

# TRABAJO DE FIN DE GRADO

## La participación ciudadana en el Reglamento de las Cortes de Aragón

**Autor:**

**Jesús Javier Martínez Coveta**

**Directora:**

**María José González Ordovás**



Facultad de Derecho  
**Universidad Zaragoza**

# ÍNDICE

<b>I. Introducción.</b>	4
1. Objeto de estudio y estructura del Trabajo.	4
2. Justificación del Trabajo.	4
3. Metodología.	5
<b>II. Democracia representativa y participación.</b>	6
<b>III. Marco jurídico de referencia.</b>	8
1. La Unión Europea.	8
2. La Constitución Española.	9
3. El Estatuto de Autonomía de Aragón.	10
<b>IV. Los antecedentes legislativos.</b>	13
1. El Reglamento de 1997.	13
A. La participación en la elaboración de la ley en términos generales.	13
B. La Comisión de Peticiones y Derechos Humanos.	14
C. La participación a través de internet.	17
2. La reforma <i>non nata</i> de 2013.	18
A. La participación en la elaboración de la ley en términos generales.	19
B. La Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas	20
<b>V. Las circunstancias sociales de la participación ciudadana.</b>	22
1. La coyuntura social del modelo representativo en torno a los partidos políticos.	22
2. Los sujetos de la participación ciudadana.	23

<b>VI. Presupuestos de los mecanismos de participación ciudadana.</b>	25
<b>VII. Análisis de contenidos de las modificaciones en materia de participación de la Reforma del Reglamento de 2017.</b>	29
1. Los cambios en la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos.	29
2. El principio de parlamento abierto.	31
3. Los nuevos mecanismos de participación.	32
A. Las audiencias legislativas.	33
B. Enmiendas de iniciativa ciudadana.	36
C. Preguntas de iniciativa ciudadana.	38
D. Las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana.	40
<b>VIII. Conclusiones.</b>	41
<b>IX. Bibliografía.</b>	44
<b>X. Glosario.</b>	46

# I. INTRODUCCIÓN

## 1. OBJETO DE ESTUDIO Y ESTRUCTURA DEL TRABAJO

La materia analizada en este Trabajo de fin de grado es la participación ciudadana contenida en el nuevo Reglamento de las Cortes de Aragón. Este fue aprobado el 28 de junio de 2017, y se encuentra en vigor desde el comienzo de la presente legislatura.

Previamente, como no podría ser de otra manera, se procederá al análisis del marco jurídico que sustenta tal participación, en especial el Estatuto de Autonomía de Aragón. A continuación, se contrastará el avance que ha supuesto la reciente redacción con respecto a sus antecedentes legislativos. Para ello, se procederá al estudio del anterior Reglamento de 1997 y la Proposición de reforma de 2013, la cual no se llegó a aprobar.

Posteriormente, con base a la sociología se fijarán unos presupuestos con el fin de conseguir unos instrumentos participativos realmente eficaces. Para ello, se observarán las circunstancias sociales que concurren a la hora de facilitar o dificultar la colaboración ciudadana. En último lugar, teniendo presente los fundamentos sociológicos, se realizará un análisis de los nuevos mecanismos introducidos por el Reglamento de 2017: las audiencias legislativas y las enmiendas, preguntas y proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana.

## 2. JUSTIFICACIÓN DEL TRABAJO

La participación ciudadana es un tema que me interesaba desde un principio. Pretendía realizar un Trabajo para formar una opinión crítica sobre sus ventajas y desventajas, reflexionar sobre su finalidad y la coyuntura que la caracteriza. Sin embargo, creyendo más enriquecedor relacionar teoría y práctica, deseaba centrarme en una materia concreta.

La idea del objeto de estudio nace con la toma en consideración del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2017, que fue aprobada durante el prácticum que realice en dicha Institución. Su redacción se presentaba en la sesión como vanguardista en participación ciudadana. Las cuestiones que se me plantearon fue analizar hasta qué punto era tan innovador frente a sus antecedentes legislativos, así como si realmente los mecanismos que contenían serían eficaces. Para ello, analizar las circunstancias sociales de la participación desde la sociología se convertía en fundamental.

### 3. METODOLOGÍA

En primer lugar, para elaborar el marco jurídico de referencia se han utilizado por lo general textos legislativos básicos, tanto a nivel europeo como nacional y autonómico. Además, se han examinado artículos doctrinales y jurisprudencia del Tribunal Constitucional, importante a la hora de comprender la citada legislación.

Para contrastar los avances del nuevo texto reglamentario con respecto a los antecedentes legislativos, se ha analizado el anterior Reglamento 1997, consultando su página web con anterioridad a la reforma. También se ha tenido en cuenta la Proposición de reforma del 2013, que no se llegó a aprobar. Ambas redacciones son importantes, ya que fueron la base de los trabajos parlamentarios para la elaboración del nuevo Reglamento de 2017.

En referencia a los presupuestos sociológicos, se ha consultado en gran medida bibliografía especializada en participación ciudadana, partidos políticos y sus respectivas circunstancias en la actualidad. Por último, teniendo como base lo anterior, se ha llevado a cabo un análisis de los contenidos de la redacción del Reglamento de 2017. Todo ello se ha elaborado teniendo presente la práctica parlamentaria observada con motivo de la realización del prácticum en las Cortes de Aragón.

## II. DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y PARTICIPACIÓN

La democracia, siguiendo su etimología, es la forma de gobierno por el pueblo, esto es cuando la sociedad interviene en la decisión pública. Norberto Bobbio la define como un concepto procedimental mínimo: el conjunto de reglas cuyo propósito es la toma de decisiones, donde exista «la más amplia participación posible de los interesados»<sup>1</sup>. En consecuencia, un aumento de la intervención del pueblo en las cuestiones públicas supone a su vez una democracia más real.

Sin embargo, para Luigi Ferrajoli, esta fórmula procedimental no es suficiente, puesto que no prevé el contenido sustancial de la democracia. También se debe tener en cuenta el «qué se decide», que no puede ser obviado al establecer los mecanismos participativos que formarán parte de nuestro sistema democrático<sup>2</sup>.

Por otra parte, habida cuenta de las circunstancias sociales, la democracia representativa es entendida como la única viable. Motivos como pueden ser la búsqueda de las necesidades básicas de los individuos o el ocio limitado, alejan a gran parte de la ciudadanía de la toma de decisiones en el ámbito político<sup>3</sup>. Por lo tanto, hay que tener en cuenta que la democracia directa no podría replazar al sistema actual de representación, ni siquiera con el auge actual de la tecnología de la información.

Al prescindir de la representación, solo una parte de la población se implicaría con la *res publica*. El resultado sería una minoría activa que no representaría a la mayoría de los ciudadanos. Además, la información de los participantes sobre los temas a discutir sería difícil de garantizar y por tanto altamente manipulable<sup>4</sup>. Dicho esto, se puede llegar a la conclusión que el objetivo último de una mayor implicación de los ciudadanos no es

---

<sup>1</sup> Bobbio, (1986, p. 9).

<sup>2</sup> Ferrajoli, (2011, p. 28).

<sup>3</sup> Sobre este aspecto, véase Ripollés Serrano, (2016, p. 88 a 89).

<sup>4</sup> El resultado de la democracia directa puede derivar en una democracia de elites en la que la minoría decide, vid. Tudela Aranda, (2009, p. 35).

prescindir del modelo existente, sino lograr una complementariedad entre ambos sistemas.

Por lo que se refiere a participación ciudadana se puede definir como la intervención en la toma de decisiones en el ámbito de lo público de cualquier ciudadano, sin pertenecer a ningún partido político, organizado en asociaciones o individualmente, de manera directa o indirecta. Desde el punto de vista de los indicadores de la calidad democrática, que tratan de medir la clase de democracia que existe en un Estado, la participación es fundamental. En este sentido es destacable el modelo planteado por Collier y Levitsky analizado por Fernández Castaño<sup>5</sup>.

Estos autores cuantifican el significado procesal mínimo de Bobbio introduciendo una perspectiva sociológica para examinar los requisitos de una democracia avanzada. La clasificación resultante de dicho análisis se materializa en tres modos de democracia en las instituciones. Se tratarían, de menor a mayor: «en base a un mínimo procedimental, en base a un mínimo procedimental expandido y (...) maximalistas o multinivel». Este último escalón se diferencia con los demás en una alta participación popular en las instituciones económicas, sociales y políticas.

Por último, el objetivo de estas prácticas es lograr un consenso mayor en las decisiones públicas y la consistencia de las instituciones, al permitir la discusión de diferentes expresiones de los ciudadanos. Por lo que una mayor participación en las instituciones llevará consigo un aumento de la calidad democrática.

---

<sup>5</sup>Fernández Castaño, (2016, pp. 173 a 174).

### **III. MARCO JURÍDICO DE REFERENCIA**

Con el objetivo de analizar el marco jurídico de los mecanismos de participación ciudadana, se procederá del más general a más específico. Se comenzará brevemente con el ámbito de la Unión Europea, que procura apostar por la participación en sus instituciones, con una función orientadora para las políticas nacionales. Se continuará con la Constitución Española y finalmente con el Estatuto de Autonomía de Aragón.

#### **1. LA UNIÓN EUROPEA**

En cuanto al escenario europeo, primero se debe examinar la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aunque en este caso se refiera estrictamente a las instituciones europeas. El art. 44 CDFUE confiere a los ciudadanos la potestad de ejercer un derecho de petición. Este puede consistir en una queja o en una solicitud que se presenta sobre un asunto propio de los ámbitos de actuación de la Unión que le afecte directamente.

Fuera de esta declaración, se encuentran otras posibilidades de intervención, como la Iniciativa Legislativa europea o las diferentes consultas públicas para evaluar la legislación europea. A esto, hay que añadir el art. 10.3 TUE en el que se describe como un derecho participar en la vida democrática de la Unión. Además, la Unión Europea tomará las decisiones de la forma «más abierta y próxima posible a los ciudadanos»<sup>6</sup>.

Por último, cabe mencionar «El Libro Blanco de Gobernanza Europeo», que pretende impulsar la dinámica democrática en la Unión. Introduce el principio de apertura (transparencia) y participación, implicando en un mayor modo a los ciudadanos en la política de la UE. Que propone llegar al ciudadano por vía regional y local, comprometiéndose con la sociedad civil a través de las políticas comunitarias.

---

<sup>6</sup> El art. 44 CDFUE cuenta con base jurídica en el art. 20 y 227 del TFUE. La Iniciativa Legislativa Europea se contempla en el art. 11.4 TUE y el Reglamento UE 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, sobre la Iniciativa ciudadana europea. Las consultas públicas figuran en el art. 11.3 TFUE.

Todo lo anterior muestra la importancia otorgada por la Unión con respecto a la participación política por parte ciudadanos. Se puede observar como, a pesar de su extensión, la Unión mantiene una importante interacción con la ciudadanía. En definitiva, lo anteriormente visto no contiene efectos vinculantes sobre las instituciones nacionales, pero si es reconocible una función orientadora para las políticas regionales.

## 2. LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Nuestra Carta Magna recoge en su Preámbulo el establecimiento de una sociedad democrática avanzada. Para su consecución, el art. 1.2 CE recoge la soberanía nacional en el pueblo español. El citado precepto se trata de la base del art. 23.1 CE, según el cual «los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes». Así mismo, el art. 9.2 CE dispone que corresponde a los poderes públicos «facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social».

Ante tal intervención positiva de las instituciones del Estado, la cuestión radica en si la participación ciudadana radica como un derecho. El Tribunal Constitucional responde que la participación directa es una excepción, siendo normalmente ejercida a través de representantes. También menciona los diferentes mecanismos de participación contenidos en el Texto constitucional: las diferentes modalidades de referéndum, así como la iniciativa legislativa popular y el concejo abierto. Así mismo, menciona que cualquier consulta popular debe de adoptarse en la modalidad de referéndum prevista en la CE o regulada por ley orgánica (art. 149.1.32ª y 92 CE)<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> En la Sentencia del Tribunal Constitucional 119/1995 de 17 de julio (ECLI:ES:TC:1995:119) se afirma que: «para que la participación regulada en una ley pueda considerarse como una concreta manifestación del art. 23 CE, es necesario que se trate de una participación política, es decir, de una manifestación de la soberanía popular, que normalmente se ejerce a través de representantes y que, excepcionalmente puede ser directamente ejercida por el pueblo» (Fundamento jurídico 3º).

El TC es más explícito a la cuestión del derecho a participar en su Sentencia 76/1994<sup>8</sup>, donde declara que estos derechos solo pueden existir si se derivan del ordenamiento vigente. Es decir, si no se incardina dentro de los mecanismos regulados por la Constitución, deberá ser legislado previamente, cumpliendo por descontado los requisitos competenciales establecidos.

Por último, cabe mencionar la recomendación del Consejo de Estado en su Dictamen número 1119, de 3 julio de 2008. En él se insta a la necesidad de que los instrumentos participativos obtengan una debida regulación, para no generar «situaciones políticamente insostenibles, erráticas o de gran inestabilidad con eventual lesión del propio orden constitucional»<sup>9</sup> En definitiva, los mecanismos necesitan de una institucionalización, deben de estar regulados, para poder ser exigidos como derechos y para evitar una posible merma de la seguridad jurídica.

### 3. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE ARAGÓN

Vista la base constitucional, el Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007 introduce cambios importantes orientados al fortalecimiento de los mecanismos de participación. Se trata de un Estatuto de segunda generación, lo que suele llevar aparejado una modificación del Reglamento del Parlamento para acomodar las nuevas disposiciones estatutarias. Sin embargo, esta reforma no se produjo hasta 2017 en Aragón, tras el intento fallido de la Proposición de Reforma de 2013. Por el contrario, esta modificación si se ha producido en otras Comunidades Autónomas como Valencia, Islas Baleares o Extremadura<sup>10</sup>.

---

<sup>8</sup> STC 76/1994, de 14 de marzo, en el fundamento jurídico 3º (ECLI:ES:TC:1994:76).

<sup>9</sup> Dictamen 1119/2008, de 3 de julio, del Consejo de Estado, relativo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento Vasco 9/2008, de 27 de junio, de convocatoria y regulación de una consulta popular al objeto de recabar la opinión ciudadana en la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre la apertura y la normalización política (p. 610).

<sup>10</sup> Herraiz Serrano, (2016, p. 74).

Para comenzar, el art. 15 EAAr figura como la principal disposición a tener en cuenta. En su apartado primero proporciona el derecho a los aragoneses para «participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos». Sus límites se recogen en el art. 6.3 del Estatuto, por el cual el citado derecho no puede suponer una alteración de las competencias o la creación de nuevas facultades que las otorgadas. También deberá respetar los derechos fundamentales recogidos en las leyes, los tratados y la Constitución.

Es destacable, como el citado artículo quince se posiciona en el Capítulo I del Título I, donde le corresponde una protección especial. En concreto, en virtud del art. 11.3 EAAr, los poderes públicos aragoneses deben de promover las medidas necesarias para garantizar su ejercicio. Así mismo, el art. 20.a EAAr, rememorando al art. 9.2 CE, encarga a las instituciones autonómicas la obligación de «facilitar la participación de todos los aragoneses en la vida política, cultural y social». También el apartado tercero del art. 15 EAAr, dispone a los poderes públicos como los encargados de promover la participación en las políticas públicas y los ámbitos «cívico, político, cultural y económico», ya sea individual o de forma colectiva.

Ante tal declaración de intenciones, cabe plantearnos acerca de la aplicación del derecho a participar del art. 15 EAAr. Las opciones varían en si se está ante un derecho subjetivo directo, o por el contrario necesita de una ley reguladora. La cuestión es aclarada por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 247/2007 de 12 de diciembre<sup>11</sup>. En la resolución dispone que tales derechos no pueden ser establecidos por los Estatutos de Autonomía directamente. La razón reside en el art 147 CE, regulador del contenido que los estatutos de autonomía deben cumplir, y que en ningún caso contiene la posibilidad de incluir derechos subjetivos.

A pesar de ello, el TC no considera que carezcan de total y absoluta validez, sino que deben de ser entendidos claramente como «directrices, objetivos o mandatos a los poderes públicos autonómicos». Ante esta situación, la única solución parece ser la configuración del derecho a través de los poderes públicos. Tur Ausina habla en este caso de una reserva de ley estatutaria, y aun con la doctrina que ofrece el Tribunal Constitucional, afirma que «ello no impide que persista la voluntad estatutaria de sacar

---

<sup>11</sup> STC 247/2007 de 12 de diciembre, fundamento jurídico 15º, letra c) (ECLI:ES:TC:2007:247).

el máximo provecho de los contenidos estatutarios». Por lo que «El legislador aragonés no podrá hacer menos de lo que prescriba el Estatuto a la luz de la interpretación del TC, pero sí más»<sup>12</sup>.

El resultado ha sido la creación de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón, que se incardina en el escenario del poder ejecutivo. En cuanto al proceso legislativo, el párrafo segundo del art. 15 EAAr recoge el derecho a presentar iniciativas legislativas ante las Cortes. La referida facultad se completa con el art. 42.2 del Texto Estatutario, desarrollada por la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

Otro aspecto fundamental es a los sujetos que afecta esta posibilidad de intervención en las decisiones públicas. El art. 11.2 EAAr, recoge que serán en principio solo los aragoneses, pero que se podrá extender a otras personas. La competencia de la participación y colaboración los poderes públicos de los inmigrantes es competencia compartida de la Comunidad Autónoma de Aragón. En consecuencia, parece posible orientar este tipo de medidas a una mayor integración.

Por último, cabe terminar este epígrafe con el fragmento del apartado segundo del art. 15 del Estatuto, en el cual se sustentan los mecanismos de participación del Reglamento de las Cortes de Aragón: «Los aragoneses tienen derecho (...) a participar en el proceso de elaboración de leyes, de acuerdo con lo que establezcan la ley y el Reglamento de las Cortes». Visto lo anterior y habida cuenta de la promoción de la participación ciudadana que los poderes públicos deben llevar a cabo, no falta motivación ni base jurídica para los avances contenidos en el nuevo Reglamento de 2017.

---

<sup>12</sup> Tur Ausina, (2010, p. 24).

## **IV. LOS ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

En este epígrafe se procederá a analizar el Reglamento de 1997 de las Cortes ya derogado, además de la Proposición de reforma del reglamento de 2013 que no se llegó a aprobar. Ambos son importantes, ya que se han tomado como base en la elaboración del presente Texto reglamentario de 2017.

### **1. EL REGLAMENTO DE 1997**

El anterior Reglamento de las Cortes de Aragón fue aprobado por el Pleno el día 26 de junio de 1997<sup>14</sup>. Tras veinte años en vigor que finalizaron en la pasada legislatura, debe ser analizado si se quieren observar los avances legislativos en materia de participación. Se comparará con el Reglamento de 2017, aunque las principales novedades del reciente Texto reglamentario se desarrollarán en el epígrafe específico a su análisis de contenidos.

#### **A. LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY EN TÉRMINOS GENERALES**

En el Reglamento de las Cortes de Aragón de 1997 (en adelante RCA 1997) se recogían las mínimas referencias a la implicación de la sociedad civil. La principal era la iniciativa legislativa de los aragoneses, recogida en el art. 121 RCA 1997. Al igual que el Estatuto de Autonomía, se destacaba tal capacidad de los ciudadanos a través de la iniciativa legislativa popular, remitiendo a la ley específica<sup>13</sup>, aspecto que se mantiene en el art. 159 del Reglamento de 2017 (en adelante RCA 2017).

Lo anterior, se completa con la facultad de la Comisión encargada de su tramitación, de retirar una proposición de ley proveniente de una iniciativa legislativa popular, si se considera que se desvirtúa el objeto de la misma (contemplado en el art. 142.3 RCA 1997 y mantenido en el art. 183.4 RCA 2017). Este control para salvaguardar la

---

<sup>13</sup> Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular ante las Cortes de Aragón.

incolumidad de la voluntad social reside en una votación de la mayoría, por lo que corre el riesgo de que los Grupos Parlamentarios mayoritarios pudieran desvirtuar el contenido de tal iniciativa sin mayores consecuencias jurídicas.

Por último, cabe destacar que en ambos Reglamentos los proyectos y proposiciones una vez calificados por la Mesa, son publicados en el Boletín oficial de las Cortes de Aragón (arts. 122.2 y 139.1 RCA 1997; arts. 161.1 y 180.1 RCA 2017). Lo que significa, que los ciudadanos pueden acceder al texto completo una vez iniciada su tramitación.

El conocimiento del contenido de la futura legislación está al alcance de la sociedad, por lo que se vuelve factible su participación, ayudando a corregir posibles conflictos. Sin embargo, en el Reglamento de 1997 no se estableció su intervención en el procedimiento común de elaboración de leyes. A pesar de ello, cabe decir que siempre han sido frecuentes las reuniones mantenidas con representantes de colectivos sociales y personas jurídicas por parte de los diputados a la hora de planificar las enmiendas.

## B. LA COMISIÓN DE PETICIONES Y DERECHOS HUMANOS

El art. 58 RCA 1997, establecía como permanente la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, regulada en el art. 62 RCA 1997. También está presente en el Reglamento de 2017, aunque con importantes modificaciones. El órgano cambio de denominación cuando aún estaba en vigor el Reglamento 1997, pasándose a llamar «Comisión de Comparecencias y Peticiones Ciudadanas» (que fue mantenida en la redacción de la Proposición de Reforma de 2013). Con el nuevo Reglamento de 2017 se volvió a modificar, designándose como «Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos».

Las tres funciones que reunía este órgano suponían el mayor grado de contacto de las Cortes de Aragón con los ciudadanos. La primera facultad consistía en remitir cada petición enviada por la ciudadanía, a la institución que mejor pudiera satisfacer su demanda. Aquellas podían ser reenviadas entre un amplio abanico de posibilidades, que iban desde el Justicia de Aragón, hasta las Cortes Generales, pasando por administraciones locales y terminando por los Tribunales. Al único órgano capaz de

remitirle la queja dentro de la propia institución, era la comisión que estuviera tratando del asunto al que se refería la queja.

Se cumplía de este modo con el derecho fundamental de petición reconocido en el art. 29 de la CE y regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. Si se diera el caso de que no procediera enviarla a ninguno de los anteriores, la Comisión podía archivarla siempre que se lo comunicara al afectado (art. 62.2 y 3 RCA 1997). Todo ello sin la posibilidad de un recurso ante el desacuerdo del peticionario.

Una segunda función, recogida en el último apartado del mismo art. 62 RCA 1997, es la relación con el Justicia de Aragón. Por lo que este órgano era el elegida para establecer el contacto entre el Parlamento y dicha institución. La citada facultad se lleva a cabo en el actual Reglamento a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario (art. 82.b RCA 2017).

La última función y la más interesante desde el punto de vista de participación ciudadana, consiste en recibir las comparecencias de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas con carácter general, siempre que no sea conveniente el envío a otra Comisión. Esta práctica se trata de una oportunidad de hacer llegar a los representantes las materias que preocupan a los ciudadanos y debatir en torno a ellas.

El art. 56.4 RCA 1997 establecía el procedimiento a seguir para las solicitudes de comparecencia de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas. Estas eran calificadas por la Mesa de las Cortes, quien las trasladaba a la Comisión de Peticiones y Derechos Humanos, salvo que por circunstancias del trabajo parlamentario se enviarán a otra Comisión permanente.

Por lo tanto, la Mesa de las Cortes podía desestimar la comparecencia, aunque esta se limita a analizar aspectos de forma. Si se discrepaba de la decisión de la Mesa, el Reglamento no contenía ningún medio a través del cual recurrir la decisión. Ante este respecto solo el art. 29.2 RCA 1997 regulaba la posible solicitud para que dicho órgano

reconsiderara su decisión, pero solo es referida a los Diputados y Grupos Parlamentarios. La única oportunidad era esta aplicación analógica, en la que la Mesa y la Junta de Portavoces, decidirían definitivamente y de forma motivada. Actualmente con el nuevo Reglamento esto no se ha solucionado.

Por otra parte, la inclusión de dichas comparecencias en el orden del día dependía de la decisión de la Mesa de la Comisión, dando cuenta a la Presidencia de las Cortes de Aragón (art. 79 RCA 1997). La composición de tal órgano no tenía en cuenta grupos parlamentarios minoritarios, ni agrupaciones políticas dentro de los anteriores. Por lo que la disposición se modificará con el nuevo Reglamento, creándose la Mesa ampliada. Esta sí que tiene en cuenta las minorías parlamentarias, avance que se tratará más adelante.

Habida cuenta de que la composición de la Mesa favorecía a los grupos parlamentarios con mayor número de miembros (art. 49 RCA 1997). El control del orden del día implicaba que los temas que interesan a los grupos parlamentarios con gran representación se debatieran y votaran lo antes posible. Mientras que los asuntos propuestos por los demás podrán correr el riesgo de quedarse desfasados. De hecho, el retraso solía ser lo habitual, dichas comparecencias se retrasan bastante desde que son solicitadas, llegando por ejemplo a tardar cinco meses desde su presentación en el Registro de las Cortes de Aragón<sup>14</sup>.

Con respecto a la publicidad, hay que destacar como el Reglamento de 1997 declaraba que las sesiones de las Comisiones eran privadas, y por tanto también las comparecencias (art. 76 RCA 1997). Cabe decir que esto cambia con la Redacción reglamentaria actual, estableciéndolas públicas (art. 111 RCA 2017). A pesar de tal privacidad, se permitía la entrada a los medios de comunicación, y se podía visualizarlas a través de la página web de la institución. También se admitía la asistencia de personas

---

<sup>14</sup> Con fecha de 21/02/2017 la Comisión de comparecencia y peticiones ciudadanas recibió la comparecencia de la Federación Aragonesa de Solidaridad, al objeto de presentar el informe de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) aragonesa de 2016. Aquella se presentó el 26 de octubre de 2016 con la pretensión de llevarse a cabo a principios de diciembre.

con interés directo, si bien por espacio reducido, era posible habilitar una sala para que los asistentes observaran en directo el desarrollo de la sesión.

El orden de intervención en las comparencias de representantes de colectivos sociales, personas físicas o representantes de personas jurídicas era dispuesto por la Mesa de la Comisión correspondiente (art. 180 RCA 1997). La práctica parlamentaria consistía en adecuar el procedimiento establecido para las comparencias de autoridades y profesionales. La única diferencia se presenta respecto al tiempo, que era de quince minutos en la primera exposición, en comparación por ejemplo con los consejeros, que cuentan con diez minutos.

En definitiva, cabe destacar que se trataba de una redacción polivalente, que ha sido acomodada a la práctica parlamentaria mediante acuerdos de la Mesa. El resultado ha observado respecto a los veinte años que ha estado en vigor, sin necesitar ninguna reforma en profundidad. En este sentido el Reglamento autorizaba la posible creación de nuevas Comisiones permanentes (art. 60 RCA 1997). Por lo que nada hubiera impedido su creación para aumentar la implicación ciudadana sin requerir una modificación en la redacción reglamentaria.

#### D. LA PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE INTERNET

Las nuevas tecnologías suponen una nueva forma de acercar a representantes y representados. El art. 112 RCA 1997 disponía a la Mesa de las Cortes como encargada para adoptar las medidas necesarias para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de las Cámaras. Tal disposición se materializa en la creación de la página web de las Cortes de Aragón, además de la presencia de la Institución en distintas redes sociales. Este precepto se mantiene en los mismos términos en el art. 146 del Reglamento de 2017.

En cuanto al portal web, este ya incluía un apartado dedicado a la participación ciudadana. Con esta se pretende facilitar «la presencia de cualquier ciudadano en el desarrollo de la actividad parlamentaria»<sup>15</sup>. Se trata de una plataforma que apenas ha

---

<sup>15</sup> Vid. <http://www.cortesaragon.es/participacion>.

cambiado con el nuevo texto de 2017. En aquella se pone a disposición datos de contacto y explicación de cómo acudir a los plenos y comisiones. También contiene información sobre la forma de solicitar comparecencias junto con un modelo de instancia. Además, se ofrece la oportunidad de recibir información sobre la actividad parlamentaria de la Institución al registrarse.

La proyección de las Cortes de Aragón también se hace patente en las redes sociales, pero de un modo informativo. Si bien contienen algunas noticias, con anterioridad al nuevo Reglamento, apenas advertían del comienzo de los directos de los Plenos o Comisiones, cuya visualización está disponible en la página web. Por lo que cabe decir que la actividad en redes sociales ha supuesto un aumento con respecto al último periodo de sesiones.

## 2. LA REFORMA *NON NATA* DE 2013

La Proposición de Reforma del Reglamento de 2013 (en adelante PR 2013), fue abandonada en la octava legislatura. La redacción fue presentada por todos los grupos parlamentarios. Sin embargo, la propuesta quedó paralizada por la falta de consenso en abril de 2013, que acabó decayendo con la convocatoria de nuevas elecciones en 2015<sup>16</sup>.

Entre los motivos de dicha reforma, figura en primer lugar la modificación del Estatuto de Aragón en 2007. Como se ha mencionado en el Epígrafe dedicado al mismo, era habitual la adecuación del Reglamento de la Cámara a las nuevas disposiciones estatutarias de segunda generación. De hecho, gran parte de las Comunidades Autónomas han modificado en este sentido su Estatuto<sup>17</sup>.

Una segunda razón, es la adaptación del Reglamento a las nuevas prácticas desarrolladas en la actividad reglamentaria, mejorando y renovando los procedimientos anteriores. Sobre todo, debido a la inclusión de las nuevas tecnologías. Como se ha podido observar en el apartado anterior, si bien esto era conveniente, parece no haber sido necesario en veinte años. Por otra parte, al recoger en el Reglamento las prácticas parlamentarias se aumenta innegablemente la seguridad jurídica.

---

<sup>16</sup> Para más información del bloqueo de la Proposición de Reforma, véase Herraiz Serrano, (2013, p. 99).

<sup>17</sup> *Ibidem*, (p. 74).

## A. LA PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY EN TÉRMINOS GENERALES

Vistas las causas, la primera referencia a la participación se encuentra en el art. 6 PR 2013, que figura en el Título Preliminar. Su propósito era introducir una cláusula general con la intención de promover la participación de los aragoneses en la función legislativa y en el resto de los procedimientos parlamentarios. Así como, dispone que la Institución deberá garantizar la petición de los ciudadanos y la iniciativa legislativa de los aragoneses. En particular, El tercer apartado destaca la importancia de facilitar e impulsar el conocimiento de la Institución entre los ciudadanos. La declaración de intenciones, que parece extraída del Estatuto de Autonomía, se ha reproducido en similares términos en el art. 7 RCA 2017.

En referencia al proceso legislativo, la Proposición de Reforma introducía la posibilidad de habilitar mecanismos de participación en la página web (art. 154 PR 2013). De haberse aprobado, este contacto con los ciudadanos hubiera consistido en enviar opiniones y sugerencias a través del portal de internet y hacerlos llegar a los grupos parlamentarios. El órgano encargado de crearlos hubiera sido la Mesa y el procedimiento comenzaría una vez calificado y publicado el proyecto o proposición de ley correspondiente. Se trata de un mecanismo escasamente regulado y por lo tanto resulta dudoso saber en qué se hubiera convertido.

El avance en transparencia en la Proposición de Reforma es bastante notable en comparación con lo contenido en el Reglamento 1997. El art. 138 PR 2013 recogía el derecho de los ciudadanos al seguimiento de la actividad parlamentaria y la tramitación, haciendo especial referencia a las tecnologías de la información y la comunicación. Esta disposición se trata de la transposición de la práctica parlamentaria, que también está presente en el art. 145.2 RCA 2017.

Con respecto a las nuevas tecnologías, se disponía que la página web contuviera de un espacio específico sobre participación y facilitando el seguimiento la tramitación de cualquier iniciativa, (art. 288 PRRCA 2013). Se trata de dos aspectos que ya se cumplían en el portal de internet cuando estaba en vigor el RCA 1997, por lo que no era ninguna novedad.

## B. COMISIÓN DE COMPARECENCAS Y PETICIONES CIUDADANAS.

Con la Proposición de Reforma de 2013 se recogían modificaciones en algunos aspectos de las peticiones y las comparecencias. Con respecto a las primeras, se pretendía establecer un criterio de capacidad para presentar tales solicitudes. En el Reglamento anterior no se establecía ningún tipo de restricción al envío de peticiones, y con la redacción de 2013 (art. 283.1) se hubiera permitido a los residentes en Aragón junto con los interesados (delimitación presente el art. 307.1 RCA 2017).

Además, se regulaba la forma de presentar y admitir las peticiones, figurando la posibilidad de efectuarse a través de medios electrónicos. Así mismo, se quería introducir medios para recurrir el acuerdo de inadmisión, teniendo que reconsiderar la decisión la Mesa de la Cámara oída la Junta de Portavoces (comprendido en el art. 284 PR 2013 y que subsiste en el art. 308 RCA 2017). También se añade la elaboración de un informe anual sobre el derecho de petición (art. 286 PR 2013), con el objetivo de supervisar la realización de esta práctica, aspecto que se recoge en el art. 310 RCA 2017.

En cuanto a las comparecencias, su ordenación pasa de establecerse por la Mesa de la Comisión, a regularse de acuerdo a las normas establecidas para los miembros del Gobierno de Aragón (arts. 228, 229 y 240 PR 2013). De este modo se adecúa a la práctica parlamentaria, como se ha mencionado en el epígrafe anterior. La finalidad de esta disposición es conseguir una mayor seguridad jurídica, evitando que la Mesa ajuste discrecionalmente el tiempo e intervención, siendo adoptada por el art. 242 RCA 2017.

Por otro lado, la proposición de reforma de 2013, en su art. 61.2, pretendía crear una Mesa ampliada para decidir el orden del día. Este nuevo órgano incluía también a los grupos parlamentarios que, por su inferior número de escaños, no están presentes en la formación de la Mesa habitual. El planteamiento se mejora con el RCA 2017, teniendo en cuenta también a las agrupaciones parlamentarias del Grupo Parlamentario Mixto para la formación de la Mesa ampliada. Su presencia en la capacidad decisoria del orden del día garantiza que se tenga en cuenta a las minorías en lo que antes les estaba vedado.

Se trata de un aspecto importante, puesto que quien fija el orden del día controla la actividad parlamentaria.

En resumidas cuentas, se trataba de una reforma que completaba las lagunas del Reglamento de 1997. Por un lado, se puede observar que en su mayoría consistían en una transcripción de la costumbre parlamentaria. Por otra parte, también lo actualizaba, regulando aspectos referentes a las nuevas tecnologías. Muchas de estas disposiciones han sido recogidas por la redacción reglamentaria actual, confirmando su consideración como base fundamental de los trabajos parlamentarios para la elaboración del nuevo Reglamento. En definitiva, aunque en comparación con el Reglamento de 2017 no se han introducido instrumentos novedosos, no se puede negar un ligero incremento de la intención de potenciar la participación de los ciudadanos.

## V. LAS CIRCUNSTANCIAS SOCIALES DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 1. LA COYUNTURA SOCIAL EN TORNO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Un acontecimiento destacable en la demanda de participación ciudadana y la queja del modelo representativo fue el 15-M. Sus principales causas fueron la recesión económica, la desconfianza y alejamiento de los representados hacia la clase política, determinados privilegios de los cargos públicos y los escándalos de corrupción<sup>18</sup>. Este movimiento social junto con la creación o incorporación de opciones políticas como son Podemos y Ciudadanos, han sustituido el bipartidismo por una pluralidad de partidos<sup>19</sup>.

Una de las principales solicitudes de este movimiento, era una mayor participación en la política sin pertenecer a ningún partido. En este sentido Joan Subirats critica al actual sistema de representación. Destaca que existen pocos medios para que el ciudadano se involucre en las decisiones públicas si no es a través de una organización política, salvando el ritual de votar cada cuatro años. Potenciar nuevas formas de colaboración de la sociedad civil es necesario, ya que en ocasiones la persona no puede estar de acuerdo con las posturas de los partidos<sup>20</sup>.

En cuanto a la situación actual de los partidos políticos con respecto a la participación, por un lado, Luigi Ferrajoli sostiene que existe una crisis en la representación desde arriba, estos han pasado de ser «lugares de agregación social», a «oligarquías estables y expuestas a la corrupción»<sup>21</sup>.

---

<sup>18</sup> Sobre este aspecto véase Aguado Hernández, (2012, p. 163 a 184).

<sup>19</sup> Dueñas Castrillo, (2016, p. 160).

<sup>20</sup> Subirats Humet, (2001, p. 33).

<sup>21</sup> Ferrajoli, (2011, p. 58).

Por otro lado, la cultura de partido puede implicar que sea difícil «aceptar eventuales protagonismos surgidos desde fuera de la cuenta administrada por los dirigentes»<sup>22</sup>. Todo lo anterior se traduce en una hermeticidad que dificulta la participación, aumenta la abstención electoral y produce desconfianza en las instituciones.

De hecho, en el panorama internacional, el Informe Parlamentario Mundial promovido por la Unión Parlamentaria y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, advierte de una falta de confianza en los partidos políticos. También destaca la existencia de una convicción social, por la cual los partidos no representan eficazmente a la población<sup>23</sup>. Una de las razones de esta infrarrepresentación además del escepticismo, se trata de la indefinición de las ideologías políticas. Ante los nuevos problemas que presenta el cambio social, existe una mayor dificultad en simplificar y fijar posiciones de izquierda o derecha. Es decir, la división que separaba a ambas posturas políticas ya no está tan clara en algunas materias, favoreciendo la diversidad.

## 2. LOS SUJETOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La realidad social es importante a la hora de elaborar mecanismos para la participación ciudadana. Los instrumentos se deben construir teniendo en cuenta las circunstancias personales de los usuarios si se quiere lograr su eficacia. No sirve de nada una multitud de instrumentos si luego no van a ser utilizados.

En este sentido el sociólogo Joan Font<sup>24</sup> recoge la coyuntura de los problemas a los que se enfrentan las personas a la hora de involucrarse en las decisiones públicas. En primer lugar, observa el inconveniente de la complejidad de las cuestiones políticas. Ya que en muchos casos se requiere una información constante sobre el tema para poder posicionarse. Una solución sería poner a disposición de los participantes documentación suficiente y clara, o elegir el tema sobre el cual permitir la colaboración ciudadana. Hay

---

<sup>22</sup> Tudela Aranda, (2010, p. 85).

<sup>23</sup> Power, (2012, pp. 6 y 20). Se trata de una obra desarrollada para poner en común políticas de parlamentos abiertos de diversos países. Ha sido facilitada a los grupos parlamentarios por parte del equipo de Documentación de las Cortes de Aragón a la hora de realizar el nuevo reglamento de 2017.

<sup>24</sup> Font Fábregas, (2001, pp. 16 a 20).

que tener en cuenta que la innovación de los medios de comunicación ha resultado en una ciudadanía con mayores oportunidades para informarse. La disponibilidad del conocimiento es mayor que nunca con internet y las posibilidades de participar se multiplican<sup>25</sup>.

Por otra parte, el tiempo es un recurso limitado que tiene que ser tenido en cuenta. La persona deberá invertir parte de su ocio, que se verá restringido por tareas como el cuidado de niños o personas dependientes. Font también incide en el sentimiento de participar, que no compartirán todos los ciudadanos. Se trata de una decisión que hay que respetar, por lo que no podemos escuchar exclusivamente a los participantes activos, desoyendo a la mayoría pasiva. Otro factor por destacar es el interés individual de cada individuo, no se puede pretender que exista una alta participación en todos los temas posibles. Las personas se mueven por asuntos particulares, sobre todo si son controvertidos o inciden en su día a día.

Así mismo, merecen una consideración especial las agrupaciones sociales que pretenden conectar con los grupos parlamentarios, solicitando que se tomen ciertas medidas y colaborando para dar a conocer los puntos de vista de los interesados. Estas entidades suelen ser sectoriales, siendo las más numerosas en materias de educación y sanidad. Estas organizaciones de ciudadanos suponen un vínculo esencial de los políticos con la realidad social del momento.

Por otro lado, los grupos políticos se reunirán con más frecuencia con las asociaciones con las que tengan una mayor afinidad de creencias. En este sentido, ceder ante grupos de presión por determinados intereses que no obedezcan el bien común puede ser contraproducente. Para evitarlo, la participación no debería estar al margen de lo jurídico. Institucionalizar esos contactos y elaborar una lista de *lobbies*, supondría colocar el foco de la opinión pública garantizando una mayor transparencia y evitar conductas poco éticas. Otra dificultad surge si se tiene en cuenta que determinadas asociaciones están manejadas por directivos, sin permitir la participación de los trabajadores o socios en las decisiones de la entidad. De esta forma los intereses de la organización pueden o no corresponder con el sector al que representan.

---

<sup>25</sup> Power, (2012, p. 20).

## **VI. PRESUPUESTOS DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En este epígrafe se pretende la comprensión de las oportunidades y los retos de estos mecanismos. Antes de proceder específicamente con cada medida se hará referencia a los aspectos generales que comparten estas medidas. En primer lugar, se debe entender que los diputados se deben a sus representados. La participación se trata de una oportunidad de renovar su mandato sin necesidad de acudir a las urnas, mediante la interacción con los ciudadanos<sup>26</sup>. En consecuencia, podemos afirmar que la legitimidad de los representantes aumenta a través de este tipo de prácticas.

Por otro lado, estos mecanismos son un medio para obtener información sobre las demandas de la sociedad. En opinión de Quim Brugué, es necesario para conocer todos los puntos de vista posibles sobre las cuestiones públicas, ante la complejidad creciente de la legislación<sup>27</sup>. Ciertamente, como se ha mencionado anteriormente, que existen asuntos políticos donde no está clara la posición más razonable o perteneciente a determinada ideología. Una visión periférica desde todos los ángulos de la sociedad podría aclarar esa elección.

En tercer lugar, estos mecanismos pueden ayudar a cambiar la perspectiva de los ciudadanos acerca de la clase política. En este sentido Ferrajoli apunta que tales medidas corregirían parte de la pasividad política y abstención<sup>28</sup>. El Informe Parlamentario Mundial coincide en la necesidad de una «constante evolución y adaptación a las expectativas del público» para no quedar desfasados<sup>29</sup>. No cabe duda de que el aumento de los medios para la implicación de la sociedad civil suscitará una mayor aprobación de la opinión pública. Es más, los mecanismos de participación son

---

<sup>26</sup> Power, (2012, pp. 14 y 65). Se ha puesto de manifiesto la sensibilidad ante la opinión pública, y la necesidad de renovar el mandato político con mayor frecuencia, siendo la participación una de los medios para conseguirlo. Además, también afectaría al ejecutivo, pues el parlamento sirve como un foro donde el ejecutivo explica sus acciones y los parlamentarios pueden hacerles llegar las preocupaciones de los ciudadanos.

<sup>27</sup> Brugué Torruella, (2009, p. 56).

<sup>28</sup> Ferrajoli, (2011, p. 98).

<sup>29</sup> Power, (2012, p. 25).

un medio para escuchar dichas expectativas de los representados y favorecer el progreso.

Sin embargo, el auge de estos instrumentos hace crecer las expectativas de los ciudadanos de que se solucionen sus problemas, aspecto que no siempre es posible<sup>30</sup>. Tal resultado puede mermar la confianza en las instituciones. En consecuencia, la interacción con los representados debe orientarse a un objetivo útil, que debe comunicarse al participante, siendo consciente de la posibilidad de que su propuesta no sea tomada en cuenta.

Otro aspecto importante a tener en cuenta es la accesibilidad por parte de los ciudadanos. Los mecanismos participativos que ponga en funcionamiento las Cortes de Aragón no pueden ser accesibles solo por una minoría. En concreto, Si la participación se establece a través de medios electrónicos, se eliminarían en gran medida las dificultades físicas de contacto con los ciudadanos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que no todas las personas tienen acceso o conocimientos necesarios para manejar un ordenador, y en ocasiones, estos instrumentos no pueden ser fiables. Por lo que no se puede confiar en un solo método de entrada a la colaboración ciudadana. .

Así mismo, un problema al que se debe enfrentar las Cortes de Aragón es la despoblación de la mayoría del territorio y el aislamiento de pueblos, que en ningún caso deben quedar fuera de los mecanismos participativos. Una solución podría ser la organización de foros de debate, conferencias y talleres sobre el uso de los instrumentos de participación con el Parlamento. Igualmente, dichas medidas pueden servir como instrumento de integración de personas que no suelen intervenir en la política, como personas inmigrantes, apunte que realiza Rosario Tur Asina<sup>31</sup>.

Además, el Parlamento debe poner a disposición de los ciudadanos una información general sobre sus competencias, para evitar así posibles confusiones y solicitudes

---

<sup>30</sup> Power, (2012, p. 48). Se informa del riesgo de la promesa de una mayor influencia, que eleve las expectativas de la sociedad, desencadenando en una falta de confianza al no ver cumplidos sus propósitos.

<sup>31</sup> Esta autora defiende otra función de la participación: la construcción de una identidad colectiva, fomentando la relación de la ciudadanía entre sí. Tur Ausina, (2010, p. 21).

erróneas. Es necesario explicar consecuentemente el objetivo, los presupuestos y el procedimiento para acceder a los mecanismos participativos. Otro aspecto fundamental es el conocimiento previo de la materia a debate. Si se permite el desconocimiento de los participantes, podría darse la razón a las tesis elitistas que critica Joan Subirats, en el que «únicamente los que integran el Parlamento tienen capacidad suficiente para deliberar y decidir acerca de la “cosa pública”»<sup>32</sup>. Estas teorías verían a la generalidad de los integrantes de la sociedad como desinformados e incapaces de decidir por el bien común, solo buscando intereses individuales.

Una posible manera de proporcionar referencias sobre las cuestiones públicas a los ciudadanos es la publicidad de la página web denominada «ecomisiones»<sup>33</sup>. Está a cargo del equipo de documentación de las Cortes de Aragón y actualmente es utilizada para facilitar a los diputados su trabajo parlamentario. En ella se recogen antecedentes parlamentarios, legislación básica y documentos de interés conectados con cada propuesta legislativa. Evidentemente, también existen algunas fuentes bibliográficas que solo están disponibles para los miembros de los grupos parlamentarios por motivos de propiedad intelectual. Favorecer y dar a conocer los contenidos de este portal de internet supone un medio veraz y neutral de comunicar información a los participantes.

Lo anterior no es lo único que se debe estimular. Ni el contenido informativo ni el uso de las nuevas tecnologías de la información modificara la actitud y costumbres de los ciudadanos<sup>34</sup>. Por lo que se necesita invertir en esfuerzos para aumentar la cultura participativa, transmitiendo los valores democráticos. Una educación y concienciación es fundamental para conectar representantes y representados. La organización de foros de debate y consultas ciudadanas, así como jornadas de puertas abiertas incrementaría la unión entre Parlamento y sociedad.

---

<sup>32</sup> Subirats Humet, (2001, p. 33).

<sup>33</sup> <http://ecomisiones.cortesaragon.es>

<sup>34</sup> Sánchez Navarro, (2001, p. 142).

Por otro lado, los mecanismos adoptados tienen que ser adecuados a la realidad. No pueden aumentar considerablemente el tiempo o la dificultad en la elaboración de las leyes, ni tampoco suponer un inabarcable gasto de los recursos. De lo contrario podrían conllevar más perjuicios que beneficios. Siguiendo este utilitarismo, que no conviene interpretar de manera extrema, la propia materia para la participación debe de ser la idónea, la manera más adecuada de desarrollarla. Por lo que en opinión de Joan Font no se debe pretender la aplicación universal de un mecanismo concreto<sup>35</sup>.

Como veremos a continuación, los instrumentos que se introducen en el Reglamento de 2017 se configuran para una aplicación en el procedimiento común sin restricción alguna de las materias, salvo las que necesitan de un procedimiento especial. Sin embargo, las propuestas ciudadanas requieren del apoyo de un diputado o grupo parlamentario para salir adelante, por lo que de ellos depende considerar si llevarlas a término es lo más conveniente para la futura legislación.

---

<sup>35</sup> Font Fábregas, (2012, p. 26).

## **VII. ANÁLISIS DE CONTENIDOS DE LAS MODIFICACIONES EN MATERIA DE PARTICIPACIÓN DE LA REFORMA DEL REGLAMENTO DE 2017**

El vigente Reglamento de las Cortes de Aragón se aprobó por unanimidad en el Pleno el día 28 de junio de 2017. Tras veinte años sin actualizarse, con el texto se pretende adaptar el anterior Reglamento de 1997 a los nuevos tiempos. El procedimiento seguido para su reforma se encuentra en la Disposición final segunda del anterior Reglamento. Es idéntico al proceso establecido para las proposiciones de ley, salvo por el trámite que consiste en la remisión al Gobierno de Aragón y la mayoría absoluta necesaria.

### **1. LOS CAMBIOS EN LA COMISIÓN DE COMPARACENCIAS CIUDADANAS Y DERECHOS HUMANOS**

Sus funciones se mantienen idénticas a los demás textos que se han visto con anterioridad: tramitar solicitudes de comparecencia y peticiones de la ciudadanía (art. 81 RCA 2017), salvo la relación con el Justicia de Aragón, que será traspasada a la Comisión Institucional y de Desarrollo Estatutario de las Cortes de Aragón.

El derecho de petición pasa a estar regulado en el Título XVIII Del Parlamento abierto. Siguiendo los pasos de la Proposición de Reforma de 2013, el art 308 abre la puerta a las peticiones a través de medios electrónicos, siempre que se acredite su autenticidad. En dicho precepto, se recoge el procedimiento a seguir de forma detallada. También se introduce la posibilidad de la subsanación del escrito de solicitud en el plazo de quince días, además del recurso de reconsideración frente a la inadmisión.

La principal novedad, es la facultad de esta Comisión de trasladar las peticiones escritas a los grupos parlamentarios, permitiendo un nuevo contacto entre la ciudadanía

y los representantes (art. 309.4.b RCA 2017). Anteriormente, solo se permitía el traslado a la comisión encargada del tema, como único receptor de las peticiones dentro de la institución (art. 62.1.c RCA 1997). El resultado es una disponibilidad permanente para los participantes de ser escuchados, con independencia de que esté en proceso o no un texto legislativo o cualquier otra propuesta con relación a la solicitud.

También se recoge en el art. 310 RCA 2017 (presente en la Proposición de 2013 antes mencionada), la elaboración de un informe que deberá presentarse cada año sobre el derecho de petición. En este documento, la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos debe registrar el número de quejas presentadas y el resultado obtenido. De esta forma se procura un seguimiento de la citada actividad, que puede ayudar a potenciar esta medida a largo plazo, al conocer su utilidad en la práctica.

Con respecto a las comparecencias, la novedad reside en la regulación del procedimiento de la exposición del debate de los representantes colectivos sociales y personas jurídicas. Esta ordenación figura en el art. 242 RCA 2017, según la cual, el solicitante comienza con un tiempo de quince minutos, seguidos de la intervención de los representantes de los grupos parlamentarios con cinco minutos cada uno. Se finaliza con la contestación del compareciente a las preguntas formuladas por los diputados en diez minutos. Excepcionalmente se permite la posibilidad de que intervengan de nuevo los grupos parlamentarios por el tiempo de otros dos minutos.

Importante a la hora de presentar las comparecencias es el orden del día de las comisiones, que es fijado por la Mesa ampliada de la Comisión (art. 69.3). Esta es formada por la Mesa de la Comisión y los portavoces de los grupos parlamentarios o agrupaciones no representadas en la misma. De esta forma también se tienen en cuenta los distintos partidos políticos presentes en el Grupo Parlamentario Mixto, actualmente Chunta Aragonesista e Izquierda Unida de Aragón. La votación se lleva a cabo teniendo en cuenta los escaños de cada grupo parlamentario, posibilitando el establecimiento de un número máximo de iniciativas introducidas en un orden del día por cada grupo. De este modo se mejora en democracia, teniendo en cuenta también representaciones minoritarias.

## 2. EL PRINCIPIO DE PARLAMENTO ABIERTO

Uno de los aspectos más visible del Reglamento de 2017 es la creación del Título XVIII, denominado “Del Parlamento Abierto” que se incardina desde el art. 300 al 311. Este se define como el derecho a relacionarse con el parlamento (art. 300.1 RCA 2017) y se centra en dos principios: la transparencia y participación ciudadana. El primero se establece en el art. 301.a RCA 2017, afectando a la organización y funcionamiento de la institución, y al ejercicio de sus funciones administrativas. El objetivo es facilitar una información completa de la actividad a los ciudadanos y promover la participación ciudadana, dado que estos conceptos están íntimamente unidos.

En cuanto a la transparencia de la información parlamentaria (art. 302 RCA 2017), la institución debe hacer pública los datos relativos a su organización, funcionamiento, personal, actividades y régimen económico. El grado de información que se proporcione, será determinado por la Mesa de las Cortes, de acuerdo con la ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.

La información resultante se publica actualizada en el Portal de Transparencia de las Cortes de Aragón<sup>36</sup>, por lo que figura disponible de forma electrónica (art. 303 4CA 2017). A pesar de esta regulación, dicho espacio web ya existía con anterioridad al Reglamento<sup>37</sup>. Así mismo, se dispone el derecho de acceso a la documentación e información sobre la institución sin necesidad de alegar interés. Para que esta declaración no carezca de valor, se establece la posibilidad de reclamar ante el incumplimiento de este derecho (art. 304.4 RCA 2017).

Con respecto al principio de la participación ciudadana, se dispone en el art. 301.b) RCA 2017, si bien su redacción es similar al art. 7 del mismo texto, recordando al Esatuto de Autonomía de Aragón. Ambos preceptos establecen a las Cortes su deber de promover el uso de los instrumentos participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios, junto con el derecho de petición y acceso a la información, respetando

---

<sup>36</sup> <http://www.cortesaragon.es/Transparencia.936.0.html>

<sup>37</sup> Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 20 de febrero de 2013 para ampliar los contenidos de la página web.

el principio de transparencia. Tal declaración debe llevarse a cabo en la práctica para fomentar la cultura participativa que se ha mencionado *ut supra*.

Las referencias al portal de internet de la Institución en general se introducen por medio del art. 305.1. En él se confirma el espacio web ya existente, dedicado a la participación ciudadana. Procurando a los ciudadanos la oportunidad para contactar con los grupos parlamentarios y Diputados, planteando iniciativas, sugerencias o aportaciones, conociendo su tramitación y resultado. El segundo apartado, dispone la obligación de que las Cortes de elaborar mecanismos adecuados en la web, para que cualquier ciudadano pueda seguir el proceso de cualquier iniciativa parlamentaria.

Por último, en lo que respecta a la publicidad de las sesiones, el principio de parlamento abierto está presente en artículos como el art. 111.3 RCA 2017, permitiendo asistir a las sesiones de las comisiones, a diferencia de lo establecido en el Reglamento anterior. Obviamente, ante la escasa capacidad de la sala donde se desarrollan las reuniones de estos órganos, se faculta el seguimiento en otra estancia a través de medios audiovisuales.

### 3. LOS NUEVOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN

Los mecanismos para participar en los procedimientos parlamentarios se encuentran enumerados en el art. 306 RCA 2017. Se mencionan los ya existentes, como la iniciativa legislativa popular donde no se introducen novedades, o las comparencias y las peticiones. Pero también recoge nuevas herramientas para implicar a los ciudadanos, que se tratarán a continuación distinguiéndose por su ámbito de aplicación.

Por un lado, en el procedimiento legislativo encontramos las audiencias ciudadanas y las propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana. Hay que tener en cuenta que su uso se restringe al procedimiento común, dado que no están previstas para la ley de presupuestos con sus respectivas leyes complementarias, ni tampoco en la Reforma del Estatuto o el procedimiento de lectura única (Capítulo IV, De las especialidades en el procedimiento legislativo). Por otro lado, dentro de la función de control y orientación

al gobierno, se articulan las preguntas de iniciativa ciudadana y las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadanas.

Para analizar las distintas novedades introducidas, se procederá a contrastar con los presupuestos del epígrafe anterior, en gran parte referido a la accesibilidad, la publicidad, la forma, la información facilitada a los participantes, su costo y su contenido. Además, siguiendo al sociólogo Joan Font, se intentará contestar a las tres preguntas para describir los efectos de los mecanismos participativos. Primero, si la medida implica legitimidad, es decir, si su acceso es imparcial. En segundo lugar, si la medida en sí representa a la población y por último, si las medidas desembocan en un resultado útil<sup>38</sup>.

Un instrumento que queda descolgado dada su escasa regulación, son los foros de participación. Estos vienen establecidos en el segundo apartado del art. 306 RCA 2017, haciendo referencia a que serán promovidos por la Institución. Los objetivos de estos foros son «el diálogo, la reflexión o el estudio sobre materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara». Lo anterior es la única mención que se hace de este mecanismo, haciendo depender en exclusiva de la voluntad y predisposición de los representantes. Una mayor especificidad en el Texto reglamentario acerca de estos los foros, como su frecuencia o lugar, servirían para situar mejor su papel en la participación política de los ciudadanos.

#### A. AUDIENCIAS LEGISLATIVAS

Las audiencias legislativas son contenidas en el art. 163 RCA 2017<sup>39</sup>. Su objetivo es la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones, ciudadanos o Administraciones públicas interesados en el proceso legislativo. Su realización se permite tanto en el procedimiento de los proyectos de ley, como en las proposiciones de ley. En el caso de los primeros, su tramitación empieza después del debate de totalidad. Una vez el proyecto saliera adelante en la votación, se abre el proceso para presentar las propuestas de audiencias a de la Mesa (art. 162.3 RCA 2017). En cuanto a la

---

<sup>38</sup> Font Fábregas, (2001, p. 219).

<sup>39</sup> A pesar de que el art. 163.1 haga referencia al debate de totalidad, característico de los proyectos de ley, las normas referidas a estos se aplican supletoriamente a las proposiciones de ley (art. 182).

proposición de ley, el plazo de presentación comienza una vez se aprueba la toma en consideración (art. 181.5 RCA 2017).

Cabe destacar que son los diputados y grupos parlamentarios y no los ciudadanos los que envían la solicitud a la Mesa en plazo de cinco días, proponiendo a los futuros comparecientes. Por lo que, si se quiere comparecer se tendrá que establecer contacto antes con los representantes, quedando la accesibilidad a este mecanismo en entredicho, ante la imposibilidad de presentar una propuesta en un único registro. Al finalizar este periodo, las audiencias se desarrollan en los siguientes diez días. Se llevan a cabo ante al menos un representante de cada grupo o agrupación en la Comisión que corresponde a la tramitación de la iniciativa (art. 163.5 RCA 2017). En consecuencia, también carece de una visibilidad que podría tener una intervención en el pleno.

Este instrumento está dirigido a los representantes de colectivos sociales, ya que se establece esta situación como requisito, disponiendo que podrán intervenir personas a título individual solo de forma excepcional. Así mismo, ambos deberán de tener la condición de afectados por la futura legislación. De esta manera se evita alargar el proceso y dar voz a opiniones mayoritarias.

En el caso de que se reciban tantas propuestas que deriven en la imposibilidad para dar cabida a todas las audiencias, la Mesa de la Comisión es la encargada de fijar el número de audiencias, proporcionalmente con la representación numérica de los grupos. Esto evita que solo los grupos parlamentarios mayoritarios lleven a término sus audiencias. El orden y el tiempo de intervención es similar a las comparecencias desarrolladas en la Comisión de Comparecencias ciudadanas y Derechos humanos (arts. 163.6 y 242.2 RCA 2017). Comienza con los comparecientes con un tiempo de quince minutos, seguidos de las preguntas o solicitudes de aclaración por parte de los grupos por cinco minutos. La audiencia termina con la respectiva contestación del compareciente por otros cinco minutos. Excepcionalmente se recoge que la Presidencia pueda conceder a los grupos un turno adicional de cinco minutos como máximo.

Los cinco días para solicitar las audiencias son un periodo breve. Más incluso si nace a instancia de los colectivos sociales, que se tendrán que poner en contacto con los diputados y ellos a su vez presentar el escrito a la Mesa. Por otro lado, hay que tener en cuenta que la brevedad tiene el efecto positivo de no alargar el procedimiento

legislativo. El escaso tiempo y la presentación por parte de los representantes favorecen que las comparecencias se realicen por asociaciones acordes a sus ideales, que rodean y mantienen contacto constante con los partidos políticos, por lo que la medida no sería muy utilizada por nuevas asociaciones.

En esta regulación de las audiencias legislativas, se encuentran interesantes ausencias por parte de la doctrina. Por un lado, Sáenz Royo propone el deber de asistencia de un miembro del gobierno a este tipo de comparecencias, para dar más impronta a la participación ciudadana. Por otro lado, propone que sería conveniente la creación de un registro de asociaciones. La razón reside en que permitiría un conocimiento por parte de los parlamentarios de las organizaciones afectadas<sup>40</sup>. No solo tendría ese resultado, sino que en opinión de Olga Herraiz, haciendo públicas las inscripciones, los ciudadanos podrían conocer los lobbies que rodean los grupos parlamentarios, aumentando la calidad de la transparencia<sup>41</sup>.

La decisión de que comparecencias se van a realizar recae en la Mesa de Comisión. Grupos parlamentarios minoritarios y agrupaciones dentro del Grupo Parlamentario Mixto no tendrán la posibilidad de intervenir en la decisión. Esto se corregiría si la función citada se realizara por una Mesa ampliada especial, que tenga una representación de todas las fuerzas políticas presentes en la Cámara.

Las opiniones sobre las audiencias difieren según los autores. En el Informe Parlamentario de 2011, se pone en relieve que no se emplean con asiduidad, ni se aprovechan al máximo, calificándolas en ocasiones como «un acto ostentoso»<sup>42</sup>. En contraria posición está Sáenz Royo, considerando que permitiría aumentar la transparencia y la pluralidad<sup>43</sup>. También Tudela Aranda coincide en que supone un aspecto beneficioso, acercando las opiniones de organizaciones sociales afectadas<sup>44</sup>.

---

<sup>40</sup> Saenz Royo, (2010, p. 64 y 65).

<sup>41</sup> Herraiz Serrano, (2016, p. 116).

<sup>42</sup> Power, (2012, p. 39).

<sup>43</sup> Sáenz Royo, (2010, p. 65). La autora recoge dos ventajas de las audiencias: en primer lugar, permite conocer las organizaciones más influyentes. En segundo lugar, otros grupos parlamentarios distintos del gobierno también podrían proponer dichas comparecencias.

<sup>44</sup> José Tudela Aranda, (2010, p. 80).

Como conclusión, el tiempo que supone esta medida son cinco días de plazo para la presentación de escritos, más diez como máximo para que tengan lugar las comparecencias. Suman un total de quince días los de añadidura al procedimiento legislativo donde se lleven a cabo audiencias. Se marca como mínimo la presencia de al menos un representante de cada grupo, por lo que a primera vista no sobrecarga el trabajo de los diputados, salvo en el caso de agrupaciones minoritarias. En este sentido, la publicidad y visibilidad del debate es escasa a la opinión pública, y parece más destinada para reforzar posturas ante el resto de representantes que a ante representados.

La accesibilidad de las audiencias es cerrada y mejorable, ya que depende del contacto con los grupos parlamentarios y los diputados, para que estos envíen la solicitud. Así mismo, la información de este tipo de audiencias en la página web es prácticamente nula. El resultado de todo aquello es un instrumento que posiblemente sea utilizado para convencer de una determinada idea a los demás grupos parlamentarios, reforzándola con la opinión de una asociación, que de una participación verdaderamente abierta.

## B. ENMIENDAS DE INICIATIVA CIUDADANA

Se trata de un nuevo mecanismo de participación consistente en la presentación de enmiendas a un proyecto (art. 165 RCA 2017) o proposición de ley (art.165 en remisión del art. 182 ambos RCA 2017), por parte de cualquier «persona física o representante de persona jurídica», siempre que resida en Aragón.

El plazo para comunicar las propuestas por los ciudadanos comienza una vez concluidas las audiencias legislativas. El periodo es de diez días, si bien el intervalo con el que cuentan los diputados y grupos parlamentarios para las enmiendas normales es de quince días (art. 164.1 RCA 2017). La razón es que dichas propuestas deben de ser acogidas por al menos un grupo o agrupación parlamentario en el periodo de tres días después del respectivo plazo, y debe constar el origen de iniciativa ciudadana de las mismas (art. 165.3 RCA 2017).

En la Ponencia (art. 89 RCA 2017) es donde se decide principalmente qué enmiendas formarán parte del nuevo texto legal. Los contenidos de aquellas son modificados en algunos casos, a través de transacciones, acuerdos entre los representantes de los grupos parlamentarios. El hecho de hacer figurar la procedencia de esta enmienda implica un mayor cuidado a la hora de modificar su contenido. En ese caso, el autor de la iniciativa puede formular una queja declarando que se ha desvirtuado el fondo. La reclamación debe realizarse frente a la ponencia, antes de que se produzca el debate del pleno, sin que tenga ningún efecto vinculante (art. 165.4 RCA 2017). A pesar de que no tenga consecuencias jurídicas, no detiene la opinión pública o la respuesta en el debate político.

La forma de presentación puede ser a través del Registro de las Cortes o mediante internet. En las solicitudes deben figurar todos los datos que marca el art. 66 de la Ley 39/2015 de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común (art. 165.2). Se admite de este modo la posibilidad de enviar la propuesta a través de correo electrónico. Por ende, y siendo innecesaria la condición de interesado la accesibilidad es bastante loable.

A pesar de que las iniciativas de enmiendas ciudadanas tengan que ser acogidas por un grupo parlamentario o diputado, al figurar el origen, tendrá un mayor refuerzo político a la hora de su votación. Principalmente si proviene de organizaciones vecinales o colectivos sociales mayoritarios o especialmente interesados. Así mismo, la adopción de la propuesta por parte de los representantes corregiría los errores o descuidos en la formulación de la enmienda.

Esta medida no alarga el procedimiento legislativo, acomodándose en el plazo de presentación de enmiendas de quince días. La accesibilidad es adecuada, posibilitando los medios electrónicos, siendo innecesaria la condición de interesado. Y como la mayoría de estos nuevos instrumentos, requieren a los diputados y grupos parlamentarios para su consecución.

Por ejemplo, una mejora de este sistema sería publicar una lista que permita apoyar enmiendas ya presentadas por otros ciudadanos. Esto supondría un mayor reconocimiento y probabilidad de la adopción de la propuesta por los representantes, además de un ahorro, al evitar textos repetidos. Hay que tener en cuenta que las propuestas entregadas por las asociaciones tendrán un peso mayor. Por lo que dicha lista supondría que las personas individuales puedan ser tenidas en consideración. En definitiva, se trata de un instrumento novedoso y que puede resultar beneficioso para renovar el mandato de los representantes, sustentándose en la voluntad popular.

### C. PREGUNTAS DE INICIATIVA CIUDADANA

Dentro del control, el nuevo Reglamento recoge las preguntas de iniciativa ciudadana. De esta forma, cualquier persona física o representante de persona jurídica, siempre que resida en Aragón puede formular cuestiones al Gobierno de Aragón (art. 266.1 y 259.2 RCA 2017). Al igual que las enmiendas, se pueden presentar tanto mediante escrito en el Registro de la institución o a través de su página web con los datos previstos en la Ley 39/2015 (art. 266.2 RCA 2017).

La Mesa de las Cortes tendrá que observar el art. 261.2 RCA 2017, de manera que no sean preguntas que solo atañen a una persona individualizada, jurídicas o que sobrepasen de las competencias de la Comunidad Autónoma. Tras el visto bueno de este órgano en cuanto a los aspectos formales, se trasladan a los grupos parlamentarios y se publican en el Boletín de la Cámara (art. 266.3 RCA 2017).

Dichas preguntas se tramitan a elección de los diputados, por lo que las propuestas pueden ser asumidas por un diputado en el plazo de quince días desde su admisión (art. 266.4 RCA 2017). Se tendrá que comunicar a la Mesa la voluntad de formular la pregunta, la forma de tramitación ya sea oral o escrita, y el órgano ante el cual se comunicará (art. 266.5 RCA 2017). Si se diera el caso de que varios representantes estuvieran dispuestos a plantear una misma cuestión, se adjudicará al primero (art. 266.4 RCA 2017).

El diputado puede modificar la formulación de la pregunta, siempre que no afecte a su contenido sustancial (art. 266.6 RCA 2017). En consecuencia, el representante puede moldear su redacción, siempre que cumpla el límite anterior y el diseño escueto y conciso que se exige para las preguntas verbales (art. 261.2 RCA 2017). En la intervención oral se debe mencionar al autor de la cuestión, aspecto que por el contrario no se observa para las escritas (art. 266.6 RCA 2017).

Tanto las preguntas como las proposiciones no de ley procedentes de la ciudadanía abren el camino de la participación en la función del control del poder ejecutivo. Esta facultad del parlamento es fundamental y estas medidas permiten canalizar la voz del pueblo para hacerla llegar al Gobierno a través de la Cámara legislativa. La puesta en marcha de este mecanismo no implica un gran coste de trabajo a simple vista. Al mencionarse el origen de la cuestión, se refuerza la legitimidad. Sin embargo, no se recoge ninguna posible reclamación ante el cambio del contenido esencial, aunque la Mesa deberá apreciarlo de oficio.

Se permite el acceso a plantear cuestiones por medios electrónicos o por escrito, permitiendo a toda persona jurídica o física con residencia en Aragón. Además, un aspecto positivo es que la formulación de una pregunta queda al alcance técnico de los ciudadanos legos en derecho, y no requiere leer previamente el texto de una futura ley (como las enmiendas). Todo ello hace que este mecanismo cuente con una mayor accesibilidad, quizás superior a los demás instrumentos introducidos del mismo texto.

El posible resultado de este instrumento es el reforzamiento de las propias preguntas de los diputados, que posiblemente elijan la más controvertida o la que procede la asociación mayormente afectada. Como se ha mencionado con anterioridad con respecto a las enmiendas, sería beneficioso una posible lista de preguntas enviadas, para que los ciudadanos puedan apoyarlas antes de registrar su propia cuestión. Esto evitaría repeticiones innecesarias y provocaría una mayor probabilidad de que las propuestas más votadas se formularan realmente.

#### D. LAS PROPOSICIONES NO DE LEY DE INICIATIVA CIUDADANA

Las Propositiones No de Ley (en adelante PNL), pretenden orientar la política del Gobierno de Aragón haciendo conocer la postura de las Cortes frente a un determinado asunto, sin fuerza vinculante. Como el mecanismo anterior, se enmarca en la función de control e impulso del Gobierno. Pueden tener lugar tanto en el pleno como en la Comisión (art. 270.4 RCA 2017).

Las PNL de iniciativa ciudadana se regulan en el art. 270 de forma similar a las preguntas. La capacidad para presentar la propuesta corresponde a las personas físicas o representantes de personas jurídicas residentes en Aragón (art. 267.2 y 270.1 RCA 2017) El procedimiento es similar al de las preguntas, al poder presentarlas mediante escrito o por correo electrónico y con los mismos datos identificativos a rellenar. La Mesa también se encarga de examinar los aspectos formales, trasladar las propuestas a los grupos y publicarlas en el Boletín de las Cortes. Así mismo, los diputados pueden asumirlas en el plazo de quince días, constanding también la autoría y sin modificar su fondo.

En definitiva, las PNL suponen una intervención en la actividad parlamentaria, cuya votación ocupa un mayor tiempo de las sesiones parlamentarias que las preguntas, y no tienen tanta publicidad al desarrollarse en gran medida en las Comisiones. Todo ello y su carácter no vinculante provocan que en ocasiones se haya puesto en duda su utilidad. Tradicionalmente con el bipartidismo, las PNL que se proponían eran escasas. Ante la capacidad de bloqueo del grupo parlamentario mayoritario, que se correspondía con el Gobierno de Aragón, eran pocas las que tenían éxito. Por el contrario, actualmente con la presencia de los nuevos partidos políticos y el pacto existente para formar gobierno, aumenta la probabilidad de que sean aprobadas, por lo que su número ha aumentado.

Por último, cabe tener en cuenta el menor conocimiento sobre las PNL por parte de la población por su ínfima visibilidad, a diferencia de las enmiendas o las preguntas, por lo que será más difícil potenciar su participación. Además, deberá ir orientado a la actuación del poder ejecutivo, siendo más coherente intentar contactar antes con el Gobierno de Aragón, agotando sus formas de participación ciudadana.

Por otro lado, estas iniciativas serán discutidas por los diferentes grupos parlamentarios. En este sentido, estas propuestas por parte de los ciudadanos puede

resultar útil, si lo que se pretende es conocer la opinión de los representantes del Parlamento sobre un determinado tema. Así mismo, en última instancia, si resulta aprobada se comunicará al gobierno para instarle a que adopte las posibles políticas. Más aún, si tenemos en cuenta que dichas PNL se verán reforzadas por su origen ciudadano. Sin embargo, no parece tratarse de un mecanismo que vaya a tener un gran uso.

## **VIII. CONCLUSIONES**

La institucionalización de los mecanismos de participación es fundamental, ya que existen pocos instrumentos para poder participar en la actividad parlamentaria y se permite la inclusión de nuevos participantes al margen de los habituales grupos de presión. Por otro lado, potencia el sentimiento de pertenecer a un proyecto y colaborar para una mejora de vida.

También son beneficiosos para los representantes, pues se potencia su legitimidad más allá del voto cada cuatro años. Se aumenta el contacto entre los políticos y la sociedad, conociendo diferentes puntos de vista y lo que piensan las personas afectadas, enriqueciendo la actividad parlamentaria. Así mismo, Se trata de una oportunidad para los diputados. El reconocimiento de su labor se verá potenciado si se toman en serio las propuestas de la sociedad, mejorando la confianza en la Institución y en los partidos.

Concretamente, los instrumentos aquí analizados intentan otorgar un mayor protagonismo de la ciudadanía en la actividad parlamentaria, tanto en el ámbito legislativo como en el de control al gobierno. Cabe decir que los sujetos a los que se han destinado estos mecanismos son principalmente las asociaciones, cuyas iniciativas naturalmente se tomarán más en cuenta que las presentadas por personas individuales. Un colectivo siempre tendrá más fuerza para lograr la consecución de una medida cuanto mayor número tenga de representados, o mayor afinidad tenga con un grupo político.

Cabe destacar que las Cortes de Aragón ya es de por sí un lugar donde se reúnen representantes de diversas ideologías. Actualmente con el pluralismo la elaboración de la ley es más lenta, al tener que llegar a acuerdos entre varias posiciones políticas. Es entendible que se intenten proponer instrumentos participativos que no conlleven un alargamiento del procedimiento de elaboración de la ley, como es el caso de estos instrumentos.

Por otra parte, es necesario tener en cuenta que los sujetos que van a participar en las cuestiones políticas suelen ser una minoría, que en ningún caso se puede imponer a la mayoría no interviniente. En consecuencia, es defendible que con las medidas introducidas por el Reglamento 2017, no se pretenda establecer formas de democracia directa, ya que estas podrían ser perjudiciales para la mayoría que no participa. De hecho, se puede observar como los nuevos mecanismos no suponen en ningún caso una merma de la capacidad decisoria del parlamento. La elección de adoptar o no determinadas audiencias, enmiendas, preguntas o proposiciones no de ley de la ciudadanía, reside en última instancia la voluntad de los diputados.

Como se ha podido observar, la eficacia de todos los mecanismos se subordina a la actitud de los representantes. Esta circunstancia requiere una conducta verdaderamente activa, para impulsar los nuevos instrumentos participativos entre la población y obtener resultados visibles. Para ello es fundamental el consenso entre todos los diputados con respecto a fomentar la participación. Este aspecto parece cumplirse al construir el Reglamento sobre la unanimidad de todos los grupos parlamentarios. Sin embargo, debe permanecer en el tiempo, invirtiendo esfuerzos para potenciar la colaboración ciudadana dentro y fuera del Parlamento.

Hay que tener en cuenta que los hábitos de la ciudadanía con la política no van a cambiar por el simple hecho de aprobar una serie de mecanismos. Se tiene que promover una mayor educación de los valores democráticos e incrementar la información facilitada a la sociedad. La publicidad de la Institución debe orientarse a favorecer el conocimiento de los nuevos medios con los que cuenta el presente Reglamento.

Un modo de conseguir tal objetivo sería orientar la participación en asuntos controvertidos, ya que motivaría el acercamiento de la ciudadanía. Este primer contacto serviría para tomar conocimiento de los instrumentos a su alcance, una vez se haga constar su accesibilidad, la implicación podría aumentar. El coste sería una elevación en las expectativas de los representados que querrán ver satisfechas sus pretensiones. La frustración y desconfianza en la que puede desencadenar su incumplimiento debe contrarrestarse con una debida información y un resultado útil de la participación.

Por lo que se ha podido observar en el análisis de contenidos, las enmiendas y las preguntas parecen ser a primera vista las que más éxito tendrán. Las audiencias legislativas fallan en su accesibilidad, ya que requiere el contacto previo con los diputados y no hay una forma directa de presentar una solicitud que llegue a todos. La proposición no de ley de iniciativa ciudadana puede que por sus circunstancias, siga como una figura desconocida para la ciudadanía. Por el contrario, las enmiendas y preguntas permiten de forma adecuada la implicación de la sociedad en la función legislativa y de control al gobierno respectivamente. Ambas cuentan con una gran accesibilidad y una tramitación sencilla que aumentan sus posibilidades de convertirse en mecanismos eficaces.

Por último, estos instrumentos suponen un innegable avance en la participación ciudadana para los aragoneses, cumpliendo con la promoción por parte de los poderes públicos exigida en el Estatuto de Autonomía. Todo ello a pesar de la existencia de varias ausencias a las que se ha hecho referencia. En definitiva, para que los nuevos mecanismos funcionen, se tiene que despertar una actitud activa en los ciudadanos ante dichas medidas. Esta tarea compete a los propios diputados, que deben de fomentar la cultura participativa, así como tomar en consideración las propuestas de la ciudadanía. De lo contrario, todas estas medidas se convertirán en un mero ritualismo.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO HERNÁNDEZ, F., «Para un análisis del 15-M», *Paideia: Revista de filosofía y didáctica filosófica*, Vol. 32, nº 94, (2012).
- BOBBIO, N., *El futuro de la democracia*, Giulio Einaudi Editore, traducción por Fernández Santillán, J.F., Fondo de cultura económica, S. A. DE C. V., México 1986.
- BRUGUÉ TORRUELLA, Q., «Una administración que habla es una administración que piensa», en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, Celaya Pérez (coord.), Dirección general de participación ciudadana, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009.
- DUEÑAS CASTRILLO, A., «Tradicional y nuevas formas de participación política un análisis comparativo entre España y Ecuador». *Cuadernos Giménez Abad* Nº12, (diciembre 2016).
- FERNÁNDEZ CASTAÑO, F., «Medir la calidad democrática desde la sociología», *Cuadernos Giménez Abad*, nº 11, (junio 2016).
- FERRAJOLI, L., *Poderes Salvajes. La crisis de la democracia constitucional*, Andrés Ibáñez (tr.), Editorial Trotta, Madrid 2011.
- FONT FÁBREGAS, J., «Ciudadanos y decisiones públicas», Ariel, Barcelona, 2001.
- HERRAIZ SERRANO, O., «La reforma non nata de 2013 como base de los actuales trabajos de revisión del reglamento de las cortes de Aragón», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº12, (diciembre 2016).
- POWER, G. *Informe parlamentario mundial: La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria*, Programa de las Naciones Unidas y el Desarrollo junto con la Unión Interparlamentaria, Dinamarca, 2012.

- RIPOLLÉS SERRANO, M. R., «Las transformaciones del parlamento contemporáneo ¿Fuga de las competencias tradicionales o adaptación a la época actual?», *Cuadernos Giménez Abad*, nº 11, (junio 2016).
- SUBIRATS HUMET J., «Nuevos mecanismos participativos y democracia, promesas y amenazas», en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Font (coord.) Ariel, Barcelona, 2001.
- TUR AUSINA, R., «Participación ciudadana, oportunidad, necesidad y esencia de su regulación legal», *Deliberación, revista para la mejora de la calidad democrática*, nº19, (abril 2010).
- SAENZ ROYO, E., «Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la ley», *Deliberación, revista para la mejora de la calidad democrática*, (octubre 2010).
- SÁNCHEZ NAVARRO, J., «Internet como instrumento de participación», en *Ciudadanos y decisiones públicas*, Font (coord.) Ariel, Barcelona, 2001.
- TUDELA ARANDA, J., «Parlamento, ciudadanía y democracia representativa», en *Participación ciudadana para una administración deliberativa*, Celaya Pérez (coord.), Dirección general de participación ciudadana, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2009.
- TUDELA ARANDA, J., «Las limitaciones materiales de la Ley como instrumento de regulación social en el marco de un proceso de transformación política». *Deliberación, revista para la mejora de la calidad democrática*, (Octubre 2010).

## **X. GLOSARIO**

- **CDFUE**: Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- **CE**: Constitución Española de 1978.
- **EAAr**: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.
- **PNL**: Proposición no de ley.
- **PR 2013**: Proposición de Reforma del Reglamento de las Cortes de Aragón de 2013.
- **RCA 1997**: Reglamento de las Cortes de Aragón aprobado en Sesión Plenaria celebrada el día 26 de junio de 1997 (derogado).
- **RCA 2017**: Reglamento de las Cortes de Aragón aprobado en Sesión Plenaria celebrada el día 28 de junio de 2017.
- **TFUE**: Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.
- **TUE**: Tratado de la Unión Europea.