las que destaco la apertura del procedimiento de elaboración de reglamentos a la participación ciudadana (art. 26 de la Ley 50/1997, del Gobierno, reformado por Ley 40/2015, en vigor desde el 2 de octubre de 2016). Aun a falta de revisar la aplicación (solo seis meses todavía) y eficacia de esta nueva normativa, mucho nos tememos que va a convertirse en una nueva formalidad, escasamente útil. En síntesis, permite publicar opiniones en Internet, y esto no es auténtica deliberación. Sirva aquí la amplia literatura sobre los límites de la democracia digital.

De otro lado, tenemos el debate en el Parlamento (el foro público por excelencia), pero la práctica demuestra que resulta insuficiente para ayudar a gobernar mejor. A nivel nacional, los reglamentos parlamentarios solo prevén comparecencias en comisiones. Se hacen con cuentagotas y predomina en la práctica una concepción elitista de la deliberación. Volveré después también sobre ello.

En definitiva, las normas jurídicas estatales vigentes no reconocen un derecho general al debate público, solo derechos parciales en algunos procedimientos administrativos, de escasa eficacia en la práctica. ¿Haría falta reconocer ese derecho? ¿La sociedad lo demanda? ¿Cuál es la experiencia de las decisiones abiertas al debate público? ¿Por dónde empezar? ¿En qué canales?

Las preguntas son muchas y el espacio, por el momento, escaso (20 páginas). Diré algo breve sobre los canales. La televisión no está sirviendo al proceso democrático, tampoco la televisión pública. Lean el artículo 3 de la Ley 17/2006, de la radio y televisión de titularidad estatal y luego vean la televisión. Los artículos 4 a 9 de la Ley 7/2010, de comunicación audiovisual regulan los “derechos del público” pero de forma retórica y sin garantías de eficacia.

El canal más adecuado (no el único) para el debate público podría ser Internet, por su sentido bidireccional. Los gobernantes pueden debatir con los ciudadanos como ciudadanos (para evitar el problema de la neutralidad ideológica de las instituciones, bien planteado por Rollnert). En la práctica, lo hacen cuando quieren. No hay obligación de los gobernantes, luego no hay derecho de los ciudadanos pero podría haberlo. Debería

⁶ TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA, *Una evaluación del lobby en España. Análisis y propuestas*, 2014. Disponible en http://webantigua.transparencia.org.es/estudio_lobby/spain_lobbying_esp_final.pdf.

haber canales públicos de comunicación bidireccional. Volvemos con ello a la idea, ya algo antigua, del servicio público de la comunicación. Varios autores insisten en el deber del Estado de garantizar estructuras que posibiliten el uso de Internet como instrumento del debate público necesario para avanzar hacia una mayor democracia, gobierno más abierto en nuestros términos.

3. Decisión. Las decisiones, basadas en una información amplia y conocida por los ciudadanos y adoptadas tras escuchar la opinión de estos, corresponden sin duda a los gobiernos y parlamentos. Ahora bien, en algunos casos, los ciudadanos deberían poder tomar la iniciativa o ser consultados directamente sobre la decisión misma. El gobierno abierto exige entonces un derecho a la consulta, en determinadas situaciones. Nuestro ordenamiento prevé hoy mucho menos: un derecho (muy limitado en la norma y en la realidad) a la iniciativa legislativa y una habilitación (no un derecho) al gobierno para someter determinadas decisiones a referéndum (no jurídica pero sí moralmente vinculante). Este derecho a la consulta sobre la decisión a tomar resultaría procedente, por ejemplo, en materias especialmente polémicas (que involucren cuestiones morales o que dividan de manera clara a la ciudadanía) o que impliquen un incumplimiento flagrante del programa electoral.

Ciertamente, puede ayudarse a mejorar la forma de gobernar por cauces no institucionales, como el derecho de manifestación e incluso la desobediencia civil; los escraches, por ejemplo, son una mixtura entre ambos. Estos instrumentos de participación, siempre posibles, son útiles hasta cierto punto. Quienes creemos en las instituciones los vemos más bien como un parche provisional para remediar las carencias de los cauces institucionales. Si las garantías no jurídicas suplantan a las jurídicas (no digo que hayamos llegado todavía a ello) el Estado se pone en riesgo.

En conclusión, nuestras normas jurídicas no reconocen suficientemente los derechos necesarios para mejorar la apertura de la forma de gobernar, no ayudan mucho a que se gobierne de forma más democrática.

Interpretar la Constitución en la dirección apuntada resulta demasiado forzado e idealista. La llamada interpretación evolutiva tiene sus límites. En espera de la necesaria reforma constitucional, se podrían dictar leyes (de momento podrían ser autonómicas), reglamentos o protocolos de actuación que amplíen los contenidos de los derechos a la información pública, a la libertad de expresión y a la iniciativa legislativa para

convertirlos, respectivamente, en derechos a la transparencia, al debate público y, en determinados casos, a la consulta. Que, una vez reconocidos, estos derechos se ejerzan o se cumplan, será otra cuestión.

V. UN BREVE (Y DOBLE) EXCURSO AUTOBIOGRÁFICO

Recapitulando: para el modelo ideal (de ciencia política), participar es informarse, deliberar y votar; desde la perspectiva ideal (de teoría constitucional de los derechos), poder informarse, poder deliberar y poder votar (con las obligaciones correlativas de los poderes públicos). Sin embargo, la dogmática constitucional (donde el texto nos limita) nos obliga a restringir aún más el contenido del derecho de participación directa del artículo 23.1: no es informarse ni votar, pues ambas facultades aparecen en otros preceptos constitucionales, ya citados. Entonces solo queda deliberar, facultad insuficientemente regulada en nuestro Derecho de rango legal, al menos a nivel nacional. Siendo esto así, y dadas las dificultades de poner en marcha los mecanismos de control de la inactividad legislativa, solo nos queda la reforma constitucional. Quisiera al respecto exponer dos experiencias personales, que pueden resultar ilustrativas.

Una experiencia relativamente positiva fue la propuesta de reforma constitucional que preparé por encargo de tres conocidas organizaciones no gubernamentales (Amnistía internacional, Oxfam-Intermón y Greenpeace)⁷, donde, con apoyo en el Derecho internacional y comparado, abogábamos por la reforma de los artículos 87.3 (ampliación de la iniciativa legislativa popular) y 166 (nueva iniciativa popular de reforma constitucional) y por la adición de dos nuevos artículos, 23.3 (derecho a la información pública) y 89 bis (participación ciudadana en el procedimiento legislativo). Aunque la propuesta ha obtenido 66.000 firmas, no ha podido seguir adelante, precisamente por la inexistencia de un mecanismo de iniciativa popular de reforma constitucional, una de las grandes contradicciones de nuestro sistema constitucional (el pueblo es soberano y aprueba la Constitución pero esta puede cambiarse sin su consentimiento y el pueblo tampoco puede proponer su reforma). Sin embargo, algunos partidos han comenzado ya a tomarse en serio esta cuestión. Por ejemplo, en el Acuerdo firmado entre PSOE y

⁷ *Una reforma constitucional para blindar los derechos humanos*, julio de 2015, disponible en <http://blindatusderechos.org/sites/default/files/Una%20reforma%20para%20blindar%20los%20derechos%20humanos%203.7.2015.pdf>.

Ciudadanos en febrero de 2016, entre otras cosas, leemos que se comprometen a: “prever un cauce específico de participación de manera directa en el procedimiento legislativo para colectivos que puedan verse afectados por una determinada ley”, así como distintas medidas de ampliación de la iniciativa legislativa popular. Del referéndum no se habla, no sea que se vaya a mezclar con la temida “cuestión catalana”.

Una experiencia relativamente negativa está por el momento abierta. Pertenezco a una organización no gubernamental de apoyo a los derechos de la familia y de la niñez. Teníamos al respecto algunas propuestas de actuación política, bien documentadas y argumentadas, que presentamos a parlamentarios de distintos grupos. La mayoría nos recibió y escuchó con atención, incluso nos dieron la razón, pero de momento no han hecho nada o casi nada. Un dato significativo: quienes mejor nos recibieron y parece que harán algo son sobre todo aquellos con quienes alguno de nosotros teníamos contacto previo personal, por amistad o afinidad partidaria. Este relato está inconcluso pero apunta un hecho: la sociedad civil de “a pie” (la que no llega a la categoría politológica de “grupo de presión”) es escuchada casi por casualidad y desde luego por mera liberalidad de los representantes, que son, valga la redundancia, “libres”. Al final, la participación ciudadana es una dádiva, no un derecho ciudadano. La Constitución dice (prescribe, más bien) algo muy diferente: libertad del representante sí pero participación ciudadana también, y esta última con rango de derecho fundamental.

VI. LA DEMOCRACIA DELIBERATIVA COMO ALTERNATIVA

El reforzamiento de las dos clásicas instituciones de democracia directa puede tener alguna utilidad pero su insuficiencia es también patente⁸. Con un sentido algo

⁸ Un reforzamiento del referéndum y de la iniciativa legislativa popular podría aportar algo de frescura a nuestra democracia, a la mejora de su calidad. Sin embargo, se trataría de una solución parcial, más parcial de la propuesta que después defenderé, pues tiene también importantes limitaciones. En síntesis:

a) El referéndum simplifica los problemas (hay que decir sí o no) y acentúa los conflictos (quien vence, vence todo; quien pierde, pierde todo), sin espacio para el compromiso ni respeto por las minorías; se presta a la manipulación (el primer referéndum en España es un claro ejemplo: de una mayoría social en contra de la OTAN se pasa, en pocas semanas, a una mayoría social a favor), pues quien formula la pregunta condiciona la respuesta y quien controla los medios maneja a la opinión pública; y sirve solo para resolver algunos problemas sencillos, pues para cuestiones técnicas y complejas hay que conocer antes de decidir, y no todos están preparados para ello. Ciertamente, las tres críticas podrían ser replicadas y matizadas, pero creo que valen con carácter general. El referéndum exige una ciudadanía virtuosa y, por muchos motivos, creo que todavía no la tenemos.

b) La iniciativa legislativa popular tiene el problema de que su admisión a trámite exige firmas a favor de un texto que difícilmente sus firmantes van a leer. Raramente un texto con forma normativa será sencillo y entendible por la mayoría de los ciudadanos. Además, la firma de la iniciativa tiene el mismo

diferente al propio de la democracia directa, desde hace un par de décadas se desarrolla, especialmente en la literatura (sobre todo, en Filosofía y Teoría política, apenas en Derecho constitucional) estadounidense, una tendencia importante, la democracia deliberativa. Dentro de la misma hay múltiples autores y corrientes. En España quizás su mejor representante sea el profesor Félix Ovejero, quien describe como sigue el sentido de la propuesta:

Las preferencias se conforman en el mismo proceso de discusión. Por supuesto, por lo común, los individuos acudirán a la deliberación con ciertas ideas, pero, en el diálogo, las modificarán a la luz de las mejores razones. Quizá, en el fondo, sus propuestas respondan a sus intereses, pero en la deliberación se ven obligados a justificarlas de acuerdo con criterios imparciales, con razones aceptables para todos. [...] Cada uno de ellos, en la medida que la deliberación muestre que, a la luz de tales criterios, sus propuestas no están justificadas, y puesto que ha acatado tales criterios, se verá obligado a abandonar sus puntos de vista o, al menos, la tesis de que sus puntos de vista se corresponden con el interés general.

Hay sobre todo dos estilos de toma de decisiones: la negociación y la deliberación. Negociar, como en el mercado, es comprar y vender, yo voto a favor de esta ley tuya a cambio de que tú me apoyes con esto otro. Con un cierto secreto, haciendo valer los votos que se tienen, sin atender las razones de los demás, sin preocupación por los derechos e intereses de las minorías. Pocas veces nos enteramos porque las auténticas razones de muchas decisiones se nos ocultan y no se expresan en las tribunas parlamentarias; puede que se expresen en las deliberaciones de los gobiernos, pero estas son, significativamente, calificadas en la ley como “secretas”. Deliberar, por el contrario, exige publicidad (un auténtico debate público, no un teatro para “cubrir el expediente”), atender las razones de todos, políticos virtuosos que se preocupen por el bien común o el interés general. Negociación y deliberación son modelos que no se dan en estado puro, pero parece claro que en la práctica real de nuestras democracias predomina el primero, de ahí seguramente (entre otros motivos) la desafección ciudadana. Veamos por ejemplo el Parlamento. Si el parlamentario individual no decide nada sino que vota siguiendo las órdenes del líder de su partido (en la práctica, hay mandato imperativo, pero no del pueblo sino del partido) y si la continuidad de su cargo (la primera obsesión del político típico) no depende de los electores sino del líder del partido, ¿para qué deliberar? Se requieren muchos cambios,

problema que el referéndum: se aprueba o se rechaza todo, sin debate previo. De otro lado, si no se garantiza la presencia y la posibilidad real de influencia en el posterior debate parlamentario de los proponentes, la iniciativa servirá de poco, pudiendo convertirse en un contraproducente instrumento de legitimación de los gobernantes.

jurídicos (empezando por el Derecho electoral), pero también y sobre todo de mentalidad, para que nuestra democracia sea menos negociadora y más deliberativa.

Con frecuencia se critica a los defensores, desde la Ciencia política, de la democracia deliberativa, el carácter utópico de su modelo y su escaso esfuerzo para concretarlo en la práctica. Un constitucionalista no puede permitirse este lujo, debiendo responder a las siguientes preguntas (necesarias en cualquier análisis de la deliberación actualmente existente y de propuesta de la deliberación posible), de las cuales avanzo un intento de respuesta, que no puedo en este momento desarrollar:

a) ¿Quién delibera? Los asuntos públicos son algo demasiado importante como para dejarlo solo en manos de los políticos, y ello pese al indudable aumento de pluralismo en la presente Legislatura. Los representantes deben deliberar pero acompañados de los ciudadanos, introduciéndose así un matiz o complemento en la teoría “clásica” de la representación. El problema del número no es desdeñable: no podrían deliberar 45 millones de españoles a la vez. La necesaria selección de los ciudadanos deliberantes dependerá del tema y lugar de la deliberación.

b) ¿Cuándo se delibera? En casos importantes y debatidos, no en temas menores y que exigen respuestas técnicas incontrovertidas.

c) ¿Dónde se delibera? No debería haber límite de canales, y unos valen para unos temas y no para otros. Los espacios físicos (p. ej., la sede del Parlamento) y virtuales (p. ej., un canal de Internet) son compatibles e incluso pueden ser complementarios.

d) ¿Para qué se delibera? Para mejorar la calidad de las decisiones. Recordemos que la participación es un “derecho-función”.

El resto de la comunicación se dedica a profundizar mínimamente en la tercera pregunta (¿dónde se delibera?), es decir, en la cuestión de los canales de la deliberación

VI. LOS CANALES DE LA DELIBERACIÓN: EL EJEMPLO DEL PARLAMENTO

1. Sistematización de los canales posibles de la deliberación

Los canales posibles de la deliberación son básicamente de tres tipos:

a) Institucionales en sentido estricto o “institucionales-políticos”, esto es, en la sede natural (o “tradicional”) de toma de decisiones públicas, la que acontece en el seno de los órganos estatales (Gobiernos, Administraciones, Parlamentos y órganos públicos de control, como las Defensorías del Pueblo).

b) Cuasi institucionales o “institucionales-sociales”, esto es, los partidos políticos y los medios de comunicación social. Ambos canales comparten (al menos en teoría o en su diseño ideal) el espacio de lo “público no estatal” y la función de servir de puente o intermediación entre la sociedad y el Estado. Para los partidos, lo dice casi literalmente la misma CE (art. 6); para los medios, lo afirma la clásica teoría de la función institucional de los mismos, por cierto hoy menos citada pero plenamente vigente, como el propio Tribunal Constitucional se encarga de recordar (aunque sin consecuencias prácticas significativas) una y otra vez.

c) No institucionales, esto es, aquellos que se construyen de forma autónoma en la propia sociedad (sin perjuicio de su promoción estatal).

De otro lado, cualquiera de los tres tipos de canales deliberativos puede ser a su vez presencial o virtual. Tendríamos así el siguiente cuadro (no exhaustivo pero creo que bastante completo) de posibilidades:

		Presenciales	Virtuales
Institucionales - Políticos	Gobiernos	audiencias	foros virtuales
	Administraciones	audiencias	foros virtuales
	Parlamentos	comparecencias	foros virtuales
	Defensorías	quejas presenciales, reuniones informales	quejas virtuales, foros virtuales
	Partidos políticos	debates abiertos	foros virtuales
Institucionales – Sociales	Prensa	cartas al director, quejas de los lectores	ídem en las páginas virtuales de los periódicos
	Radio	llamadas de los oyentes	mensajes virtuales relatados por el locutor
	Televisión	debates	mensajes publicados en pantalla
No institucionales		manifestaciones, escraches, desobediencia civil	foros virtuales y redes sociales (Twitter, Facebook)

Seguidamente, habría que analizar, para cada una de ellas, al menos: normas jurídicas (y de qué tipo) o ausencia de ellas, existencia en la práctica (como cuestión coincidente o no

con la anterior, pues puede haber normas que no se cumplen y prácticas que se desarrollan aunque no estén previstas legalmente), grado de comunicación efectiva y eficacia o utilidad real.

En una comunicación con limitación de espacio no podemos detenernos en el análisis de todas estas posibilidades. Por ello, me limitaré al tratamiento, y aun así necesariamente breve, de una de las dieciocho posibilidades que figuran en el cuadro que acabo de proponer, y que encaja precisamente en la temática propia de este Congreso.

2. La deliberación en los Parlamentos

El Parlamento está en crisis, entre otros motivos, por no ser deliberativo. Lo es formalmente (las leyes se discuten públicamente y participan las minorías parlamentarias) pero no materialmente (las leyes se pactan sin publicidad fuera del Parlamento y las voces de las minorías se oyen pero no se escuchan). Desde la teoría clásica de la representación puede servir que solo “deliberen” (comillas para desvelar la ficción) los representantes pero una concepción avanzada de la democracia exige abrir cauces a la participación ciudadana directa, que no va a ser la panacea pero puede ayudar a mejorar la calidad de las leyes y sobre todo su legitimidad.

Como ya he sostenido, no parece conveniente que, como regla, los ciudadanos decidan. Su participación ha de centrarse en el momento del debate. En sede parlamentaria, a esta participación se le conoce con el nombre de comparecencias, que al menos tienen la ventaja de ser públicas. La participación en el procedimiento legislativo, y más sobre todo en su fase previa o gubernamental, se realiza casi siempre de manera informal y oscura, además de desigual, en forma de lobby. El artículo 133 de la Ley 39/2015 establece una nueva regulación general de la participación en fase gubernamental, pero en ella no podemos detenernos, pues aquí hablamos del Parlamento. En todo caso, este tipo de participación no puede suplir la realizada en sede parlamentaria. Se constituiría en una nueva puñalada al ya mermado Parlamento.

Veamos la normativa nacional sobre las comparecencias. Lo único que tenemos es el artículo 44 4º del Reglamento del Congreso de los Diputados, según el cual:

Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar: [...] la comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.

En términos similares se expresa el último párrafo del artículo 67 del Reglamento del Senado.

La cicatería y el laconismo de estas previsiones normativas es evidente: no hay ningún derecho a participar y no se sabe quién puede pedir las comparecencias ni quiénes pueden comparecer. Además, las cautelas (el miedo a la participación en 1982, fecha de aprobación del Reglamento del Congreso) son excesivas: para informar y asesorar, no propiamente para deliberar. Parece que se está pensando en expertos o técnicos, no en ciudadanos.

A nivel autonómico, algunos Reglamentos parlamentarios (pocos) resultan más avanzados, mereciendo ser destacado el artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía de 2005 (23 años después del Reglamento del Congreso, el tiempo se nota), según el cual:

1. Celebrado el debate de totalidad, los Diputados y Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas.
2. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.
3. Corresponde a la Mesa de la Comisión apreciar en cada caso la oportunidad de las solicitudes de comparecencia efectuadas por los Grupos parlamentarios.

De entrada, parece que hay un error involuntario en esta regulación: en el último párrafo faltaría añadir “y por los Diputados”.

Aunque pequeño, es un buen paso en la dirección adecuada, y convendría implantar una regulación similar para el Parlamento nacional y para el resto de los Parlamentos autonómicos (contamos con otras regulaciones pero no me queda espacio ni para resumirlas). Responde relativamente a las preguntas fundamentales. Sigue no obstante una mínima sistematización, acompañada de algunas notas y críticas:

- a) Pueden solicitar la comparecencia ante la Comisión los diputados y los grupos. Es una buena opción que diputados individuales puedan hacer la solicitud, pues ello contribuye a paliar la tan criticada primacía del Grupo Parlamentario sobre el diputado individual.
- b) La Mesa de la Comisión decide, por motivos de oportunidad, quién comparece. No es buena opción, pues entonces decide la mayoría (y normalmente, en la

práctica, el Gobierno), con lo que se rompe la lógica de la participación (que debe favorecer ante todo a las minorías). En todo caso, la oportunidad no debe impedir la razonabilidad ni la necesidad de motivarla: por ejemplo, la decisión no podría ser discriminatoria.

- c) Pueden comparecer colectivos afectados o interesados (la reiteración es evidente) y excepcionalmente personas “a título individual”. Una buena opción, aunque solo sea por razones de tiempo.
- d) Comparecen en el momento de presentación de enmiendas. Buena opción también, pues así sus opiniones podrán ser tenidas en cuenta.
- e) Aunque no se dice, es evidente que los comparecientes pueden debatir con los diputados. Aunque tampoco se dice, parece también obvio que todo el procedimiento y la documentación que necesariamente debe acompañarlo han de ser públicos.

Con carácter general, otras dos críticas:

- a) La participación no es un derecho de los ciudadanos sino una concesión, casi graciosa, de sus representantes.
- b) Solo se concibe la participación presencial, no virtual.

Una reforma legal que salvara los inconvenientes aludidos sería beneficiosa para la mejora de la calidad de nuestra democracia, haciéndola más deliberativa (sin merma de su carácter representativo) y más próxima a los ciudadanos, titulares auténticos de la soberanía.

SELECCIÓN DE BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA (PENDIENTE DE CITA)

Sobre el **concepto de participación en la ciencia y teoría política**, sigue resultando de interés el viejo Jürgen Habermas, “Concepto de participación política”, en W. Abendroth y otros, *Capital monopolista y sociedad autoritaria*, Madrid, 1971. Buenos resúmenes del estado de la cuestión, p. ej., en Giacomo Sani, “Participación política”, en N. Bobbio y otros, *Diccionario de Política*, Siglo XXI, México, 2011, o en Tomás Alberich Nistal, “Participación ciudadana”, en R. Reyes (dir.), *Diccionario crítico de ciencias sociales*, Plaza y Valdés, Madrid, 2009. Dos ensayos de interés, escritos por constitucionalistas pero con apertura a la ciencia política son: Alfredo Ramírez Nardiz, *Democracia participativa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2010, y Marcos Criado de Diego, *Participar*, Dykinson, Madrid, 2014. Entre la reciente ciencia política (más bien ciencia de la Administración) española, desde una perspectiva práctica, p. ej., Manuel Arenilla Sáez y Juan Carlos Redondo Lebrero, “Ética, transparencia y participación”, en *Crisis y reforma de la Administración pública*, Netbiblo, La Coruña, 2011. Entre los estudios preferentemente empíricos, p. ej., Marc Parés (coord.), *Participación y calidad democrática*, Ariel, Barcelona, 2009. Las experiencias son más numerosas y antiguas en el mundo anglosajón; p. ej., Graham Smith, *Democratic innovations*, Cambridge University Press, 2009.

Sobre el **derecho fundamental de participación política directa del art. 23.1 CE** no contamos todavía, hasta donde yo sé, con una monografía específica de dogmática constitucional que vaya más allá del análisis del desarrollo legislativo (meritorio no obstante, M^a Reyes Pérez Alberdi, *El derecho a*

participar en los asuntos públicos, Congreso de los Diputados, Madrid, 2013, así como el ya lejano pero todavía útil trabajo de Manuel Ramírez, *La participación política*, Tecnos, Madrid, 1985). De entre los diversos comentarios a la CE, destaco el de Luis Aguiar de Luque y Dolores González Ayala (en los *Comentarios* dirigidos por Alzaga, Edersa, Madrid, tomo II, 1997), que sigue conservando su interés, aunque los autores, que se atreven a criticar al Tribunal Constitucional, al final no pueden evitar caer en su misma trampa (no hay derecho si no se desarrolla por ley).

Sobre la **crítica a la debilidad de nuestra democracia participativa**, la literatura es amplísima: prácticamente no hay ensayo político reciente que no diga algo (crítico) sobre el tema; entre otros muchos que podrían citarse, destaco, por las amplias y bien seleccionadas referencias que contiene, el interesante ensayo de Benigno Pendás, *Democracias inquietas* (Nobel, Oviedo, 2015), por parecerme significativo que esta valoración negativa (aunque moderada en esta ocasión) haya sido también asumida por el pensamiento conservador. Existen también numerosos estudios jurídicos sobre las “clásicas” instituciones de democracia directa y sobre la participación administrativa, y salvo los excesivamente formalistas, todos critican su insuficiencia en nuestro país; pueden verse como botón de muestra, respectivamente, los estudios de Miguel Ángel Presno Linera y Andrés Boix Palop contenidos en *La democracia indignada*, Comares, Granada, 2014, así como otros trabajos de estos autores, en la misma línea.

Un tema que tampoco he podido desarrollar es la **limitación de la democracia electrónica** (que parece el modelo de la nueva Ley del Gobierno) y su relativa incapacidad para la consecución de una auténtica deliberación. El ensayo más conocido (y polémico) al respecto es el escrito por el siempre sugerente Cass R. Sunstein, *República.com*, Paidós, Barcelona, 2003. Un intento, a mi juicio fallido, de defender lo contrario, en Enrique Cebrián Zazurca, *Deliberación en Internet*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2012. Para una visión más plural y problemática, sigue siendo útil Heriberto Cairo Carou (ed.), *Democracia digital*, Trotta, Madrid, 2002.

Sobre la **democracia deliberativa**, modelo que defiendo en esta comunicación, hay ríos de tinta en Estados Unidos. En Europa, el autor más aclamado es sin duda Jürgen Habermas, *Facticidad y validez*, Trotta, Madrid, 1998; la crítica a su excesivo idealismo (aunque del primer Habermas), p. ej., en el interesante trabajo de Nancy Fraser, “Pensando de nuevo la esfera pública”, *Iustitia Interrupta*, Siglo del Hombre / Universidad de los Andes, Bogotá, 1997. En España, ningún constitucionalista, que yo sepa, ha profundizado en el tema, pero ya contamos con relevantes teóricos de la política que nos dan pistas importantes a seguir, entre ellos, p. ej., Félix Ovejero, autor de numerosas publicaciones en la materia (p. ej., “Deliberación”, en A. Arteta (ed.), *El saber del ciudadano*, Alianza, Madrid, 2008, o “Democracia real, realismo y participación”, en A. Robles Egea y R. Vargas-Machuca (eds.), *La buena democracia*, EUG, Granada, 2012), y su discípulo José Luis Martí, *La república deliberativa*, Marcial Pons, Madrid, 2006. Otro autor interesante, pues al igual que el anterior, incorpora propuestas prácticas, es Juan Carlos Velasco Arroyo, “Acerca de la democracia deliberativa. Fundamentos teóricos y propuestas prácticas”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 9, 2003.

Sobre la **participación ciudadana en el Parlamento, digital o presencial**, fuera de la iniciativa legislativa popular, contamos ya con excelentes trabajos, y prácticamente todos llegan, con unos y otros matices, mayor o menor acento valorativo, a conclusiones similares a las que defiendo en esta comunicación. He aquí algunos, por orden cronológico: María Jesús Larios Paterna, *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2003; Eva Campos Domínguez, *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011; Lorenzo Cotino Hueso, “Derecho y gobierno abierto”, en *Transparencia, participación ciudadana y Administración pública en el siglo XXI*, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, y en el mismo volumen, José Tudela Aranda, “Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley”; Miguel Ángel Gonzalo Rozas y Gonzalo Cavero Cano, “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana. Buenas prácticas”, en *Revista de las Cortes Generales*, nº 88, 2013; Josep María Castellà Andreu, “Democracia participativa en los instituciones representativas”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013; Rafael Rubio Núñez (coord.), *Parlamentos abiertos*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2014; Manuel Carrasco Durán, “La participación social en el procedimiento legislativo”, *Revista de Derecho Político*, nº 89, 2014; Pilar García-Escudero, “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”, *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015; José Ignacio Nvarro Méndez y Vicente J. Navarro Merchante, “La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Comunidades Autónomas”, *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 35, 2016.