

La apertura del Parlamento: una vía de (re)conexión con la soberanía popular.

Opening parliament: the way to (re)connect democracy and sovereignty

Zelai Nikolaz Ezkurdia, EH University of the Basque Country - UPV/EHU U/UPV; <mailto:mzelainikolas@gmail.com>

Abstract

Palabras clave

Democratización;
Parlamento;
Desarrollo humano;
Desarrollo participativo;
Participación comunitaria

Received: 22-07-2022

First Review: 10-02-2022

Accepted: 10-0-2022

Published: 26-10-2022

Vivimos inmerso en una crisis de civilización, que se ve profundizada por la crisis de la democracia representativa heredada del siglo XX. Este trabajo propone revisar el modelo de "parlamentarismo racionalizado", debido a que es necesario fortalecer los Parlamentos como institución democrática. Precisamente, hay que reforzar su papel de legitimación de las decisiones públicas, de control del poder real y de colaboración entre instituciones, en un marco de gobernanza multinivel. Para ello, se propone utilizar mecanismos de apertura parlamentaria. Los mecanismos de apertura parlamentaria son una forma eficaz de (re)conectar la democracia representativa con la soberanía popular. Se sugiere profundizar en los mecanismos de deliberación participativa, y articular vías para que la ciudadanía participen directamente en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen lugar dentro de la cámara parlamentaria. Así mismo, cómo conectar dichos procesos de decisión pública con los debates que tienen lugar en la sociedad..

Resum. L'obertura del Parlament: una via de (re)connexió amb la sobirania popular.

Palabras clave

Democratització;
Parlament;
Desenvolupament humà;
Desenvolupament participatiu;
Participació comunitària.

Vivim immers en una crisi de civilització, que es veu aprofundida per la crisi de la democràcia representativa heretada del segle XX. Aquest treball proposa revisar el model de "parlamentarisme racionalitzat", pel fet que és necessari enfortir els Parlaments com a institució democràtica. Precisament, cal reforçar el seu paper de legitimació de les decisions públiques, de control del poder real i de col·laboració entre institucions, en un marc de governança multinivell. Per això, es proposa utilitzar mecanismes d'obertura parlamentària. Els mecanismes d'obertura parlamentària són una forma eficaç de (re)conectar la democràcia representativa amb la sobirania popular. Se suggereix aprofundir en els mecanismes de deliberació participativa, i articular vies perquè els ciutadans participin directament en els processos de presa de decisions públiques que tenen lloc dins de la cambra parlamentària. Així mateix, com connectar aquests processos de decisió pública amb els debats que tenen lloc en la societat

Zelai Nikolas Ezkurdia (2022). La apertura del Parlamento: una vía de (re)conexión con la soberanía popular. *Clivatge*, 10, e-40214.
<http://doi.org/10.1344/clivatge2022.10.9>

Abstract

Paraules clau

Democratización;
Parlamento;
Desarrollo humano;
Desarrollo participativo;
Participación comunitaria.

Nowadays there is a crisis of civilization, which is deepened by the crisis of representative democracy inherited from the 20th century. In this regard, this paper proposes to revise the model of rationalised parliamentarism, in order to strengthen parliaments as democratic institutions. In particular, three aspects that need to be addressed and reinforced are firstly the parliament's role in legitimising public decisions; secondly, its capacity in controlling real power, and third and lastly, the collaboration between institutions in a framework of multilevel governance. In order to do so, it is proposed to use mechanisms of opening parliament, as an effective way of (re)connecting representative democracy with popular sovereignty, specifically mechanisms of participatory deliberation. Thanks to these mechanisms, citizens could participate directly in the public decision-making processes that take place within the parliamentary chamber. In addition, they can connect with the debates that take place in society.

1. ANTE LA CRISIS CIVILIZATORIA DE SIGLO XXI: (RE)CONEXIÓN CON LA SOBERANÍA

Vivimos la **crisis** más poliédrica, pluridimensional y compleja del siglo, la que algunas personas expertas ya califican de **civilizatoria** (EDGARDO LANDER, 2021), y donde se constata día a día la necesidad de pensar y reflexionar sobre cómo las instituciones deben adecuar sus formas de actuar para (re)conectar¹ su función con los intereses legítimos de la ciudadanía, ya que es ésta –no lo olvidemos– la que les otorga a los poderes públicos legitimidad democrática y, dicho sea de paso, los recursos financieros para gobernar y ejercer su autoridad.

Estamos ante un momento en que es necesario analizar la **(re)conexión entre las instituciones y la soberanía popular**, si no queremos encontrarnos con un sistema autocrático, oligárquico y dictatorial cada vez más global –como

¹ Para los sectores más críticos la democracia representativa no ha logrado aún conectarse debidamente con la capacidad de decisión de la ciudadanía. De ahí que más que reconectar se debiera hablar simplemente de conectarla definitivamente.

algunos autores ya vienen denunciando que se está articulando en torno a los intereses de las multinacionales (EDGARDO LANDER, 2021). Un sistema de concentración del poder a nivel global difícilmente va a ser capaz de hacer frente a los grandes retos civilizatorios del siglo XXI (emergencia climática, desigualdades sociales, flujos migratorios,...) en términos democráticos, esto es, atendiendo al estándar conquistado de respeto a los derechos humanos, de un poder público sujeto y limitado por el estado de derecho, así como sujeto a procedimientos democráticos en la toma de decisiones públicas, que logren una legitimidad democrática lo más inclusiva posible sin dejar a nadie atrás, y que consiga el compromiso ciudadano para adecuar nuestro modelo de vida y de desarrollo a los rigores de un mundo en situación de emergencia climática.

Sin la voluntad y compromiso de la **ciudadanía**, y sin su participación activa, difícilmente se logrará mantener un ejercicio democrático del poder y de sujeción a las decisiones adoptadas por los poderes públicos. Si obviamos todo eso, es evidente el **peligro de desapego y desconexión** ciudadana respecto de las instituciones democráticas. Los datos de la abstención son un síntoma claro de dicho peligro.

Los retos que globalmente debemos abordar como civilización precisan de una **agenda compartida con alto nivel de implicación social** y de soluciones sustentadas en una **amplia legitimación democrática**. De lo contrario –como lo demuestra la historia- traerá caos, desigualdades y desestabilización, sino nuevas guerras globales con efectos devastadores incalculables, como estamos empezando a ver lamentablemente en la guerra de Ucrania.

Estamos, ciertamente, a las puertas de una **nueva era** y necesitamos ser capaces de sentar sus **nuevas bases democráticas**, para lograr el equilibrio que nos permita aspirar, en un mundo con recursos finitos, a una vida digna para los seres que lo habitamos y como no para la humanidad en su conjunto. Este objetivo requiere repensar nuestro modelo de vida y seguramente sacrificios respecto a privilegios e incluso a excesos en nuestro modelo de consumo, que habremos de repensar y reeducar. La pregunta es ¿Cómo lo vamos a hacer? Una respuesta: no sin la ciudadanía.

Es momento para **avanzar en el constitucionalismo democrático** que reconecte el poder de tomar decisiones sobre nuevas vidas y nuestro futuro con

el pueblo (POST&SIEGEL). Es por lo tanto, necesario fijar los nuevos estándares de calidad democrática. En este sentido, hemos de superar visiones meramente formales de la democracia liberal, heredada del siglo XX, para avanzar como señala FERRAJOLI hacia un constitucionalismo progresista, que le dote de contenido material (dimensión sustancial de la democracia). Un constitucionalismo que vaya más allá de reconocer derechos, y que avance hacia un sistema que los garantice de manera efectiva (ACKERMAN²) y que tenga presente los ideales democráticos de inclusión, legitimidad y no dominación (LAFONT,2021).

Un constitucionalismo que articule un sistema democrático en el que los derechos fundamentales sean límites efectivos para la actuación de los poderes públicos y para las corporaciones supraestatales, que concentran cada vez más poder; un constitucionalismo en el que la ciudadanía confíe, sin espacios oscuros de impunidad y corrupción. Un constitucionalismo donde el estado de derecho se comprometa con el carácter democrático de la ley, como consecuencia directa del respeto de los derechos fundamentales y el carácter inclusivo de sus decisiones, sin el cual el imperio de la ley (rule of law) se convierte en un simple imperio por la ley (rule by law). Sólo el respeto al Estado de derecho en estos términos puede proporcionar un marco adecuado de seguridad jurídica y de seguridad global en el que se desenvuelva el proceso de resolución de los conflictos que sin duda va a traer consigo la transición civilizatoria. Sin la legitimidad democrática suficiente de las decisiones públicas no se puede garantizar el equilibrio y la paz social, bases del orden constitucional y de la convivencia.

Comparto, en este sentido, la concepción de PISARELLO (2011) sobre **constitución democrática**: «no debería concebirse como un régimen de

² ACKERMAN critica el modelo presidencialista de Estados Unidos y plantea la necesidad de diseñar una nueva división de poderes con un triple objetivo: “1) el desarrollo de la democracia; 2) el adecuado funcionamiento de las estructuras funcionales de decisiones; 3) la implementación y la protección de los derechos fundamentales. Así, se evitan todos los males del presidencialismo y se adoptan las bondades del parlamentarismo, con una novedad: la recurrencia sistemática al pueblo como forma de legitimar el poder.” Propone, así un rediseño de los poderes públicos, creando dos nuevos: el poder supervisor de la democracia, para garantizar el sufragio libre, periódico y limpio, así como el ejercicio de los derechos fundamentales (D); y del poder de la justicia distributiva (E). Síntesis realizada a partir de la reseña de DUQUE DAZA (2011) en *Revista Mexicana de Sociología* 73, núm. 3 (julio-septiembre), 539-548.

instituciones definidas de una vez y para siempre». Por el contrario, debería entenderse, sobre todo, como lo que históricamente ha sido: «**un movimiento dinámico, en las instituciones y fuera de ellas, consistente en la alianza social de sectores no plutocráticos que buscan la constante ampliación del demos**».

1.1 ¿Qué democracia?

Dentro de esta concepción de «proceso democrático» cabe preguntarse qué modelo de democracia es la que nos acerca más a la ciudadanía. ¿Cuál nos permite (re)conectar mejor las decisiones públicas con la autoridad originaria para la toma de decisiones, que no es otra, que la ciudadanía?

Como sintetiza JORBA GALDÓS (2006:48), para HABERMAS (1992) y DAHL (1989:339-340) la profundización democrática contemporánea o tercera ola democratizadora se logrará a través de procesos deliberativos en la esfera pública. Estos procesos han de lograr definir aquello que es público e identificar el estado de la soberanía (la voluntad democrática) sobre ese interés definido como público, para posteriormente ejercer la actuación pública a través de los representantes (HABERMAS:1992). La profundización democrática (DAHL:1989) ha de lograr reducir las distancia entre gobernantes y el *demos*, a través de mecanismos y procedimientos que permita crear una “masa crítica de ciudadanos informada y activa que permita un buen entendimiento de las propias preferencias y del procedimiento democrático”, conocimiento alcanzable a través de la deliberación.

De ahí que la deliberación vaya adquiriendo un papel fundamental y central en los procesos políticos y sociales de profundización democrática, hasta el punto de que una parte importante de la doctrina (BESSETTE, COHEN, COOKE, DRYZEK, MANSBRIDE, LAFONT, MARTÍ, ...) viene defendiendo que se configura como “un modelo de democracia con su propia entidad” (SANCHO, 2003:1).

LAFONT (2021) define un ideal de democracia deliberativa participativa, en el que se persigue un ideal democrático no gobernado exclusivamente por las élites, donde la ciudadanía no se vea alienada políticamente, en cuanto que no se le obligue a transferir a sus representantes todo su poder de decisión a ciegas, sino que se sienta partícipe de las leyes y

políticas que está obligada a cumplir, aunque no está del todo de acuerdo con ellas. Un modelo de democracia que empodere a la ciudadanía y que no le relegue únicamente a protestar, conformarse o alterar el sentido del voto en las próximas elecciones. LAFONT advierte de que si la ciudadanía no participa en los procesos de decisión pública ello acarrea la alienación política y con ello el alejamiento de las instituciones y el debilitamiento y vaciamiento de la comunidad política.

En este trabajo se parte de la concepción de democracia deliberativa participativa de LAFONT (2021), porque se considera que representa adecuadamente los ideales de una democracia inclusiva, materialmente y socialmente representativa y responsable, que un Parlamento debiera ser capaz de articular y gestionar. En este modelo es donde el reto de la deliberación puede ser articulado con visos de mayor éxito desde el punto de vista que nos ocupa, esto es, la (re)conexión con la soberanía popular. Es la que permite desarrollar la cultura democrática que exige un reto como el propuesto.

1.2 ¿Qué Parlamento?

Desde la concepción de democracia deliberativa participativa de LAFONT cabe preguntarse: ¿Cuál ha de ser el papel que el Parlamento como poder público ha de jugar para avanzar dentro del proceso democrático hacia un modelo de democracia basado en la deliberación participativa?

Para afrontar el reto propuesto, se deberían **fortalecer los Parlamentos** como institución democrática, y someter a revisión crítica el actual modelo de «parlamentarismo racionalizado». Precisamente, hay que reforzar su papel de legitimación de las decisiones públicas, de control del poder real y de colaboración entre instituciones, en un marco de gobernanza multinivel. Para ello, se propone utilizar y desarrollar mecanismos de apertura parlamentaria.

En el reto de la (re)conexión con la soberanía popular, también debemos añadir la perspectiva que propone que E. LANDER (2021) cuando se plantea la posibilidad o conveniencia de reconectar las múltiples expresiones de resistencia y protesta popular con la política institucional. Este autor reconoce que no tiene sentido buscar una respuesta única, pero, a continuación,

se pregunta sobre ¿Cuáles serían las condiciones (y experiencias) en las que sería posible incidir, en sentido democrático, sobre la política institucional y sobre la acción del Estado, sin perder la autonomía y el horizonte utópico, sin ser capturado por la lógica reproductora y conservadora de la política y del poder constituido? Se trata de preguntas difíciles de contestar, pero como dice el refrán vasco, «non gogoa, han zangoa» («donde van tus pensamientos, van tus pasos»).

Estas preguntas nos marcan un horizonte en el que trabajar y reflexionar: ¿Cómo generar el contexto y los ecosistemas necesarios para aunar los esfuerzos de todas aquellas personas e instituciones que compartan la necesidad de avanzar en la calidad democrática de nuestros sistemas políticos e institucionales? ¿Cómo hacer frente a tendencias de constitucionalismo antidemocrático? Se trata de preguntas complejas y no fáciles de responder, que deben abordarse desde muy diversos prismas.

En este sentido, se considera que los mecanismos de apertura parlamentaria son una forma eficaz de (re)conectar la democracia representativa con la soberanía popular. Entre aquellos mecanismos, se sugiere centrar la atención en los mecanismos de deliberación participativa, y articular vías para que la ciudadanía participe directamente en los procesos de toma de decisiones públicas que tienen lugar dentro de la cámara parlamentaria, pero a su vez con vocación de reconectar el debate público y la política institucional con las múltiples expresiones de resistencia y protesta popular. El objetivo a perseguir debe ser lograr que las instituciones no pierdan la confianza de la ciudadanía, y que éstas sean vistas como espacios de deliberación y resolución de las cuestiones que preocupan a la comunidad.

En este trabajo únicamente se alcanza a exponer algunas ideas desde una óptica crítica y aportar algunas propuestas y experiencias vividas en el seno del Parlamento Vasco.

Mantengo la hipótesis, en definitiva, de que reforzar la institución parlamentaria y profundizar en las teorías del parlamentarismo abierto junto con las teorías deliberativas de la democracia participativa nos permitirán continuar alimentando el proceso democratizador del *demos* y afrontar la transición hacia un modelo nuevo de civilización, donde las personas logremos un sistema de vida digno y un marco de relación solidario, basado en la

soberanía comunitaria interconectada, que sea capaz de generar procesos de superación de los tradicionales esquemas y dinámicas verticales de ejercicio del poder. Necesitamos un parlamento que sea capaz de aprender, para llegar a ser capaz de innovar (UBERA ARANZETA, 2022).

Para ello, será necesario revisar las funciones de los parlamentos del siglo XXI, para otorgarles un papel fundamental en el proceso de legitimación democrática de las decisiones públicas, tanto frente a la comunidad a la que representa como ante otras instancias institucionales, ante las que una comunidad política le corresponda defender y articular aquellas decisiones. Y con ello, dinamizar y consolidar el movimiento de profundización democrática de la soberanía, sobre un concepto de Parlamento abierto (re)conectado con la soberanía popular.

1.2 Límites del Parlamentarismo racionalizado

El Parlamento en el constitucionalismo democrático, además de contar con un mandato representativo, se fortaleció como institución democrática y representativa, reforzando los ideales de liberales de libertad, igualdad y fraternidad, con otros cuatro elementos: el primero, reconocimiento a la ciudadanía de la carta de derechos civiles y políticos; el segundo, establecimiento de un sistema de elección de representantes basado en el sufragio universal, que implicó en una primera fase superar las designaciones fundadas en la sucesión hereditaria durante el absolutismo, y el sufragio censitario y machista, en una fase posterior; el tercero, el reconocimiento de derechos sociales, culturales y económicos como garantía efectiva y material de la dignidad humana; y por último, como cuarto elemento, se reconoce la participación ciudadana en los procesos de deliberación pública.

Este cuarto elemento, no obstante, todavía no se halla del todo integrado en los sistemas democráticos y sólo en los más avanzados se halla articulado sistemáticamente. Ejemplo paradigmático es Suiza (SOTO BARRIENTOS, 2012), pero también se va incorporando a los procesos constituyentes más modernos, como el ecuatoriano, el boliviano, el tunecino, el islandés, el irlandés, y finalmente, el de Chile (FERRERO&SOTO, 2021). En el Estado español la doctrina constitucional lo permite como ejercicio del derecho de la ciudadanía a la participación en los asuntos públicos (art. 9.3 CE), pero lo

limita en los procesos de decisiones que impliquen ejercicio de la soberanía (por todas, la STC 31/2010, donde se sintetiza la doctrina anterior).

Tras una larga lucha, el parlamento se fue consolidando frente al poder ejecutivo. Se organizó como un poder propio y se independizó del poder ejecutivo, adquiriendo capacidad para actuar como un poder independiente. Las funciones propias del parlamento como tal poder independiente son, principalmente, la representativa de la voluntad democrática, la legislativa, la presupuestaria y la de control e impulso de la actuación del poder ejecutivo, junto con otras funciones de designación de miembros en otros órganos institucionales.

Con ello se consolida el dogma democrático de la separación de poderes, que parte de la premisa de existencia de poderes autónomos que se controlan mutuamente, como mecanismo de limitación del poder absoluto y garantía democrática, pero con resultados distintos en función de las diversas culturas políticas (ESCUADERO LOPEZ, 2017; PENDAS, 2009), todavía en evolución (ACKERMAR, 2007). Es destacable en línea de reconexión con la soberanía popular que en Suiza la ciudadanía juega un rol preponderante en el resguardo de la constitucionalidad. Allí los mecanismos de participación ciudadana ejercen de auténtico control efectivo del ejercicio del poder tanto ante el poder ejecutivo como ante el poder legislativo (SOTO BARRIENTOS, 2012:400).

La profesora BIGLINO CAMPO (2001: 179-190) subraya que el principio democrático y la vinculación parlamentaria se materializó definitivamente al consolidarse en el sistema institucional que las leyes aprobadas por el parlamento eran vinculantes para el conjunto de la sociedad, hecho que se produjo en la primera época de la Revolución Francesa. Desde entonces «el vínculo entre el principio democrático y el Parlamento ha sido tan grande que hoy es imposible entender el Estado democrático sin el Parlamento». Sentado este principio, preocupa, sin embargo, el rol que el parlamento desarrolla en el control efectivo del ejercicio del poder y en la garantía de los derechos fundamentales, porque como veremos actualmente su capacidad se halla debilitada dentro de los distintos ecosistemas de gobernanza públicos.

La función de representación política que asumieron los parlamentos modernos tras las revoluciones liberales «tuvo un papel fundamental para la formación de la moderna concepción de la democracia, en virtud de la cual las

decisiones esenciales para la vida de una colectividad nacional deben ser adoptadas mediante procedimientos respetuosos con el principio de la soberanía popular». Esos procedimientos, como señala PIZZORUSSO (1994), se vincularon el ejercicio de la soberanía con técnicas de representación, aplicadas de manera combinada con el principio mayoritario, y descartando mecanismos de democracia directa. Ello se ha venido justificando en las dificultades que implicaba el uso de las técnicas propias de la democracia directa para los procesos de decisión, al menos para la adopción de las decisiones ordinarias.

Sin embargo, como señala PIZZORUSSO³, durante el siglo XX se fueron evidenciando los problemas o anomalías de un sistema de representación política que excluye a diversos grupos de personas y/o colectividades del sistema (ciudadanía extranjera), o limita y condiciona el derecho de sufragio de personas por su pertenencia a determinadas colectividades (colectividades nacionales sin estado propio, minorías culturales, minorías nacionales, clases desfavorecidas, ...), de manera que no pueden dotarse de un sistema de representación propio en el que se sientan debidamente representadas, generándose así un déficit de representación. En este sentido cabe hacer referencia a los siguientes supuestos:

Como resultado de la división del mundo en “Estados”, impuesta sobre el principio de nacionalidad de naturaleza vertical, las comunidades nacionales estructuradas en minorías nacionales no han participado en el diseño del régimen electoral y aducen problemas de legitimación por no sentirse debidamente representadas en un Estado que asume de manera excluyente una nacionalidad que esa parte de la ciudadanía no comparte. La solución implementada en el mejor de los casos ha sido la descentralización política, pero sin reconocimiento de la soberanía a dichas colectividades articuladas políticamente, lo que ha llevado a categorizar la ciudadanía en entre la “nacional” y la “regional o autonómica”, considerada ésta última como una “ciudadanía menor” (PIZZORUSSO, TUDELA ARANDA).

Otro grupo importante que se ve excluido o infrarrepresentado en el sistema institucional proviene de la distinción entre ciudadanos y extranjeros, ya que personas que viven y trabajan en un Estado carecen de voto, debido a su

3 <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3623/4388>

condición de extranjero o extranjera. Una condición que se regula por los estados, con algunas pequeñas limitaciones derivadas del estándar normativo internacional del derecho de asilo, pero que de nuevo es gestionado a nivel nacional y en el que se generan claras discriminaciones por razones de origen y raza en pleno siglo XXI, como estamos viendo con ocasión de las distintas crisis humanitarias derivadas tanto de la emergencia climática, como de los distintos conflictos armados. Esta exclusión afecta claramente como señala FERRAJOLI (2020) al bienestar y a la dignidad de dichas personas migrantes, sin que tengan capacidad de participar en el sistema democrático.

Por último, otro déficit de representación se produce respecto a los desencantados con la democracia y el sistema político, que vienen a engrosar los porcentajes cada vez más llamativos de la abstención en las sucesivas citas electorales⁴.

Pues bien, si perseguimos un ideal de sistema democrático inclusivo, no deberíamos conformarnos con garantizar la igualdad de sufragio a parte de su ciudadanía (LAFONT, 2021), sino que debería perseguir el objetivo de representar a todas estas personas, que se han ido autoexcluyendo pero que conforman la comunidad política. Se ha de lograr que todas ellas se sientan parte del sistema político. Un sistema que nos somete a decisiones que hemos de acatar porque han sido adoptadas mediante procedimientos legales válidos, ha de perseguir que dichas medidas sean consideradas aceptables, en cuanto razonables, por quienes las debe acatar, aunque no las compartan. (LAFONT, 2021:250). De lo contrario el sistema irá ampliando su déficit de representación.

Junto al déficit de representación democrática de los sistemas políticos, el modelo de parlamentarismo actualmente predominante tampoco ayuda a que las decisiones públicas se encuentren sustentadas con amplia legitimidad democrática, porque se basa en un parlamento debilitado. El modelo de parlamento racionalizado se impuso como reacción ante el surgimiento de regímenes autoritarios que se apoderaron del poder en muchos países durante el siglo XX haciendo uso de instrumentos democráticos para derrocar a la democracia misma (el régimen nazi, el régimen franquista, y los movimientos fascistas y dictatoriales). Ello originó, en Europa, el surgimiento de una

⁴ https://reis.cis.es/REIS/PDF/REIS_071_072_04.pdf

tendencia hacia la "racionalización del poder" que tenía por objeto la introducción de garantías más sólidas para la defensa de las instituciones democráticas. A éstas siguió el inicio de la revisión judicial de la legislación y otros correctivos del principio de soberanía parlamentaria en muchos países. Esta tendencia racionalizadora conllevó la introducción de numerosos instrumentos constitucionales y de derecho parlamentario, que limitó el poder del Parlamento como institución, y lo debilitó frente al poder ejecutivo, todo ello con el objetivo de garantizar la estabilidad política⁵. En este trabajo interesa destacar que dicho modelo de parlamentarismo heredado del siglo XX se encuentra sometido a una grave crisis, que algunos autores ya califican de crítica (TUDELA,2021), que hace necesario plantearnos un nuevo ideal de parlamentarismo.

El modelo actual presenta deficiencias, no tanto en las medidas adoptadas para garantizar la estabilidad política, sino más bien en su vertiente tanto representativa como funcional, debido a una multitud de factores, entre los que cabe destacar una nueva configuración del poder y de la soberanía en un mundo globalizado en situación de crisis civilizatoria y emergencia climática. Faltan respuestas a preguntas como ¿quién manda realmente en la actualidad? ¿Cómo se puede avanzar hacia compromisos éticos de protección y desarrollo del bien común en un momento de crisis civilizatoria? ¿Cómo se garantizan los derechos de la ciudadanía ante las corporaciones supraestatales, por ejemplo, en el ejercicio de los derechos digitales y el desarrollo de la tecnología? ¿Cómo podemos hacer uso del parlamento, foro privilegiado del debate público, para adoptar las decisiones que exigen compromisos urgentes, como la emergencia climática? ¿Cómo se pueden articular democráticamente las redes de colaboración necesarias para afrontar las diversas crisis que

⁵En los regímenes parlamentarios, las técnicas de parlamentarismo racionalizado, aunque varían entre unos y otros, son las siguientes: <http://dcpa.wikidot.com/wiki:parlamentarismo-racionalizado>

1. La Presidencia del Gobierno debe ser ratificada por la mayoría del Parlamento.
2. La iniciativa legislativa puede depender del Gobierno.
3. La investidura del Presidente del Gobierno es facilitada en una segunda votación que ya no requiere de mayoría absoluta.
4. La moción de censura es constructiva, se necesita una alternativa respaldada por otra mayoría diferente para reemplazar al Presidente de Gobierno.
5. La cuestión de confianza requiere de una mayoría simple para que tenga efectos.
6. El Presidente del Gobierno tiene la capacidad de disolver el Parlamento y convocar elecciones anticipadas.

padecemos (energética, descarbonización, digitalización...)? Todas estas preguntas precisan de respuestas y compromisos claros, pero dudo que se logren sin empoderamiento ciudadano (una ciudadanía informada sobre los intereses en juego y los riesgos de las distintas opciones) y una deliberación de calidad, que clarifique los ámbitos de consensos y de disensos, sobre los que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de participación.

En este modelo de Parlamento racionalizado, el ejercicio efectivo del poder real (el que origina transformaciones sociales, económicas y ecosistémicas), así como en muchas ocasiones las propias decisiones de las instituciones soberanas, responden a la *Realpolitik* no suficientemente legitimada democráticamente, como se está viendo en los distintos conflictos armados a nivel europeo y global. Frente a esa manera no suficientemente transparente y controlada de ejercer el poder carecemos de una gobernanza multinivel democrática, esto es, articulada de tal manera que establezca los pesos y contrapesos adecuados para que el poder o los poderes no sea(n) arbitrario(s), se halle(n) debidamente limitado(s) y se encuentren debidamente conectados con la soberanía de las comunidades políticamente articuladas.

Las asambleas parlamentarias podrían precisamente ejercer un importante papel en la articulación de ese sistema de pesos y contrapesos, articulando complicidades con la ciudadanía que viene a representar, y sobre la que legitimar las decisiones importantes que nos afectan.

En un primer diagnóstico de cómo la crisis del parlamentarismo está afectando al Parlamento Vasco-Eusko Legebiltzarra ⁶ se constata que la ciudadanía desconoce las funciones y el papel que juega el Parlamento Vasco en el ecosistema de gobernanza pública, aunque se le reconoce un papel simbólico importante. Es decir, que más allá del papel simbólico, la ciudadanía desconoce para qué le puede resultar útil el Parlamento.

⁶ UBERA ARANCETA, R. (2022): *Legebiltzarra, guztion plaza* (Traducción al castellano de la autora de este artículo: *Parlamento, plaza común*)

2. APERTURA DEL PARLAMENTARISMO: NUEVO PARADIGMA DE LA GOBERNANZA DEMOCRÁTICA

Analizado el ideal democrático y de parlamentarismo, así como las causas de la crisis de representación y de legitimación del modelo actual, comencemos a analizar el origen del movimiento de apertura parlamentaria; el estado de cuestión en el Estado español y las referencias internacionales más importantes; para finalizar este apartado con un ejercicio de visualización de lo que concibo como elementos esenciales del Parlamento abierto (re)conectado con la soberanía popular de la comunidad política a la que representa.

2.1. Origen del movimiento de apertura parlamentaria, *Open Parliament*

Como señala muy adecuadamente TUDELA (2018), en el contexto de crisis global del sistema político, se necesita de una profunda transformación de la institución parlamentaria para poder continuar cumpliendo sus funciones como poder democrático.

Para afrontar esa necesidad, es interesante y esperanzador el movimiento de apertura democrática, que comenzó a articularse en torno a la iniciativa de Gobierno Abierto del Presidente Obama (2009-2017), cuando publicó al inicio de su mandato su *Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto*⁷. Tres eran los ejes sobre los que se impulsaban un nuevo modelo de gobernanza federal: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre instituciones. Se reconocía el derecho de la ciudadanía al acceso de los datos gubernamentales, así como el derecho a la información accediendo a documento e informes cualitativos. Pero además reconocía la necesidad de que el Gobierno arbitrara vías para la participación ciudadana en los procesos de elaboración de las políticas públicas, como mecanismo para beneficiarse del conocimiento colectivo. Es en este marco de apertura donde se comienza a hablar de la apertura de los parlamentos.

La aceleración y apertura que está suponiendo Internet en el siglo XXI en la articulación de las relaciones tanto entre la ciudadanía como entre espacios de gobernanza, refuerza aún más esa necesidad de transformación. Las

⁷OBAMA (2009): [Memorandum on Transparency and Open Government](#)

nuevas tecnologías digitales han traído nuevas oportunidades de profundización democrática (posibilidad de mayor control ciudadano, accesibilidad a una mayor cantidad de información, exigencia ciudadana de mayor transparencia de la actividad pública, facilita las relaciones colaborativas...). Todas ellas facilitan que la ciudadanía pueda estar informada y pueda participar activamente en los procesos de decisión pública, pero también plantea grandes retos para la misma supervivencia de la democracia, como la necesidad de establecer límites al uso de las tecnologías para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales (protección de la privacidad a través de la autodeterminación de los datos personales y las garantías frente al espionaje y vigilancia digital, ...), evitar la manipulación informativa (sobreinformación y fake news) y tecnológica a través la inteligencia artificial todavía por desarrollar, pero que ya se nutre de nuestros datos personales a través de las grandes plataformas de comunicación.

Los retos sobre “*Nuestro Futuro Común*”⁸ son inmensos y es necesario ser capaces de pensar conjuntamente con mirada prospectiva y de largo alcance ante una revolución digital y sistémica que, ya está trayendo nuevos parámetros antropológicos de relación a nivel social, económico y cultural

Todos estos retos han de ser debidamente abordados cuando planteamos la necesidad de profundizar en el proceso democrático a través de la deliberación pública. En este sentido, el Parlamento, como sede principal de la deliberación, puede y debe arbitrar mecanismos para garantizar un debate público de calidad acorde a los intereses de la ciudadanía. Pero sin limitarse a reconducir y concitar los intereses individuales, sino promoviendo aquellos intereses que buscan el bien común de la comunidad y dotan de capacidad colectiva para garantizar ese «futuro común». Se han de superar los debates retóricos en sede parlamentaria y demostrar capacidad para diferenciar el grano de la paja. Es momento para ir definiendo lo que MANSBRIDGE (2021) denomina «Democracia de la amistad», basada en la gestión democrática del interés común y del conflicto, la escucha activa y la deliberación. El Parlamento tiene un papel central que jugar en este modelo.

⁸ [Informe Brundtland](#) (1987): *Nuestro futuro común*” de la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo.

2.2 Apertura parlamentaria. Estado de la cuestión

Dicho esto, la siguiente pregunta sería conocer el estado de la cuestión en los parlamentos que nos atañen. En un excelente trabajo de RUBIO NÚÑEZ & VELA NAVARRO-RUBIO (2018), se analizan el “estado del arte” del Parlamento Abierto en España, y concluyen lo siguiente:

«No existe en el Estado español ninguna norma que actúe como referencia para liderar la dinámica de apertura institucional, aunque se han ido incorporando normas derivadas de las teorías del Gobierno Abierto especialmente en el campo de la transparencia y la participación, que tendrían su base jurídica en la propia Constitución.»

Como dichos autores subrayan, el problema no consiste en la falta de cobertura legal. Base legal existe, y se ha comenzado a configurar un marco jurídico dirigido a promover la transparencia y el buen gobierno de las instituciones. En este sentido, son indudables los avances que ha introducido la Ley 19/2013 del Estado de transparencia y buen gobierno, junto con la leyes autonómicas en esa misma materia, complementadas por la normativa que regula la participación ciudadana⁹. También son a destacar las reformas de los reglamentos parlamentarios, donde se incorpora el principio de transparencia e instrumentos de participación ciudadana, tanto en el ejercicio de la función legislativa como en la función de control e impulso de la actuación del gobierno.

En el ámbito de la función legislativa (EXPOSITO, 2020:86-121) los instrumentos principales de dicha función parlamentaria son las iniciativas legislativas populares y el derecho de petición, junto con las comparecencias en fase de tramitación legislativa de personas expertas, entidades de la sociedad civil, actores sociales y económicos, entre los cuales algunos además cuentan con representación democrática como es el caso de los sindicatos y las entidades empresariales.

Mediante las iniciativas legislativas populares y el ejercicio del derecho de petición se abre la vía para incidir en la agenda política, de manera que pueda ser abierta a problemáticas que la sociedad civil considere necesario abordar y que los partidos políticos no las hayan introducido. No obstante, la práctica demuestra que en muchas ocasiones pese el cumplimiento de todos los trámites

⁹ Un completo análisis de dicha regulación la ha realizado CASTELLANOS CLARAMUNT (2020)

para ejercer la iniciativa ciudadana para presentar una proposición de ley por esta vía, los grupos políticos en sede parlamentaria rechazan su admisión a trámite. Su capacidad de incidencia en la agenda política es por lo tanto limitada.

Las comparecencias de los agentes sociales y económicos durante la tramitación de una iniciativa legislativa son instrumentos que promueven la deliberación ciudadana. Son muy bien valorados por los agentes de la sociedad civil, mediante las cuales se conoce el nivel de apoyo social a una iniciativa institucional, y los grupos parlamentarios reciben aportaciones ciudadanas que introducidas vía enmienda logran ampliar el apoyo inicial de la iniciativa.

La función de control parlamentario también se ve afectada, en tanto, que el Parlamento Abierto reclama mayor transparencia y mayor dación de cuentas al ejecutivo. En este sentido, la legislación en general en materia de transparencia, buen gobierno y participación ciudadana, así como las reformas de los Reglamentos Parlamentarios efectuados tras la crisis financiera del 2008 y el proceso de renovación estatutaria, han ido introduciendo distintos instrumentos que han reforzado el control de la actuación del poder ejecutivo y persiguen más eficazmente los casos de corrupción, así como tímidamente se va reconociendo un espacio a la participación ciudadana en los procesos de elaboración de las políticas públicas. En este proceso de apertura parlamentaria también hay que destacar que a la ciudadanía se le permite en algunos reglamentos parlamentarios ejercer iniciativas de control de la actuación del gobierno (preguntas parlamentarias, mociones, ...), si bien ha de ser asumido al menos por un grupo parlamentario para que prospere.

Todos estos instrumentos se vienen reforzando gracias a las concepciones de apertura parlamentaria. Sin duda, el Parlamento Abierto constituye un importante avance respecto al modelo racionalizado y constituyen una vía para ir (re)conectando a la institución parlamentaria con la soberanía popular. Sin embargo, todavía hace falta crear la cultura política e institucional que los impulse definitivamente, por lo que se han de promover pronunciamientos políticos claros a su favor. También se debería avanzar en mecanismos parlamentarios de evaluación de políticas públicas, diseñadas en claves participativas.

Una buena práctica la vemos en las Cortes de Aragón, donde reconocen en su reglamento parlamentario el derecho de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios (art. 7) y en página web de la cámara dispone de un espacio específico que incluye una variedad de mecanismos a través de los que se permite agregar contribuciones de la ciudadanía en los procedimientos parlamentarios.

En la Comunidad Autónoma Vasca, el principio de participación ciudadana se ha regulado respecto a las entidades locales en la Ley 2/2016 de Instituciones Locales de Euskadi y respecto al sector público vasco recientemente en la Ley 3/2022, de 12 de mayo. También ha desarrollado normativamente este ámbito el Territorio Histórico de Gipuzkoa, en su Norma Foral 1/2010. Está previsto, también en el calendario legislativo de la legislatura actual que el Gobierno Vasco presente a tramitación un proyecto de ley sobre transparencia y participación ciudadana. También se encuentra regulada la iniciativa legislativa popular, mediante la Ley 10/2016, de 30 de junio. El Reglamento del Parlamento Vasco prevé por su parte la participación ciudadana en las audiencias legislativas durante la tramitación de una iniciativa ciudadana. Dispone, así mismo, de un servicio de divulgación de la actividad parlamentaria *Zabalik*, así como instrumentos digitales de participación ciudadana en las iniciativas legislativas, como son *Parte Hartu* y *Adi*. Sin embargo, la actividad de estos dos últimos instrumentos no ha sido especialmente activa desde que fueron creados. Como síntesis puede señalarse que el principio de participación va entrando en el ecosistema de gobernanza de la CAPV, pero todavía se encuentra lejos de que se normalice como un mecanismo de gobernanza efectivo en el ejercicio del poder.

En la Comunidad Foral Navarra han abordado los distintos ámbitos de la apertura institucional. Dispone de normativa específica en materia de transparencia y buen gobierno, y normativa sobre participación ciudadana. La Ley 12/2019, de 22 de marzo, de Participación Democrática en Navarra, destaca expresamente la tradición institucional en este ámbito a través de los “concejos y batzarres”, así como las interesantes prácticas colectivas de participación responsable en los asuntos públicos”. Es una ley que regula instrumentos de participación ciudadana variados y muy completos, incluida en el régimen local la reprobación de miembros de la corporación, y además incluye un sistema de gobernanza para promover y facilitar su utilización por la ciudadanía. Sin embargo, queda por aclarar cómo se va a dar cauce a la

deliberación ciudadana en la tramitación parlamentaria de iniciativas legislativas y de control.

En materia de participación ciudadana, es destacable la normativa de cambio climático, en particular la Ley 7/2021, de 20 de mayo, que ha introducido las «asambleas ciudadanas del cambio climático», que habrán de seguirse con atención. También en Navarra la Ley Foral 4/2022, de 22 de marzo, de cambio climático y transición energética reconoce el derecho a participar en el diseño de las políticas públicas de cambio climático, reconociendo que “la ciudadanía navarra tendrá derecho a participar, individual o colectivamente, en el proceso de elaboración de normativa legal en temas de cambio climático y transición energética” (art. 22.2). La Ley 3/2022, de 12 de mayo, del sector público vasco también prevé los “espacios estables de participación ciudadana y asociativa” (art. 19), como se ha señalado más arriba.

Todos estos espacios de participación deliberativa (también denominados mini públicos o asambleas ciudadanas), de momento se encuentran más vinculados a los procesos de participación promovidos por el poder ejecutivo, sin conexión directa con la deliberación parlamentaria. Sin embargo, considero que los avances institucionales en deliberación pública tendrán finalmente su repercusión en la deliberación parlamentaria, por lo que ayudarán a avanzar en los estándares de apertura y representatividad del parlamento abierto.

En esta línea merece la pena poner atención en la figura de los «organismos de monitorización parlamentaria» (PMO en inglés). Se trata de instituciones sociales creadas fuera del parlamento para interactuar con la institución parlamentaria, cuyos principales objetivos son generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario.

“Las PMO hacen más accesible la información parlamentaria, fortalecen la capacidad de los ciudadanos para participar en los procesos legislativos, fomentan la mejora de la rendición de cuentas y su interés es impulsar un mayor acceso a la información gubernamental y parlamentaria. Asimismo, instan a los parlamentos de sus respectivos países a establecer un mayor diálogo y colaboración entre las cámaras y entre los propios parlamentos y las PMO, para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria. Pretenden llegar a una mayor participación ciudadana, a tener instituciones

más representativas y, en suma, a conseguir que la sociedad sea más democrática” (BOLAÑOS, 2013). Estas PMO (dotadas del debido reconocimiento institucional por los parlamentos para evitar su uso fraudulento) podrían servir para impulsar desde la sociedad civil organizada la deliberación ciudadana en los procesos parlamentarios legislativos y de control, con el objetivo de elevar la calidad del discurso público y empoderar a la ciudadanía.

Los «foros o asambleas ciudadanas» son ciertamente otro mecanismo interesante para fomentar la participación activa. Diversas experiencias internacionales demuestran su utilidad para lograr que la ciudadanía participe y se sienta partícipe y representada en una decisión pública, incluso de alcance constitucional. Es el ejemplo de la reforma constitucional irlandesa en relación al derecho al aborto, por ejemplo. Otro ejemplo interesante lo constituye una experiencia desarrollada en Bélgica por la Asamblea parlamentaria de la comunidad germana¹⁰, donde sobre una agenda de temas fijada por la asamblea parlamentaria, y dinamizada por ésta (dato importante para garantizar una deliberación igualitaria y de calidad), la ciudadanía participa en la deliberación y se compromete a realizar recomendaciones respecto a cuestiones planteadas por el parlamento. El Parlamento asume el compromiso de recibir dichas aportaciones y de dar cuenta de la gestión de las mismas.

Estas dinámicas sociales de deliberación participativa permiten definir, en primer lugar, la comunidad que va a deliberar de manera transparente y pública, sin atajos, ni espacios opacos. La comunidad deliberativa puede ser designada por los grupos políticos para garantizar una adecuada representatividad (sensibilidades políticas, agentes de la sociedad civil organizada con conocimiento de la materia, genero, edad...) o bien ser designada por sorteo, también cuidando la debida representatividad, o incluso utilizando un sistema mixto en el que se combinen ambos. La comunidad de personas encargadas de deliberar, tras un proceso previo de información para que todas las personas dispongan del mismo nivel de información sobre la materia (principio de igualdad), definen el espacio de consenso y disenso. El espacio de consenso les permite formular recomendaciones a las instituciones públicas, quienes se comprometen a dar cuenta de su gestión. Los disensos, por

¹⁰Parlamento de la comunidad germana de Bélgica: <https://www.buergerdialog.be/>

su parte, deberán continuar gestionándose dentro del ecosistema de gobernanza pública que proceda.

Creo que se puede decir que el avance en materia de apertura institucional está llegando a la institución parlamentaria, pero se echa en falta aún un compromiso político e institucional claro y coherente a favor de la (re)conexión de los representantes de la soberanía popular con la ciudadanía. Este compromiso ha de promover una cultura ciudadana que impulse la utilización de los mecanismos que en muchas ocasiones están ya a su disposición, pero que por desconocimiento y por falta de impulso institucional no se hace uso de ellos.

Es necesario, en este sentido, una estrategia de deliberación participativa propia de las instituciones parlamentarias, más allá del Gobierno Abierto, que se centra exclusivamente en el poder ejecutivo. Esa estrategia debería ser complementada por una política de comunicación institucional también propia de la institución parlamentaria, independiente de la política de comunicación de los grupos parlamentarios. Sería interesante a su vez la identificación de los indicadores que permitan evaluar los avances de las dinámicas institucionales y la satisfacción ciudadana con los compromisos de apertura institucional en sede parlamentaria, tal y como se ha comenzado a evaluar la transparencia¹¹.

2.2 Parlamento abierto: nuevo ideal de parlamentarismo

En esta coyuntura de crisis estructural, es un buen momento para comenzar a **visualizar el ideal del nuevo parlamentarismo**, y en este sentido son de agradecer los esfuerzos del movimiento articulado en torno al Parlamento Abierto.

Hemos de comenzar señalando, tal como subrayan RUBIO NUÑEZ & VELA NAVARRO-RUBIO (2017:13), que el «**Parlamento Abierto**» es un concepto en construcción, un ideal a conseguir, que nos marca un camino a recorrer, pero que exige un profundo compromiso ético por parte de la sociedad y de todos los agentes políticos y sociales. La doctrina que aborda la

¹¹ Índice de transparencia legislativa: <https://www.transparencialegislativa.org/indice-2020/>

apertura institucional desde sus distintas vertientes es unánime señalando que hace falta una nueva cultura política para llevar a cabo un parlamento abierto.

Según la definición elaborada de manera colaborativa por el grupo de trabajo Novagob (*Parlamento Abierto: teoría y práctica*), «Parlamento Abierto» sería «aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces, que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en(sic) capacidad de influir en la agenda política» (RUBIO NUÑEZ & VELA NAVARRO-RUBIO (2017:14)

PEREZ MONEO (2018) añade a dicha definición que el «Parlamento Abierto se basa en la transparencia, en la colaboración, en la participación y en la rendición de cuentas, con el objetivo de favorecer el control y fiscalización por parte de los ciudadanos y de recuperar la confianza de la ciudadanía en el Parlamento».

Como se ha señalado en el apartado anterior, el movimiento del «Parlamento Abierto» se impulsa tras la crisis financiera del 2008 y ante el descredito institucional generalizado dentro de un movimiento más amplio de apertura institucional, que afecta también a los gobiernos. En el ámbito parlamentario, el liderazgo a nivel mundial lo ha asumido la Unión Interparlamentaria (UIP), a través de la *Declaración sobre Transparencia Parlamentaria* (2012) y los sucesivos informes que lo desarrollan.

Es interesante cómo conceptúa el Preámbulo de la Declaración sobre Transparencia a los parlamentos: las define como **instituciones legislativas incluyentes, responsables, accesibles y receptivas**. Son estos cuatro calificativos, precisamente una muy buena guía para ayudarnos a diseñar el parlamento democrático del siglo XXI.

Profundizar en estas cuatro características como propone el movimiento de apertura parlamentaria nos permite avanzar, del paradigma actual de la democracia representativa formal y su correlativo Parlamentarismo racionalizado con preeminencia del poder ejecutivo, hacía un

nuevo paradigma de democracia representativa, deliberativa y participativa, basado en la legitimidad democrática construida sobre la deliberación, la inclusión y la responsabilidad, con su correlativo modelo de parlamentarismo abierto (re)conectado con la soberanía popular, como reto a configurar y construir, dentro de un marco global solidario.

En el modelo actual la legitimidad para la toma de decisiones públicas se otorga a los representantes políticos a través del ejercicio del sufragio cada cuatro años, durante los cuales las personas electas y representantes políticos pueden ejercer el poder incluso en contra del mandato representativo recibido en las urnas (esto es, su programa electoral) y sin garantizar procesos de participación de escucha activa de la ciudadanía. Las decisiones públicas adoptadas no por ello pierden su legitimidad.

Frente a ello, el nuevo paradigma de gobernanza abierta avanza hacia un modelo materialmente más inclusivo y garantista de democracia también basada en la representación, pero donde el mandato democrático es más exigente. Un modelo donde la legitimidad democrática más allá de su mandato electoral formal se basa en la calidad de los procedimientos democráticos que tienen como fin profundizar en esos cuatro parámetros de inclusión, responsabilidad, accesibilidad y receptividad. Un modelo donde la estabilidad del sistema político “no permite atajos” (LAFONT,2021), sino hay que alimentarla y cuidarla durante todo el mandato democrático mediante una interacción continúa con la comunidad representada y en el que las decisiones democráticas han de ser materialmente representativas, en cuanto que son aceptadas y asumidas por la mayoría de la ciudadanía, una vez escuchadas los distintos intereses y las distintas problemáticas en clave responsable frente al Futuro Común (la ética de la responsabilidad ante el futuro y el buen vivir de las nuevas generaciones).

Las tareas que la Declaración de la UIP (2012) impone al «Parlamento Abierto» quedan definidas en cuatro ámbitos de actuación:

- a) Promover una Cultura de Transparencia
- b) Transparentar la información parlamentaria
- c) Facilitar el acceso a la información parlamentaria

d) Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria

De esta manera el ideal de democracia abierta **también afecta a las funciones parlamentarias**. Un ideal de parlamento inclusivo nos lleva a revisar los procesos de toma de decisiones políticas y en especial el proceso de elaboración normativa, en clave de inclusión democrática para lograr que las decisiones políticas en relación a las políticas públicas que afectan al buen vivir de la ciudadanía y que son coactivamente impuestas por las autoridades públicas, sean comprendidas, sustentadas e incluso promovidas con compromiso social, por una mayoría de la ciudadanía afectada. Sólo así se podrá lograr afrontar democráticamente los grandes retos civilizatorios del siglo XXI (emergencia climática, revolución digital, feminismo, flujos migratorios,...). Sólo así se logrará el impulso ciudadano e institucional necesario para afrontar los cambios en nuestras vidas que son imprescindibles para alcanzar un futuro común mejor.

En el modelo de Parlamento Abierto, la institución parlamentaria asume el **compromiso de empoderar a la ciudadanía** en el ámbito de la gestión de los asuntos públicos, en lugar de considerarla incapaz y necesitada de representación, como ocurre en el modelo actualmente predominante basado en la democracia representativa formal y en el modelo de parlamentarismo racionalizado¹².

Este función de empoderamiento puede que precise de una ampliación de las funciones clásicas parlamentarias (legislativo, control e impulso de la acción del ejecutivo, presupuestaria y designaciones institucionales, fundamentalmente), abriendo un campo a las labores para facilitar la conexión de la ciudadanía y la sociedad civil con el ejercicio efectivo del poder (función facilitadora), en principio ejercido por el poder ejecutivo.

También puede tener un alcance más amplio respecto a otras esferas de poder (otros parlamentos u organizaciones internacionales), para lograr canalizar una reivindicación que haya logrado la legitimación democrática suficiente en sede parlamentaria y que deba ser gestionada más allá de la capacidad de gobierno del poder ejecutivo de su propio ecosistema de

¹² LAFONT (2021) denomina a este modelo democrático de "democracia elitista".

gobernanza (complementar legitimaciones democráticas de escalas de autogobierno diferentes, defender un mayor nivel de autogobierno ante otras escalas democráticas, garantizar el respeto de derechos fundamentales en escalas democráticas diferentes, etc.)¹³. A la función representativa de la voluntad democrática, así, se le añadiría una función negociadora.

Así, en una primera aproximación hacia un Parlamento Abierto, como ejercicio intelectual y como acicate de buenas prácticas, nos permite proponer una revisión de las funciones parlamentarias clásicas¹⁴, para que resulten complementadas del siguiente modo:

a) Función representativa + **Función democratizadora**: espacio de ampliación del demos y de liderazgo de la cultura democrática participativa y deliberativa (generación de la autoridad moral y de un modelo, sujeto a la constante crítica constructiva). Generación de sentimiento de pertenencia comunitaria y solidaridad intercomunitaria y global. (Algunos autores, como ALONSO GARCIA hablan de función pedagógica)

b) Función representativa + **Función negociadora**: reconocimiento de capacidad negociadora al Parlamento para defender y articular con otros ámbitos de poder ajenos a su ámbito territorial aquellas manifestaciones de voluntad de la ciudadana dotadas de la suficiente legitimidad democrática (ej. solicitud de realización de un referéndum soberanista, nuevo estatus político, nuevo sistema de financiación,¹⁵ ...).

c) Función legislativa + **Función deliberativa**: mejora de la calidad deliberativa, con consecuencias prácticas ante su ausencia. Participación activa de la ciudadanía en las distintas fases de la toma de decisiones sobre políticas públicas y asuntos que precisen visión estratégica (reforma del estatus político, compromisos y medidas sobre el cambio climático, educación, investigación,

¹³ LASAGABASTER HERRARTE, I. (2021), analiza pormenorizadamente los problemas que está teniendo el Parlamento Catalán para canalizar democráticamente el debate sobre el proceso soberanista.

¹⁴ Sobre la necesidad de revisar las funciones parlamentarias también se manifiestan ALONSO GARCIA (2019) y TUDELA ARANA (2020)

¹⁵ El Estatuto de Autonomía del País Vasco le reconoce al Parlamento Vasco iniciativa legislativa ante las Cortes Generales (art. 28-b). Reglamento del Parlamento Vasco, artículos 229-231

digitalización...). Desde la definición de la agenda, pasando por la deliberación, hasta la fase de decisión y de evaluación.

d) Función de control + **Función de garantía de transparencia.**

e) **Función de experimentación:** espacio para aprender, formar, empoderar e innovar; para la ejercicio feminista del poder; para experimentar vías de deliberación y mecanismos de democracia directa, ...

f) **Función facilitadora y mediadora** entre la sociedad y los titulares del ejercicio del poder (grupos políticos y poder ejecutivo; así como otras instituciones.) Facilitar el dialogo y el consenso, así como la gestión de los disensos de manera inclusiva. Gestión comunitaria de asuntos polarizados.

El modelo de Parlamento Abierto promueve, por lo tanto una nueva cultura institucional basada en la apertura institucional dónde se facilita el acceso a la información parlamentaria; se promueve la transparencia tanto activa como pasiva de toda la actividad parlamentaria, así como de la composición y funcionamiento de la propia institución; promueve la participación ciudadana activa en las distintas funciones parlamentarias (en particular en la función legislativa). Por lo que respecta al uso de la tecnología, se concibe como mecanismo para facilitar el acceso ciudadano a la actividad parlamentaria dando preferencia al uso de formatos no propietarios y de software libre y de código abierto; y, finalmente, se promueve la rendición de cuentas a la ciudadanía. El objetivo de todas estas medidas no es otro sino asegurar que los intereses de la ciudadanía estén lo más y mejor representados posible y permitir que mediante el diálogo y la deliberación puedan ser gestionados adecuadamente y con capacidad para afrontar los retos contemporáneos.

3. PROPUESTAS Y EXPERIENCIAS EN EL PARLAMENTO VASCO

En esta apartado se señalarán algunas experiencias llevadas a cabo en el Parlamento Vasco y que, si bien su incidencia real puede considerarse aún limitada, están sirviendo para crear un clima propicio para abrir el Parlamento Vasco a la ciudadanía. Un Parlamento que todavía hoy –dicho sea de paso- se halla cercado por una verja como medida de seguridad, pero que afortunadamente responde más bien a épocas ya superadas de nuestra historia.

Analizaré en primer lugar dos procesos deliberativos. El primero, fue encargado a una institución público-privada con gran raigambre en el País Vasco (Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos) en el seno de la ponencia para la actualización del estatus político de la Comunidad Autónoma de Euskadi, activa durante la XI legislatura. La segunda, fue desarrollada en el seno de la Cámara, mediante medios propios, dentro de la ponencia para la elaboración de las bases de la futura ley de Educación de Euskadi.

En segundo lugar, sintetizaré la propuesta de crear un espacio deliberativo permanente en el seno del Parlamento Vasco, expuesta un interesante trabajo de investigación realizado por la parlamentaria del grupo EH BILDU, Rebeke Ubera Aranzeta (2022), titulado *Parlamentua, denon plaza (Parlamento, plaza común)*¹⁶.

3.1 Experiencias deliberativas en el Parlamento Vasco

3.1. A. Actualización del autogobierno vasco: experiencia participativa y deliberativa

La actualización del autogobierno vasco continúa siendo una asignatura pendiente de nuestro país¹⁷. Pero la tentativa aun no concluida que se retomó en la XI. Legislatura, contó con unas características metodológicas novedosas respecto a los intentos anteriores.

La ponencia para la actualización del autogobierno vasco de la citada XI legislatura fue constituida el 3 de marzo de 2017, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 51.1 del Reglamento del Parlamento Vasco¹⁸

Tras una fase de comparecencias de expertos, el 6 de julio de 2018 fue aprobado por la Ponencia un [documento de Bases del Estatus Político de](#)

¹⁶ Trabajo de fin del *Master de Facilitación del aprendizaje e innovación (Lit)* de la Universidad de Mondragón-Mondragon Unibertsitatea ((Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, HUHEZI)

¹⁷ La ponencia de autogobierno fue constituida en el Parlamento Vasco en marzo de 2014 durante la X legislatura, que materializaba la propuesta del lehendakari Urkullu en su primer debate de política general (septiembre de 2013), tras acceder al Gobierno a finales de 2012

¹⁸El expediente completo de la ponencia puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:115972680253277::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EXPAND:60607,N

Euskadi¹⁹, que estaría llamado a ser la guía en la redacción de un texto articulado que constituya el Anteproyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Gernika.

El Parlamento dispuso de un espacio digital específico para informar sobre el contenido del acuerdo de bases, y para facilitar la participación de la ciudadanía²⁰.

El 12 de septiembre de 2018, la ponencia acordó encomendar a un grupo técnico la redacción del texto articulado, formado por una persona experta designada por cada grupo político. Fueron cinco las personas designadas y fruto de su labor fue la elaboración de tres propuestas de texto articulado (texto de Juan Ignacio del Burgo, texto de Iñigo Urrutia Libarona y texto de Mikel Legarda Uriarte, al que se sumaron Alberto Lopez Basaguren y Arantxa Elizondo Lopetegi, si bien exponiendo sus votos particulares a determinadas partes del texto).

La ponencia abrió a su vez un proceso participativo, que fue encomendado a la Institución Eusko Ikaskuntza-Sociedad de Estudios Vascos, bajo la dirección científica del doctor en ciencias políticas Mario Zubiaga Garate, acompañado por un equipo de colaboradores designados por cada uno de los grupos políticos del Parlamento. Tras el diseño metodológico, fueron realizados simultáneamente tres foros ciudadanos en las tres capitales de la Comunidad Autónoma Vasca el 8 de junio de 2018, en el que participaron 126 personas. El resultado cuantitativo y cualitativo de dicho ejercicio participativo fue presentado mediante un informe a la Ponencia del Parlamento e incorporado al expediente²¹.

A la finalización de la XI. Legislatura caducó la ponencia de actualización del autogobierno, sin que en la presente legislatura haya sido

¹⁹El contenido de las bases se encuentra publicado por el propio Parlamento Vasco en un espacio digital habilitado para facilitar su conocimiento y la participación ciudadana. <https://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/ponencias-autogobierno/xi-legislatura>

²⁰ <https://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/ponencias-autogobierno/xi-legislatura>

²¹ https://www.legebiltzarra.eus/ic2/restAPI/pvgune_descargar/default/095b4902-8c77-4f63-8827-f16f1b00ca02

reactivada de nuevo. Por ello es difícil valorar la incidencia que tuvo el ejercicio participativo en la redacción de los textos articulados de las personas expertas. No obstante, cabe señalar la valoración positiva del ejercicio de deliberación ciudadano, expuesta en el informe final, y destacar que dicho ejercicio permitió «identificar determinados espacios de acuerdo que sin duda serán de utilidad en el proceso de elaboración del nuevo marco de autogobierno.» Se preveía, además, que ese primer ejercicio de socialización formaría parte de un proceso más amplio que duraría varios meses y sería combinado con los métodos telemáticos ya previstos a través de la plataforma ADI, así como «con otros instrumentos participativos individuales y asociativos que permitan ampliar la voz de la sociedad civil en un desempeño tan relevante».

3.1. B. Ponencia para definir las bases del acuerdo sobre el futuro sistema educativo vasco²².

Mediante acuerdo del Pleno de 14 de octubre de 2021 se acordó la constitución de una ponencia en el marco de la Comisión de Educación²³, para acordar las bases que permitan alcanzar un acuerdo sobre el futuro sistema educativo vasco. Dicho acuerdo sería aprobado en Pleno el 7 de abril de 2022 y remitido al Gobierno Vasco para su conocimiento, con el mandato de que elaborara sobre dichas bases un texto articulado.

El propio acuerdo de constitución de la ponencia ya recogía la metodología participativa, que debía ser articulada a través de comparecencias públicas de personas expertas, agentes sociales y responsables de las administraciones públicas ante la Comisión de Educación del Parlamento Vasco. Fueron más de cien comparecencias realizadas en el plazo de un mes (desde el 17 de noviembre al 15 de diciembre de 2021), organizadas de acuerdo a una agenda temática acordada en ponencia por los grupos políticos.

²² El expediente parlamentario puede consultarse íntegramente en la siguiente dirección electrónica: https://www.legebiltzarra.eus/ords/f?p=120:18:1238422652915::NO:RP,RIR:P18_ID,P18_EXPAND:76507,N

²³ Considero relevante señalar que durante los meses de verano del 2021 las dos principales fuerzas políticas de País Vasco en la Comunidad Autónoma, el Partido Nacionalista Vasco y EH BILDU, lograron alcanzar un acuerdo político sobre ciertos contenidos básicos, así como sobre la metodología a seguir para alcanzar el acuerdo parlamentario, donde se preveía la participación social y sindical.

Tras esta primera fase de escucha activa, el presidente de la Comisión asumió la labor de presentar a la Comisión un texto donde se sintetizaran las opiniones y propuestas expuestas durante las comparecencias en cada uno de los bloques temáticos.

Durante el mes de enero una representación de la Ponencia se trasladó a Cataluña para conocer el estado de determinadas cuestiones que les preocupaba a quienes formaban la ponencia.

El 8 de febrero de 2022 el presidente de la Comisión de Educación prestó un primer borrador de informe titulado *Borrador de bases para una educación del siglo XX*. La ponencia acordó otorgar a los grupos parlamentarios un plazo para realiza aportaciones, pero también se abrió a recibir aportaciones directas de las personas y entidades que habían participado en las comparecencias.

Una vez recibidas todas esas aportaciones, y tras un proceso intenso de negociaciones entre los grupos políticos, el presidente de la Comisión presentó el texto del informe de la ponencia, que fue sometido a votación en Comisión y posteriormente remitido a la Mesa del Parlamento para su inclusión entre los temas a debatir en Pleno.

Este ejercicio puede calificarse como de apertura parlamentaria, en cuanto permitió la participación de un significado número de personas expertas, agentes, entidades vinculados a la educación y sindicatos. Ciertamente, promovió el debate social sobre el futuro del sistema educativo vasco, e integró en el debate público y en la agenda educativa cuestiones importantes como por ejemplo la segregación educativa, que durante la anterior legislatura habían sido negadas de plano por el Gobierno Vasco.

Ciertamente, no fue un ejercicio que supusiera la deliberación ciudadana en sede parlamentaria, pero creo que introdujo una nueva manera de trabajar los acuerdos en el Parlamento. Una nueva cultura política, con escucha activa de la ciudadanía y con mayor deliberación entre los grupos de la que hasta entonces se conocía en el Parlamento. El reto es ahora trasladar esa metodología de la deliberación política a otros ámbitos sectoriales para alcanzar los acuerdos más inclusivos posibles y continuar dando pasos para permitir que la ciudadanía y los agentes sociales y económicos del país de manera transparente puedan sentirse parte de las políticas públicas que se

implementen, dotándolas así de una mayor legitimidad democrática, y logrando con ello un compromiso político, social y económico acorde a los grandes retos contemporáneos.

3.2 Propuesta de creación de un foro estable en el Parlamento Vasco

Para finalizar, expondré brevemente la propuesta que Rebeka UBERA, parlamentaria de EH BILDU, para crear lo que ella denomina el “ecosistema de Parlamento como plaza común”.

Tras un proceso de escucha activa a los distintos estamentos del Parlamento (los miembros de la Mesa, como principal órgano de gobierno, a personas trabajadoras de distintos departamentos, así como a algunos compañeros parlamentarios y compañeras parlamentarias de distintos grupos políticos reunidos en un intergrupo) y de realizar determinados ejercicios de facilitación, realizó un diagnóstico de la institución parlamentaria vasca desde el punto de vista de la apertura parlamentaria y del grado de participación ciudadana. Analizó a su vez experiencias internacionales y estatales de apertura parlamentaria. Su objetivo era comenzar a visualizar los elementos de un parlamento abierto, que tuviera un alto compromiso de conexión con la ciudadanía.

Tras realizar la citada diagnosis y teniendo en cuenta la identidad y la realidad partida del Parlamento, propuso la creación de un espacio estructurado permanente dentro del propio Parlamento. Un espacio, con normas propias, con gobernanza propia y compartida y que se sitúa fuera del ámbito formal, con diferentes espacios de interacción, colaboración, experimentación entre la ciudadanía, representantes parlamentarios y trabajadoras y trabajadoras de la Cámara, para contribuir a la transformación de la cultura política hacia la apertura parlamentaria.

4. CONCLUSION FINAL

Para finalizar, se ofrece un primer acercamiento al ideal de parlamento abierto ciudadano que se defiende, por supuesto, abierto al debate y la crítica. ¿Cuáles serían las notas caracterizadoras del ideal de parlamento abierto popular?

- Un Parlamento que representa y defiende la voluntad democrática de la ciudadanía del ámbito territorial de su escala de autogobierno.

- Un Parlamento que interactúa dentro de su ecosistema deliberativo y profundiza en su sistema de autogobierno.
- Un Parlamento que interactúa con otros parlamentos, sobre la base de las legitimidades articuladas en su seno, fruto de la deliberación pública.
- Un Parlamento que se compromete y responde a los retos civilizatorios.
- Un Parlamento que persigue la calidad democrática entendida en términos materiales de legitimidad, representación, inclusión, accesibilidad, transparencia y responsabilidad.
- Un Parlamento que escucha activamente a la ciudadanía y a los agentes de la sociedad civil, económicos y políticos (sin representación parlamentaria). Un Parlamento que promueve la participación ciudadana activa en la toma de decisiones públicas y en las funciones de control del ejercicio del poder.
- Un Parlamento que se dota de la ética de la responsabilidad y del “buen hacer”.
- Un Parlamento que informa con calidad y empodera a la ciudadanía.
- Un Parlamento que delibera. Comparte la información, logra la comunicación entre diferentes y decide para construir un futuro común.
- Un parlamento que aprende e innova.
- Un parlamento que transforma (parlamento feminista, comprometido con el reto de la emergencia climática y con la garantía de los derechos humanos).
- Un Parlamento que evalúa la actividad pública.
- Un Parlamento que rinde cuentas ante la ciudadanía.

Esperemos llegar a tiempo para construir nuestro futuro común “sin atajos”.

Referencias

Ackerman, B. (2007). *La Nueva División De Poderes*. México: Fondo de Cultura Económica.

Biglino Campos, P. (2001). Algunas reflexiones sobre el principio democrático como fundamento y límite del Parlamento. En R. Morodo, P. de Vega y P. Lucas (coord.) *Estudios de teoría del Estado y derecho constitucional en honor de Pablo Lucas Verdú* (pp. 735-754). Madrid: Universidad Complutense de Madrid

- Castellanos Claramunt, J. (2020). *Participación ciudadana y buen gobierno democrático: posibilidades y límites en la era digital*. Madrid: Marcial Pons.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and its Critics*. New Haven-Londres: Yale University Press
- Escudero Lopez, J. A. (2017). La división de poderes y los orígenes de las asambleas parlamentarias en Europa, *Boletín De La Real Academia de la Historia*, 214(3), 497-512.
- Expósito, E. (2021). *Deliberación y participación ciudadanas. Derechos e instrumentos en el ordenamiento constitucional*, Madrid: Marcial Pons.
- Ferrajoli, L (2020). *Iura Paria, los fundamentos de la democracia constitucional*. Madrid: Trotta.
- Ferrero, M y Soto, V. (2021). La participación ciudadana en procesos constituyentes: experiencia comparada y la Convención Constitucional de Chile. *Serie Estudios*, 9-2.
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia sobre el concepto de una política deliberativa, *Debats*, 39, 18-21.
- Jorba Galdós, L. (2006). Ciudadanos y esfera pública: Una revisión de los modelos de implementación de la democracia deliberativa, *Revista Española de Ciencia Política*. 14, 47-69
- Lafont, C (2021). *Democracia sin atajos. Una concepción participativa de la democracia deliberativa*. Madrid: Trotta.
- Lasagabaster Herrarte, I. (2021). *Democracia, derecho a decidir, desobediencia civil: sobre las causas de justificación en la STS 459/2019*. Barcelona: Institut d'Estudis d'Autogovern.
- Mansbridge, J. (2021). *Democracia: amistad y pugna*. Madrid: Gedisa,
- Pendás, B. (2009). División de poderes y formas de gobierno. Una perspectiva contemporánea. *Fundamentos*, 5, 207-239.
- Pisarello, G. (2011). *Un largo Termidor, La ofensiva del constitucionalismo antidemocrático*, Madrid: Trotta.

Pizzorusso, A. (1994). Recientes tendencias del parlamentarismo, *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 39, 105-126.

Soto Barrientos, F. (2012). La democracia como forma de Estado: análisis de los mecanismos de participación directa en la Constitución suiza. *Estudios Constitucionales*, 10(1), 373-402.

Tudela Aranda, J. (1994). Recientes tendencias del parlamentarismo. *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, 39, 105-126.

Tudela Aranda, J. (2000). Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo: algunos comentarios generales. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 97, 269-296.

Tudela Aranda, J. (2021). *El Parlamento en tiempos críticos nuevos y viejos temas del Parlamento*, Madrid: Marcial Pons.



© del artículo, los/as autores/as

Este texto está protegido por una licencia Reconocimiento [Creative Commons 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

Usted es libre de compartir —copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato— y adaptar el documento —remezclar, transformar y crear a partir del material— para cualquier propósito, incluso comercialmente, siempre que cumpla la condición de:

Atribución: Usted debe reconocer el crédito de una obra de manera adecuada, proporcionar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que tiene el apoyo del licenciante o lo recibe por el uso que hace.

[Resumen de licencia](#) - [Texto completo de la licencia](#)