

Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes*

ANTONIO-LUIS MARTÍNEZ PUJALTE

Universidad Miguel Hernández de Elche

Resumen

Desde hace varias décadas las teorías de la democracia han venido subrayando la necesidad de potenciar los cauces de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas. El presente artículo ofrece algunas razones que hacen aconsejable esa participación, y examina a continuación, concretamente, los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo que ofrece el Derecho español. Tal examen permite constatar que la regulación normativa de los instrumentos de participación en el procedimiento legislativo ofrece en nuestro país un balance claramente insatisfactorio, pues su uso queda en buena medida condicionado a la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria. Desde esta óptica, se plantean finalmente algunas propuestas que permitan potenciar tales instrumentos, si bien, además de mejorar los cauces formales de participación, es preciso generar una «cultura de la participación» que motive a los ciudadanos a una mayor implicación en los procesos de decisión pública.

Resum

Des de fa unes quantes dècades les teories de la democràcia han subratllat la necessitat de potenciar les vies de participació dels ciutadans en l'adopció de les decisions polítiques. Aquest article ofereix algunes raons que fan aconsellable aquesta participació, i examina a continuació, concretament, les vies de participació ciutadana en el procediment legislatiu que ofereix el dret espanyol. Aquest examen permet constatar que la regulació normativa dels instruments de participació en el procediment legislatiu ofereix al nostre país un balanç clarament insatisfactori, ja que l'ús queda en gran manera condicionat a la voluntat del govern o de la majoria parlamentària. Des d'aquesta òptica, es plantegen finalment algunes propostes que permeten potenciar aquests instruments, si bé, a més

*Este artículo es la versión elaborada de la conferencia que, con el título «La participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», impartí el 23 de marzo de 2009 en el IV Curso de Derecho Parlamentario organizado por Las Cortes Valencianas y la Universidad Miguel Hernández de Elche. Agradezco a los profesores Francisco Visiedo y Rosario Tur su invitación a participar en este curso, que me permitió plantearme las cuestiones que se abordan en estas páginas.

de millorar les vies formals de participació, cal generar una «cultura de la participació» que motive els ciutadans a una major involucració en els processos de decisió pública.

Abstract

In the last decades, the theories of democracy have emphasized the need to strengthen the channels of citizenship participation in the adoption of political decisions. This article offers some arguments which show that such participation is convenient, and analyzes specifically the channels of citizenship participation in the lawmaking process offered by Spanish law. This analysis proves that the normative regulation of the participation tools in the legislative procedure shows in our country a clearly unsatisfactory balance, since its use depends very heavily upon the will of the Government or the parliamentary majority. From this perspective, some proposals are made to empower those tools, even though, besides improving the formal channels of participation, it is also necessary to create a «participation culture» which motivates the citizens to a greater implication in the processes of public decision.

Sumario

- I. Democracia y participación ciudadana
- II. Los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo en Derecho español
 1. Participación en la fase gubernamental
 2. Participación en la fase parlamentaria
 3. Participación telemática
- III. Balance y propuestas de futuro
- IV. Referencias bibliográficas

I. Democracia y participación ciudadana

Como es bien sabido, desde hace varias décadas las teorías de la democracia han venido subrayando la necesidad de potenciar los cauces de participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas, más allá del ejercicio del derecho de sufragio en la elección periódica de los representantes, que es prácticamente la única forma de participación concebida en la democracia representativa tradicional. Ha surgido así la noción de «democracia participativa», que se considera un modelo más perfecto de democracia. Un modelo asumido a su vez por las aportaciones más recientes que definen como el ideal de democracia la denominada «democracia deliberativa», que reivindican también la participación de todos los ciudadanos en los procesos de deliberación (Martí, 2006: 242-243).¹

Resulta esencial destacar, no obstante, que los mecanismos de la democracia participativa han de ser vistos únicamente como complementarios, y no como sustitutivos, de la democracia representativa, pues la fuente principal de legitimidad de las decisiones políticas en un sistema democrático radica en el hecho de que son adoptadas por los representantes libremente elegidos por los ciudadanos, y no en el grado de participación directa que éstos últimos hayan podido tener en su adopción.² Ahora bien, hecha esta matización, parece evidente que prolongar la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas más allá del proceso electoral –en especial en las decisiones de naturaleza legislativa, en las que centraré mi atención en estas páginas, que son las más importantes, puesto que se concretan en normas de carácter general, subordinadas únicamente a la Constitución, que todos los ciudadanos deben cumplir– es aconsejable por muy diversas razones, entre las que quisiera destacar las siguientes:

Primera. En primer lugar, la democracia representativa contemporánea se articula –de modo particular en un sistema parlamentario– en torno a los partidos políticos, que son los contendientes en los procesos electorales y –a través de su reflejo institucional en las Cámaras, los Grupos Parlamentarios– los protagonistas prácticamente exclusivos de toda la actividad parlamentaria, incluido el procedimiento legislativo. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que, en la sociedad actual, los partidos políticos no son los únicos cauces de integración y de expresión de las preferencias de los ciudadanos, sino que con ellos conviven muchas otras organizaciones en las que se agrupan los ciudadanos para la defensa de intereses generales o sectoriales. Pues bien, como se ha señalado, sólo la oferta de oportunidades de participación diversas del proceso electoral hará posible «la inclusión de los grupos y asociaciones civiles en los procesos de toma de decisiones» (Navarro Yáñez, 2000: 13).

Segunda. Como ha subrayado la tradición clásica de la filosofía política, la finalidad de la comunidad política –y, por tanto, el objetivo que debe buscarse en la adopción de

1 Entre la abundantísima bibliografía sobre la democracia deliberativa, pueden verse también Nino (1997) y Viola (2006). Sobre las teorías de la democracia participativa, *vid.* Held (1992: 306-318); una sugerente crítica en Sartori (2003: 110-123).

2 Así lo ha señalado Conejero, quien pone de relieve que la teoría de la democracia participativa «surge como un intento de *combinar* adecuadamente el principio de representación con el incremento de la participación política de los ciudadanos» (2005: 25). He desarrollado más extensamente este punto de vista en Martínez-Pujalte (2010).

las concretas decisiones políticas— es la realización del bien común. Pero el bien común no es una categoría abstracta, separada de los bienes individuales de los miembros de la sociedad: con independencia de la concreta concepción del bien que se defienda, parece forzoso admitir que una decisión política realizará en la máxima medida el bien común si realiza el bien de todos los miembros de la sociedad, o, al menos, de todos los sujetos afectados por la decisión; y, para que una decisión sea idónea para realizar el bien de los sujetos afectados por la misma, será preciso que en su diseño y adopción sean ponderadas adecuadamente las demandas, necesidades y circunstancias de tales sujetos. Indudablemente, escuchar a quienes serán afectados por la decisión es la mejor forma de tener en cuenta sus necesidades, intereses y circunstancias. Ello es tanto más relevante en la medida en que, a lo largo del siglo xx, se ha desarrollado un proceso de especialización creciente de la ley, que —lejos de ser una norma general y abstracta en la concepción que preconizaba el constitucionalismo decimonónico— con frecuencia se destina a la regulación de sectores específicos de la vida social y económica, y afecta únicamente, en consecuencia, a determinados grupos de ciudadanos.³

Tercera. En tercer lugar, la participación directa de los ciudadanos en el procedimiento de adopción de las decisiones políticas contribuye a su aceptación social. En efecto, si los ciudadanos que resultarán afectados por una determinada medida legislativa son escuchados durante su elaboración, se tienen en cuenta sus demandas y aportaciones y se dialoga sobre aquellas que no hayan podido ser asumidas, tendrán la disposición a considerar esa ley como una obra propia, en cuya elaboración han participado y con la que se sienten personalmente implicados, y asumirán también la eficacia de la ley como un compromiso personal. Como ha señalado Cuesta López, «una vez que los argumentos defendidos por el ciudadano son tomados en consideración en la deliberación democrática, el sentimiento de vinculación entre el participante y la norma jurídica adoptada se intensifica» (2008: 49).

Cuarta. Finalmente, la existencia de cauces adecuados para la participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas fortalece la calidad de la democracia, no sólo porque permite una mayor calidad de las decisiones desde la óptica de su orientación al bien común —como se ha sugerido en el argumento segundo—, sino también porque motiva a los ciudadanos a un mayor interés y una mayor implicación en el proceso político, corrigiendo el distanciamiento entre la clase política y los ciudadanos que constituye una de las principales lacras de los actuales sistemas democráticos, y dando lugar en cambio a la generación de «una ciudadanía suficientemente informada y motivada por la «cosa pública», que sea capaz de articular públicamente sus preferencias y demandas, y los argumentos necesarios para defenderlas» (Martí, 2006: 110), que —como pone de relieve este autor— es un requisito esencial para que exista una democracia deliberativa de calidad. Une este argumento y el anterior Held cuando

³ Ha destacado la importancia de este proceso de «transformación del contenido de la ley», como ella lo denomina, Larios (2003: 58-60).

afirma: «Si las personas saben que existen oportunidades para una participación efectiva en la toma de decisiones, es probable que crean que la participación merece la pena, que participen activamente y que, además, defiendan la idea de que las decisiones colectivas deben ser obligatorias. Por otro lado, si las personas son sistemáticamente marginadas y/o pobremente representadas, es probable que crean que rara vez se tomarán en serio sus opiniones y preferencias. Por lo tanto, es probable que encuentren pocas razones para participar en los procesos de toma de decisiones que afectan a sus vidas, y que consideren estos procesos autoritarios» (1992: 311-312).

Así pues, existen buenas razones para contar con instrumentos adecuados de participación ciudadana en los procedimientos de adopción de las decisiones políticas, y concretamente en el procedimiento legislativo. Desde esta perspectiva, trataré de examinar en las páginas siguientes si pueden considerarse satisfactorios los cauces de participación en el procedimiento legislativo estatal que hoy ofrece nuestro Derecho.

II. Los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo en derecho español

Cuando se habla de participación directa de los ciudadanos en las decisiones políticas, se tiende a pensar inmediatamente en los dos instrumentos de participación expresamente previstos en nuestra Constitución: la iniciativa legislativa popular y el referéndum. Sin embargo, ninguno de ellos va a ser objeto de estudio en este artículo, pues ambos pueden ser calificados con todo rigor como instrumentos extraordinarios, como muestra la experiencia de las tres décadas transcurridas desde la aprobación de la Constitución. En efecto, por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, el elevado número de firmas requerido para su presentación y los importantes límites materiales impuestos a su ejercicio por el art. 87.3 CE la convierten en una figura poco menos que residual, de la que en efecto se ha hecho muy escaso uso; pero no debe extrañar, además, que sólo en una ocasión en más de treinta años una Proposición de ley de iniciativa popular haya prosperado y se haya convertido en Ley, pues no carece de sentido que la mayoría parlamentaria rechace una iniciativa no prevista en su programa legislativo y presentada por una Comisión Promotora de dudosa representatividad.⁴

4 Ha analizado con atención la efectividad práctica de la iniciativa legislativa popular en España Cuesta López (2008: 369-408), quien concluye que los dos motivos fundamentales de su fracaso son los límites materiales a su ejercicio –que determinan la frecuente inadmisión de las iniciativas por la Mesa del Congreso– y el elevado número de firmas exigido –que determina la caducidad de muchas otras por no alcanzarse las firmas requeridas–. Concretamente, de un total de 50 proposiciones de ley de iniciativa popular presentadas hasta la fecha, 15 fueron inadmitidas, 20 caducaron, 1 fue retirada por los promotores y sólo 9 alcanzaron el trámite de toma

de consideración (otras 5 se encuentran en estos momentos en el plazo de recogida de firmas), de las que sólo una fue aprobada: se trata de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de Reforma de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal, que tiene su origen en la Proposición de Ley de reclamación de deudas comunitarias, promovida por la Federación de Colegios Profesionales de Administradores de Fincas y remitida a la Mesa del Congreso el 24 de noviembre de 1995, refundida durante su tramitación con sendas Proposiciones de Ley presentadas por los Grupos Parlamentarios Popular y Convergència i Unió.

Por su parte, el referéndum –fuera de los casos relacionados con la aprobación y reforma de los Estatutos de Autonomía o con la reforma constitucional– no se encuentra previsto por la Constitución en el procedimiento legislativo, sino para someter a los ciudadanos «decisiones políticas de especial trascendencia» (art. 92 CE), aun cuando nada impide que la decisión política que se consulta sea precisamente la decisión de aprobar una ley, siempre y cuando –como ha señalado López González (2006: 59)– el referéndum no tenga formalmente por objeto el texto de un proyecto de ley. En todo caso, se trata de un instrumento meramente facultativo y que sólo puede proceder de la iniciativa del Presidente del Gobierno, del que se ha hecho un uso muy escaso (recurriéndose a él en sólo dos ocasiones), y que ofrece además a los ciudadanos una participación muy débil, pues han de limitarse a contestar sí o no a una propuesta que se les somete.⁵

Así pues, y siguiendo la distinción de Cuesta López, no voy a fijar mi atención en las instituciones de «democracia directa», sino en las instituciones de «democracia participativa», que él define como «oportunidades de participación cuyo ejercicio no conduce, sin embargo, al pronunciamiento expreso y decisivo del titular de la soberanía. En este supuesto, el ciudadano podrá plantear sus propuestas normativas ante las instituciones representativas pero no podrá invocar la voluntad del cuerpo electoral al respecto. Las instituciones representativas, últimas destinatarias de las demandas normativas del ciudadano, deberán tomar en consideración las proposiciones planteadas por los ciudadanos, pero no estarán obligadas a integrarlas en el ordenamiento jurídico» (2008: 46-47).⁶ Como se verá, estos instrumentos son mucho más relevantes que los dos que se acaban de mencionar, pues permiten en mayor medida alcanzar las finalidades de la participación ciudadana mencionadas en el epígrafe anterior.

Acotado así el objeto del análisis, lo que interesa es pues examinar los cauces de participación directa de los ciudadanos en la tramitación de propuestas legislativas procedentes de una fuente distinta de la iniciativa popular, bien sea de la iniciativa del Gobierno –que, como es sabido, es cuantitativa y cualitativamente la más relevante–, bien de la iniciativa parlamentaria, ya se ejerza ésta a través de los Grupos Parlamentarios del Congreso o del Senado o a través de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas; participación que, en el caso de los proyectos de ley, puede producirse en la fase gubernamental, es decir, durante la elaboración por el Gobierno del

⁵ Han observado esta deficiencia del referéndum como instrumento de participación Nino (1997: 208-210) y Larios (2003: 72-73).

⁶ Debe reseñarse, no obstante, que, aunque Cuesta López incluye la iniciativa legislativa popular, con el referéndum, entre las instituciones de democracia directa, en realidad según su propia definición debería ser considerada una institución de democracia participativa, pues ni conduce a un pronunciamiento del cuerpo electoral ni obliga a las instituciones repre-

sentativas a su incorporación al ordenamiento jurídico. Con mayor acierto, Larios (2003: 86-88) pone de relieve que, si bien en sus orígenes la iniciativa legislativa popular se encontraba configurada como una institución de democracia directa –pues venía asociada a la celebración final de un referéndum acerca de la iniciativa–, hoy se ha convertido en una institución de democracia participativa, pues consiste en una mera facultad de propuesta.

proyecto de ley, y en todos los casos en la fase parlamentaria, es decir, durante la tramitación parlamentaria del proyecto o proposición de ley.

1. Participación en la fase gubernamental

Por lo que se refiere a la participación en la fase gubernamental, nuestro Derecho no establece una obligación general de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, a diferencia de lo que sucede en relación con las disposiciones reglamentarias. Así, mientras que el art. 105.a CE prevé –si bien remitiéndola a un futuro desarrollo legislativo– «la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten», el art. 88 se limita a exigir respecto de los proyectos de ley que sean remitidos al Congreso acompañados «de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos», sin precisar cuáles son tales antecedentes. Esta diferencia se refleja en la distinta regulación que establece la Ley del Gobierno (Ley 50/1997, de 27 de noviembre) del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias y de los proyectos de ley: si en el primero se establece con carácter general para todas las disposiciones reglamentarias que afecten a los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos –es decir, para todas las que no sean meramente organizativas– la obligación de dar audiencia a los ciudadanos «durante un plazo razonable y no inferior a quince días hábiles, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen y cuyos fines guarden relación directa con el objeto de la disposición» (art. 24.1.c), en relación con los proyectos de ley el art. 22.3 se remite a lo que puedan establecer otras leyes específicas; en defecto de una previsión legal expresa, será el propio Gobierno el que decida «las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes».

Es interesante señalar, por contraste, que en tres Comunidades Autónomas –concretamente Cataluña (art. 36.4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la presidencia de la Generalidad y del Gobierno), Andalucía (art. 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía) y Comunidad Valenciana (art. 18.1 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana)– sí se prevé con carácter general un trámite de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley, si bien en los tres casos es meramente facultativo, correspondiendo al Departamento proponente del anteproyecto –en la Comunidad Valenciana, al Consell–⁷ la decisión de celebrarlo o no; en la Comunidad Valenciana, se excluyen en todo caso de dicho trámite –a tenor del art. 18.3 de la Ley 11/2008– los anteproyectos de ley que recaigan sobre materias excluidas de la iniciativa legislativa popular, restricción que en mi opinión carece por completo de sentido, pues la parti-

⁷ El art. 18.1 de la Ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana no precisa a quién corresponde la decisión de someter el anteproyecto de ley a «audiencia ciudadana», pero, a la luz de lo establecido por el art. 42 de la Ley del Consell, que prevé que el Conseller ha de someter el anteproyecto al Consell acompañado únicamente de los informes que justifiquen su necesidad y oportunidad y de la memoria económica, y que será el Consell el que decida sobre los «trámites posteriores», debe entenderse que entre esos trámites que corresponde al Consell decidir se encuentra el de audiencia ciudadana.

cipación en el procedimiento legislativo no va ni tiene por qué ir asociada a la titularidad de la facultad de iniciativa.

En el ámbito estatal existen, sin embargo, algunas leyes sectoriales que, en relación con determinadas materias, establecen una obligación de audiencia a los ciudadanos afectados o de consulta a órganos de los que forman parte organizaciones representativas de los ciudadanos. Pueden destacarse las siguientes:

- El art. 7.1.1.a) de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de creación del Consejo Económico y Social, establece el dictamen preceptivo de este órgano para los anteproyectos de ley «que regulen materias socioeconómicas y laborales».
- El art. 32.1 de la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, establece la consulta preceptiva al Consejo Escolar del Estado sobre «las normas básicas que haya de dictar el Estado para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución española o para la ordenación del sistema educativo» (apartado b) y sobre «las disposiciones que se refieran al desarrollo de la igualdad de derechos y oportunidades y al fomento de la igualdad real y efectiva entre hombres y mujeres en la enseñanza» (apartado e).
- El art. 2.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, dispone que «los Consejos Generales y, en su caso, los Colegios de ámbito nacional informarán preceptivamente los proyectos de ley o de disposiciones de cualquier rango que se refieran a las condiciones generales de las funciones profesionales».
- El art. 22.4 de la Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, somete al informe previo del Consejo de Cooperación al Desarrollo los anteproyectos de ley que regulen «materias concernientes a la cooperación para el desarrollo».
- Aunque en este caso llama la atención que la obligación de consulta se encuentre establecida por una norma de rango reglamentario, el Real Decreto 2355/2004, de 23 de diciembre, por el que se regulan la estructura y funciones del Consejo Asesor de Medio Ambiente, encomienda a este órgano emitir informe sobre los anteproyectos de ley con incidencia ambiental (art. 2.a).
- Finalmente, tiene especial relevancia en este contexto la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, pues establece una obligación de consulta diseñada en términos particularmente amplios. Además de definir como uno de los principios básicos de las políticas de discapacidad el principio de diálogo civil, que exige la participación de las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias en «la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad» (art. 2 e),⁸ concreta ese principio estableciendo en el art. 15.1 la obligación de las Administraciones Públicas de asegurar la participación de las orga-

⁸ Sobre este principio, *cf.* Cayo (2007) y Martínez-Pujalte (2009: 261-264).

nizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias «en la preparación, elaboración y adopción de las decisiones que les conciernen». Aunque este precepto no hace referencia expresamente a las leyes, debe entenderse que «el ámbito material de la participación es cualquier *decisión* que concierna a las personas con discapacidad», término éste que sin duda incluye las medidas normativas de cualquier rango jerárquico (Cayo, 2007: 1502), tanto estatales como autonómicas, en este último caso debido a la naturaleza de norma básica que revisite esta Ley; y no sólo las específicamente dirigidas a las personas con discapacidad, sino todas aquellas que puedan afectarles. En el ámbito estatal, esta audiencia se producirá normalmente a través del Consejo Nacional de la Discapacidad, que el art. 15.3 define como el órgano colegiado «en el que se institucionaliza la colaboración entre las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias y la Administración General del Estado».

Debe tenerse presente, sin embargo, que –salvo en el caso excepcional de que se trate de informes requeridos por normas constitucionales, como es el supuesto contemplado en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución– la omisión de informes preceptivos no invalida el procedimiento legislativo, según la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional, que invoca dos argumentos en apoyo de esta tesis: en primer lugar, tales informes formarían parte del procedimiento administrativo previo al envío del proyecto al Congreso y no del procedimiento legislativo en sentido estricto, por lo que su omisión no podría invalidar este último; en segundo lugar, «la ausencia de un determinado antecedente sólo tendrá trascendencia si se hubiere privado a las Cámaras de un elemento de juicio necesario para su decisión», pero, si las Cámaras no han estimado que ese elemento de juicio era necesario, pues han aprobado la Ley sin él, el Tribunal no puede interferir «en la valoración de la relevancia que un elemento de juicio tuvo para los parlamentarios» (STC 108/1986, de 29 de julio, fundamento jurídico 3.º).⁹ Por el contrario, en cambio, precisamente porque es un acto que pone fin a un procedimiento administrativo, el acuerdo del Consejo de Ministros de remitir a las Cortes un Proyecto de Ley es impugnabile ante la jurisdicción contencioso-administrativa –concretamente, ante la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo: art. 12.1 de la Ley 29/1988, de 13 de diciembre, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA)–, y la omisión de informes preceptivos convertiría tal acto en nulo de pleno derecho por prescindir de un trámite esencial del procedimiento (art. 62.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común); estaría legitimada para impugnar el acto, conforme al art. 12.1.b LJCA, cualquier entidad ciudadana que debiera haber sido oída o que forme parte de un órgano cuyo informe era preceptivo y no fue solicitado.

⁹ Sobre el supuesto contemplado en la Disposición Adicional Tercera de la Constitución, relativa al régimen fiscal y económico de Canarias, puede verse en cambio la STC 35/1984, de 13 de marzo, fundamento jurídico 6.º.

Por lo demás, y junto a los informes y consultas preceptivos, hay que recordar también que el Gobierno puede solicitar –y con no poca frecuencia lo hace– otros dictámenes e informes que considere convenientes, como expresamente indica el citado art. 22.3 de la Ley del Gobierno; al margen de que la participación de las entidades ciudadanas en la elaboración de los proyectos de ley puede producirse también a través de cauces informales, es decir, conversaciones o negociaciones de tales entidades con el Departamento proponente del anteproyecto, que normalmente no se reflejan en documentos escritos.

2. Participación en la fase parlamentaria

Por lo que se refiere a la participación en la fase parlamentaria, debe señalarse en primer lugar que nada impide –aun cuando tampoco se encuentra expresamente previsto por los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado– que las Cámaras soliciten a las organizaciones o entidades que estimen oportuno informes sobre los proyectos o proposiciones de ley en tramitación, si bien esta opción resulta extremadamente rara; por el contrario, en este ámbito es muy relevante la participación informal, pues los proyectos y proposiciones de ley se hacen públicos –concretamente, se publican en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*–, y pueden por tanto ser conocidos por los ciudadanos y entidades afectadas, lo que les permite remitir a los Grupos Parlamentarios propuestas de modificación, que normalmente influyen de forma decisiva en la elaboración de las enmiendas presentadas por los Grupos. Pero el cauce más destacado y significativo de participación de los ciudadanos en la fase parlamentaria del procedimiento legislativo es el constituido por lo que se ha denominado tradicionalmente en Derecho parlamentario «audiencias», es decir, comparecencias públicas de organizaciones y entidades ciudadanas interesadas en un proyecto o proposición de ley para expresar su posición ante la Comisión parlamentaria encargada de su tramitación y contestar a las preguntas planteadas por los Grupos Parlamentarios.¹⁰ Esta vía de participación tiene, en efecto, dos ventajas importantes: en primer lugar, ofrece a las asociaciones la oportunidad de participar en una sesión parlamentaria, y tomar contacto conjuntamente con todas las fuerzas políticas representadas en la Cámara; en segundo lugar –y a diferencia en este caso de lo que sucede en la participación informal– las asociaciones expresan públicamente su posición, de la que queda constancia escrita en el Diario de Sesiones.

Sin embargo, esta institución encuentra en el Reglamento del Congreso de los Diputados tan sólo una previsión sumamente genérica, concretamente en el art. 44, 4.º, que dispone: «Las Comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar... 4.º La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión.» Nos encontramos, pues, ante un trámite excepcional, que no se encuentra explícitamente previsto como una fase –ni siquiera facul-

¹⁰ Un amplio estudio de esta institución, con tratamiento del Derecho comparado, en Larios (2003: 105-148 y 269-314).

tativa– del procedimiento legislativo. Llevar a cabo este trámite exige por tanto la expresa adopción –normalmente por la Mesa de la Comisión (en virtud de la delegación a la que faculta la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 2 de noviembre de 1983)– del acuerdo de proceder a la celebración de comparencias, tras el cual se suele conceder un plazo a los Grupos Parlamentarios para la propuesta de comparecientes, acordándose finalmente por la Mesa las comparencias concretas que se celebran. Parece lógico pensar que en esta situación no será muy frecuente la celebración de audiencias: en efecto, en la pasada Legislatura (2004-2008), de un total de 215 proyectos y proposiciones de Ley tramitadas,¹¹ sólo se celebró el trámite de audiencias en 23.

A diferencia de lo que sucede en el ámbito estatal, en algunas Comunidades Autónomas se ha avanzado en la potenciación de este cauce de participación ciudadana de forma mucho más decisiva. Concretamente, en Andalucía, Asturias, Cantabria, Cataluña y Extremadura la celebración de audiencias se encuentra expresamente prevista como un trámite ordinario del procedimiento legislativo. En el caso de Andalucía es obligado citar el art. 113 del Estatuto de Autonomía, que dispone: «Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran [...], participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.» Es éste un precepto particularmente relevante, pues por primera vez en nuestro país se recoge de forma solemne en una norma institucional básica el derecho de los ciudadanos a participar en el procedimiento legislativo. Por lo demás, la regulación contenida en los Reglamentos parlamentarios (en adelante, RP) de las cinco Comunidades citadas coincide en sus aspectos fundamentales, si bien existen algunas diferencias:

- 1) Existen dos modalidades en cuanto al momento temporal de celebración de las comparencias:
 - En Andalucía, Extremadura y Cataluña, las comparencias se celebran después del debate de totalidad o toma en consideración, y siempre cuando este debate determine la tramitación de la iniciativa.¹²

11 Incluyo en esa cifra todas las iniciativas legislativas respecto de las que se abrió el plazo de presentación de enmiendas: los 152 proyectos de Ley remitidos por el Gobierno, 26 proposiciones de ley remitidas por el Senado y 37 proposiciones de Ley de Grupos Parlamentarios del Congreso o de Comunidades Autónomas que fueron tomadas en consideración.

12 No obstante, debe señalarse que el régimen de este debate es regulado de forma distinta en las tres Comunidades citadas. En Andalucía el procedimiento es semejante al del Congreso de los Diputados: las proposiciones de ley deben ser objeto de toma en consideración por la Cámara, trámite que no se exige para los proyectos de ley, que sólo se rechazarán en este trámite inicial si prospera una enmienda a la totalidad, abriéndose

tras la publicación del proyecto de ley un plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad; no obstante –a diferencia en este aspecto de lo que sucede en el Congreso– el debate de totalidad se celebra en todo caso, aun cuando no hubieran existido enmiendas a la totalidad. En Cataluña, por el contrario, rige el mismo régimen para los proyectos y proposiciones de ley: tras su publicación se abre un plazo para la presentación de enmiendas a la totalidad, pero el debate de totalidad se celebra aun cuando no se hubiesen presentado enmiendas a la totalidad. En Extremadura, finalmente, no existen las enmiendas a la totalidad, pues tanto para los proyectos como las proposiciones de ley se exige la toma en consideración en los términos del art. 164 RP.

- En Asturias y Cantabria, en cambio, el momento temporal para la celebración de las comparecencias es distinto para los proyectos y proposiciones de ley: en el caso de las proposiciones de ley se celebran tras la toma en consideración, mientras que en el caso de los proyectos de ley tras su publicación, y antes de la presentación de enmiendas a la totalidad.
- 2) Tras el debate de totalidad (en Asturias y Cantabria, como se ha dicho, en el caso de los proyectos de ley tras su publicación) se abre un plazo para que los Grupos Parlamentarios puedan proponer la comparecencia de grupos sociales y organizaciones.
- 3) La aprobación o rechazo de las comparecencias solicitadas corresponde bien a la Mesa de la Comisión (art. 112 RP Andalucía), bien a la Comisión misma (arts. 115 RP Cantabria y 106 RP Cataluña), bien a la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces (art. 165 RP Extremadura). Reviste una especial singularidad el régimen previsto por el art. 67 RP Asturias, según el cual las comparecencias han de ser aprobadas por la Mesa de la Comisión –salvo en el caso de que algún Grupo Parlamentario solicite que sean sometidas a la Comisión–, pero aquellas comparecencias que hayan sido propuestas por dos Grupos Parlamentarios o por la quinta parte de los miembros de la Comisión no exigen acuerdo previo de la Mesa ni de la Comisión. Como se ha señalado, «tal previsión es muy positiva desde el punto de vista del pluralismo político pues permite a una minoría, por sí sola, la celebración de una audiencia con los grupos de su elección y ello puede favorecer la presencia en la Cámara de organizaciones y colectivos de sensibilidades muy distintas» (Larios, 2003: 275).
- 4) Finalmente, tras la celebración, en su caso, de las comparecencias se abre el plazo para la presentación de enmiendas al articulado (en Asturias y Cantabria, en relación con los proyectos de ley, también de enmiendas a la totalidad).

3. Participación telemática

No es posible concluir este apartado sin poner de relieve, por último, que las nuevas tecnologías de la comunicación permiten hoy disponer de un cauce de participación extraordinariamente útil, y que sin duda está llamado a tener una virtualidad cada vez mayor en el futuro. Esta participación telemática –que puede darse tanto en la fase gubernamental como en la fase parlamentaria– tiene la ventaja de su sencillez –puede instrumentarse simplemente con la apertura para cada anteproyecto de ley que se encuentre en tramitación en el Gobierno o para cada proyecto o proposición de ley que haya sido presentado en las Cortes de un foro para recibir sugerencias de los ciudadanos–, así como de que permite la participación de los ciudadanos a título individual, y no sólo a través de las entidades o asociaciones en que se integran. Su inconveniente es, no obstante, que la enorme desigualdad que hoy todavía existe en el acceso a Internet –fenómeno que se ha dado en llamar «estratificación digital»– puede

suponer un sesgo en el perfil de los ciudadanos que participan electrónicamente, excluyendo o discriminando una parte de la población y provocando un déficit de representatividad» (Colombo, 2006: 35); asimismo, el uso de estos cauces de participación es aún muy escaso, como muestran las limitadas experiencias que se han puesto en práctica. Tales desventajas no se oponen, sin embargo, al desarrollo de este instrumento, siempre que sea concebido con carácter complementario a otros mecanismos de participación.

En el Derecho parlamentario español, la primera norma que ha contemplado expresamente este cauce de participación es el Reglamento del Parlamento Vasco. Concretamente, los arts. 107 y 108 contienen una regulación detallada de la información telemática sobre los procedimientos e iniciativas parlamentarias; finalmente, el art. 109 añade que «el espacio sobre participación de la página web del Parlamento Vasco estará igualmente disponible para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda efectuar sus sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas». No obstante, desde el punto de vista técnico la página web del Parlamento vasco presenta una deficiencia relevante, pues al espacio de participación en el que se pueden formular propuestas se accede por una vía diferente a la información sobre las iniciativas legislativas, sin que exista conexión entre unas y otras; para que pueda haber una auténtica participación telemática en el procedimiento legislativo, sería oportuno abrir un buzón de sugerencias para cada iniciativa legislativa en tramitación, como hace por ejemplo la página web del Parlamento de Galicia.

Por lo demás, en el ámbito estatal debe tenerse en cuenta a este respecto que la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados aprobó por unanimidad el pasado 11 de marzo de 2009 una Proposición no de Ley sobre la participación de los ciudadanos en los procesos de elaboración de las iniciativas legislativas, formulada por el Grupo Parlamentario Popular, a través de la cual se instaba al Gobierno a que, en el plazo de tres meses, incorporase a la página web o6o.es la información sobre los anteproyectos de ley elaborados en el ámbito de la Administración General del Estado, y abordase las modificaciones normativas precisas para arbitrar el procedimiento de participación de los ciudadanos antes de la aprobación del Proyecto de Ley por el Gobierno y facilitar la presentación de sus propuestas, «que formarán parte de la documentación remitida al Congreso de los Diputados para la tramitación de la iniciativa legislativa». ¹³ Transcurrido con creces el plazo previsto por la Proposición no de Ley, ésta permanece incumplida, pues ni existe información telemática sobre los anteproyectos de ley en tramitación ni se tiene noticia de modificación normativa alguna para regular esta vía de participación.

13 El texto de la iniciativa puede ser consultado en *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Serie D, núm. 148, 17 de febrero de 2009, pp. 20-21; el debate en *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, IX Legislatura, Comisiones, núm. 216, 11 de marzo de 2009, pp. 16-21.

III. Balance y propuestas de futuro

A la luz de las reflexiones anteriores, pienso que puede concluirse que la regulación normativa de los cauces de participación ciudadana en el procedimiento legislativo ofrece en nuestro país –particularmente en el ámbito estatal– un balance claramente insatisfactorio. Existen sin duda cauces para hacer posible la participación de los ciudadanos, pero su uso queda en buena medida condicionado a la voluntad del Gobierno o de la mayoría parlamentaria. Concluiré estas páginas, por tanto, formulando algunas propuestas que permitirían potenciar los instrumentos de «democracia participativa» examinados, lo que desde mi punto de vista es deseable por las razones expuestas en el primer epígrafe del trabajo.

En primer lugar, pienso que sería conveniente establecer con carácter general la obligación de audiencia de los ciudadanos, a través de las entidades u organizaciones que los agrupen o representen, en el procedimiento de elaboración por el Gobierno de los proyectos de ley, en términos similares a la audiencia prevista por el art. 24.1.c de la Ley del Gobierno para el procedimiento de elaboración de los reglamentos. Si los ciudadanos que puedan resultar afectados han de ser escuchados cuando han de dictarse normas subordinadas a la ley y que no innovan el ordenamiento jurídico, como son los Reglamentos, con mucho mayor motivo habrían de serlo en el procedimiento conducente a la creación de las normas que ocupan la posición central en el sistema jurídico, subordinadas únicamente a la Constitución, y a través de las cuales se produce principalmente el cambio jurídico. La objeción que puede suscitarse es que la previsión de ese nuevo trámite preceptivo de audiencia puede ocasionar una dilación en el procedimiento legislativo, hoy ya suficientemente complejo y prolongado. No obstante, este inconveniente puede soslayarse si se prevé que el Gobierno pueda omitir este trámite por razones de urgencia debidamente justificadas. Asimismo, no sería necesario el trámite de audiencia en aquellos supuestos en los que se solicite un informe sobre el proyecto de ley a un órgano consultivo del que formen parte las organizaciones que representen a los ciudadanos afectados. Así, por ejemplo, en las leyes de materia laboral, que afectan a trabajadores y empresarios, supliría al trámite de audiencia el dictamen preceptivo del Consejo Económico y Social, en el que se encuentran representadas las organizaciones sindicales o empresariales; o, en una ley que afecte únicamente a las personas con discapacidad, sería suficiente el informe del Consejo Nacional de la Discapacidad, sin que resulte necesario un trámite de audiencia ulterior. En cambio, el trámite de audiencia sería necesario cuando existan entidades que integren a los ciudadanos afectados por un proyecto de ley que no se encuentren representadas en ningún órgano de consulta y participación como los citados.

Resulta preciso, sin embargo, establecer una mejor garantía del cumplimiento por el Gobierno de la obligación de realizar determinadas consultas, tanto las con-

sultas preceptivas que hoy establecen las diversas leyes sectoriales citadas en páginas anteriores como, en su caso, la obligación general de audiencia que acaba de proponerse *de lege ferenda*. La impugnabilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa del acuerdo del Consejo de Ministros por el que se remite a las Cortes el proyecto de ley constituye, en mi opinión, una garantía insuficiente, pues se trata de un cauce de muy improbable utilización, que, en todo caso, normalmente no suspendería el citado acuerdo –pues sería fácil fundamentar que su suspensión supone una «perturbación grave de los intereses generales», causa de denegación de la medida cautelar conforme al art. 130.2 LJCA– ni, por tanto, el procedimiento legislativo, por lo que la resolución del recurso se produciría frecuentemente una vez aprobada por las Cortes la Ley resultante de aquella iniciativa.

Para asegurar más eficazmente la realización de las consultas preceptivas, sería oportuno incorporar al Reglamento del Congreso de los Diputados una norma que dispusiese que, cuando el Gobierno envíe a las Cortes un proyecto de ley faltando algún informe preceptivo, la Mesa de la Cámara, por iniciativa propia o a petición de un Grupo Parlamentario, deberá solicitar al Gobierno su remisión. La incorporación de esta norma convertiría además la solicitud de los informes en un acto del procedimiento legislativo en sentido estricto –pues, si no han sido solicitados por el Gobierno previamente a la aprobación del proyecto de ley, es la Cámara la que debe instarlos antes de continuar con la tramitación del mismo–, lo que permitiría por tanto considerar la omisión de informes preceptivos, cuando hayan sido solicitados por la Mesa y no remitidos por el Gobierno o bien cuando algún Grupo Parlamentario haya pedido a la Mesa que los solicite y ésta haya declinado hacerlo, como un vicio invalidante del procedimiento legislativo. En efecto, el Tribunal Constitucional ha señalado reiteradamente que «la inobservancia de los preceptos que regulan el procedimiento legislativo podría viciar de inconstitucionalidad la ley cuando esa inobservancia altere de modo sustancial el proceso de formación de la voluntad en el seno de las Cámaras» (vg. STC 99/1987, de 11 de junio, fundamento jurídico primero). Pues bien, en el supuesto mencionado se habría producido la infracción de normas reguladoras del procedimiento legislativo, y tal infracción alteraría el proceso de formación de la voluntad de la Cámara, pues le privaría de «antecedentes necesarios para pronunciarse», en los términos del art. 88 CE, y esa necesidad habría sido además puesta de manifiesto expresamente por la Cámara, bien por su órgano rector, bien por una parte de los parlamentarios que deben intervenir en el proceso de decisión (en este último caso, es decir, si la Mesa no solicita informes preceptivos que ha pedido un Grupo Parlamentario, se produciría además una vulneración del derecho fundamental reconocido por el art. 23.2 CE, como admite el Tribunal Constitucional en el ATC 342/2006, de 4 de octubre). En definitiva, pues, con la inclusión de la norma propuesta perderían su vigencia los dos argumentos utilizados por el Tribunal Constitucional en la STC 108/1986 para negar

el carácter de vicio invalidante del procedimiento legislativo a la omisión de informes preceptivos, enumerados más arriba. Ahora la solicitud de informes sí es un trámite del procedimiento legislativo; y ahora un órgano parlamentario expresa su necesidad como elementos de juicio para la decisión.

En segundo lugar, siguiendo la pauta ya iniciada por algunas Comunidades Autónomas, debería contemplarse expresamente el período de audiencias como un trámite ordinario del procedimiento legislativo. Como se ha dicho, las audiencias en sede parlamentaria no deben considerarse redundantes con respecto a las que se producen en la fase gubernamental. «Consultas gubernamentales y audiencias parlamentarias, a pesar de la identidad de su objeto –canalizar la participación de los sectores afectados por un proyecto de ley en su procedimiento de elaboración– tienen un *iter* procedimental y unos efectos distintos, y se encuentran presididas por principios distintos. De este modo, ambas formas de participación se configuran como complementarias y no como antagónicas» (Larios, 2003: 299-300). En efecto, como se ha recordado más arriba, las audiencias parlamentarias revisten la singularidad de que se producen ante todos los Grupos Parlamentarios, lo que permite que todos los partidos políticos con representación parlamentaria escuchen a los representantes de los sectores sociales afectados y tengan ocasión de plantearles las dudas e interrogantes que estimen oportunos. Por otro lado, debe recordarse que este cauce de participación tendría lugar no sólo para los proyectos de ley emanados del Gobierno, sino también para las proposiciones de ley procedentes de cualquier otra iniciativa. Finalmente –y este es quizás su rasgo más relevante–, las audiencias parlamentarias permitirán normalmente escuchar una mayor pluralidad de posiciones. En efecto, mientras que las consultas gubernamentales se encauzan normalmente a través de órganos de consulta y participación en los que se encuentran integradas las asociaciones más representativas de un determinado sector social, que se encuentran forzadas a alcanzar una posición de consenso, las audiencias parlamentarias ofrecen la posibilidad de escuchar a cada una de esas asociaciones de forma independiente, lo que les brinda la oportunidad de expresar también los puntos de vista en los que puedan discrepar, e incluso a asociaciones más minoritarias o de más escasa representatividad que puedan formular aportaciones relevantes.

Ahora bien, para que se garantice efectivamente esta pluralidad, sería necesario que, en relación con la propuesta de comparecientes, se siguiese el sistema instaurado por el RP Asturias, que impone la celebración de aquellas comparecencias que sean solicitadas por dos Grupos Parlamentarios o la quinta parte de los miembros de la Comisión. Para evitar, no obstante, que esta facultad sea utilizada como una táctica dilatoria, debería fijarse un número máximo de comparecientes que pueden ser solicitados para cada proyecto o proposición de ley. Otra posibilidad alternativa es fijar con carácter general un número máximo total de audiencias para cada iniciativa legislativa, y los criterios para su distribución entre los Grupos Parlamentarios, que habría de ser pro-

porcional a su número de Diputados, de tal forma que, al comienzo de cada Legislatura, cada Grupo Parlamentario sabría cuántos comparecientes puede proponer para cada iniciativa; en este último caso, el trámite de audiencias se suprimiría únicamente cuando ningún Grupo Parlamentario solicitase comparecencias, es decir, en la práctica por acuerdo entre todos los Grupos Parlamentarios.

Finalmente, y por lo que se refiere a la participación a través de Internet, sería oportuno que se produjese también tanto en la fase gubernamental como en la parlamentaria. Para ello, el Gobierno debería abrir –a través por ejemplo de la página web o6o.es– un buzón de sugerencias sobre cada anteproyecto de ley aprobado por el Consejo de Ministros y que se encuentre en período de consultas (sólo se excluirían de esta posibilidad los anteproyectos de ley que no se sometan a consulta o dictamen alguno), e igualmente el Congreso de Diputados un buzón de sugerencias para cada proyecto o proposición de ley que se encuentre en el período de presentación de enmiendas. Convendría, en este sentido, que tanto la Ley del Gobierno como el Reglamento del Congreso de los Diputados regulasen en su respectivo ámbito esta consulta telemática, al menos para establecer su obligatoriedad y prever su procedimiento y efectos, que habrían de consistir al menos en que se asegurase que las sugerencias de los ciudadanos son conocidas por las personas directamente responsables de la tramitación de la iniciativa: las que se formulen en la fase gubernamental habrían de ser transmitidas a la Subsecretaría del Departamento proponente de la iniciativa, y remitidas al Congreso de los Diputados junto al Proyecto de Ley, como solicita la Proposición no de Ley aprobada por la Comisión Constitucional el 11 de marzo de 2009, que se ha citado más arriba; y las que se formulen en la fase parlamentaria habrían de ser remitidas a los miembros de la Comisión competente.

En todo caso, las propuestas que acaban de ser planteadas quieren abrir, sobre todo, vías para la reflexión. Como se ha dicho al inicio de este trabajo, pienso que una más intensa participación de los ciudadanos en la adopción de las decisiones políticas fundamentales, y concretamente en la elaboración de las leyes, puede contribuir decisivamente a mejorar la calidad de nuestro sistema democrático. Para ello, es preciso mejorar los cauces formales de participación, lo que contribuirá a generar una «cultura de la participación» que motive a los ciudadanos a una mayor implicación en los procesos de decisión pública; cultura sin la cual, por supuesto, la mera existencia de instrumentos formales de participación sería estéril.

Referencias bibliográficas

- CAYO, LUIS (2007): «El diálogo civil en el ámbito de la discapacidad», en L. CAYO, R. DE LORENZO (eds), *Tratado sobre discapacidad*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, pp. 1497-1515.
- COLOMBO, CLELIA (2006): «Innovación democrática y TIC, ¿hacia una democracia participativa?», en *Revista de Internet, Derecho y Política*, 3 (2006), pp. 28-40.
- CONEJERO, ENRIQUE (2005): «Globalización, gobernanza local y democracia participativa», en *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 52-53, pp. 13-31.
- CUESTA LÓPEZ, VÍCTOR (2008): *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en la democracia constitucional*, Pamplona, Thomson/Civitas-Parlamento de Canarias.
- HELD, DAVID (1992): *Modelos de democracia*, trad. de T. Alfaro, Madrid, Alianza.
- LARIOS PATERNA, MARÍA JOSÉ (2003): *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados.
- LÓPEZ GONZÁLEZ, JOSÉ LUIS (2005): *El referéndum en el sistema español de participación política*, Universidad Politécnica de Valencia.
- MARTÍ, JOSÉ LUIS (2006): *La República deliberativa. Una teoría de la democracia*, prólogo de R. Gargarella y J. J. Moreso, Barcelona, Marcial Pons.
- MARTÍNEZ-PUJALTE, ANTONIO-LUIS (2009): «Los principios básicos del nuevo Derecho español de la discapacidad a la luz de la LIONDAU», en L. CAYO (ed.), *Hacia un Derecho de la discapacidad. Estudios en homenaje a Rafael de Lorenzo*, Pamplona, Thomson-Aranzadi, pp. 245-268.
- (2010): *Los sistemas electorales españoles: evaluación y propuestas de reforma*, prólogo de P. González-Trevijano, Madrid, Dykinson-Universidad Rey Juan Carlos.
- NAVARRO YÁÑEZ, CLEMENTE JESÚS (2000): «El sesgo participativo: introducción a la teoría empírica de la democracia participativa», en *Papers. Revista de Sociología*, 61, pp. 11-37.
- NINO, CARLOS SANTIAGO (1997): *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa.
- SARTORI, GIOVANNI (2003): *¿Qué es la democracia?*, trad. de M.A. González y M.C. Pestellini, Madrid, Taurus.
- VIOLA, FRANCESCO (2006): *La democracia deliberativa entre constitucionalismo y multiculturalismo*, México, UNAM.