

INDICADORES DE PARLAMENTO ABIERTO EN LAS ASAMBLEAS REGIONALES DE LOS ESTADOS DE LA UNIÓN EUROPEA

OPEN PARLIAMENT INDICATORS IN REGIONAL ASSEMBLIES OF EUROPEAN UNION STATES

Francisco Javier López Hernández

Parlamento de Canarias

Cómo citar / Nola aipatu: López Hernández, F. J. (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria - LEGAL - Revista del Parlamento Vasco*, 5: 22-61
<https://doi.org/10.47984/legal.2024.004>



RESUMEN

La aplicación de los principios del gobierno abierto a las asambleas legislativas regionales lleva indefectiblemente a hablar de parlamento abierto. En este nuevo enfoque, las cámaras parlamentarias deben concentrar sus esfuerzos hacia una mayor transparencia y colaboración que propicien la participación de la ciudadanía. Las tecnologías de la información y las comunicaciones juegan un papel fundamental para lograr la plenitud de estos tres aspectos, que, considerados como indicadores, permiten evaluar el grado de apertura de un parlamento. Con este nuevo enfoque, la democracia representativa y la democracia participativa encuentran

el momento propicio para caminar de la mano, institucionalizando los puntos de encuentro. Por ello, este estudio evaluará el grado de apertura de las asambleas legislativas regionales de los estados miembros de la Unión Europea a través de los indicadores de participación, transparencia y colaboración, al objeto de conocer el grado de implantación de los principios de parlamento abierto en el ámbito regional europeo.

PALABRAS CLAVE

Parlamento abierto, participación, transparencia, colaboración, datos abiertos.

LABURPENA

Gobernu Irekiaren printzipioak eskualdeetako legebiltzarretan aplikatzeak ezinbestean garamatza parlamentu irekiaz hitz egitera. Ikuspegi berri horren arabera, ganbera parlamentarioek gardentasun eta lankidetzaren handiagoa lortzen ahalegindu behar dute, herritarren parte-hartzea errazte aldera. Informazioaren eta komunikazioen teknologiek funtsezko zeregina dute hiru alderdi horietan osotasuna lortzeko; hala, alderdiok adierazletzat hartuta, parlamentu baten irekiera-maila ebaluatu daiteke. Ikuspegi berri horrekin, demokrazia ordezkatzailerak eta demokrazia parte-hartzaileak eskutik joan daitezke, elkarguneak instituzionalizatzearen bitartez. Horregatik, azterlan honetan Europar Batasuneko estatu kideetako eskualdeetako legebiltzarren irekiera-maila ebaluatuko da, parte-hartzearen, gardentasunaren eta lankidetzaren adierazleak baliatuta, parlamentu irekiaren printzipioak Europako eskualde-eremuan zenbateraino ezarri diren ebazteko xedez.

GAKO-HITZAK

Parlamentu irekia, parte-hartzea, gardentasuna, lankidetzaren, datu irekiak.

ABSTRACT

The application of open government principles to regional legislative assemblies inevitably leads to the term open parliament. In this new approach, parliamentary chambers must concentrate their efforts towards greater transparency and collaboration that will encourage citizen participation. Information and communication technologies play a fundamental role in achieving the fullness of these three aspects, which, considered as indicators, allow the degree of openness of a parliament to be evaluated. With this new approach, representative democracy and participatory democracy find the right moment to walk hand in hand, institutionalising the meeting points. For this reason, this study will evaluate the degree of openness of the regional legislative assemblies of the member states of the European Union through the indicators of participation, transparency and collaboration, in order to find out the degree of implementation of the principles of open parliament at the European regional level.

KEYWORDS

Open parliament, participation, transparency, collaboration, open data.

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. MARCO CONCEPTUAL DEL PARLAMENTO ABIERTO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS.
- III. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTARIOS REGIONALES EN LOS ESTADOS FEDERADOS EN LAS FEDERACIONES.
- IV. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS EN ENTIDADES SUBNACIONALES CON AUTONOMÍA REGIONAL.
- V. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LOS ESTADOS UNITARIOS CON RECONOCIMIENTO EXCEPCIONAL DE CIERTA AUTONOMÍA TERRITORIAL.
- VI. CONCLUSIONES.
BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La generalización del enfoque de gobierno abierto, así como otras técnicas que inciden en la forma de gobernanza, no ha resultado impermeable para las cámaras legislativas. Al contrario, lejos de quedarse al margen de esta tendencia invocando su autonomía parlamentaria, han sido los propios parlamentos los que han propiciado la irrupción conceptual y práctica de una realidad en la que se impone la democracia participativa. Pero la apertura de un parlamento ni se puede limitar exclusivamente a la participación de la ciudadanía en este ni se puede comprender sin el desarrollo y la implementación de las tecnologías de la información y las comunicaciones (en adelante, TIC) en el funcionamiento de las cámaras. Por todo ello, se hace necesario analizar el origen de la categoría para transitar hasta su grado de implementación práctica en la muestra que suponen las asambleas legislativas regionales de la Unión Europea.

II. MARCO CONCEPTUAL DEL PARLAMENTO ABIERTO Y METODOLOGÍA DE ANÁLISIS

1. EL SURGIMIENTO DEL PARLAMENTO ABIERTO COMO TRASUNTO DEL GOBIERNO ABIERTO

Y, en efecto, antes que hablar de un parlamento abierto, es necesaria una contextualización en el enfoque de gobierno abierto (*open government*), que “surge como tendencia vinculada a la modernización de lo público” (Caridad Sebastián y Martínez Cardama, 2016: 50) a partir de la “iniciativa de Gobierno Abierto del Presidente Obama (2009-2017), cuando publicó al inicio de su mandato su Memorandum sobre Transparencia y Gobierno Abierto” (Nikolas Ezkurdia, 2022: 14), en la que “[t]res eran los ejes

sobre los que se impulsaba un nuevo modelo de gobernanza federal: la transparencia, la participación ciudadana y la colaboración entre instituciones” (*op. cit.*).

La aplicación de estos ejes o grandes polos de actuación a los cometidos de las cámaras parlamentarias permitiría fácilmente irradiar al campo del legislativo un enfoque que, aunque típicamente gubernamental, parece fácilmente extrapolable a la institución democrática, en la convicción de que “[l]os límites de la democracia representativa demandan fórmulas alternativas de participación” (Ramos Vielba et al., 2013: 16). Así pues, “el Parlamento Abierto es, como hemos explicado, la aplicación al ámbito de la institución parlamentaria [de] la doctrina del Gobierno Abierto” (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2018: 2), y, siguiendo a Sierra Rodríguez, se “pone el foco en la superación del funcionamiento mecánico de los parlamentos ensimismados en su actividad interna —muy influidos por la lógica partidista—, para transitar a un mayor acceso desde el exterior” (2022: 42), sin olvidar, como señala Aranda Álvarez, que “[c]omplemento insustituible a la representación y legitimación parlamentaria es la deliberación” (2017: 23).

Pero la participación ciudadana, o democracia participativa, no es un fenómeno tan reciente como pudiera pensarse, y tampoco la transparencia es un objetivo alumbrado en el siglo XXI y no antes. De ahí que sea conveniente precisar entre una “dimensión relacional (participación y colaboración)” (Maríñez Navarro, 2016: 11) y una “dimensión de apertura (transparencia, rendición de cuentas y apertura a la información)” (*op. cit.*), para comprender que el enfoque de parlamento abierto redimensiona variables que, sin ser nuevas, catapultan al Parlamento a un escenario completamente nuevo, combinándose y logrando el despliegue de todas las potencialidades que tiene la ciudadanía para participar y fiscalizar la actuación de los poderes públicos. La transparencia y la participación crean “una cercanía entre el representante y ciudadano que hace difícilmente sostenible un modo de actuar del primero que permita obviar los intereses de este último sin consecuencias (responsabilidad y rendición de cuentas)” (Expósito, 2017: 1011).

2. EL PAPEL FUNDAMENTAL DE LAS TIC EN LA CONSECUCCIÓN DE UN PARLAMENTO ABIERTO

Sin embargo, como advierte la doctrina científica, el parlamento abierto se vincula necesariamente a las TIC. Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio apuntan que “[l]a evolución del uso de la tecnología en el Parlamento nos permite establecer, con Campos Domínguez (2013: 35-47), tres etapas en la evolución de la aplicación de las TIC en el ámbito parlamentario: Parlamento Electrónico, Parlamento Digital y Parlamento Abierto” (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017: 29). Así, estos autores aluden al parlamento electrónico como “tecnificación de los procedimientos parlamentarios” (*op. cit.*) y al parlamento digital caracterizado por “las TIC como herramientas de comunicación parlamentaria” (*ibid.*: 43), “hasta llegar al Parlamento Abierto, entendido como el impulso de la participación y la transparencia en la institución” (Rubio Núñez,

2022: 9). Así pues, las TIC al servicio de los grandes ejes del parlamento abierto suponen un impulso de mecanismos que, sin ser en todo caso novedosos —piénsese en los instrumentos de participación ciudadana—, se tornan en fórmulas altamente accesibles a la ciudadanía por el influjo de la tecnología. Con estas premisas, se debe abordar el concepto de parlamento abierto que se asume.

3. HACIA UN CONCEPTO DE PARLAMENTO ABIERTO

La Declaración de Mérida de 2012 de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas (CALRE) afirmó con rotundidad, hace más de diez años, lo siguiente:

[e]l Parlamentarismo moderno requiere el desarrollo de nuevos conceptos como el de “Parlamento Abierto”, basado en el establecimiento de canales de participación directa de los ciudadanos, que transmiten sus necesidades e inquietudes a las Asambleas Legislativas Regionales de modo que éstas se lo hagan llegar al Parlamento Europeo para reducir la distancia que separa a los ciudadanos europeos con las Instituciones Europeas.

Y curiosamente en 2020 se desató la crisis derivada de la pandemia de la covid-19 y ese contexto apuró la capacidad de las cámaras para adaptarse en tiempo récord a un contexto absolutamente tecnológico sin margen de planificación. Apunta Rubio Núñez esta contingencia en clave de oportunidad considerando que “la pandemia puede servir para avanzar en la corriente de modernización del Parlamento Abierto” (2022: 8).

Con Gonzalo Rozas asumimos la definición de parlamento abierto elaborada por el Grupo de Trabajo de Parlamento Abierto de la Red Novagob:

[...] como “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 los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda política” (2017: 1023-1024).

Al que añaden Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio “la garantía de acceso a la información pública, rendición de cuentas, [...] y altos estándares de ética y probidad en la labor parlamentaria’, como señala el Parlamento de Paraguay (2016)” (2017: 14).

4. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LA UNIÓN EUROPEA: METODOLOGÍA DE ANÁLISIS Y SELECCIÓN DE INDICADORES

Tres son los elementos que sostienen la apertura de un parlamento al menos en su formulación más teórica: participación, transparencia y colaboración. Para conocer el grado de consecución de parlamento abierto en las asambleas legislativas regionales europeas es necesario verificar el estado de los tres ejes de este enfoque, para lo que se atenderá a la información que resulta accesible a la ciudadanía a través de las páginas web institucionales y la normativa que estas vinculan en cuanto a la información que publican. Este ejercicio puede suponer un análisis incompleto, marcadamente afectado por el sesgo que puede proporcionar una visión reduccionista de la actividad global de una cámara de acuerdo con lo que muestre en su página web. Por ello, sirva este apartado como remedio a la osadía de un estudio de estas características y como relativización a las observaciones o conclusiones que se vayan incorporando, en el bien entendido que la propia metodología que se ha escogido supone el instrumento idóneo para evaluar la apertura de una cámara. Y en la metodología de análisis se deben aquilatar los aspectos que se verificarán:

- La participación ciudadana, como se ha afirmado anteriormente, goza de un notable arraigo en las democracias europeas, a través de figuras como el derecho de petición, la iniciativa popular o el referéndum. En ese sentido, no solo se profundizará en los matices que se apreciarán en cada parlamento, sino que se tratará de descubrir las experiencias innovadoras que supongan un salto cualitativo en el modo de concebir la participación ciudadana en aras de detectar la intervención de la ciudadanía en los procedimientos legislativos aportando sus opiniones, o incluso la institucionalización de foros en línea que procuren un diálogo e interacción constante con los representados “como reacción al progresivo distanciamiento ciudadano respecto de sus representantes y a la desafección política” (Navarro Méndez y Navarro Marchante, 2016: 151). Ello permitirá divisar el nivel de interacción de la ciudadanía con sus respectivas cámaras de representación y el nivel de institucionalización de dicha participación, por ejemplo, en la creación de registros de grupos de interés o *lobbies*.
- La transparencia se considera “un elemento fundamental para el desarrollo democrático de los regímenes políticos” (Aguilar García, 2020: 153), y ha experimentado un impulso importante en las últimas décadas. Partimos de la distinción entre “publicidad proactiva o activa [...] como la puesta a disposición de los ciudadanos de información sin que medie una petición previa; frente a la publicidad reactiva, que exige una petición de información a un sujeto obligado a la transparencia para que éste responda. Del mismo modo se diferencia entre transparencia proactiva y reactiva” (Sánchez de Diego Fernández de la Riva y Tejedor Fuentes, 2016: 307). Sin embargo, modernamente también

se sostiene una tripartición que añade la transparencia colaborativa. Sánchez González cita tres tipos de transparencia: “Primero, la transparencia activa que se refiere a aquellos mecanismos en los que la Administración Pública difunde a los ciudadanos, información, generalmente a través de medios electrónicos. [...] Segundo, la transparencia pasiva que es el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, es el mecanismo a través del cual los ciudadanos pueden tener conocimiento de la información administrativa, previa solicitud a la Administración Pública para que se le muestre o facilite una copia. Por último, la transparencia colaborativa que es la reutilización de la información del sector público” (Sánchez González, 2018: 6). Y precisamente ese concepto de transparencia colaborativa enlaza a la perfección con la tendencia de *open data* o datos abiertos, pues la apertura de los datos es presupuesto de su reutilización. Los datos abiertos constituyen una “filosofía que persigue que determinados datos en poder de la Administración, están disponibles de forma libre a todo el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control. Para que un dato sea abierto, tiene que ser accesible y reutilizable, sin exigir permisos específicos, aunque los tipos de reutilización pueden estar controlados mediante una licencia”¹. Y Martínez Santa María señala que “[o]tro de los retos de los Parlamentos es la mejora de la funcionalidad de sus páginas web incluyendo datos abiertos. Proporcionar información en ‘formatos abiertos’ es la base de la apertura en el siglo XXI” (2018: 180).

- Por último, la colaboración que se entiende “como un ‘trabajo conjunto’ que persigue unos resultados concretos en el ámbito de una política pública determinada, que aprovecha todos los recursos a su disposición” (Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, 2017: 156). Como quiera en cada cámara analizaremos sus concretas redes de colaboración, a título general debe ponerse en valor el papel de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, que surge en 1997 con vocación de aglutinar todos los parlamentos regionales europeos y con la misión de “profundizar en los principios democráticos y participativos en el marco de la Unión Europea, defender los valores y principios de la democracia regional y reforzar los vínculos entre las asambleas legislativas regionales”².

Finalmente, el análisis de estos indicadores se efectuará en los países descentralizados de la Unión Europea, ya adopten la forma de Estado federal, o la de Estado regional o autonómico, toda vez que los entes subnacionales se dotan de un Parlamento regional, federal o autonómico, y, además de ello, se incluirán dos países más

1 Véase <https://sede.defensa.gob.es/acceda/opendata/datosAbiertos.html>

2 Véase <https://www.calrenet.eu/>

de la Unión Europea que, a pesar de ser estados unitarios, reconocen cierto grado de autonomía a partes de su territorio en clave regional, encontrando en ellas también asambleas legislativas regionales.

III. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LOS ESTADOS FEDERADOS EN LAS FEDERACIONES

Comenzamos este análisis examinando el parlamento abierto en los regímenes federales que se pueden encontrar en la Unión Europea, concretamente, en las distintas asambleas legislativas o parlamentos de cada una de las entidades federadas que componen las respectivas federaciones.

1. REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

El art. 20 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania de 1949 contempla la forma jurídica y política de Alemania indicando que se trata de un Estado federal, democrático y social. Cada una de las dieciséis entidades que componen la federación alemana, los *länder*, posee un parlamento³, por lo que analizaremos en torno a esa distribución regional el grado de implantación de los principios de parlamento abierto en los territorios alemanes.

a) Participación

Mayntz insiste en que la participación en Alemania “tiene una enorme importancia”, pues “[l]a República Federal tiene una constitución democrática” (1964: 69-70). Empezando por la participación ciudadana, encontramos una regulación homogénea prácticamente en las dieciséis cámaras parlamentarias en el derecho de petición que parte de su reconocimiento, a nivel constitucional, en el art. 17 de la Ley Fundamental de la República Federal de Alemania. La práctica totalidad de las constituciones de los *länder* reproducen el reconocimiento del derecho de petición ante las cámaras con el propósito de subrayar que el reconocimiento lo es a toda persona con independencia de su nacionalidad, residencia o edad⁴, y con el ánimo de no implementar carga

3 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales de la República Federal de Alemania: <https://www.bayern.landtag.de/>, <https://www.bremische-buergerschaft.de/>, <https://www.hamburgische-buergerschaft.de/>, <https://www.landtag-bw.de/home.html>, <https://www.landtag.brandenburg.de/de/startseite/>, <https://www.landtag-niedersachsen.de/>, <https://www.landtag.nrw.de/home.html>, <https://landtag-rlp.de/>, <https://www.landtag-saar.de/home/>, <https://www.landtag.sachsen-anhalt.de/>, <https://www.landtag.ltsh.de/>, <https://www.landtag-mu.de/>, <https://www.landtag.sachsen.de/de>, <https://www.thueringer-landtag.de/>, <https://www.parlament-berlin.de/>, y <https://hessischer-landtag.de/>

4 En el caso del Parlamento regional de Hamburgo, expresamente se indica en la plataforma de peticiones que podrá ser interpuesta por cualesquiera adultos, menores, personas privadas de libertad, ciudadanos extranjeros y apátridas. Igualmente recuerda la legitimación activa para formular peticiones de las personas en situación de privación de libertad la web institucional del Parlamento regional de Baden-Wurtemberg, y respecto de las personas apátridas lo hace también la web institucional del Parlamento de Brandemburgo.

que pudiera resultar enervante del ejercicio del derecho, facilitando la no exigencia de requisitos formales especiales para cumplimentar el proceso de petición. Expresamente reconocen este derecho las constituciones de los *länder* de Berlín, Baviera, Brandemburgo, Renania del Norte-Westfalia, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Sajonia y Hesse.

En cuanto al objeto del derecho de petición, lo constituyen las preocupaciones de interés general o para la defensa ante la injusticia, discriminación o trato desigual por las autoridades estatales, siempre que no se trate de materias o competencias propias de la federación y que escapen al ámbito de actuación propio de los *länder*. Quedan, sin embargo, fuera de su alcance aquellas disputas o contiendas propias del ámbito privado y que, por el contrario, no aparecen informadas por un elemento de carácter público que justificaría la intervención de un órgano parlamentario o autoridad pública.

Con carácter general, el derecho de petición se ha de ejercitar por escrito y se facilitan los cauces para peticiones en línea a través de distintas plataformas alojadas en las páginas web institucionales de los parlamentos de los estados federados. Asimismo, con base en la propia Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, los distintos parlamentos han concretado una regulación que en el ámbito parlamentario trata de diferenciar aquellas peticiones que, aun siendo individuales, reciben los apoyos o adhesiones de otras personas firmantes y que vienen en denominarse peticiones masivas, a las cuales se les dota de un singular régimen de publicidad (Baviera, Schleswig-Holstein y Sajonia), o dan lugar a que la comisión de peticiones dé audiencia a la persona peticionaria en una reunión (Baja Sajonia y Turingia). Y en cuanto a su tramitación parlamentaria, con carácter general se realiza ante una comisión parlamentaria de peticiones, que no es pública salvo en el caso del Parlamento del Estado de Baviera, único estado federado en el que las peticiones se tratan en reuniones públicas del parlamento. En el ámbito del Parlamento regional de Hesse, existe una específica cautela en cuanto al carácter secreto de los expedientes de las peticiones, que se limita a los miembros de la comisión. Con todo, la importancia que se le reconoce a este derecho de petición se pone de manifiesto en un portal nacional conjunto de peticiones federales y estatales el 17 de abril de 2023, con el objetivo de facilitar a la ciudadanía el acceso a este derecho⁵.

Otras figuras de participación ciudadana fundamentales en cada uno de los parlamentos regionales de los *länder* son la iniciativa popular y el referéndum, que se construyen estrechamente relacionadas. Sin embargo, en el ordenamiento alemán el referéndum no se limita a una consulta popular, sino que adquiere el auténtico carácter de iniciativa legislativa o de disolución de una cámara regional. La solicitud o iniciativa de referéndum, así como el referéndum, adquieren un alto nivel de sublimación en el

5 Véase <https://petitionsportal.de/>

ordenamiento regional alemán, precisamente por la extensión de sus posibilidades en la actividad parlamentaria como mecanismo de democracia directa. En algunos de los *länder* (Baviera, Sajonia-Anhalt y Turingia), sus respectivas constituciones reconocen la iniciativa popular como un mecanismo de participación con una finalidad más amplia que la de una propuesta legislativa en sí, lo que permite no solo plantear una iniciativa de ese carácter, sino también que se debatan cuestiones que resulten de interés para la ciudadanía.

No obstante, considerando que existan tres escalones sucesivos para el ejercicio de esta fórmula de participación encaminada a la adopción de una ley, se podría entender la iniciativa popular como una primera vía en la que la ciudadanía manifiesta su intención de adoptar una propuesta normativa. Para el caso de que no sea adoptada, y sobre la base de una exigencia de apoyo ciudadano superior al de la iniciativa popular, se contempla la petición de referéndum con el objetivo de promulgar, modificar o derogar una norma mediante la presentación de un proyecto de ley motivado (constituciones de los *länder* de Berlín, Bremen, Baden-Wurtemberg, Baja Sajonia, Sarre y Turingia). En esta segunda fase, un número reforzado de firmas determinaría que sea aceptado el referéndum, lo que abriría la tercera fase. En esta última, se sustanciará propiamente el referéndum que determine la aprobación de la iniciativa normativa ejercitada, para lo que no se exigen mayorías reforzadas, bastando en ocasiones un cuarto o un quinto de la ciudadanía con derecho a voto (Hamburgo, Brandemburgo, Baja Sajonia, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental, Turingia y Hesse), cuando no menos (Schleswig-Holstein). Y solo contemplan la posibilidad de disolver la Cámara por vía de referéndum las constituciones de los *länder* de Baviera, Baden-Wurtemberg, Brandemburgo, Renania-Palatinado y Turingia.

Dentro de las modalidades de participación, gozan de gran difusión en Alemania los registros de grupos de interés como fórmula que somete a derecho los *lobbies* y les reconoce una importante función en el procedimiento legislativo en lo que se refiere a las audiencias ciudadana o pública, o directamente permiten la formulación de opiniones en las iniciativas legislativas en trámite. En el ámbito del derecho alemán se ha vinculado este tipo de registros a una exigencia dimanante del principio de transparencia, lo que lleva a que en algunas páginas web institucionales se les trate bajo el epígrafe de transparencia. Entre los parlamentos regionales que han creado estos registros de *lobbies* se encuentran: Berlín, Brandemburgo, Renania-Palatinado, Sarre, Sajonia-Anhalt, Mecklemburgo-Pomerania Occidental y Hesse.

En el caso del Parlamento regional de Renania-Palatinado se creó el registro de *lobbies* en 2011, cuando se introdujo en el Reglamento interno esa previsión, a la que se añadió la publicación anual en el boletín estatal. Debe significarse que en el caso del Parlamento regional de Brandemburgo el apdo. 1 del art. 2 del anexo 10 de su Reglamento interno establece que solo podrían producirse las audiencias de las personas representantes de los grupos de interés siempre que se haya producido la inscripción

en el registro, el cual se implantó el 24 de abril de 2013. A partir de la reforma del Reglamento interno de 2014, en el Parlamento regional de Sajonia-Anhalt la audiencia de otras organizaciones que representen intereses solo está permitida siempre que se haya producido la inscripción en las listas del registro de *lobbies*, aunque precisa su normativa que la inscripción no da lugar a un derecho legal de audiencia. Y en la misma línea, los parlamentos regionales de Mecklemburgo-Pomerania Occidental y de Hesse subrayan que la inscripción en estos registros no confiere un derecho legal a audiencia o participación en un debate de personas expertas, pero sí es *conditio sine qua non* para la participación en estas. Finalmente, el 15 de marzo de 2023, el Parlamento regional de Sarre decidió introducir el registro de *lobbies* en el Reglamento interno precisando que las instituciones, corporaciones y fundaciones de derecho público y sus organizaciones coordinadoras no están sujetas a registro.

Por último, dentro de la órbita de la participación, se observa de manera unánime la preocupación de todos los parlamentos regionales por acercar a la juventud el conocimiento y la educación en la práctica parlamentaria, capacitando y cualificando a la población joven en el ejercicio de sus derechos democráticos. Muy llamativa resulta la iniciativa del Parlamento regional de Schleswig-Holstein para las personas mayores con la finalidad de garantizar su participación en el debate de la cosa pública. No obstante, como verdadero foro de participación solo encontramos una iniciativa realmente novedosa en el Parlamento regional de Turingia, que consiste en la creación de una plataforma de internet, un foro de discusión⁶, a través de la cual los ciudadanos puedan participar activamente en el debate sobre los proyectos de ley, garantizando que sus contribuciones sean tenidas en cuenta en el trámite ante la comisión parlamentaria.

b) *Transparencia*

El segundo gran eje del parlamento abierto es la transparencia, aspecto en el que no existe una homogeneidad entre las cámaras regionales alemanas. Debe destacarse que el art. 53 de la Constitución del *land* de Schleswig-Holstein proclama el deber de las autoridades del *land*, los municipios y las asociaciones de municipios, de proporcionar información oficial siempre que no existan intereses públicos o privados en conflicto que merezcan protección. Además de ello, especial interés suscita en el ámbito del Parlamento regional de Brandemburgo, donde, al amparo de la Ley de inspección de archivos e información de 10 de marzo de 1998, se establece un derecho de acceso incondicional a la información de los organismos públicos de Brandemburgo como norma de garantía al derecho fundamental que reconoce la Constitución de ese *land*, así como se crea un comisionado estatal para la protección de datos y derecho de consulta de archivos.

6 Véase <https://www.thueringer-landtag.de/mitgestalten/diskussionsforum/#c1577>

En el ámbito del *land* de Sajonia, fue aprobada la Ley de transparencia de Sajonia que entró en vigor el 1 de enero de 2003, que estableció el deber de publicar la información determinada en su art. 8, la publicación electrónica en la plataforma de ese estado federado, y el derecho de acceso a la información. También, otro *land* que cuenta con una normativa en materia de transparencia es Renania-Palatinado, en el cual su Ley de Transparencia del Estado de 27 de noviembre de 2015 entró en vigor el 1 de enero de 2016, configurando un derecho de acceso a la información oficial y ambiental, un órgano de garantía, el comisionado estatal para la protección de datos y la libertad de información, así como la obligación de publicación de información y datos de conformidad con la Ley de Transparencia en la plataforma del estado federado. Por último, aunque el Parlamento regional de Turingia contiene un portal de transparencia, verdaderamente se trata de una plataforma de interconexión de datos que se asimila más a una sede electrónica, acercando a la ciudadanía el ejercicio de sus derechos en múltiples ámbitos de la vida civil.

Debe destacarse en cuanto a datos abiertos que tan solo se aprecia una experiencia en la Cámara de representantes de Berlín, que viene poniendo a disposición de la ciudadanía desde 1989 los metadatos de los textos completos de los materiales contenidos en la documentación parlamentaria a través de una plataforma denominada PARDOK⁷ en formato legible por máquina como archivo XML.

c) Colaboración

Para concluir, en cuanto a las redes de colaboración que se traban entre los parlamentos regionales de Alemania, debemos destacar por una parte la intensificación de su carácter internacional, habida cuenta de la existencia de lazos culturales y lingüísticos transfronterizos con regiones colindantes tanto en el norte como en el sur de Alemania. Muestras de ello son la Conferencia Parlamentaria del Mar Báltico⁸ o el Consejo Nórdico⁹. De igual modo, también existe una colaboración de ámbito nacional en la que se deben significar: primero, la experiencia de cooperación nacional de “espejo parlamentario”¹⁰ como un sistema de información común de los parlamentos estatales de la República Federal de Alemania con amplias funcionalidades de búsqueda y acceso directo a documentos; en segundo término, experiencias de colaboración de carácter político, pudiendo servir como ejemplo la reunión entre la cámara de representantes de Berlín y el Parlamento regional del estado de Brandemburgo mediante la creación de una conferencia parlamentaria

7 Véase <https://pardok.parlament-berlin.de/portala/browse.tt.html>

8 Véase <https://www.bspc.net/about-bspc/the-baltic-sea-parliamentary-conference/>

9 Véase <https://www.norden.org/en>. Asimismo, el Parlamento de Schleswig-Holstein participa como observador.

10 Véase <https://www.parlamentsspiegel.de/home/einfache-suche.html>

que se reúne tres veces al año; y, en tercer lugar, experiencias de colaboración con la finalidad de protección de grupos étnicos autóctonos, como sucede con el Consejo de Asuntos Sorbo/Wend para la protección de las personas sorabas/wendas que viven en Brandemburgo y Sajonia, y gozan de la protección que les reconoce a este pueblo en cuanto a su participación política efectiva el art. 25.1 de la Constitución del *land* de Brandemburgo.

2. REPÚBLICA FEDERAL DE AUSTRIA

En las disposiciones de carácter constitucional de Austria, el art. 2 B-VG (*Bundes-Verfassungsgesetz*, Ley Constitucional Federal) define Austria como un Estado federal¹¹ compuesto por nueve *länder* autónomos, cada uno de los cuales dispone de su propia constitución como cúspide del ordenamiento del Estado federado y encarnando el Poder legislativo su propio Parlamento¹². Procedemos a analizar los indicadores de parlamento abierto comenzando por la participación.

a) Participación

En lo que respecta a la participación, resulta muy generalizada la canalización de la democracia directa o semidirecta en forma de referéndum, sin perjuicio de otras fórmulas de democracia participativa. Existen varios tipos de referéndum en el ámbito regional austriaco: propositivos, de aprobación de resoluciones/decisiones legislativas y consultivo sobre asuntos de especial importancia pertenecientes al ámbito de competencias del Estado federado. Así pues:

- En algunos *länder* sus constituciones prevén que las propuestas legislativas puedan formularse como referéndum propositivo (Carintia, Vorarlberg, Ciudad de Viena, Tirol, Baja Austria, Burgenland, Estiria y Salzburgo) y, en consecuencia, podrán ir dirigidas a la promulgación, modificación o derogación de leyes, bien como sugerencia, bien como propuesta legislativa. Y en algunos de estos *länder* la negativa del parlamento a dicha propuesta podrá ocasionar un referéndum consultivo (Vorarlberg y Estiria). En algunas constituciones de los *länder* austriacos se especifica la cifra del apoyo del cuerpo electoral, que puede ir desde los 2.000 electores (Burgenland) hasta los 5.000 (Vorarlberg), 7.500 (Carintia y Tirol), 10.000 (Salzburgo) o 17.000 (Estiria). Algunos *länder* someten temporalmente el ejercicio de este referéndum a un

11 Un análisis sintético del sistema federal austriaco se encuentra en Sanz Pérez (2006).

12 Páginas web de los parlamentos regionales de Austria: <https://www.bglld-landtag.at/>, <https://www.ktn.gu.at/Politik/Landtag>, <https://www.landtag.steiermark.at/>, <https://noe-landtag.gu.at/>, <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/landtag.htm>, <https://www.salzburg.gu.at/pol/landtag>, <https://www.tirol.gu.at/landtag/>, <https://vorarlberg.at/web/landtag>, y <https://www.wien.gu.at/politik/landtag/>

periodo de carencia en relación con la entrada en vigor de las leyes que pretendan derogar o modificar, que puede ir desde uno (Baja Austria) a tres años (Vorarlberg).

- Y estrechamente vinculados con el ejercicio de la potestad legislativa, también se prevén referendos sobre decisiones legislativas después de su adopción (Carintia, Vorarlberg, Ciudad de Viena, Tirol, Baja Austria, Burgenland, Estiria y Salzburgo).
- Existe, por último, la figura del referéndum consultivo —también referido como referéndum en el sistema ejecutivo estatal—, y al margen del procedimiento legislativo, en los siguientes *länder*: Carintia, Vorarlberg, Tirol, Baja Austria, Burgenland y Estiria.

Y aunque parezca que el referéndum es la única *forma* de iniciativa legislativa popular, en el *land* de Alta Austria, por diferencia, se denomina “iniciativa de los ciudadanos del estado” y no referéndum, exigiendo un apoyo del 2 % del electorado de dicho estado federado. Alta Austria igualmente es un *land* que presenta diferencias en cuanto al derecho de participación por cuanto, en lugar de referéndum, prevé la posibilidad de someter las propuestas legislativas a revisión ciudadana. Por otro lado, debe significarse también la peculiaridad del *land* de Burgenland, que prevé la iniciativa ciudadana —distinta de la iniciativa legislativa que en este estado se prevé por la vía del referéndum— ante el Gobierno del Estado federado para la adopción de medidas específicas de su competencia.

Por lo que se refiere al derecho de petición ante los órganos legislativos de los estados federados austríacos, se proclama expresamente en las constituciones de Vorarlberg y Tirol, limitándose los textos constitucionales a fijar el plazo para su respuesta —tres meses en el caso de Vorarlberg— o a establecer que nadie debe verse perjudicado o sufrir desventajas por las peticiones —caso de Tirol—. En la Constitución de Estiria se proclama el derecho a presentar comunicaciones de carácter general de toda persona, con el consiguiente deber para las autoridades de los órganos estatales de dar respuesta inmediata.

En cualquier caso, la ausencia de un reconocimiento constitucional del derecho no hace inoperativo este en los demás parlamentos de los estados federados, en los que, además, se encuentran peculiaridades que enriquecen el estudio de esta fórmula de participación. Destacan el régimen de las peticiones urgentes en Burgenland o las peticiones cualificadas en Estiria o en la Ciudad de Viena, que, con el apoyo de un determinado número de personas, ocasionan trámites de comparecencia en la tramitación.

En cuanto a la forma, prima la escritura, y, prueba de ello, el Reglamento interno del Parlamento de Vorarlberg señala que deberán presentarse por escrito o en cualquier forma técnicamente posible. No obstante, se han generalizado las plataformas de presentación telemática de peticiones, como ocurre en los parlamentos de Estiria o de

la Ciudad de Viena. Finalmente, en cuanto al órgano competente para su conocimiento y decisión, en la mayoría de los casos es una comisión parlamentaria específica, la comisión de peticiones (Tirol, Salzburgo, Alta Austria o Ciudad de Viena).

En otro orden de cosas, se pueden detectar también tímidos intentos de apertura del Parlamento a la ciudadanía en la fase constitutiva del procedimiento legislativo a través de audiencias ciudadanas. Un buen ejemplo es el de la Cámara de representantes de la Ciudad de Viena, que permite efectuar comentarios desde el inicio de la tramitación de los proyectos de ley estatales de Viena, tanto a través de correo electrónico como por escrito. Y otro ejemplo lo encontramos en el Parlamento de Alta Austria, donde expresamente se prevé un trámite de evaluación de la ciudadanía por medio de declaraciones que se puedan emitir comentando un proyecto de ley, y que son tenidas en cuenta por los diputados en sus deliberaciones.

Y para concluir el apartado de participación ciudadana, deben referirse algunas experiencias de los parlamentos regionales austríacos que ejemplifican a la perfección una apertura en el parlamento, involucrando a la ciudadanía en las labores cotidianas de este. Una primera experiencia para citar es la del Parlamento de Burgenland, denominada *Mitreden: Politik Erleben*¹³ (Da tu opinión: ofensiva democrática), que ofrece distintas posibilidades que garantizan la participación ciudadana. La segunda experiencia ocurre en el ámbito del Parlamento de Alta Austria, con las siguientes iniciativas: Taller para la Democracia¹⁴, Foro Democracia Joven¹⁵, sesiones festivas¹⁶, consultas y simposios sobre diversas cuestiones políticas, sociales y económicos¹⁷, desarrolladas para jóvenes cuyo objetivo es inspirarles a participar activamente en la configuración de la democracia. Por último, se debe citar la iniciativa *Land.talks*, bajo la actividad *demokratie.trilog*¹⁸, del Parlamento de Salzburgo, cuyo objeto son paneles ciudadanos y debates.

b) *Transparencia*

En el ámbito de Austria, solo se aprecian portales de transparencia en los parlamentos de los estados federados de Estiria y Tirol, sin perjuicio de que en el Parlamento de Baja Austria exista —no un portal, sino— un apartado referido a las retribuciones de los funcionarios públicos, así como a las actividades e ingresos de los miembros de este Parlamento. Y un examen de dichos apartados de transparencia permite detectar

13 Véase <https://politikerleben.at/>

14 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/140396.htm>

15 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/521685.htm>

16 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/140391.htm>

17 Véase <https://www.land-oberoesterreich.gu.at/140390.htm>

18 Véase https://www.salzburg.gu.at/politik_/Seiten/demokratie-trilog.aspx

que en el ámbito regional austriaco la transparencia se vincula a todos los aspectos de retribuciones, tanto de personas empleadas públicas como de miembros de las cámaras. No obstante, destaca el Parlamento regional de Estiria, en el que, además, existe un portal denominado Pallast¹⁹, que incluye materiales sobre documentos del Parlamento estatal, reuniones y archivos de vídeos, procedimiento de evaluación, así como el enlace al portal de transparencia. Finalmente, solo en el Parlamento de Baja Austria se aprecia un apartado referido a los datos abiertos, impulsado por el Gobierno, por decisión de 29 de octubre de 2012, de acuerdo con los principios de transparencia, participación y cooperación, desarrollo sostenible de la sociedad de la información y participación, todo ello en el marco del objetivo del gobierno abierto²⁰.

c) Colaboración

En lo que respecta a la colaboración, se aprecia, en primer lugar, una colaboración interregional entre parlamentos no necesariamente nacionales, como ocurre en el caso de la Alianza Alpino-Adriático²¹ y los acuerdos de cooperación con la región autónoma italiana de Friul-Venecia Julia, y la región autónoma del Véneto, con el fundamento legal de la ley AECT de Carintia para la creación de *Euregio senza confini*²². Y, por último, con fundamento similar, desde 1991 los miembros de los parlamentos de Tirol, Tirol del Sur y Trentino se congregan periódicamente en reuniones transfronterizas para debatir preocupaciones comunes y aprobar las resoluciones correspondientes, denominándose “el parlamento de 3 miembros”²³.

3. REINO DE BÉLGICA

La Constitución belga señala que Bélgica es un Estado federal compuesto por comunidades y regiones (art. 1): Comunidad flamenca, Comunidad francesa y Comunidad germanófona (art. 2) y Región flamenca, Región valona y Región de Bruselas (art. 3). Articula la descentralización territorial federal *sui generis* la Ley Especial de Reforma Institucional, de 8 de agosto de 1980, que concretó el régimen de las comunidades y regiones, que “se superponen, aunque no en su totalidad” (Scholsem, 1995: 62). La Comunidad Francesa se denomina Federación Valonia-Bruselas y dispone de su propio parlamento, distinto del Parlamento de la Región Valona. La Comunidad germanófona también dispone de su propio Parlamento y, por último, en Flandes, existe

19 Véase <https://pallast2.stmk.gu.at/pallast-p/pub/documents?dswid=-4812>

20 Véase <https://e-gov.ooe.gu.at/at.gu.ooe.ogd2-citi/>

21 Véase <https://alps-adriatic-alliance.org/>

22 Véase <https://euregio-senzaconfini.eu/en/>

23 Vorarlberg fue miembro hasta 1993.

un único Parlamento tanto para la región como para la Comunidad flamenca. Con estas premisas se puede analizar el grado de apertura de los cinco parlamentos regionales belgas. De modo que en nuestro análisis tomaremos estos cinco parlamentos regionales²⁴.

a) *Participación*

Debemos comenzar los institutos de participación de los parlamentos regionales belgas con el examen del derecho de petición. El art. 28 de la Constitución belga reconoce el derecho de toda persona a dirigir peticiones firmadas por una o más personas a las autoridades públicas. Todos los parlamentos regionales de Bélgica inciden en que la petición se formula por escrito y se dirige a la presidencia de la respectiva Cámara. El Decreto Especial sobre Instituciones Flamenecas de 7 de julio de 2006 establece en su art. 17 que toda persona tiene derecho a presentar al Parlamento flamenco las solicitudes firmadas por una o más personas, pero no podrán ser entregadas personalmente ni por una delegación de personas, lo cual es coherente con la previsión del art. 41 de la Ley Especial de Reforma Institucional, de 8 de agosto de 1980, que de igual modo lo prohíbe en general para todas las cámaras regionales. En esa misma línea, el art. 85 del Reglamento del Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas establece que las peticiones no podrán entregarse ni personalmente ni mediante delegación de personas.

Una petición tiene por objeto trasladar las preocupaciones de la sociedad, llamando la atención de las autoridades con la finalidad de cambiar la política o un decreto, considerándose en el ámbito belga como una fórmula de participación directa. En todo caso, se ha de circunscribir al ámbito de competencias de la cámara en cuestión. En cuanto a su tramitación, existen especialidades por razón de la cámara: se consagra el derecho a una audiencia de la primera persona firmante de una petición avalada por al menos mil solicitantes (Parlamento flamenco, Parlamento de Bruselas-Capital y Parlamento de la Región valona), lo cual no se condiciona a un número de firmas en el Parlamento de la Comunidad germanófono, donde se produce en todo caso; se simplifica el procedimiento tratándose de peticiones firmadas por al menos 15.000 personas (Parlamento flamenco); se publica un boletín de peticiones con las decisiones adoptadas (Parlamento de la Región valona) o se procede a la publicación periódica con el análisis de las peticiones y decisiones que les afectan (Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas), o se presenta un informe escrito a los miembros de la Cámara sobre el tema de la petición, medidas adoptadas y conclusiones motivadas al respecto (Parlamento de la Comunidad germanófono).

24 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales del Reino de Bélgica: <https://www.pfwb.be/>, <https://pdg.be/>, <https://www.parlement.brussels/>, <https://www.parlement-wallonie.be/>, y <https://www.ulaamsparlement.be/nl>

En lo que se refiere a la participación en el procedimiento legislativo, y de acuerdo con el art. 129 del Reglamento del Parlamento de la Región valona, se prevé la participación mediante consultas públicas de las personas y organismos interesados para presentar su punto de vista sobre proposiciones de decreto, proyectos de decreto o propuestas de resolución.

Por lo que se refiere a los foros participativos, debe indicarse que en el Parlamento de Bruselas-Capital y en el Parlamento de la Región valona se ha desarrollado una interesante posibilidad que abre la Cámara a la ciudadanía mediante la previsión de que, por iniciativa de la ciudadanía o de la mayoría simple de la Cámara, se pueda crear una comisión deliberante o deliberativa compuesta por diputados, y de la ciudadanía, elegidos por sorteo, para debatir determinados problemas de interés general y elaborar propuestas de recomendaciones. Este tipo de iniciativa ciudadana es una sugerencia que para ser admisible debe contar con el apoyo de al menos 1.000 personas (Parlamento de Bruselas-Capital) o 2.000 (Parlamento de la Región valona). En el caso del Parlamento de Bruselas-Capital, la iniciativa ciudadana para crear una comisión deliberativa se entrecruza con otra figura sin paragón en el resto de los parlamentos regionales belgas como es la sugerencia ciudadana, instrumento que permite a la ciudadanía comenzar un debate en el seno de una comisión deliberante, para lo cual debe obtener el apoyo de 1.000 personas. Sin embargo, la mera presentación de una sugerencia ciudadana no implica *per se* el derecho a la participación automática en la comisión deliberante que, en su caso, se pudiera crear. Igualmente, destaca la creación de paneles ciudadanos como figuras de democracia participativa tanto en el Parlamento de la Región valona, para renovación de los mecanismos de la democracia representativa involucrando a las personas jóvenes, como en el Parlamento de Bruselas-Capital, sobre movilidad en Bruselas, y el panel de jóvenes sobre el futuro de Europa.

En lo que se refiere también a la participación, solo en el Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas se aprecia un registro de representantes de intereses, que tiene por misión el reforzamiento de la transparencia hacia la ciudadanía, publicándose en la web institucional los datos de registro, persona y datos de contacto y objeto de su representación, entre otros.

Y para concluir este apartado, solo el Parlamento de Bruselas-Capital contiene un apartado específico en su web institucional dedicado a la protección de las personas denunciantes, al amparo del decreto y orden conjuntos de la Región de Bruselas-Capital, la Comisión Comunitaria Mixta y la Comisión Comunitaria Francesa, por los que se modifican el decreto y la orden conjuntos de 26 de abril y 16 de mayo de 2019 sobre el Defensor del Pueblo de Bruselas, de 25 de mayo de 2023.

b) *Transparencia*

El único Parlamento regional belga con un apartado dedicado a la transparencia es el Parlamento de Bruselas-Capital, y aunque con una vocación de transparencia proactiva, con un alcance notablemente inferior a lo que se corresponde con un portal de transparencia. Se publica información sobre retribuciones de funcionarios públicos y de diputados con el fundamento jurídico de la Orden conjunta de 14 de diciembre de 2017 a la Región de Bruselas-Capital y a la Comisión de la Comunidad Común sobre la transparencia de las retribuciones y beneficios de los funcionarios públicos de Bruselas, y, en el segundo caso, del Reglamento de la Cámara.

Por lo que respecta a los canales de datos abiertos, tan solo encontramos uno en el Parlamento valón, que pone a disposición de la ciudadanía y empresas de forma gratuita y sin restricciones, siempre que se cumplan las condiciones mencionadas en el decreto conjunto de la Región Valona y la Comunidad Francesa de 12 de julio de 2017 sobre la reutilización de la información del sector público y destinado a establecer una política de datos abiertos (*open data*). Estos datos abiertos de la Cámara se encuentran disponibles en formato JSON y CSV, modulando las URL de acceso a ellos.

c) *Colaboración*

Finalmente, resulta digna de mención la colaboración de carácter internacional que representa la Asamblea Interparlamentaria del Benelux²⁵, comúnmente llamada Parlamento del Benelux, integrada por miembros elegidos por los parlamentos de Bélgica, los Países Bajos y Luxemburgo. De otra parte, el Parlamento de la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas, desde 1984, garantiza la representación francófona belga en la Asamblea Parlamentaria de la Francofonía (APF)²⁶. También, otra iniciativa de colaboración internacional basada en el acervo lingüístico en la comunidad de habla alemana es Euroregión Mosa-Rin, que, si bien fue fundada como grupo de trabajo, es hoy una Agrupación Europea de Cooperación Territorial (AECT), una de las asociaciones de cooperación transfronteriza más antiguas, que reúne a la Comunidad germanófono, otras provincias de Bélgica y la región alemana de Aquisgrán. Y, para concluir, se debe citar el Consejo Parlamentario Interregional de la Gran Región, IPR, fundado en 1986 por las presidencias de los parlamentos de la Gran Región: Lorena, Luxemburgo, Renania-Palatinado, Sarre, Valonia, la Comunidad francesa o Federación Valonia-Bruselas, y la Comunidad germanófono de Bélgica.

25 Véase <https://www.beneluxparl.eu/nl/>

26 Véase <https://apf-francophonie.org/>

IV. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES DE LOS ESTADOS DESCENTRALIZADOS EN ENTIDADES SUBNACIONALES CON AUTONOMÍA REGIONAL

Ahora procede examinar el parlamento abierto en estados regionales de la Unión Europea que, con distinta denominación, combinan la unidad de la nación con el reconocimiento de la autonomía de regiones subestatales con un elevado nivel de autogobierno. Procede analizar los casos de Italia y España.

1. REPÚBLICA ITALIANA

La Constitución italiana de 1947 establece que la República de Italia es una e indivisible (art. 5), pero al propio tiempo efectúa un importante proceso de descentralización en el que se sitúan como entes subnacionales las regiones (art. 114), cada una de las cuales tiene su propio estatuto, que determinará su forma de gobierno y sus principios fundamentales de organización y funcionamiento (art. 123). El mapa regional de Italia permite identificar veinte regiones, de las que cinco tienen un estatuto especial al amparo de lo dispuesto en el art. 116 de la Constitución italiana, y una de estas cinco, además, dispone de dos provincias a las que se dota de autonomía comparable a la de una región (Trento y Bolzano-Tirol del Sur, art. 116). En consecuencia, en el análisis del grado de apertura de los parlamentos regionales italianos²⁷ se tendrán en cuenta los de las veinte regiones más los de las dos provincias autónomas, que a estos exclusivos efectos se asimilarán a dos regiones más.

a) Participación ciudadana

Para comenzar, debemos verificar la participación ciudadana en los parlamentos regionales italianos. La participación ciudadana se garantiza en todos los estatutos de las regiones italianas bajo fórmulas de iniciativa legislativa popular, referéndum y peticiones²⁸. La iniciativa legislativa popular ante los respectivos consejos regionales o

27 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales de la República Italiana: <https://www.consiglio.marche.it/>, <https://www.ars.sicilia.it/>, <https://www.consiglio-bz.org/de/home>, <https://www.consiglio.provincia.tn.it/>, <http://consiglio.regione.abruzzo.it/>, <https://www.consiglio.basilicata.it/>, <https://www.consiglioregionale.calabria.it/portale>, <https://www.cr.campania.it/>, <https://www.assemblea.emr.it/>, <https://www.regione.fvg.it/rafvg/cms/RAFVG/>, <https://www.consiglio.regione.lazio.it/>, <https://www.regione.liguria.it/homepage-consiglio.html>, <https://www.consiglio.regione.lombardia.it/wps/portal/crl>, <https://consiglio.regione.molise.it/>, <https://www.cr.piemonte.it/cms/>, <https://www.consiglio.puglia.it/>, <https://www.consregsardegna.it/>, <https://www.consiglio.regione.toscana.it/>, <https://www.consiglio.regione.taa.it/de/default.asp>, <https://consiglio.regione.umbria.it/>, <https://www.consiglio.uda.it/>, y <https://www.consiglioveneto.it/>

28 Como apunta Vizioli, “los institutos de democracia participativa [...] gozan de una consolidada tradición regional”, y frente a ellos se sitúa la democracia deliberativa de la que cita, primero, que “[l]a región toscana fue la primera en aprobar una ley general sobre democracia deliberativa. Se trata de la Ley 69/2007, de 27 de diciembre, que regula las ‘normas sobre la promoción de la participación en la elaboración de las políticas regionales y locales’”; segundo, que “[l]a experiencia emilio-romañola de democracia deliberativa es producto de dos leyes: la Ley 8/2008, de 27 de mayo, que modificó la Ley 34/1999 introduciendo, en desarrollo del artículo 17 del Estatuto regional, el examen preliminar público (*istruttoria pubblica*, en italiano), y la Ley 3/2010, de 9 de febrero”, y, tercero, en el ámbito de Umbría, “la ley de la región de Umbría

asambleas se confiere por los estatutos de las regiones a los electores de cada una de ellas, pero siempre llamando al desarrollo de una ley regional para la garantía de ese derecho. Este instituto de democracia semidirecta se articula en torno a la presentación de proposiciones de ley de iniciativa popular articuladas situando al pueblo de cada región como un actor clave que coparticipa de la potestad legislativa, al menos en la iniciativa, para poner sobre la mesa los grandes temas de su interés.

Algunos estatutos regionales condicionan expresamente el desarrollo normativo del estatuto en cuanto al número de electores que han de sustentar la iniciativa, variando según cada región la cifra de población del cuerpo electoral que la ha de sustentar: 2.000 (Molise, provincia autónoma de Bolzano-Tirol del Sur²⁹ y provincia autónoma de Trento), 4.000 (Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur), 5.000 (Las Marcas, Calabria, Emilia-Romaña, Liguria, Lombardía y la Toscana), 7.000 (Véneto), 8.000 (Piamonte), 10.000 (Sicilia y Campania) y 12.000 electores (Apulia). Por último, algunos estatutos regionales (Molise y Umbría) o reglamentos internos de los consejos regionales o asambleas (Consejo regional de Friul-Venecia Julia) señalan que las iniciativas populares no decaen al término de la legislatura. Sobre este instituto de participación señala Rodean que “[l]a iniciativa popular se configura en un modo más incisivo en el nivel de las regiones especiales sobre todo por haber conectado —a excepción de Sicilia— al instituto con el referéndum propositivo” (2017: 1129). Ello nos conduce a analizar esta otra figura de participación.

Por lo que se refiere al referéndum, junto con el de ámbito nacional, se reconoce también en las regiones este instituto de participación directa de la ciudadanía con el ámbito limitado a su territorio. En el derecho italiano es posible diferenciar al menos cuatro tipos de referéndum: derogatorio, consultivo, propositivo, aprobativo o proactivo, y estatutario.

- Aunque con algunas diferencias, el referéndum derogatorio o abrogatorio regional persigue la derogación parcial o total de una ley regional, un reglamento regional, o un acto administrativo de carácter general, según los casos.
- El referéndum consultivo tendría por misión recabar el parecer de la ciudadanía sobre temas de interés regional, dentro de lo que puede clasificarse el referéndum territorial sobre nuevos municipios o alteración de las denominaciones de estos que prevé el Estatuto de Lombardía.
- El referéndum propositivo, aprobativo o proactivo, es una fórmula que permite al electorado presentar una propuesta de ley para someterla a referéndum popular.

14/2010, de 16 de febrero, que regula la iniciativa legislativa, el referéndum, la petición y único instituto que vamos a analizar aquí, la consulta” (2014: 198, 201 y 204).

29 En determinadas circunstancias puede descender este número en el Consejo Provincial de Bolzano-Tirol del Sur hasta los 1.000 electores o incluso 500, de acuerdo con el art. 60 del Estatuto Especial de Trento-Alto Adigio/Tirol del Sur.

- Finalmente, el referéndum estatutario es aquel al que podría someterse un estatuto de conformidad con el art. 123 de la Constitución italiana, resultando de aplicación a todas las regiones, se haya previsto o no en sus respectivos estatutos.

La regla general es el reconocimiento tan solo de referéndum derogatorio regional y consultivo regional, sin perjuicio del estatutario (Las Marcas, Basilicata, Calabria, Emilia-Romaña, Molise, Piamonte, Apulia, la Toscana, Umbria y Véneto). Añaden el de tipo propositivo los estatutos de Sicilia, Campania, Friul-Venecia Julia, Lazio, Liguria, Lombardía y Valle de Aosta. Por último, existen grandes diferencias entre las regiones acerca de las mayorías o el número de electores que se tendrán en cuenta para el resultado favorable del referéndum o incluso para la petición de su celebración a instancias del cuerpo electoral.

En tercer lugar, como manifestación de la participación de la ciudadanía debemos citar las peticiones. Generalmente, el derecho de petición aparece previsto en los estatutos regionales y en la práctica totalidad de los casos la titularidad del derecho de petición recae sobre la ciudadanía con residencia en la región, salvo en el caso de las regiones de Basilicata, Campania, Emilia-Romaña, Lazio, Molise, Piamonte, la Toscana, Umbria, y Trentino-Alto Adigio/Tirol del Sur, cuyos estatutos la confieren a todas las personas en general. Por otra parte, expresamente se atribuye también a los organismos y asociaciones en los casos de las regiones de Las Marcas y Piamonte, y también a las organizaciones sociales en el caso de Apulia.

En cuanto a su objeto, las peticiones como instituto de participación ciudadana persiguen exponer necesidades comunes o solicitar la intervención o adopción de medidas de interés general en las materias de la competencia de los consejos regionales o asambleas. Y, en general, el tratamiento de las peticiones se hará a la comisión del consejo regional o asamblea competente por razón de la materia sin que se cree una destinada expresamente para su tramitación.

En cuanto a los grupos de interés solo dos consejos regionales disponen de registros de *lobbies*. Por una parte, en el Consejo regional de Lombardía se ha desarrollado una herramienta para la transparencia de las actividades de representación de intereses o *lobbies*, para poner en valor el papel de las organizaciones que representan los intereses colectivos en el ánimo de garantizar su participación en los procesos de toma de decisiones. A tal fin se constituye una lista de acuerdo con la Ley regional de Lombardía de 20 de julio de 2016, n. 17, sobre Normas para la transparencia de la representación de intereses en los procesos de toma de decisiones públicas en el Consejo regional. La inclusión en dicha lista faculta a quienes se inscriban para presentar a los representantes de la ciudadanía sugerencias, solicitar reuniones o dirigir cualesquiera propuestas de estudios o investigaciones, entre otros. Por otra parte, en el Consejo regional de la Toscana también se crea un registro de

grupos de interés presentes en la sociedad toscana realizando su papel a efectos de la transparencia de la actividad política y administrativa, al amparo de la Ley regional de la Toscana de 18 de enero de 2002, n. 5, sobre Normas para la transparencia de la actividad política y administrativa del Consejo regional de Toscana. A estos grupos de interés se les faculta para asistir a las sesiones de comisión por vía telemática a través de sitio web.

Para concluir el análisis de la participación en los parlamentos regionales italianos, debe apuntarse que el único estatuto regional que prevé la participación de las asociaciones en el procedimiento legislativo es el de Emilia-Romaña a través de la inscripción y mantenimiento de un registro general. Asimismo, en el ámbito de la Asamblea regional de Sicilia, se prevé un apartado de participación en la actividad parlamentaria denominado E-Democracy³⁰ para sugerir iniciativas a los diputados, y en el ámbito de la Asamblea legislativa de la región de Emilia-Romaña desde 2010 existe una ley regional sobre participación de la ciudadanía y grupos asociados para promover caminos de la democracia participativa, a cuyo efecto establece una plataforma dedicada a los procesos de consulta y participación pública de la región denominada PartecipazioneER³¹ que se complementa con un Observatorio de participación de Emilia-Romaña³² para el seguimiento de actividades, análisis, datos y estadísticas de participación.

b) Transparencia

Estudiada la participación, debe examinarse la situación de la transparencia. En el caso de Italia, en virtud del Decreto Legislativo de 14 de marzo de 2013, n. 33, sobre reorganización de las normas relativas al derecho de acceso cívico y a las obligaciones de publicidad, transparencia y difusión de la información por parte de las administraciones públicas, se ha generalizado el principio general de transparencia al servicio de la participación de la ciudadanía como complemento del derecho a la buena Administración, para la creación de una Administración abierta al servicio de la ciudadanía y para la prevención y lucha contra la corrupción. No obstante, con independencia de la normativa estatal, en alguna ocasión los estatutos regionales incluyen la obligación de publicar los actos y la información relativa a la actividad y organización de las administraciones públicas (Sicilia, Liguria, Molise, Calabria, y Umbría), “obligación de transparencia y de información que es, sin duda, igualmente importante para el ejercicio responsable del derecho de voto en el contexto de la democracia representativa” (Vizioli, 2014: 192). Sin embargo, la base jurídica de los

30 Véase <https://www.ars.sicilia.it/e-democracy-partecipa-allattiuita-parlamentare>

31 Véase <https://partecipazione.regione.emilia-romagna.it/>

32 Véase <https://www.osservatoriopartecipazione.it/>

portales de transparencia en las cámaras se encuentra en la norma estatal de transparencia al principio indicada.

Pues bien, al amparo de esa normativa de carácter nacional todos los parlamentos regionales italianos crean su apartado o portal de “Administración transparente” suponiendo un exponente perfecto de transparencia proactiva. Conforme dispone el art. 8 del decreto legislativo antes citado, dicha información se publicará en los sitios web institucionales y se pondrá a disposición en formato abierto conforme a lo preceptuado en el art. 7 de la misma norma y conforme a lo dispuesto en el art. 68 del Código de Administración Digital (Decreto Legislativo de 7 de marzo de 2005, n. 82), y serán datos reutilizables.

En punto a la reutilización y el carácter abierto de los datos, debe tenerse en cuenta que en pocas asambleas regionales se aprecia un portal de datos abiertos, tan solo tres: Piamonte, Campania y Liguria.

- En cuanto al consejo regional de Piamonte, es digna de mención la Ley regional de Piamonte de 23 de diciembre de 2011, n. 24, sobre disposiciones sobre la publicación a través de internet y la reutilización de documentos y datos públicos de la Administración regional, a partir de la cual se ha desarrollado el Portal de Datos Abiertos de la región de Piamonte, por el que recibió el premio al mejor proyecto de digitalización en el sector público³³. Asimismo, dicho portal se integra en la plataforma de datos Yucca-Smart³⁴, “que permite un único punto de acceso a todos los activos informativos de las Administraciones públicas”³⁵.
- El Consejo regional de Campania enlaza en su web un portal de datos abiertos, al amparo de la Ley regional de Campania de 13 de septiembre de 2013, n. 14, sobre disposiciones en materia de transparencia administrativa y de valorización de los datos de titularidad regional. Este portal de *open data* hace referencia a un proyecto europeo sobre la experiencia de investigación en los sectores de gobierno electrónico, tecnologías de la información, ciencias cognitivas y economía para valorar el impacto en la ciudadanía y en la sociedad de las plataformas de transparencia basadas en tecnologías de la información y las comunicaciones.
- Finalmente, el Consejo regional de Liguria dispone de un canal de datos abiertos clasificados por tipos y por temáticas.

La reutilización de los datos abiertos se ajustará a lo dispuesto en el Decreto Legislativo de 24 de enero de 2006, n. 36, que supuso la trasposición de la Directiva (UE)

33 Véase <https://data.europa.eu/en/news-events/news/european-open-data-portals-region-piemonte-leading-open-data-initiatives>

34 Véase <https://yucca.smartdatanet.it/intro/>

35 *Ibid.*

2019/1024 sobre los datos abiertos y la reutilización de la información de la Directiva 2003/98/CE.

Para finalizar el apartado de lo que pudiéramos clasificar como transparencia proactiva, merece especial mención la publicación de los planes trienales de prevención de la corrupción y transparencia (art. 10 del Decreto Legislativo de 14 de marzo de 2013, n. 33).

Relacionado con lo anterior, debemos referir que solo en la Asamblea legislativa de la región de Umbría se aprecia un canal de denuncia de irregularidades (*whistleblowing*).

Cierra este apartado la referencia al Decreto Legislativo de 25 de mayo de 2016, n. 97, conocido como *freedom of information act* (denominada FOIA), que supuso la revisión y adaptación de los documentos e informaciones y datos publicados en los sitios web institucionales. Y ello nos permite abordar la disciplina de la transparencia reactiva en los parlamentos regionales italianos.

En efecto, en el ámbito del ordenamiento italiano, con base en el Decreto Legislativo de 7 de marzo de 2005, n. 82, relativo al Código de Administración Digital, se distinguen dos tipos de derecho de acceso a la información:

- El acceso ciudadano sencillo o simple, que persigue el cumplimiento de la publicación de documentos, información o datos que conforme a la normativa de transparencia debe publicar la Administración pública. Así pues, la ciudadanía asume un papel activo para garantizar la publicación de toda la información a la que está obligada la Administración.
- Y el acceso cívico general, que se concreta en el derecho de toda la ciudadanía a conocer todos los demás datos y documentos en poder de la Administración no sujetos al deber de publicación. Ello en virtud de la normativa denominada FOIA, al objeto de promover el control sobre el ejercicio de las funciones institucionales y los recursos públicos.

Distinto del acceso a la información pública es el derecho de acceso documental que corresponde a la ciudadanía cuando concurra en la persona un interés jurídico directo, concreto y actual que hacer valer, y el derecho de acceso a los datos personales al amparo de la normativa de protección de datos.

Solo encontramos referencias a la transparencia reactiva en las páginas web institucionales de la Asamblea legislativa de la región de Emilia-Romaña, el Consejo regional de Piamonte y el Consejo de la provincia autónoma de Bolzano-Tirol del Sur. Finalmente, debe referirse la aprobación de las Normas de aplicación para el acceso cívico y las instituciones de acceso generalizado para el consejo regional de Piamonte, o el Reglamento sobre acceso a los expedientes y documentos administrativos de 26 de julio de 2018 en la Asamblea regional siciliana.

c) *Colaboración*

Para finalizar, se debe hacer un examen en el ámbito de la colaboración, que se debe comenzar por la experiencia de la región de Liguria, en la que, habiéndose nombrado un comisionado de innovación digital en la Administración pública regional para mejorar la eficacia y la eficiencia del sistema público regional de calidad de los servicios a los ciudadanos y las empresas y la capacidad de competitividad por resolución n. 76 de 5 de febrero de 2021, por este se estableció un foro de discusión, colaboración y conexión con las oficinas regionales y los órganos del sistema integrado de información regional³⁶, todo ello en el marco de la estrategia digital para la digitalización y la innovación para innovar Liguria de 2023 a 2026 mediante proyectos estratégicos.

Finalmente, en el plano de la colaboración nacional, es digno de mención el Observatorio Legislativo Interregional³⁷, que, auspiciado por el Consejo regional de la Toscana, fue fundado en 1979 como una herramienta de conexión y capacitación entre las oficinas legislativas de los consejos y ejecutivos regionales y de las provincias autónomas para propiciar un debate continuo sobre los problemas comunes y actuales que afrontan las regiones y las provincias autónomas. El Consejo regional de la Toscana gestiona su secretaría técnica, ubicada dentro del sector de asistencia legislativa y asesoramiento jurídico en cuestiones institucionales, biblioteca y documentación.

2. REINO DE ESPAÑA

La forma política del Reino de España es la monarquía parlamentaria (art. 1.3 de la Constitución española), pero al propio tiempo se alumbra una nueva forma de organización territorial basada en la descentralización al amparo del reconocimiento del principio de autonomía de las nacionalidades y regiones junto con el principio de la unidad de la nación española (art. 2 de la Constitución española), que cristalizó en el surgimiento de las diecisiete comunidades autónomas y dos ciudades con estatuto de autonomía. La organización institucional básica del Estado autonómico es en gran medida homogénea y se basa en un sistema parlamentario en cada territorio con su propio parlamento en torno al cual se sustenta el ejecutivo al que le otorga la confianza. Procede analizar los indicadores de parlamento abierto en los diecisiete parlamentos autonómicos³⁸.

36 Véase <https://www.regione.liguria.it/component/content/article/35646-il-sistema-informativo-integrato-regionale-siir.html?catid=44&Itemid=8220>

37 Véase <http://oli.consiglio.regione.toscana.it/>

38 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales del Reino de España: <https://www.asambleamadrid.es/>, <https://www.asambleamurcia.es/>, <https://www.cortesaragon.es/>, <https://www.cyl.es/>, <https://www.cortesclm.es/>, <https://www.cortsvalencianes.es/>, <https://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra>, <https://www.jgpa.es/>, <https://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/inicio.do>, <https://www.parcn.es/>, <https://parlamento-cantabria.es/>, <https://www.parlament.cat/web/index.html>, <https://www.asambleaex.es/>, <https://www.parlamentodegalicia.es/>, <https://www.parlamentib.es/>, <https://parlamentodenavarra.es/>, y <https://www.parlamento-larioja.org/>

a) Participación

En España, siguiendo a Pérez Alberdi,

[...] resulta evidente la preferencia que otorga nuestro sistema constitucional a las instituciones representativas sobre las de participación política directa, lo cual se desprende del carácter tan restrictivo con el que se han contemplado el referéndum y la iniciativa legislativa popular (2017: 1063).

El régimen de la participación en España ha gozado de gran éxito a través del instituto tradicional de la iniciativa legislativa popular. Todos los estatutos de autonomía de las distintas nacionalidades y regiones de España han previsto manera similar el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del cuerpo electoral y, a grandes rasgos, presentan una estructura similar, de modo que en la totalidad de los casos se trata de un instituto de democracia semidirecta por medio del cual el pueblo plantea una proposición de ley articulada en la que, junto con los motivos que la justifican, se traslada a las personas representantes de la soberanía popular la intención de debatir un determinado tema adoptando una solución normativa. Esta iniciativa se enmarca en el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos (art. 23 de la Constitución española). Y lo cierto es que los requisitos varían en función de cada comunidad autónoma sin que los estatutos de autonomía aquilaten este derecho de participación, encomendando a leyes regionales la regulación sustantiva y procedimental de este derecho. Solo en el caso de Extremadura, es el estatuto de autonomía el que especifica el número de firmas que han de sustentar la iniciativa popular, siendo en el resto de los casos las leyes autonómicas las que lo fijan. Así pues, el número de firmas de la ciudadanía que se precisan para el válido ejercicio de la iniciativa legislativa popular en las comunidades autónomas de España en la práctica totalidad de los casos está fijado legalmente, salvo en los casos de la Comunidad Foral de Navarra y de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, en los que es una magnitud determinable³⁹. En los supuestos de fijación legal va desde las 4.000 firmas (Cantabria), a las 6.000 (La Rioja), 7.500 (Islas Baleares), 10.000 (Galicia, Comunidad Valenciana, Principado de Asturias, País Vasco, y Región de Murcia), 12.000 (Aragón), 15.000 (Canarias), 20.000 (Castilla-La Mancha), 40.000 (Andalucía), 45.000 (Extremadura⁴⁰) y hasta las 50.000 firmas (Cataluña y Comunidad de Madrid). Solo en la Comunidad Autónoma de Canarias se combinan las dos fórmulas antedichas por cuanto se establece una cifra invariable para las

39 Vid. el art. 3.1 de la Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, que lo sitúa en al menos el 1 % de los electores del censo autonómico vigente el día de la presentación oficial de la iniciativa, y el art. 2 de la Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos de Castilla y León, que lo sitúa en al menos el 0,75 % de los electores del censo autonómico vigente al día de la presentación de la iniciativa.

40 Sin perjuicio de que la norma que desarrolla el Estatuto de Autonomía de Extremadura es anterior a este y sigue indicando una magnitud determinable que se cifra en un 5 % del censo electoral como sustento de la ciudadanía a las iniciativas populares.

iniciativas populares de ámbito regional (15.000 personas electoras) y una magnitud determinable para iniciativas populares cuyo contenido afecte en exclusiva a una isla⁴¹.

Otra de las cuestiones en las que sin embargo existen diferencias entre las comunidades autónomas es la vertiente procedimental por cuanto desde el instante en el que se admita a trámite la iniciativa legislativa y que se pueden recoger las firmas de apoyo a esta hasta el momento en el que sea tomada en consideración por parte de las cámaras se producen importantes diferencias en cuanto al órgano llamado a controlar la regularidad de las firmas o efectuar su recuento y comprobación. Existen algunas comunidades autónomas en las que se encomienda el recuento y comprobación a la Junta Electoral (Cataluña, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Andalucía, Aragón, Navarra, La Rioja, Castilla y León, Extremadura, País Vasco y Galicia), otras en las que esta labor la efectúa la Mesa de la Cámara (Islas Baleares, Cantabria, Principado de Asturias, Comunidad de Madrid y Castilla-La Mancha), y otra en la que se constituye un órgano específico, denominado junta de control (Canarias).

Y, verdaderamente, en el ámbito regional español se pone el acento en el carácter semidirecto del instituto de la iniciativa legislativa popular, en la peculiaridad de que no basta con la iniciativa ejercida por el pueblo, sino que para que desemboque finalmente en una ley deberá ser tomada en consideración y superar el trámite que resulta común para el resto de las proposiciones de ley.

En segundo término, se debe citar la regulación del derecho de petición en España. Se trata de un derecho fundamental que consagra la Constitución española en el art. 29 y que con carácter general no solo se ejercita ante las administraciones públicas, sino que goza también de previsión expresa para su ejercicio ante las cámaras titulares de la potestad legislativa del Estado de acuerdo con el art. 77 de la Constitución española. Este derecho de petición se reconoce también en algunos estatutos de autonomía (Castilla y León, Canarias, Extremadura, Islas Baleares, Cataluña, Andalucía y Aragón). Sea como fuere, la proclamación del derecho fundamental es suficiente para que las cámaras autonómicas, en virtud de su autonomía parlamentaria, hayan reglamentado el ejercicio de este derecho ante las asambleas legislativas y parlamentos autonómicos. Desde el punto de vista de la vertiente orgánica de las cámaras, el ámbito regional español muestra que se suele constituir una comisión parlamentaria no legislativa destinada a la tramitación de las peticiones que se ejerciten ante estas.

Por otra parte, en el orden de distribución constitucional de competencias con carácter general se atribuye al Estado la competencia exclusiva para la autorización para la convocatoria de consultas populares por vía de referéndum (art. 149.1.32.^a de la Constitución española), correspondiendo al rey su convocatoria. De acuerdo con el art. 92 de la Constitución española, se desarrolla esta figura en la Ley Orgánica 2/1980,

41 Vid. el art. 3 de la Ley (Canarias) 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular.

de 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, que en España son siempre de carácter consultivo, a diferencia de otros países de la Unión Europea antes analizados. Ello hace que las modalidades a las que se refiere la ley orgánica no sean más que los supuestos de hecho que justificarían una convocatoria a consulta popular referendaria, bien se trate de reformas constitucionales o estatutarias o de decisiones políticas de especial trascendencia. Ello hace que el referéndum de carácter regional, aun no siendo una posibilidad frecuente, desempeñe un importante papel en el ámbito autonómico en los procesos de reforma estatutaria en los que se limita al ámbito territorial de este, al de la nacionalidad o región en la que se convoca al cuerpo electoral para la consulta referendaria.

Y precisamente la limitación existente para las comunidades autónomas para recurrir a este instituto de democracia directa ha justificado que en los procesos de reformas estatutarias se haya profundizado en la competencia de las comunidades autónomas para la celebración de consultas populares no referendarias, mostrando el régimen de estas consultas populares grandes similitudes con la figura del referéndum, surgiendo la pintoresca categoría de consultas no referendarias. Esta nueva tipología constituye

[...] un instrumento de democracia participativa (no de democracia directa), pero cualificado por la doble circunstancia de que están legitimadas a participar en el mismo todas las personas con derecho a participar (según cada ley) pertenecientes a un sector o colectivo de la población directamente afectado [...] y que esta participación se efectúa mediante un sistema de votación que garantiza los principios de voto libre, igual, directo y secreto, es decir, salvo la universalidad, todas las características que rigen el sistema de votación en las consultas referendarias (Fernández Ramos, 2020).

Mas lo cierto es que con esta caracterización es difícil trazar las diferencias de las consultas no referendarias respecto del referéndum mismo, las cuales solo se podrían comprender en el contexto de la frustración de determinados territorios para emplear la segunda herramienta constitucionalmente prevista. Algunos estatutos de autonomía mencionan las consultas populares de interés para la correspondiente comunidad autónoma incidiendo en algunos casos en el carácter diferencial respecto del referéndum (Extremadura, Cataluña, Andalucía y Aragón), y en otros, provocando una superposición con la figura del referéndum (Castilla y León, Islas Baleares, Principado de Asturias, La Rioja, Región de Murcia, Canarias y la Comunidad Valenciana).

Con todo, la experiencia española es rica en cuanto a las manifestaciones de la participación ciudadana en las cámaras autonómicas y ello se pone de manifiesto con una profusión de mecanismos de participación que pueden alcanzar desde las preguntas de

iniciativa popular (Parlamento de Canarias, Parlamento de las Islas Baleares, Cortes de Aragón, Asamblea de Madrid y Parlamento de Galicia) hasta las proposiciones no de ley de iniciativa popular (Parlamento de Galicia y Cortes de Aragón), o la participación en las iniciativas de impulso y control (Cortes de Castilla y León), o las audiencias e información públicas en los procedimientos legislativos (Parlamento de Canarias, Asamblea de Madrid, Cortes Valencianas, Parlamento de La Rioja, Parlamento de Andalucía, Parlamento de Cantabria y Cortes de Aragón), que pueden desembocar incluso en trámites de enmiendas ciudadanas que puedan ser tenidas en cuenta (Cortes Valencianas, Cortes de Aragón y Parlamento de Andalucía). Y relacionado con ello debe significarse que no han encontrado la misma suerte los registros de grupos de intereses que solo se crean expresamente en el Parlamento de Cataluña, donde, además, se publican los registrados.

Igualmente, deben ponerse en valor las plataformas desarrolladas por algunos parlamentos autonómicos de España que sin duda abren el parlamento a la ciudadanía. Es el caso de la Asamblea de Murcia, con la plataforma Tu Asamblea, con fichas didácticas que persiguen la apertura del parlamento. Sin embargo, más en la línea de parlamento abierto debemos citar iniciativas que son una manifestación genuina de la democracia participativa: plataformas partehartu⁴², adi!⁴³ adilbakea⁴⁴, todas ellas del Parlamento Vasco; plataforma parlament@Canarias⁴⁵, del Parlamento de Canarias; plataforma Lexisla con Nós⁴⁶, del Parlamento de Galicia; la plataforma de Parlamento Abierto de Navarra⁴⁷, o “La voz de la ciudadanía”⁴⁸ como lema de la plataforma de parlamento abierto de las Cortes de Aragón. Y precisamente estos últimos ejemplos permiten referir la existencia de algunas cámaras autonómicas de España que incorporan en sus páginas web institucionales apartados específicos de parlamento abierto, como son los casos de las Cortes de Aragón, Cortes Valencianas, el Parlamento de Cantabria, el Parlamento de las Islas Baleares, el Parlamento de Navarra y el Parlamento de La Rioja.

b) *Transparencia*

El segundo gran parámetro de análisis es la transparencia, y, según Sarmiento Méndez, “los parlamentos españoles siempre han gozado de una posición más favorecedora del conocimiento de la información de la que han tenido tradicionalmente los ejecuti-

42 Véase <https://www.partehartu.legebiltzarra.eus/es/>

43 Véase <https://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

44 Véase <https://www.bakea.legebiltzarra.eus/es/>

45 Véase <https://www.parcn.es/participacion/parlament/>

46 Véase <https://www.parlamentodegalicia.es/ParticipacionCidada/LexislaConNos>

47 Véase <https://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/>

48 Véase <https://www.cortesaragon.es/Participacion.2206.0.html>

vos” (2015: 132). Se debe partir, en primer lugar, del orden constitucional de distribución de competencias y el diseño normativo que para el régimen jurídico de la materia distingue entre una ley estatal y distintas leyes autonómicas. Así, en primer término, debemos citar la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y, en un segundo plano, las leyes autonómicas que se han dictado para regular la transparencia en todas las comunidades autónomas salvo en el País Vasco. Sin embargo, debe apuntarse, con Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, que, “[c]omo señala Guichot, la Ley de Transparencia ‘no vincula al Congreso y al Senado en su función legislativa o de control al Gobierno, ámbitos en los que será aplicable, en su caso, el régimen de transparencia que impongan sus propias normas reguladoras’” (2018: 15).

La totalidad de los parlamentos autonómicos españoles han creado sus propios portales de transparencia, en los cuales se publicita la información institucional, de los miembros de la Cámara, de sus órganos, de la Administración parlamentaria, de personal, de procesos selectivos, de contratación y convenios, información patrimonial, y económico-financiera, con matices en función de cada cámara. Asimismo, algunos parlamentos autonómicos de España establecen los cauces que hagan efectiva la transparencia reactiva, concretando los trámites para el adecuado ejercicio del derecho de acceso a la información pública (Parlamento Vasco, Junta General del Principado de Asturias, Parlamento de Andalucía, Parlamento de Canarias, Parlamento de Cantabria, Parlamento de Cataluña, Parlamento de Galicia, Parlamento de las Islas Baleares y Parlamento de La Rioja).

Para concluir, específicamente contienen un portal de datos abiertos el Parlamento Vasco, con ficheros XML, organizando los datos por legislaturas; la Junta General del Principado de Asturias, igualmente presentado los datos en formato XML; el Parlamento de Andalucía, que presenta los datos abiertos en formatos CSV, ODS y XLS, y el Parlamento de Canarias, que contiene un portal con datos abiertos en formatos CSV y JSON.

c) *Colaboración*

En cuanto a la vertiente de colaboración, se han desarrollado desde la perspectiva española una serie de mecanismos de cooperación de carácter orgánico que pretenden garantizar una colaboración entre las distintas asambleas legislativas regionales españolas, y, así, se puede citar, en primer lugar, la Conferencia de Presidencias de Parlamentos Autonómicos (Coprepa)⁴⁹, que es un foro institucional de encuentro y debate para el intercambio de experiencias e información sobre el funcionamiento de los parlamentos autonómicos de España. En segundo lugar, existe otro nivel de colaboración de carácter corporativo entre las distintas cámaras del que son exponentes las siguientes entidades: la Red Parlamentaria⁵⁰ (puesta en marcha en virtud de un convenio de colaboración, auspi-

49 Véase <https://www.coprepa.es/>

50 Véase <https://www.redparlamentaria.com/>

ciado desde la Coprepa), la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (AELPA)⁵¹, o la Asociación de Delegados y Delegadas de Protección de Datos de Parlamentos.

Por último, en lo que se refiere a la colaboración, son dignas de mención las Jornadas Parlamentarias Atlánticas, como una red internacional de cooperación e intercambio de experiencias entre las asambleas de los archipiélagos portugueses (Azores y Madeira) y los demás parlamentos de las islas de la Macaronesia, Canarias (España) y Cabo Verde, todo ello con el objetivo de abordar cuestiones políticas, económicas, ambientales y culturales.

V. EL GRADO DE APERTURA DE LOS PARLAMENTOS REGIONALES EN LOS ESTADOS UNITARIOS CON RECONOCIMIENTO EXCEPCIONAL DE CIERTA AUTONOMÍA TERRITORIAL

En tercer lugar, es dable referenciar la singular situación de ciertos territorios insulares de Portugal y Finlandia que, por su idiosincrasia, han sido merecedores de un reconocimiento institucional específico en clave de autonomía. Y la atribución de potestad legislativa a sus asambleas legislativas territoriales nos permite analizar los indicadores en materia de parlamento abierto en ambos países a escala regional.

1. REPÚBLICA PORTUGUESA

Portugal es, junto con Finlandia, el otro Estado no descentralizado de este análisis que nos proporciona un tímido intento de regionalización, tremendamente justificado por articularse sobre dos territorios insulares ultraperiféricos⁵². En efecto, Azores y Madeira son los dos archipiélagos atlánticos poblados de Portugal que se sustraen a la estructura de un Estado unitario⁵³, eminentemente centralizado, y se configuran como regiones autónomas con su propio estatuto político-administrativo e instituciones de autogobierno (art. 6.2 de la Constitución portuguesa de 1976). Para verificar los grandes ejes del parlamento abierto se comenzará por la participación en las dos asambleas regionales portuguesas⁵⁴.

51 Véase <https://aelpa.org/>

52 Vid. el art. 9.g de la Constitución de Portugal de 1976, que alude al carácter ultraperiférico de los archipiélagos de Azores y Madeira.

53 Vid. el art. 6 de la Constitución de Portugal de 1976.

54 Páginas web institucionales de los parlamentos regionales de la República de Portugal: <https://www.alram.pt/pt/inicio/> y <https://www.alra.pt/>

a) *Participación*

El ordenamiento portugués contempla las figuras clásicas de participación ciudadana mediante las peticiones ante las cámaras, el referéndum y la iniciativa popular. Por lo que se refiere a las primeras, es la Constitución de Portugal la que reconoce en el art. 52 el derecho de petición para toda la ciudadanía, individual o colectivamente, también ante los órganos de autogobierno de las regiones autónomas, encomendando a una ley el régimen de las peticiones conjuntas ante las asambleas legislativas de las regiones autónomas. La concreción del ejercicio del derecho de petición se encuentra en la Ley estatal 43/90, de 10 de agosto, aunque esta norma no tiene ninguna previsión específica para las regiones autónomas archipelágicas de Portugal.

Si se verifican las normas de cabecera de los ordenamientos regionales, a las peticiones se refieren el art. 73.4 del estatuto político-administrativo de la región de Azores y el art. 47 del estatuto político-administrativo de la región de Madeira. No obstante, son los reglamentos internos de cada una de sus asambleas legislativas los que concretan los aspectos procedimentales del ejercicio de este derecho: así el art. 210 del Reglamento interno de la Asamblea legislativa regional de Madeira y el art. 189 del Reglamento interno de la Asamblea legislativa regional de Azores. La importancia que reciben en el caso de Azores es manifiesta, incorporándose en la propia web institucional de la Cámara un apartado referido a la presentación de peticiones en línea, así como una base de datos para poder verificar las ya presentadas. Una singularidad que presenta la Asamblea legislativa regional de Madeira es que las peticiones colectivas se podrán debatir en el pleno con la debida fundamentación. No obstante, estas peticiones colectivas, cuando sean suscritas por más de 1.000 personas, se debatirán en el pleno en todo caso.

En cuanto al referéndum, existe la expresa previsión de plantear consultas directas a la ciudadanía de cada una de las regiones, con carácter vinculante, por decisión del presidente de la República, pero a propuesta de la Asamblea legislativa regional (art. 9 del Estatuto político-administrativo de la región de Madeira y art. 34 del Estatuto político-administrativo de la región de Azores).

Finalmente, por lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, debe mencionarse que la Ley 17/2003, de 4 de junio, se refiere a la iniciativa legislativa del electorado ante la Asamblea de la República, pero la única referencia a las regiones autónomas es para excluir de esta iniciativa las competencias que corresponden a las respectivas asambleas legislativas regionales de Azores y de Madeira. Según el art. 46 del Estatuto político-administrativo de la región de Azores, los ciudadanos inscritos en el censo electoral del territorio de la región tienen derecho de iniciativa legislativa y derecho de participación en el procedimiento legislativo al que diera origen esa iniciativa, así como derecho de iniciativa referendaria. Este mismo artículo somete la iniciativa legislativa a un sustento del cuerpo electoral que se cifra en un mínimo de 1.500 personas inscritas en el censo electoral de la región. El reconocimiento de la iniciativa legislativa popular

en el caso de Madeira se efectúa en el art. 44 de su Estatuto político-administrativo y se concreta en los arts. 130 y 131 del Reglamento interno de su Asamblea.

b) *Transparencia*

Por lo que se refiere en segundo término a la transparencia, en el caso de la Asamblea regional de Azores la Resolución n.º 25/2018/A recomendaba la creación de un portal de transparencia y participación ciudadana en el ámbito de su sitio web. A partir de ello fue creado un portal de transparencia con información institucional, sobre la actividad parlamentaria, miembros de la Asamblea, grupos parlamentarios, organización administrativa, información económica, presupuestaria y contractual, así como de fiscalización y control político. El art. 202 del Reglamento interno igualmente se refiere a la divulgación pública de los trabajos, tanto de los plenos como de las comisiones, en aras de su conocimiento por la ciudadanía. En el caso de la Asamblea legislativa regional de Madeira, el art. 128 de su Reglamento interno hace referencia al portal web, el cual debe asegurar la permanencia y actualización periódica de todos los datos de publicación obligatoria.

c) *Colaboración*

Por último, hay que reiterar en el plano de la colaboración las Jornadas Parlamentarias Atlánticas, analizadas al hilo de la colaboración de los parlamentos regionales españoles, y en las que participan las asambleas legislativas de los archipiélagos atlánticos portugueses.

2. REPÚBLICA DE FINLANDIA

Y, para concluir, a pesar de su carácter singularísimo, debemos citar el caso de la región de Åland, en Finlandia. Siguiendo a Hannikainen:

La Constitución de Finlandia de 1999 (Ley n.º 731/1999; Sección 120) estipula brevemente que las islas Åland tienen autonomía de acuerdo con lo que está específicamente establecido en la Ley de Autonomía de Åland [que] proporciona determinadas competencias legislativas y administrativas a los órganos rectores de la región de Åland (2013: 75).

Sin parangón con el resto del Estado finlandés, este archipiélago situado entre Suecia y Finlandia es el único territorio de este último Estado⁵⁵ que goza de un estatus regional con su propia Asamblea legislativa⁵⁶, anecdótico si se profundiza en las razones históricas y culturales que justificaron su existencia.

55 Hannikainen menciona otro supuesto que no siendo autonomía territorial es representativo de otro tipo de autonomía, la cultural, y así expresa: "La autonomía cultural saami no es una autonomía territorial, sino una autonomía de un grupo étnico y lingüístico, un pueblo indígena. Sin embargo, el núcleo de su área geográfica lo constituye el Territorio saami (el Territorio)" (2013: 92).

56 Página web institucional del Parlamento regional de la República de Finlandia: <https://www.lagtinget.ax/>

Por su singularidad, atendiendo exclusivamente a su normativa propia, encontramos manifestaciones de parlamento abierto en cuanto a la participación ciudadana, concretamente, en el art. 29 del Acta de la Asamblea Legislativa de Åland, que se refiere a la iniciativa legislativa popular para la promulgación, enmienda o derogación de una ley provincial, para lo que requiere un respaldo del cuerpo electoral que se cifra en al menos 1.000 personas. Dichas propuestas se remiten a una comisión antes de la lectura final en sesión plenaria (art. 31 del Acta de la Asamblea Legislativa de Åland).

VI. CONCLUSIONES

Del análisis de la realidad de las asambleas legislativas regionales de los estados miembros de la Unión Europea, a la luz de los indicadores de parlamento abierto, pueden formularse las siguientes conclusiones:

1. Tradicionalmente, se ha vinculado el parlamento abierto a las TIC, pero en la actualidad se ha producido una ruptura del carácter tecnológico del parlamento abierto. El parlamento abierto puede entenderse como una fase del desarrollo tecnológico si se concibe en torno a su estrecha vinculación a las TIC. Sin embargo, esa concepción ya no se ajusta a la propia esencia de la apertura de un parlamento en la que las exigencias de la digitalización han de ir acompañadas de un esfuerzo institucional que procure la perfecta realización de una Administración parlamentaria transparente, de un parlamento que permita a la ciudadanía participar, que verdaderamente asuma que la información y documentación parlamentaria que maneja pertenece también a los representados y que, por tanto, debe involucrar en su garantía a los representantes. Es inimaginable un parlamento moderno sin las TIC, pero la apertura no solo depende de ellas.
2. Un parlamento abierto debe ser interactivo. No basta con un parlamento en el que la transparencia y la participación se garanticen como una mera obligación formal, una simple obligación de medios, no. El tránsito a un parlamento abierto pasa por su consideración como un parlamento interactivo en el cual se garantice que la participación que se contempla jurídicamente sea viable en el plano de los hechos, y que la transparencia que se desprende de las obligaciones de publicidad activa venga acompañada de una fuerte transparencia reactiva que satisfaga los intereses de la ciudadanía que ejercita sus derechos de acceso a la información. Solo así, la apertura de un parlamento dejará de ser un ideal y pasará al plano real, democratizándose a la perfección la institución parlamentaria y facilitando la rendición de cuentas como cuarto elemento que ha de sumarse a los tres que han vertebrado el análisis efectuado.

3. La participación ciudadana en los parlamentos no solo debe profundizarse mediante mecanismos de la democracia participativa, sino también en los procedimientos propios de la democracia representativa. Los cauces tradicionales de la participación ciudadana presentan dificultades de carácter formal que los alejan de ser instrumentos aptos de democracia directa. A ello se debe sumar que en algunos casos son instrumentos de democracia semidirecta, y que en otros casos pueden producir tensiones entre la democracia representativa y los cauces de participación, como ocurre con los referendos derogatorios, donde el propio cuerpo electoral desautoriza lo que han efectuado sus legítimos representantes. No parece que deba privarse al pueblo de ese poder, pero parece que un adecuado equilibrio para evitar su desaparición es incrementar la participación ciudadana en los procedimientos de producción normativa. Indudablemente, la democracia representativa es la base de las democracias europeas, pero podría resultar compatible la interpenetración de mecanismos de democracia participativa tanto en los procedimientos legislativos como en los de impulso y control en los que España se muestra pionera. La senda de la participación podría encontrar fórmulas adecuadas en las que se permita la intervención ciudadana en los procedimientos propios de la democracia representativa: en el procedimiento legislativo —mediante audiencias o enmiendas ciudadanas—, formulando preguntas ciudadanas o mecanismos de impulso gubernamental por los propios hombres y mujeres.
4. La participación ciudadana en los estados federales reconoce un elevado peso al derecho de petición, principalmente en el caso de Alemania frente a los Estados regionales o autonómicos en los que la participación ciudadana tiene como base la iniciativa legislativa popular. Aunque el derecho de petición tiene gran arraigo en la práctica totalidad de los casos analizados, es cierto que se observa un mayor impulso en los estados federales probablemente por el restringido papel que tiene la ciudadanía para participar en el procedimiento legislativo, tanto en su fase de iniciativa como en su fase constitutiva.
5. La participación en la función legislativa en los parlamentos regionales de los estados federales principalmente se produce a través de referéndum propositivo en la fase de iniciativa y mediante consultas en la fase constitutiva. En cuanto a la iniciativa, se observa en la figura del referéndum propositivo en el caso de Alemania y de Austria, no así en Bélgica. Y por lo que se refiere a las consultas públicas destaca Bélgica, probablemente como contrapeso a la inexistencia de un trámite propositivo.
6. La institucionalización de registros de grupos de intereses o *lobbies* es una tarea pendiente para los parlamentos regionales, en los que son escasos los ejemplos de creación de este tipo de registros. Contrasta la profusión de estos registros en Alemania frente al único caso de España.

7. Las figuras de participación ciudadana alcanzan un mayor grado de elaboración normativa en los estados regionales, España e Italia, donde se reconocen la iniciativa popular, el referéndum y el derecho de petición. En estos casos, el referéndum adquiere un carácter consultivo en líneas generales.
8. Las cifras de apoyo a los institutos de participación ciudadana en ocasiones dificultan su ejercicio si se atiende a la población con derecho a suscribir las iniciativas. *De lege ferenda* debiera plantearse que un parlamento abierto necesita la relajación de ciertos requisitos formales y la rebaja de las barreras formales que las normas establecen para el válido ejercicio de los derechos de participación.
9. La transparencia en las cámaras experimenta las mismas debilidades que en el resto de administraciones públicas, corriendo el riesgo de contraerse a la superación de las evaluaciones de cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa. Los portales de transparencia con carácter general se ajustan a las exigencias materiales de publicación que marca la ley. No obstante, en ocasiones la información se limita en demasía o se ajusta estrictamente al estándar más general de publicación sin desagregar datos. Solo cuando el hipotético déficit de transparencia proactiva se pueda complementar con un garantista derecho de acceso se podrá entender superada la formalidad en el cumplimiento del principio de transparencia. Y, en efecto, superan un cumplimiento formal del principio de transparencia aquellas cámaras que apuestan por crear portales de datos abiertos que faciliten la reutilización. Así pues, la transparencia colaborativa debe informar la publicidad tanto activa como pasiva de la información pública.
10. No se han implantado lo suficiente plataformas de datos abiertos a escala regional. Establecer canales de datos abiertos permite a la ciudadanía hacer uso de aquella información que está a su alcance a través de los portales de transparencia, posibilitando su reutilización.
11. La transparencia proactiva y reactiva logra niveles elevados en Italia y España, con normativas nacionales y regionales que procuran un detallado catálogo de datos e informaciones objeto de publicación. Es en estos dos países de la Unión Europea donde se aprecia una mayor preocupación por la transparencia reactiva, consolidando cauces para que la ciudadanía pueda ejercer sus derechos de acceso a la información que obra en poder de las cámaras.
12. El establecimiento de redes de colaboración es clave para lograr la rápida implementación de los modelos de parlamento abierto. El intercambio de las experiencias de éxito en el plano de la apertura de las instituciones parlamentarias permite incorporar rápidamente los avances de unas asambleas legislativas en otras, sin necesidad de dilatorios procesos de planificación y estudio. Aunar esfuerzos en redes interparlamentarias también permite un ahorro en

los recursos y una concentración de los medios. Destaca en este campo la importante labor que desempeña a escala europea la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea como precursor de los grandes temas de interés para las cámaras. Y, además de ello, se ponen en valor las redes regionales entre asambleas de distintos estados miembros unidas por lazos culturales y de localización que aceleran el trasvase de conocimientos y experiencia y abren cauces a la cooperación internacional complementaria entre asambleas. ♦

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar García, C. J. (2020). La transparencia en las páginas web de los parlamentos según el tipo de régimen: el caso del Magreb. *Revista Española de la Transparencia*, 10, 151-175. <https://doi.org/10.51915/ret.91>

Aranda Álvarez, E. (2017). "Parlamento abierto": una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 13-43. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01>

Caridad Sebastián, M. y Martínez Cardama, S. (2016). Gobierno y Parlamento abierto: la participación ciudadana en el tratamiento y visualización de la información pública. *Revista interamericana de Bibliotecología*, 1, 45-56. Recuperado de <https://revistas.udea.edu.co/index.php/RIB/article/view/25423>

Expósito, E. (2017). La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español. *Oñati Socio-legal Series*, 7(5), 993-1017. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3070311

Fernández Ramos, S. (2020). Las consultas populares no referendarias mediante votación: ¿un artificio del derecho público español? *Revista General de Derecho Administrativo*, 52. Recuperado de <https://laadministraciondiala.inap.es/noticia.asp?id=1510249>

Gonzalo Rozas, M. A. (2017). Participación ciudadana y actividad parlamentaria. *Oñati Socio-legal Series*, 5, 1018-1040. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3059482

Hannikainen, L. (2013). La autonomía en Finlandia: La autonomía territorial de las islas Åland y la autonomía cultural del pueblo indígena Saami. *Revista d'Estudis Autònomicos i Federals*, 17, 71-106. Recuperado de <https://raco.cat/index.php/REAF/article/view/264716>

Maríñez Navarro, F. (2016). Parlamento abierto y democracia: un debate sobre lo más allá de la polarización. *Estudos de Administração e Sociedade*, 1, 10-28. <https://doi.org/10.22409/eas.u1i1.10>

Martínez Santa María, P. (2018). La transparencia en las Cortes Generales. *Revista de las Cortes Generales*, 105, 165-186. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/83>

Mayntz, R. (1964). La participación ciudadana en Alemania: naturaleza y extensión. *Revista de estudios políticos*, 134, 69-84. Recuperado de <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/revista-de-estudios-politicos/numero-134-marzo-abril-1964/la-participacion-ciudadana-en-alemania-naturaleza-y-extension-1>

Navarro Méndez, J. I. y Navarro Marchante, V. J. (2016). La participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las comunidades autónomas: una vía eficaz para combatir la "fatiga del Parlamento". *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35, 149-174. <https://doi.org/10.59991/ruam/2016/n.35/122>

Nikolas Ezkurdia, Z. (2022) La apertura del Parlamento: una vía de (re)conexión con la soberanía popular. *Clivatge. Estudis i testimonis sobre el conflicte i canvi social, Universitat de Barcelona*, 10. <https://doi.org/10.1344/CLIVATGE2022.10.9>

Pérez Alberdi, M. R. (2017). El modelo autonómico de democracia participativa: la situación a partir de la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía. *Oñati Socio-legal Series*, 5, 1058-1081. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3048827

Ramos Vielba, I., Gonzalo, M. A. y Campos Domínguez, E. (2013). *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Madrid: Fundación Ideas y Friedrich Ebert Stiftung-Madrid. Recuperado de <https://politicalwatch.es/documentos/Impacto->

[de-la-actividad-parlamentaria-en-la-lucha-contrala-pobreza-Fundacion-Alternativas.pdf](#)

Rodean, N. (2017). La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-legal Series*, 5, 1116-1143. Recuperado de https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3055268

Rubio Núñez, R. (2022). El Parlamento en busca de la centralidad perdida. Entre el test de stress y la aceleración de procesos. *AC Asuntos Constitucionales*, 2, 5-22. Recuperado de <https://www.asuntosconstitucionales.com/pdf/2-RRubio.pdf>

Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2017). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y Estado Autonomico.

Rubio Núñez, R. y Vela Navarro-Rubio, R. (2018). El parlamento abierto en España. *Revista General de Derecho Constitucional*, 27.

Sánchez de Diego Fernández de la Riva, M. y Tejedor Fuentes, L. (2016). El derecho de acceso a la información pública en España y los Países Bajos. Dos escenarios mejorables. *Estudios de Deusto*, 64(2), 305-243. Recuperado de <https://revista-estudios.revistas.deusto.es/article/view/1258>

Sánchez González, J. J. (2018). Transparentando los poderes públicos: Gobierno abierto, parlamento

abierto y justicia abierta. *Revista Venezolana de Gerencia*, 81. Recuperado de <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=29055767002>

Sanz Pérez, Á. L. (2006). El federalismo en Austria. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 2(4), 59-91. <https://doi.org/10.59991/rvam/2006/vol2.m.4/835>

Sarmiento Méndez, X. A. (2015). La información y transparencia en los parlamentos españoles. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 28, 105-132. Recuperado de https://www.cortsvalencianes.es/sites/default/files/media/file_author/corts_28-llibre_p105-132.pdf

Scholsem, J. C. (1995). La nueva Constitución belga. *Revista del Centro de Estudios Constitucionales*, 20, 61-163.

Sierra Rodríguez, J. (2022). De la participación política a la participación ciudadana. Los contornos de la participación. En J. Sierra Rodríguez, F. Reuiriego Picón y J. Tudela Aranda (Eds.). *Escenarios de la participación ciudadana: una visión multinivel*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonomico. <https://doi.org/10.47919/FMGA.OC22.0102>

Vizioli, N. (2014). La democracia participativa en la legislación regional italiana. *Revista catalana de dret públic*, 48, 187-205. Recuperado de <http://revistes.eapc.gencat.cat/index.php/rcdp/article/view/10.2436-20.8030.01.28>