

¿EXISTE EL LOBBY CIUDADANO? UNA EXPERIENCIA DE PARTICIPACIÓN EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

IS THERE A CITIZEN LOBBY? A CASE OF PARTICIPATION IN THE SPANISH CONGRESS

Rafa RUBIO NÚÑEZ

Doctor en Derecho Constitucional

Profesor Titular

Universidad Complutense de Madrid

<https://orcid.org/0000-0001-5074-0371>

Luis MARAÑÓN MARTÍN

Politólogo

Consultor en Asuntos Públicos y Comunicación Estratégica

<https://orcid.org/0000-0003-2536-4559>

Miguel Ángel GONZALO ROZAS

Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales

<https://orcid.org/0000-0002-9735-6497>

Fecha de recepción del artículo: noviembre 2020

Fecha de aceptación y versión final: marzo 2021

RESUMEN

Los Parlamentos en España han ido incorporando mecanismos y formas de participación que abren la toma de decisiones a los ciudadanos. En España existen precedentes de la apertura por parte de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas de procesos de participación ciudadana que son analizados. Durante la crisis de la COVID 19, la Comisión para la Reconstrucción Económica y Social abrió un canal de participación ciudadana en el Congreso de los Diputados de España. El estudio de las aportaciones recibidas y su contenido nos permite establecer una tipología de la participación ciudadana desde la perspectiva del número y el objeto de las propuestas planteadas, así como desde el análisis de la posible eficacia en la labor de influencia, en función de la aplicación o no de técnicas de lobby tradicional. El artículo plantea una metodología profesional de

análisis de todas las aportaciones recibidas para medir la eficacia de la respuesta ciudadana en términos de incidencia política. Se establecen guías y pautas de mejora para futuros procesos participativos.

Palabras clave: grupo de presión, ciudadanía, grupo de interés, lobby, transparencia, Gobierno abierto.

ABSTRACT

During the last years, Parliaments in Spain have been incorporating mechanisms and forms of participation that open up decision-making to citizens. In Spain, there are precedents of the opening by the legislative assemblies of the Autonomous Communities of processes of citizen participation. During the Covid'19 crisis, the Commission for Economic and Social Reconstruction opened a channel for citizen participation in the Spanish Congress of Deputies. The study of the contributions received and their content allows us to establish a typology of citizen participation from the perspective of the number and purpose of the proposed proposals, as well as from the analysis of the possible effectiveness in the work of influence, depending on the application or not of traditional lobbying techniques. The article proposes a professional methodology for analyzing all the contributions received to measure the effectiveness of the citizen response in terms of political incidence. Guides and improvement guidelines are established for future participatory processes.

Keywords: citizenship, lobby, transparency, open Government.

SUMARIO: I. EL PARLAMENTO ABIERTO: UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN. 1. La participación ciudadana en el ámbito parlamentario español. 2. La participación en los Parlamentos autonómicos. 3. Ejemplos internacionales de participación en el Parlamento abierto. II. LA VÍA PARTICIPATIVA EN LA COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN. 1. La Comisión para la Reconstrucción Social y Económica y su apertura a la participación. 2. La respuesta ciudadana a los trabajos de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica. III. LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA. 1. Método para el análisis y elaboración de aportaciones. 1.1. Conexión de las propuestas con el entorno de decisión e influencia. 1.2. Composición ordenada y solvente. 1.3. Fortaleza narrativa. 2. El formato de participación en la Comisión de Reconstrucción (a la luz de la eficacia). IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

«La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo».
Abraham Lincoln (1808-1865), político estadounidense.

I. EL PARLAMENTO ABIERTO: UN CONCEPTO EN CONSTRUCCIÓN¹

Cuando hablamos de «Parlamento Abierto» (Mandelbaum y Wislow, 2014: 27) y participación ciudadana, nos encontramos ante una temática amparada por un recorrido significativo en cuanto a producción académica y que, sin embargo, sigue completándose desde la doctrina y la práctica. Se trata, por lo tanto, de un concepto en construcción (Carfi, 2014).

El concepto de *Parlamento abierto* tiene que entenderse en el paradigma más amplio del «gobierno abierto». El 21 de enero de 2009, el presidente de Estados Unidos, Barack Obama, firmó el Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto (Memorandum on Transparency and Open Government). Dicho memorando declaraba el compromiso de la nueva Administración con un nivel de apertura sin precedentes y con el establecimiento de un sistema que unía tres principios: transparencia, participación y colaboración. De acuerdo con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (OCDE, 2017), estamos ante una «cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo».

La doctrina sitúa la apertura del Parlamento en el contexto de un debate más amplio sobre la calidad de la democracia y las referencias, ya antiguas, a la crisis de la democracia representativa. En este sentido, un Parlamento abierto, con la utilización intensiva de las tecnologías de la comunicación, «seguirá cumpliendo la misión que siempre ha tenido encomendada: expresar la voluntad popular» (Aranda Álvarez, 2017: 13).

Otra parte de la doctrina (García-Escudero, 2018: 195) apunta más hacia los fines al señalar que la transparencia legislativa es el camino hacia el llamado *Parlamento abierto*, que «busca una relación

¹ Este trabajo se ha realizado en el seno del Grupo de Investigación Complutense sobre Tecnología y Democracia, al que pertenecen los autores. Para este trabajo hemos contado con la ayuda de María Tapias, como asistente de investigación.

bidireccional con el pueblo, aprovechando las nuevas tecnologías de la información que permiten una interacción que fomente la transparencia y la rendición de cuentas, con el objetivo final de combatir la desafección ciudadana y la desconfianza hacia los políticos».

En cuanto a sus ámbitos prácticos de desarrollo, un Parlamento abierto es aquel que

comunica todas las actividades parlamentarias y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y comprensibles por los ciudadanos; tiene canales para escuchar activamente las necesidades de la ciudadanía incluyendo las redes sociales y otras plataformas de participación; abre espacios para la involucración y la participación de la ciudadanía y para la cooperación entre ésta y los empleados públicos; establece el marco jurídico para facilitar su apertura y, por último, establece mecanismos internos que facilitan todo lo anterior (Rubio y Vela, 2017: 81).

Las definiciones teóricas han encontrado su correlato en la acción de promoción de organismos de cooperación interparlamentaria como ParlAmericas que ha definido al Parlamento abierto como

una nueva forma de interacción entre la ciudadanía y los poderes legislativos que fomenta la apertura parlamentaria, con el fin de garantizar la transparencia y el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la ética y la probidad parlamentaria (ParlAmericas, 2018: 1).

Dentro de los distintos componentes del concepto de Parlamento abierto, vamos a centrarnos en la participación (Faria, 2013: 305), que permitiría a los ciudadanos incorporarse al funcionamiento de la institución representativa, contribuyendo en su labor legislativa y de control. Desde este punto de vista, los ciudadanos podrían, de manera individual u organizada, influir en el funcionamiento de las instituciones parlamentarias. Esta labor, cuando se desarrolla con eficacia, convierte al ciudadano en un actor político de relevancia, equiparable a otros actores que desarrollan estas tareas de manera habitual, como los grupos de presión.

Podríamos hablar, así, del surgimiento de un «*lobby* ciudadano», que aspira a competir en el área política con grupos que cuentan

con la organización, la financiación y el saber hacer para influir efectivamente en la vida política. Para lograr esta eficacia, deberían desarrollar esta labor de manera profesional adaptándose a la lógica parlamentaria, en sus procedimientos e incentivos, para conseguir ser tenidos en cuenta. En este trabajo vamos a tratar de responder, a la luz del caso de la participación ciudadana en la Comisión para la Reconstrucción del Congreso de los Diputados, a la pregunta sobre si existe un *lobby* ciudadano. Para hacerlo, vamos a estudiar si existe una tipología distinta entre la participación individual de los ciudadanos y la participación organizada, tanto de las empresas como de la sociedad civil, con el estudio del número, el objeto y el tipo de propuestas enviadas a la Comisión, y si, además, existen diferencias en la forma en que se realizan estas propuestas, con su análisis a través de una metodología de creación propia que nos sirve para medir su posible eficacia en la labor de influencia, en función de la aplicación o no de técnicas de *lobby* tradicional.

1. La participación ciudadana en el ámbito parlamentario español

Los Parlamentos en España han ido incorporando estos mecanismos y formas de participación que abren la toma de decisiones a los ciudadanos (Rubio y Vela, 2017: 138). Estas posibilidades de participación ciudadana en el conjunto de Parlamentos de nuestro país se dan en dos niveles: por una parte, los instrumentos jurídicos formales que reconocen el derecho, habilitan su ejercicio y regulan la práctica de la participación y, por otra parte, los cauces no jurídicos, que sustancian las vías no formales.

A nivel nacional, los mecanismos formales son la iniciativa legislativa popular, las peticiones ante las Cortes y las comparecencias en comisiones parlamentarias. Como es bien sabido, la iniciativa legislativa popular, reconocida por el artículo 87.3 de la Constitución española (CE), queda regulada por la Ley Orgánica 4/2006 (que modifica la Ley Orgánica 3/1984) y por el Reglamento del Congreso, en su artículo 127. Por su parte, las peticiones ante las Cámaras se amparan en el derecho fundamental de petición recogido en los artículos 29 y 77 de la CE y están reguladas por la Ley Orgánica 4/2001 y por los Reglamentos del Congreso y el Senado (artículos 49.4 y 194, respectivamente). En cuanto a las comparecencias de personas más allá

de los miembros del Gobierno, autoridades y funcionarios, quedan reguladas a través del artículo 44 del Reglamento del Congreso y del 67 del Reglamento del Senado. En su faceta tecnológica, vemos como el Senado tiene en su web un buzón de sugerencias y quejas², y permite dirigir comunicaciones a los senadores y a los miembros de las comisiones y la presentación telemática de peticiones, mientras que el Congreso de los Diputados recopila las formas de contacto con los parlamentarios³.

2. La participación en los Parlamentos autonómicos

Los Parlamentos autonómicos cuentan, también, con un desarrollo de la participación fundamentada en cauces jurídicos formales y que se articula, además, por vías informales promovidas por la sociedad civil. Nos encontramos, por un lado, con formulaciones reglamentarias para la iniciativa legislativa popular autonómica⁴, las comparecencias⁵, las enmiendas ciudadanas⁶, las proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana⁷, las preguntas de origen ciudadano⁸ y las aportaciones ciudadanas a iniciativas de impulso y control de la acción

² <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/sugerenciaquejas/index.html> (2 de noviembre de 2020).

³ <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/PagPersDip> (2 de noviembre de 2020).

⁴ Regulada, por ejemplo, en Cataluña, Aragón, Andalucía, Galicia o la Comunidad Valenciana.

⁵ Las Cortes Valencianas (art. 188), el Parlamento de Cataluña para organizaciones, grupos sociales o expertos (artículo 117), Andalucía en cuanto agentes sociales y organizaciones (artículo 112.1), Asturias (artículo 67), Aragón (art. 163) o Extremadura (artículo 165) ofrecen en sus respectivos Reglamentos la posibilidad de las comparecencias, donde comparecen representantes de colectivos sociales y organizaciones acreditadas, profesionales, expertos y representantes de corporaciones de derecho público, y alcaldes de municipios.

⁶ El art. 112 del Reglamento de las Cortes Valencianas establece que «habilitarán los medios necesarios para posibilitar que los ciudadanos puedan participar directamente, a través de medios telemáticos, y hacer llegar a los grupos parlamentarios su opinión, observaciones e, incluso, sugerencias sobre las iniciativas legislativas y proposiciones no de ley que estén en tramitación» y el art. 306.1 del Reglamento de las Cortes de Aragón permite la presentación de «propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana».

⁷ El artículo 16 de la LEI 7/2015, do 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular e participación cidadá no Parlamento de Galicia permite la presentación de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana si reúnen 2500 firmas.

⁸ Tanto Murcia (artículo 178) como Canarias (artículo 172) y Andalucía (artículo 165) admiten en sus respectivos Reglamentos las preguntas ciudadanas para su respuesta oral.

del Gobierno⁹. Por otro lado, con herramientas tecnológicas como los foros de participación, o los convenios de colaboración con entidades que promuevan la democracia participativa a través de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) y que facilitan el trabajo de las organizaciones de monitorización parlamentaria¹⁰. La combinación de estos instrumentos permite desarrollar la práctica del Parlamento abierto, con diferentes niveles de alcance.

Desde el punto de vista de la participación, destacan especialmente las fórmulas para intervenir en el procedimiento legislativo a través de comparecencias y enmiendas. Destacan, en este aspecto, los Parlamentos de Cataluña¹¹, Aragón¹² y la Comunidad Valenciana¹³, donde existe un trámite de audiencia a lo largo del procedimiento legislativo en las ponencias o subcomisiones a «las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo»¹⁴, a personas expertas o a aquellos representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley a los que se piden «informes», mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas.

Otra vía, en el mismo sentido, es la de las propuestas de enmienda de iniciativa ciudadana, como en Aragón¹⁵ y la Comunidad Valenciana¹⁶, en las que cualquier persona física (o representante de persona jurídica residente en Aragón) puede registrar propuestas de enmienda al articulado del proyecto de ley, acompañadas de su motivación, que deberán ser asumidas por, al menos, un grupo o agrupación parlamentaria y presentadas como enmiendas al proyecto de ley debiendo dejar constancia de su origen como iniciativa ciudadana. Estas enmiendas podrán presentarse en formato electrónico a través de la página web de la Cámara. En esta línea, encontramos

⁹ <http://www.ccyl.es/Participa/ParticipaIniciativasControl> (7 de febrero de 2018).

¹⁰ En su artículo 112.3, el Reglamento de las Cortes Valencianas señala: «Les Corts deberán establecer, en su caso, los correspondientes convenios de colaboración con las entidades que promuevan la democracia participativa por medio de las tecnologías de la información y la comunicación».

¹¹ Capítulo ix (arts. 177-179). Reglamento del Parlamento de Cataluña.

¹² Art. 163 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

¹³ Art. 118 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

¹⁴ Art. 179.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña.

¹⁵ Art. 165 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

¹⁶ Art. 112 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

otros Parlamentos autonómicos, como el de Canarias¹⁷, Cantabria¹⁸, Castilla y León¹⁹ o Navarra²⁰, que tienen vías para que los ciudadanos puedan formular comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley. Estos comentarios son trasladados después a los diputados y grupos parlamentarios, y pueden ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos²¹. El debate es moderado por unas reglas generales²², pero no existe ningún tipo de tutela o guía para el ciudadano. El proceso de participación requiere una identificación sencilla que exige nombres y apellidos reales a través de un formulario electrónico. El contenido de las aportaciones se publica en la web y es accesible desde el portal de transparencia, incluyéndose también en la huella legislativa.

Si nos centramos en lo digital, vemos como en las asambleas legislativas hay distintos grados de aceptación de instrumentos tecnológicos de participación, que reflejan el compromiso institucional con que las contribuciones ciudadanas tengan incidencia e impacto en funciones parlamentarias como la legislativa o el control (Gonzalo y Cavero: 2013). En este sentido, está el Parlamento del País Vasco²³, con iniciativas como Zabalik²⁴, Partehartu²⁵ o ADI²⁶. También encontramos

¹⁷ <http://www.parcn.es/participacion/acercade.py> (2 de noviembre de 2020).

¹⁸ <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto> (2 de noviembre de 2020).

¹⁹ <http://www.ccyl.es/Participa/ParticipaIniciativasLegislativas> (2 de noviembre de 2020).

²⁰ <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/> (2 de noviembre de 2020).

²¹ También se pueden valorar positiva o negativamente los comentarios de otros participantes.

²² <http://www.parcn.es/participacion/moderacion.py> (2 de noviembre de 2020).

²³ El Parlamento Vasco ofrece, en su página web, la posibilidad de hacer llegar planteamientos de manera directa a los representantes de la Cámara y la posibilidad de mostrar rechazo o aprobación hacia un proyecto de ley.

²⁴ Zabalik se presenta como un sistema para recibir información semanal a través de internet (correo electrónico, principalmente) acerca de los asuntos que se debaten en el Parlamento Vasco. Es un sistema de información por suscripción sobre temas genéricos de interés de la actualidad política vasca o de aspectos concretos seleccionados por el usuario. El sistema ofrece un envío semanal de información con enlaces para acceder a toda la documentación relacionada (textos presentados, publicaciones oficiales, plazos, respuestas, informes, debates con sus textos y vídeos). <https://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eus-ko-legebiltzarra/actividad/que-es-zabalik> (2 de noviembre de 2020).

²⁵ <http://www.partehartu.legebiltzarra.eus/es/> (2 de noviembre de 2020).

²⁶ <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/> (2 de noviembre de 2020).

los casos de Cataluña²⁷ (Escó 136²⁸, e-peticiones centradas en el ámbito legislativo²⁹ y el servicio de consultas ciudadanas³⁰), Canarias y Navarra (que abren sus procesos legislativos a la participación de los ciudadanos a través de sus sitios *on-line*), Cantabria³¹ (que permite enviar aportaciones a las normas en tramitación y valorar las intervenciones de los diputados), Aragón³², Castilla y León (en iniciativas legislativas³³ y de control³⁴), Galicia (proposiciones no de ley a petición ciudadana³⁵, aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento acerca de los proyectos de ley en tramitación³⁶ y preguntas de control al Gobierno³⁷), Valencia (formularios para solicitar comparecencia y presentar enmiendas durante la tramitación legislativa³⁸), Asturias (permite realizar el registro de forma telemática³⁹ para la presentación de escritos de las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares y aquellos mediante los que se ejerza el derecho de petición), Extremadura (peticiones en formato electrónico⁴⁰), Madrid (en

²⁷ En la web del Parlamento se incluye una sección específica para la participación, donde es posible realizar aportaciones a proposiciones de ley o proyectos y ejercer el derecho de petición a través de e-peticiones.

²⁸ <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html> (7 de febrero de 2018).

²⁹ <https://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions/index.html>

³⁰ Permite plantear cuestiones a través de correo electrónico sobre asuntos referidos al Parlamento y sus funciones. Estas son respondidas por correo electrónico directamente al ciudadano que las ha realizado.

³¹ <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto> (2 de noviembre de 2020). La herramienta también permite configurar de forma personalizada (en tiempo real, una vez al día o una vez a la semana) la información que el Parlamento enviará sobre los asuntos que le interesen a cada ciudadano (boletines oficiales, diarios de sesiones, noticias, expedientes...).

³² http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1 (2 de noviembre de 2020).

³³ <https://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions/index.html> (2 de noviembre de 2020).

³⁴ <http://www.ccy.l.es/Participa/ParticipaIniciativasControl> (2 de noviembre de 2020).

³⁵ <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/default.aspx> (2 de noviembre de 2020).

³⁶ «Legisla con nosotros» en castellano. <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/DiscusionDetalle.aspx> (2 de noviembre de 2020).

³⁷ <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/PreguntasGobierno.aspx> (2 de noviembre de 2020).

³⁸ http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES (2 de noviembre de 2020).

³⁹ <http://www.jgpa.es/registro-telematico> (2 de noviembre de 2020).

⁴⁰ <https://www.asambleax.es/apps/peticiones> (2 de noviembre de 2020).

su Área de Participación⁴¹ ofrece varias herramientas: consideraciones ciudadanas, solicitudes de comparecencias, propuestas ciudadanas que los grupos parlamentarios pueden adoptar como proposiciones no de ley, preguntas ciudadanas o peticiones individuales), Baleares (incluye un formulario para la presentación de preguntas de iniciativa ciudadana⁴²) y La Rioja (permite trasladar a los grupos la posición sobre los procedimientos legislativos en marcha⁴³).

A este resumen podríamos añadir las pocas iniciativas de participación ciudadana digital en el Parlamento puestas en marcha por la sociedad civil española. Donde destacaríamos Change.org⁴⁴, la herramienta Presiona de la organización Polétika o el proyecto OpenILP⁴⁵.

Una buena parte de estas herramientas ya existían, algunas

son instituciones clásicas y otras constituyen verdaderas novedades, pero el integrar todas conjuntamente bajo las rúbricas de Parlamento Abierto y participación ciudadana aporta una idea de coherencia y una visión de conjunto [...] supone la constatación de que en muy pocos años, se ha ido imponiendo entre las diversas fuerzas políticas una visión más participativa de la vida parlamentaria y más proclive, en definitiva, a este concepto de Parlamento Abierto (Cebrián Zazurca, 2017).

3. Ejemplos internacionales de participación en el Parlamento abierto

Estas prácticas y herramientas resultan poco desarrolladas, especialmente si las comparamos con las de otros países (Rubio y Vela, 2017b). El objetivo de aumentar la cercanía entre representantes y ciudadanos ha impulsado las dinámicas de apertura y participación

⁴¹ <https://www.asambleamadrid.es/participacion/informacion> (2 de noviembre de 2020).

⁴² http://www.parlamentib.es/PageHandler/preguntas_iniciativa_ciudadana?link=2 (2 de noviembre de 2020).

⁴³ <http://www.parlamento-larioja.org/parlamento-abierto/debate-de-iniciativas-parlamentarias>

⁴⁴ Change.org utiliza un planteamiento de red apoyándose en una cadena viral de conexiones para fomentar el cambio social. Cada iniciativa puede seguirse en la evolución del número de apoyos, y valorar si se llega a producir un cambio en una decisión o una corrección en la situación denunciada: es lo que se denomina *victoria*. Hasta octubre de 2017, Change.org acumulaba 23 628 victorias en 196 países. Como se explica en su web: «Casi cada hora, una petición de Change.org logra la victoria». <https://www.change.org/>.

⁴⁵ <http://openilp.org:8080/openilpi8n/proyecto.do?opcion=inicio> (28 de octubre de 2017).

en el proceso parlamentario a escala internacional. En todo caso, al margen de las vías formales de participación ciudadana en las funciones legislativa y de control, la tecnología ha impulsado de manera decisiva las dinámicas de participación «informales» (Tudela Aranda, 2002; Leston-Bandeira, 2012).

En el caso del Parlamento británico, al igual que el citado ejemplo del Parlamento de Cataluña, los ciudadanos tienen la posibilidad de formular e-peticiones a través de una web específica y, en este caso, pueden también enviar material para su debate en la Cámara de los Comunes. En esta línea, cabe señalar que los debates digitales fueron uno de los primeros mecanismos *on-line* testados por los Parlamentos como espacio de diálogo con la ciudadanía. En el plano internacional, son casos relevantes las reuniones abiertas digitales del Congreso de los Estados Unidos y los debates *on-line* del citado Parlamento británico.

Finalmente, al igual que veíamos en el caso del Parlamento Vasco, donde los ciudadanos pueden emitir valoraciones de apoyo o rechazo a un proyecto de ley, podemos observar herramientas de valoración del trabajo parlamentario en diferentes Parlamentos del mundo. Algunos ejemplos los encontramos en Nueva Zelanda, donde los ciudadanos disponen de formularios para remitir comentarios acerca de los proyectos de ley; en Ecuador, donde se cuenta con un mecanismo *on-line* para proponer una legislación a la Asamblea Nacional, y en Colombia, donde la aplicación Mi Senado permite a los ciudadanos participar a través del teléfono móvil.

II. LA VÍA PARTICIPATIVA EN LA COMISIÓN DE RECONSTRUCCIÓN

1. *La Comisión para la Reconstrucción Social y Económica y su apertura a la participación*

La crisis de la COVID-19 ha supuesto un reto para el Parlamento en todo el mundo (Rubio y Gonzalo, 2020). También en España (Vela Navarro-Rubio, 2020; Tudela Aranda, 2020), donde, aunque la web del Congreso de los Diputados no realiza mención alguna a la participación, en un momento crítico como el que se vivió en torno a la COVID-19, cuando la necesidad de trabajar juntos cobró especial fuerza, se planteó la necesidad de dar cabida a los ciudadanos y crear un canal para que hicieran llegar sus propuestas y se decidió hacerlo por la vía digital.

El espacio se encontró en la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, constituida en mayo de 2020 en el Congreso de los Diputados, configurada como un espacio de diálogo entre todos los partidos con representación parlamentaria para orientar las medidas de reconstrucción que se implementarán en los próximos años.

El objeto de la Comisión era la recepción de propuestas, la celebración de debates y la elaboración de conclusiones sobre las medidas que se adoptarán para la reconstrucción económica y social, como consecuencia de la crisis del COVID-19⁴⁶.

La Comisión estuvo integrada por 46 miembros, de los que 13 pertenecían al Grupo Parlamentario Socialista, 9 al Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, 5 al Grupo Parlamentario VOX, 4 al Grupo Parlamentario Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, 1 a cada uno de los Grupos Parlamentarios Republicano, Ciudadanos, Vasco (EAJ-PNV) y Euskal Herria Bildu, así como 4 al Grupo Parlamentario Plural y 7 al Grupo Parlamentario Mixto, en ambos casos, uno por cada una de las formaciones políticas que los integran.

El plazo establecido para el desarrollo de los trabajos de la Comisión fue, inicialmente, de dos meses, aunque finalmente los trabajos, dado el volumen de las comparecencias y de la documentación manejada, se extendieron un mes más.

La Comisión acordó la creación de cuatro grupos de trabajo: Unión Europea, Políticas Sociales y Sistema de Cuidados, Reactivación Económica y Sanidad y Salud Pública. En estos grupos de trabajo tuvieron lugar la mayoría de las más de 150 comparecencias sustanciadas. En total se produjeron 8 comparecencias de miembros del Gobierno, 13 comparecencias de autoridades y funcionarios y hasta 133 comparecencias de expertos, catedráticos, representantes de diversas organizaciones, etc. La proporción de comparecientes procedentes de la sociedad civil cuyas contribuciones se publicaron en la página web de la Cámara (para aquellos que así lo autorizaron⁴⁷) sería una primera decisión que indica el objetivo

⁴⁶ http://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/D/BOCG-14-D-77.PDF#page=2 (2 de noviembre de 2020).

⁴⁷ Para la Comisión <http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Organos/Comision> (2 de noviembre de 2020) y para los grupos de trabajo <http://www.congreso.es/porta/page/porta/Congreso/Congreso/Organos/SubPon> (2 de noviembre de 2020).

de reforzar la participación, a la que se añadió la consideración de dar entrada a los ciudadanos en este proceso.

Unos días después de la constitución de la Comisión, el 25 de mayo, y con el fin de fomentar y facilitar la participación ciudadana, el Congreso de los Diputados decidió habilitar un buzón de correo electrónico⁴⁸ al que se podían enviar sugerencias y propuestas relacionadas con el trabajo de esta Comisión. Las aportaciones podían referirse a uno de los cuatro grupos de trabajo creados en el seno de la Comisión y el canal estuvo abierto durante más de un mes, exactamente, hasta el 29 de junio.

Días después de abierto el buzón de participación, más de cuarenta organizaciones y personas expertas solicitaron la publicación de las propuestas recibidas como una forma de garantizar la publicidad y el acceso a toda la información generada en la citada Comisión, incluida la información recogida a través de este nuevo canal de participación.

Esta petición fue atendida por la Mesa de la Comisión y el propio presidente se encargó de contestar a las organizaciones solicitantes comunicándoles que había dado indicaciones a los servicios de la Cámara para que dichas aportaciones fueran publicadas en un apartado específico de la página web.

Para salvar la adecuada protección de los derechos de los participantes, se procedió a recabar el consentimiento para la publicación en la página web del Congreso y se incluyó un aviso a todas las propuestas entrantes informando de que las emitidas a la Comisión a través del buzón de correo electrónico solo serían publicadas en la página web del Congreso para su conocimiento público, salvo indicación expresa en contrario en el mensaje de envío.

Aunqu se recabó con carácter retrospectivo el consentimiento de las personas que habían mandado con anterioridad a este nuevo criterio sus aportaciones, lo cierto es que no se consiguió recoger la totalidad de los consentimientos. La consecuencia es que el número de aportaciones publicadas en la página web difiere del número de aportaciones recibidas⁴⁹.

⁴⁸ Esta opción se adoptó como la solución más rápida para poder abrir el canal en las condiciones de urgencia e inmediatez con las que la Comisión lo solicitó a los servicios de la Cámara, al haber empezado ya sus trabajos la Comisión.

⁴⁹ http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/Comision?piref73_7498063_73_1339256_1339256.next_page=/wc/documentacionInform-Comisiones&idOrgano=390&codTpDocum=2&idLegislatura=14. En esta investigación hemos tenido acceso a la totalidad de las propuestas recibidas, que fueron enviadas en su

2. La respuesta ciudadana a los trabajos de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica⁵⁰

Como hemos visto, abrir un mecanismo de participación a través de internet no era algo nuevo en el parlamentarismo español, aunque sí que lo era en el Congreso de los Diputados, y la respuesta fue inesperada. El tiempo disponible, la ausencia de información previa, la dificultad de que las medidas fueran tenidas en cuenta hacían difícil presagiar una respuesta tan numerosa.

Se recibieron 837 propuestas diferentes, entre las que se encontraban un buen número de planteamientos equivalentes, como parte de campañas organizadas que, ante la imposibilidad de adherirse a propuestas ya existentes, enviaban un correo idéntico. Entre estas campañas se encuentran los interinos reclamando sus plazas con 76 sugerencias; la solicitud de la bajada del IVA de las peluquerías con 70 aportaciones

totalidad a los grupos parlamentarios, lo que nos permite comparar con los datos publicados (recogidos por el Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo [CIE-CODE]) en su página web: <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1EAXsZQY5BSQ-Jn9K-jnplJbtfD9O8AERE/page/yBJUB>

La diferencia de porcentaje en el número de remitentes de la categoría «Sociedad civil» entre este trabajo (11,94%) y el presentado por CIECODE (22,9%) es debida al criterio para la clasificación de remitentes entre «Sociedad civil» y «Sector privado» y a la agrupación o separación de las propuestas como unidades ya comentada.

Hemos considerado los sindicatos y asociaciones profesionales como pertenecientes al sector privado (de igual manera que CIECODE lo señala en su explicación metodológica de su presentación visual, en cuyo análisis resulta diferente). Así, organizaciones como la Asociación Nacional de Especialistas Profesionales en Protección Civil y Emergencias (ANEPPCE), la Asociación Madrileña de Enfermería Independiente (AME), la Asociación Española de Matronas, la Federación de Asociaciones de Ingenieros Industriales de España, la Federación de Distribuidores Cinematográficos, la Asociación de Gestores Culturales de Andalucía, la Plataforma Española de Edificios Passivhaus o la Coordinadora Regional de CGT Transporte Sanitario CYL han sido tenidas en cuenta en este análisis como «Sector privado» o y no como «Sociedad civil».

Por otra parte, también hemos realizado de una manera diferente la agrupación y separación de las propuestas, en resumen, hemos considerado cada *email* como una iniciativa y se han realizado agrupaciones de las propuestas cuando se ha tratado de una ampliación o corrección de lo facilitado anteriormente por el remitente. Añadiendo el número de iniciativas que incorporaba cada propuesta como un análisis adicional.

⁵⁰ Se han analizado 913 mensajes recibidos en el buzón de participación. El número se refiere al total de contribuciones recibidas consideradas únicas (se excluyen las reiteraciones). Aunque realizaremos un análisis cuantitativo del número de aportaciones incluidas en cada mensaje, el estudio de detalle se limita a las propuestas. Como información de contraste hemos utilizado los datos proporcionados por CIECODE en su página web, que recogen un total de 542 propuestas, obtenidas entre las publicadas en la web del Congreso fijándonos en los porcentajes.

recibidas desde el buzón del Sindicato SAE (debieron abrir un formulario en su web y las propuestas se rebotaban al buzón del Congreso); la regulación extraordinaria de inmigrantes, con 14 solicitudes, y la convalidación del título de especialista en Ingeniería Técnica con el de industrial superior con 7 propuestas (una solicitud esta que contrastaba con la del Colegio de Ingenieros, que se oponía a la misma argumentando que los técnicos no están capacitados para ser ingenieros superiores⁵¹).

De las 670 propuestas recibidas, más de la mitad (52%) incluían más de una iniciativa. De esta manera, se recibieron 3972 iniciativas, repartidas de la siguiente manera⁵².



Gráfico 1. Propuestas, iniciativas y media de iniciativas por propuesta

El 48% incluían solo una iniciativa. El 26,7% entre 2 y 10, el 12,3% entre 11 y 30, mientras que solo un número mínimo, el 2,3%, constaban de más de 30 iniciativas (con una propuesta que sumaba 327 y otras de 220, 200 y 100).

Si nos referimos a la autoría, podemos concluir que la participación individual es claramente mayoritaria. 509 propuestas, el

⁵¹ Hemos decidido eliminar estas propuestas de nuestro estudio considerando que, al tratarse de campañas dirigidas, pueden resultar un elemento de confusión.

⁵² CIECODE recoge 542 propuestas entre las publicadas en la web del Congreso, sin hacer referencia el número de iniciativas incluidas. <https://datastudio.google.com/u/0/reporting/1EAXsZQY5BSQJn9K-jnplJbtFD9O8AERE/page/yBJUB>. Nosotros ampliamos hasta 669 al analizar todas las iniciativas recibidas por los grupos parlamentarios de la Cámara, eliminando aquellas repetidas, fruto de una campaña organizada.

76%, se corresponden con iniciativas presentadas por una persona, frente a las 161, 24%, formuladas por organizaciones o colectivos. Sin embargo, esta proporción se compensa bastante cuando hablamos del número de iniciativas presentadas por unos y otros. En este punto, solo el 63 % (2485) de las iniciativas tendrían origen en propuestas individuales, una media de 4,9 iniciativas por cada propuesta, mientras que el 37 % (1487) vendrían de las 161 propuestas colectivas, con una media de 9,2 iniciativas por propuesta. Las organizaciones y grupos muestran así tener una agenda propia dentro de un sector, o tema de interés, que les lleva a acumular distintas iniciativas en cada una de sus propuestas.

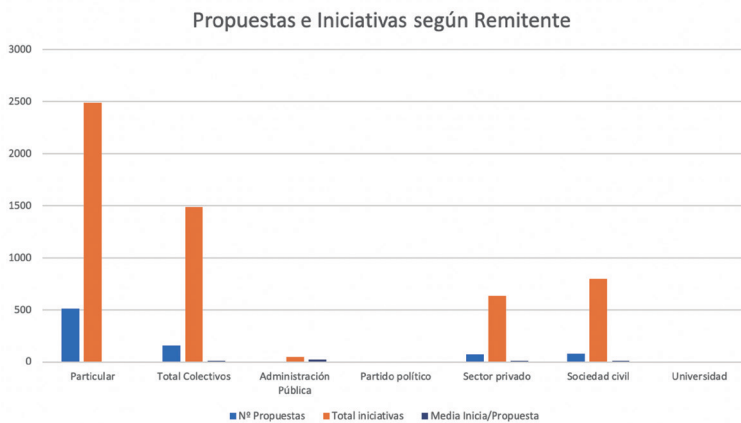


Gráfico 2. Propuestas, iniciativas y media de iniciativas por tipo de actor

Entre los actores colectivos, las propuestas se dividen a partes iguales entre el sector empresarial y la sociedad civil. De esta manera encontramos que la sociedad civil presentó 80 propuestas (11,9%), el sector privado (que incluye empresas, colegios profesionales, asociaciones profesionales) presentó 73 (10,9%), a las que se unen 4 de un partido político (0,6%), 2 de las Administraciones públicas (0,3%) y 2 de las universidades (0,3%). Puede sorprender ese grado de movilización de la sociedad civil, otra razón para concluir la existencia de *lobby* ciudadano, aunque sea organizado.

Aunque la Comisión se estructura desde un principio en torno a grupos de trabajo, las propuestas suelen realizarse de manera genérica, sin indicar el grupo al que van destinadas. Para tratar de

ver el grado de interés de los ciudadanos en cada grupo de trabajo, hemos hecho una clasificación de cada una, donde se ve como destacan sobre todas las demás las propuestas sobre la reactivación económica, que suponen más de la mitad del total de las aportaciones, el 62,5% (418), a continuación, y con un peso similar entre ellas, se han realizado sugerencias relacionadas con las políticas sociales, un 16,4% (110), y con la sanidad, un 15,4% (103). Quedan para el final tanto las propuestas relacionadas con la Unión Europea, 2,54% (17), como otras difíciles de encajar en los grupos de trabajo creados, y que aglutinaríamos en un apartado de regeneración democrática que supera el 2% (14).

Al analizar el peso de las iniciativas en función de los autores en los grupos de trabajo, para tratar de ver si existen diferencias cuando la propuesta procede o no de los ciudadanos, vemos que, en general, la proporción es bastante similar a la existente entre particulares y colectivos, que, recordamos, era un 63%/37%. Para tratar de dilucidar si existe alguna diferencia de interés dependiendo del remitente de la propuesta, observamos como, cuando lo abordamos por grupos de trabajo, los particulares concentran sus peticiones en lo relacionado con la reactivación económica, el 81,8% (341/418) del total, mientras que se acerca bastante a la media en salud, el 65% (67/103), y protección social, el 67,2% (73/110). Las cifras colectivas se acercan a su propia media en salud, 35% (36/103), y política social, 32,7% (37/110), pero aquí sí que observamos mayores diferencias entre el sector privado y el de la sociedad civil. En este caso, el sector privado concentra el doble de propuestas económicas que la sociedad civil, un 11,5% (48/418) frente al 5,2% (23/418). Mientras que en el campo de las propuestas sociales el efecto es el contrario: un 4,55% (5/110) provienen del sector privado y el 27,3% (31/110) de la sociedad civil. Más similar es el caso de las propuestas sanitarias con un 15,5% (16/103) del sector privado y un 18,4% (21/103) de la sociedad civil. Así podemos decir que la sociedad civil ha centrado sus propuestas en temas de protección social, mientras que el sector privado ha dedicado más atención a la reactivación económica.

Si lo miramos desde otro punto de vista, para ver en qué grupo de trabajo fija cada uno de los grupos estudiados sus propuestas, vemos como entre los particulares prima lo económico, casi el 67%

(342/511), mientras que el 14,5 % (74/511) afecta a temas sociales y el 13,1 % (67/511) al grupo de salud. Mientras en los colectivos básicamente reparten a la mitad entre el 48,4 % (78/161) dedicado a la reactivación económica y el 22,4 % (36/161) en políticas sociales y sanitarias, respectivamente. Por lo que podríamos decir que la participación individual se ha orientado más hacia lo económico, mientras que la organizada se ha centrado más en políticas sociales y sanitarias. Aunque aquí se refleja la diferencia entre los dos grupos organizados. En concreto, mientras que entre las propuestas de la sociedad civil destacan las propuestas de políticas sociales que, entre sus propuestas, rozan el 40 % (31/80), por encima de las dedicadas a la economía, en torno al 30 % (23/80), y a la salud, 26 % (21/80). En las propuestas del sector privado el 67,1 % (49/73) afectan a la economía, mientras que el 6,8 % (5/73) tiene objeto social, y el 19,1 % (14/73) de las propuestas se encuentran vinculadas a la sanidad.

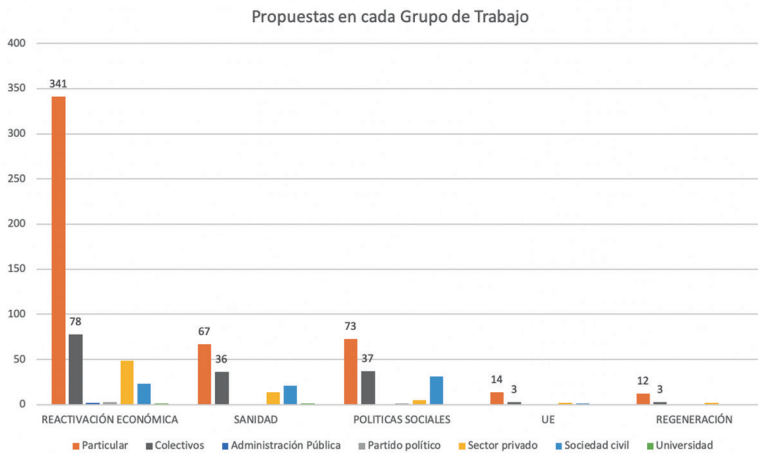


Gráfico 3. Propuestas en cada grupo de trabajo

Por último, consideramos oportuno señalar la gran diversidad de temas en los que, más allá de los grupos de trabajo, se concentran las propuestas recibidas. Podemos ver, entre las que destacan, que más de la mitad son sobre economía y empleo, el 54,8 % (367, presentadas en más de un 80 % por particulares), el 15,2 % (102) de sanidad y el 7,8 % (52) de protección social. Hay muchos otros temas, pero reúnen

muchas menos propuestas, como el cambio climático y política energética (5,5 %, 37), educación (3,3 %, 22), regeneración democrática (3,7 %, 25), tanto vivienda como de igualdad de género un (1,5 %, 10 cada una), a las que siguen propuestas tanto de infancia como de mayores (2,4 %, 16) y un grupo en el que encontramos propuestas sobre asuntos exteriores (7), Administración pública (4) y propuestas relacionadas con migraciones (2), todas por debajo del 1%, con menos de 10 propuestas.

En el reparto de estos temas entre los distintos proponentes, llama la atención como, entre los particulares, los temas más importantes, por encima de su media de propuestas (76,38%), son economía, calidad democrática, asuntos exteriores, educación y mayores (>77%). Entre la sociedad civil, destacan ampliamente los temas de igualdad de género (70%) e infancia (62,5%), seguidos por sanidad (19,6%), protección social (17,3%) y educación (18,2%), todos por encima de su propia media (11,4%). Por último, el sector privado, con un número similar de propuestas (11%), se concentra en temas de cambio climático (16,2%) y sanidad (13,7%) y se sitúa en la media en mayores (12,5%) y economía y empleo (12,26%).

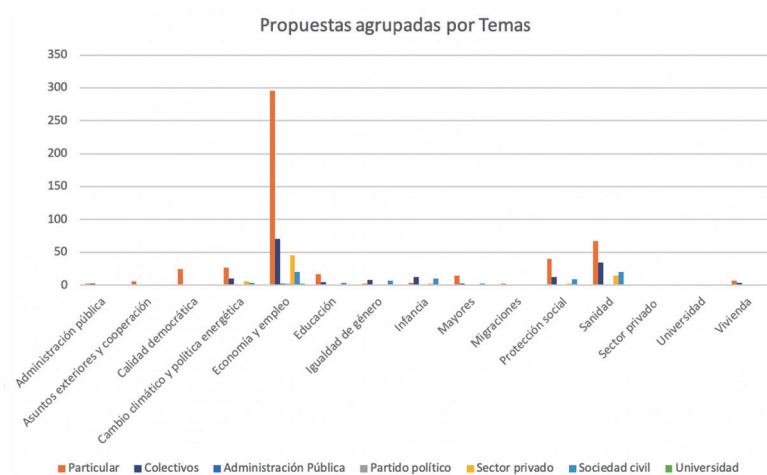


Gráfico 4. Propuestas e iniciativas agrupados por temas

III. LA EFICACIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Una vez constatado que la respuesta de los ciudadanos puede considerarse, dado el entorno y los precedentes, como interesante, vamos a fijarnos en la eficacia y efectividad de la misma. Partimos de la base de que, en un sistema representativo, la última palabra corresponde siempre a los representantes, pero somos conscientes, también, de que existen distintas maneras de participar/influir en su toma de decisiones. Del mismo modo, cabe indicar que para lograr influir con eficacia, es necesario realizar este trabajo con solidez, rigor técnico, de manera atractiva y orientando las propuestas hacia el interés general y las necesidades de los representantes. Como hemos señalado al inicio, la existencia de un «*lobby* ciudadano» con capacidad de hacer de contrapeso en condiciones de igualdad a la acción de influencia de otros grupos de presión corporativos requiere, además de una participación numerosa, que esta se ajuste a las lógicas de decisión parlamentarias para poder influir sobre las mismas con eficacia. Para tratar de medir si, en este aspecto, hoy existen diferencias entre un tipo u otro de participación ciudadana, se realiza la siguiente propuesta metodológica para el análisis de las propuestas.

1. Método para el análisis y elaboración de aportaciones

Esta propuesta metodológica tiene su origen en la experiencia profesional, y se construye sobre un modelo ideal/objetivo que se considera eficaz para aumentar el grado de éxito de las propuestas realizadas desde la sociedad a los organismos e instituciones públicos.

De esta forma, se establecen una serie de criterios para analizar las aportaciones en términos de solidez, eficacia e influencia.

El modelo parte de tres grandes categorías y se desarrolla a través de un total de quince elementos tomados como variables de análisis.

Tabla 1. Categorías y variables

Categorías y variables de análisis	
<i>Categorías</i>	<i>Variables</i>
Conexión con el entorno de decisión e influencia	Pertinencia, relevancia y factibilidad
	Conexión con la agenda política
	Contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas
	Vinculación objetiva con el interés ciudadano
	Alineamiento con entidades sociales
	Refuerzo académico
	Proximidad mediática
Composición ordenada y solvente	Estructura identificable
	Análisis y definición precisa del problema
	Diagnóstico valorativo equilibrado
	Propuestas concretas, coherentes, conectadas y enfocadas
Fortaleza narrativa	Redacción clara y precisa
	Rigor argumental
	Presencia de frame/enmarcado
	Inclusión de elementos base de comunicación pública

1.1. Conexión de las propuestas con el entorno de decisión e influencia

Bajo esta primera categoría se considera que, para que las aportaciones cuenten con mayores posibilidades de ser consideradas, han de tener un nivel de cercanía óptimo con la realidad para la que se plantean y, del mismo modo, tener en cuenta el contexto institucional, político y social en el que se enmarcan.

Por lo tanto, este contacto con la realidad implica tener en cuenta tanto a aquellos actores con capacidad de decisión (quienes pueden dar curso, aprobar una propuesta o llevarla adelante a través de desarrollos normativos o políticas públicas) como a quienes, desde la sociedad civil, tienen capacidad de influencia (ciudadanos, colectivos organizados, mundo académico y medios de comunicación).

A partir de este enfoque, la categoría indicada se sustancia en siete elementos:

El primero de ellos es la pertinencia, relevancia y factibilidad. Cumplir con este criterio supone que la propuesta debe ajustarse al tema planteado, tiene que ser relevante para alcanzar los objetivos que inspiran el proceso y tiene que ser realista en función del contexto jurídico, administrativo y presupuestario. Así, las aportaciones han

de pivotar sobre los objetivos últimos perseguidos por los decisores o reguladores. Es necesario que se observe con claridad la finalidad instrumental de una aportación con base en esos objetivos, de modo que muestre que contribuye a ellos.

Como es lógico, una aportación que no encaje o que contraveniga el entorno normativo (vigente o en desarrollo) y que no sea viable por capacidad operativa, competencial o presupuestaria de los órganos decisores o ejecutores cuenta con estrechas opciones de ser atendida.

Para poder trabajar con este criterio y que se vea reflejado adecuadamente, es necesario conocer bien los principios inspiradores del proceso de participación, su fundamentación, principios rectores y los objetivos generales determinados por el organismo regulador o ejecutivo. Además, es preciso comprender el entorno normativo, administrativo y presupuestario del ámbito de actuación relacionado con la toma en consideración o ejecución de la propuesta. Por último, el redactor ha de ser capaz de categorizar y priorizar sus propias propuestas, tomando como criterio base el impacto potencial sobre los objetivos.

El segundo criterio/variable es la conexión con la agenda política. Se trata de buscar la adecuación de la propuesta a la agenda prevista o en curso de los grupos parlamentarios y los partidos políticos. Para ello, es importante que se empleen ángulos, argumentos y mensajes que tengan en cuenta dónde reside el peso de la decisión (decisores gubernamentales, mayorías parlamentarias y minorías con capacidad de negociación e influencia). Como desarrollo de lo anterior, es relevante que el diagnóstico y la propuesta guarden relación y se vinculen con aquellas que emanan de los propios grupos parlamentarios y los partidos políticos.

Es preciso tener en cuenta que las aportaciones externas al propio ecosistema político han de buscar puntos de conexión con él para que sean valoradas como elementos de desarrollo, complemento o mejora. Cuando se trata de organismos representativos/legislativos, es necesario pensar en clave de alianzas y enmarcar la propuesta teniendo en cuenta el flujo de la discusión política, la pugna de prioridades entre grupos. En la medida de lo posible, el ejercicio consiste en buscar puntos de encuentro a nivel argumental con una mayoría con capacidad de decisión.

Para una correcta ejecución de este punto, se requiere estar al tanto de las claves de la agenda política y los ejes sobre los que bascula el debate. El modo en que se planteen los temas dentro de una aportación no puede obviar la relación de fuerzas en torno a esos ejes. De manera específica, en el caso de órganos legislativos como el Parlamento, conocer estas cuestiones obliga a estar al tanto no solo del debate que llega a los medios, sino también del debate parlamentario específico, que puede llevar al nivel del trabajo en comisiones y tener menor notoriedad pública.

El tercer aspecto versa sobre el contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas. Consiste en apoyar la aportación en leyes, normas, planes y programas existentes, en desarrollo o en proyecto, autonómicos, nacionales o europeos. Este es el modo de fortalecer el planteamiento.

Una aportación que implique un exceso de disrupción con respecto a la dinámica existente de producción normativa o de políticas públicas tiene una alta dificultad de entrada en un formato de consulta pública escrita. En estos casos, la acción requeriría una intervención más profunda, incluyendo campañas de opinión pública y prácticas de incidencia política, directa y de carácter profesional.

Al margen de lo anterior, la producción normativa y de políticas públicas en curso ha de tomarse como un aliado de nuestra aportación. En la medida en que el planteamiento expuesto establezca nexos entre lo que sugerimos hacer y lo que ya se está haciendo o está previsto, aumenta la capacidad de entrada, la posible toma en consideración y la potencial adopción de una determinada medida.

Para todo lo anterior, el redactor ha de estar informado acerca de otros procesos de consulta pública y participación relacionados con el ámbito temático de nuestra aportación, tanto a nivel legislativo como normativo o de planes y programas.

El cuarto elemento trata de la vinculación objetiva con el interés ciudadano. Se da cuando nuestra fundamentación o diagnóstico se apoya en evidencias constatables sobre necesidades, preocupaciones, expectativas y problemas ciudadanos.

Del mismo modo que es requisito de solvencia de una aportación establecer su capacidad para alcanzar un objetivo propuesto, es relevante mostrar su pertinencia en términos de percepción ciudadana.

Así, conectar una medida sugerida con elementos del esquema de necesidades y demandas ciudadanas fortalece su toma en consideración.

Para que esta variable se sustancie adecuadamente, quien elabora la propuesta necesita manejarse con fuentes de información secundaria de opinión pública, como pueden ser los estudios del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), o con bases de acceso público, como las suministradas por el Instituto Nacional de Estadística (INE). El redactor debería poder localizar, procesar y analizar datos relevantes.

En quinto lugar, tenemos la variable del alineamiento con entidades sociales. Se trata de establecer confluencias con las posiciones públicas de las organizaciones sociales de referencia en la materia específica que tratemos.

Apoyar las propuestas que se presenten en las ideas o reivindicaciones de organizaciones sociales notorias y reconocidas refuerza la capacidad de entrada de nuestra aportación, al quedar soportada por las posiciones de otras fuentes de autoridad y legitimidad pública de cara a los decisores.

Como es lógico, para concretar esta cuestión es necesario conocer el entramado asociativo que trabaja sobre el ámbito temático en el que se enmarca nuestra aportación.

La sexta cuestión para considerar es el refuerzo académico. Resulta de especial interés apoyar la aportación en estudios y análisis de referencia o en grupos de pensamiento influyentes.

Como es evidente, las aportaciones que cuentan con una base de respaldo académico se perciben como más fundamentadas. Además, en los apartados más expositivos y de diagnóstico, solidifican la argumentación.

Para emplear con pericia este elemento, hay que estar al día acerca de la producción académica y divulgativa relacionada con el ámbito temático de nuestra aportación.

En último lugar, encontramos la variable de proximidad mediática. El mecanismo conlleva concretar el contenido hasta acercarlo a los focos concretos y los ángulos específicos de atención por parte de los medios de comunicación. En consecuencia, el objetivo es tratar de insertar los planteamientos en las corrientes de opinión pública presentes en el debate.

La forma de aproximación a una realidad determinada admite ángulos diversos, desde su diagnóstico hasta el momento en que se defiende la idoneidad de una medida. Cuando optamos por aquel ángulo más desplegado desde los medios de comunicación y más neurálgico dentro de las corrientes de opinión establecidas, contamos con mayor capacidad para captar la atención y, por lo tanto, con mayores posibilidades de que una propuesta avance en su toma en consideración.

Para poder llevar a buen término una aportación que tome esta variable, es necesario conocer la agenda mediática y entender tanto las pautas a través de las que se construye como el modo en que impacta sobre la opinión pública.

1.2. Composición ordenada y solvente

Conforme a esta segunda categoría, se considera que las aportaciones han de estar debidamente formuladas en forma y fondo. Esta necesidad responde a un objetivo de credibilidad y también a un objetivo netamente práctico: asegurar la lectura y su fácil asimilación a través del orden expositivo.

A partir de este enfoque, la categoría indicada se sustancia en cuatro elementos:

En primer lugar, situamos la necesidad de incluir un análisis y definición precisa del problema, que se dibuja a partir de evidencias disponibles.

Una aportación ha de ir encaminada a solventar un problema o alcanzar una oportunidad, por lo que no ha de ser generalista o estar desconectada, sino que ha de resultar específica y mostrar una clara aportación instrumental. Para ello, la definición correcta y fundada de la situación sobre la que se desea intervenir es lo que ofrece carga persuasiva desde el punto de vista público e institucional.

Las habilidades y conocimientos que operan en este punto son la capacidad de análisis y diagnóstico y las nociones acerca de formulación de políticas públicas.

Tras la definición del problema, se plantea incorporar un diagnóstico valorativo equilibrado. Se trata de realizar una valoración acerca del problema expuesto, de modo que el nivel categórico de las afirmaciones resulte equilibrado con base en el análisis ofrecido.

El diagnóstico que emana de los datos y hechos constatables permite enmarcar y preparar al decisor para recibir la propuesta. En este sentido, si la fuerza de la valoración no encuentra un soporte de fuerza similar en los datos y hechos, su credibilidad y solvencia queda resentida.

Para que esta variable esté reflejada de manera correcta, el redactor debe disponer de nociones de técnica argumental.

En tercer lugar, las propuestas deben ser concretas, coherentes, conectadas y enfocadas.

La relación entre propuesta y problema, diagnóstico y solución, ha de ser nítida. Además, el foco ha de presentarse situando a los órganos de decisión y ejecución a los que correspondería adoptar o materializar una determinada acción pública.

Una propuesta desconectada del diagnóstico o que carezca de él es más débil, por muy evidente que este último pueda resultar. Así, una medida tiene que ser concreta y nítida para que no pueda confundirse con una mera reflexión, que en ningún caso tendrá cabida a ojos de un gestor de políticas públicas. Como forma de otorgar solidez y viabilidad, resulta de utilidad culminar la propuesta identificando a las unidades de las que dependería su materialización.

Para desarrollar eficazmente lo anterior, es necesario conocer el aparato administrativo y el marco de competencias, así como contar con conocimientos sobre formulación de políticas públicas.

En cuarto lugar, hablamos de una estructura identificable, que facilite la lectura y la comprensión y que diferencie entre análisis, diagnóstico y propuesta de solución.

La complejidad de un tema no ha de impedir la agilidad en la lectura de una aportación. Si el orden no es tal, será necesario más tiempo para la asimilación y se darán menores posibilidades de éxito.

Además, cuando una aportación mezcla elementos sin distinguir análisis, diagnóstico y propuesta (o cuando falta alguno de estos elementos), tampoco se diferencia lo objetivo de lo valorativo. Mientras que el análisis implica mostrar datos o pruebas empíricas aceptables sin incorporar valoraciones subjetivas, el diagnóstico sí ha de valorar los datos anteriores, de modo que el tercer punto, de propuesta, quede lo suficientemente enmarcado.

Dominar la técnica expositiva, de argumentación y narrativa es una cuestión necesaria para un desempeño aceptable en este punto.

1.3. Fortaleza narrativa

La fortaleza narrativa parte del lenguaje y la composición semántica. Su importancia radica en que afecta a la comprensión del lector, la credibilidad ante el decisor y el vigor persuasivo de una propuesta ante cualquier organismo evaluador.

La secuencia es simple: si un texto no se entiende con facilidad, no será debidamente atendido; si en él se incluyen afirmaciones gratuitas, no será respetado, y, si no resulta atractivo en el plano narrativo, será menos convincente.

A partir de las premisas anteriores, esta categoría se declina en cuatro variables:

La primera de ellas es la redacción clara y precisa. Es importante usar un lenguaje claro, evitar frases de excesiva longitud y subordinadas y reservar los términos técnicos solo para cuando de ellos dependa mantener la solvencia del texto.

Una aportación a un proceso de consulta en el que se determinan políticas públicas no ha de ser un tratado de reflexión, sino que, por el contrario, debe acercarse a la forma de una nota ejecutiva. La ausencia de claridad y un exceso de extensión innecesaria ejercen como un velo que oculta la propuesta y lo que motiva su realización.

El redactor deberá tener capacidad de redacción y resumen, criterios de prioridad de contenidos y estilo sencillo.

La segunda variable se refiere al rigor argumental, que en este caso consiste en fundamentar las afirmaciones realizadas de modo estadístico (cifras) o empírico (hechos constatados).

La importancia de este elemento es clara: una afirmación no soportada transmite ausencia de rigor y puede situar la aportación en el límite de la ocurrencia infundada o circunscrita a lugares comunes.

En este caso, el conocimiento de la técnica argumental será de nuevo una habilidad crucial.

En tercer lugar, situamos la presencia de *frame*/enmarcado, al considerarse de importancia que se ofrezca una determinada visión de la realidad a través de la incorporación de principios y valores de base amplia. Esto supone otorgar fondo y sentido general a una aportación,

de modo que se perciba como una propuesta que no solo responde a una cuestión específica, sino que forma parte de una causa, programa o línea de acción más amplia, conectada con el interés público tanto a nivel material como cultural o emocional.

Para trabajar con esta variable con calidad, el autor de la aportación debe saber aplicar, a nivel narrativo, la teoría de los marcos mentales.

En cuarto y último lugar, destacamos la inclusión de elementos base de comunicación pública. Consiste en la utilización de palabras clave con capacidad para activar ideas fuerza, de frases concluyentes con características de titular, de ejemplos y comparaciones relevantes con carga didáctica y de fragmentos de exposición estables de 20-25 palabras que resuman los apartados centrales del texto.

Hay que considerar que quienes leen, filtran y, en su caso, dan curso a una aportación no están exentos de los condicionantes que rigen la atención y, además, pueden verse sometidos a un efecto monotonía por la lectura de aportaciones abundantes. Para ello, asumir los criterios de comunicación pública que operan sobre la atención de audiencias redundante en la capacidad de entrada de una propuesta.

Para dar un desarrollo consistente a este elemento, además de un estilo de redacción pulido, es preciso manejar fundamentos de composición periodística y de técnica de comunicación pública general.

2. El formato de participación en la Comisión de Reconstrucción (a la luz de la eficacia)

A partir de la metodología expuesta en el apartado anterior, se someten a análisis las aportaciones recibidas y se mide la presencia o ausencia de cada una de las quince variables.

Los resultados se muestran en porcentaje de presencia de cada variable y se diferencia porcentaje sobre el total de las propuestas, porcentaje en las aportaciones de colectivos organizados y porcentaje en las aportaciones individuales, con el objeto de detectar las diferencias en el formato de participación entre unos y otros, de cara a establecer unas pautas de comportamiento para el «lobby ciudadano».

De nuestra observación podemos concluir que los ciudadanos se preocupan, dentro de sus problemas inmediatos, mayoritariamente por la reactivación económica, mientras que las organizaciones se centran más en sus ámbitos de especialización, con un porcentaje superior de propuestas sanitarias y de políticas sociales.

En lo que se refiere a la técnica, en general, los elementos que se echan más en falta tienen que ver con la conexión con la agenda social y el marco normativo ya existente, el respaldo social y académico de las propuestas realizadas y la falta de un diagnóstico valorativo equilibrado, y, como consecuencia de todo lo anterior, el rigor de las propuestas podría mejorar presentándose más bien como peticiones en beneficio propio, sin considerar el escenario existente, y sin un fundamento claro ni vinculación con el interés general. Podemos decir que el ejercicio de la participación durante este proceso pone de manifiesto las carencias de los distintos actores a la hora de participar de una manera óptima y lograr la eficacia buscada.

Pero las medias obtenidas ocultan un hallazgo más relevante, las enormes carencias de la participación individual, el «*lobby* ciudadano», y las grandes diferencias con la participación colectiva. Las propuestas colectivas triplican a las individuales en el uso de estos recursos, que buscan aumentar la influencia de la propuesta. Los puntos señalados anteriormente sobre el rigor argumental, relacionado con la ausencia de contexto social y normativo y la falta de respaldo, social y académico, de las propuestas, en el caso de las individuales, son prácticamente inexistentes (en el entorno del 2% en cada una de ellas). Junto a esto, se echa en falta un análisis y una definición precisa del problema que la propuesta pretende ayudar a resolver.

Las debilidades son muy similares en las propuestas de organizaciones y colectivos, pero la diferencia de las organizaciones que utilizan este tipo de técnicas de influencia es muy grande y, si en las individuales aparecen en dos de cada cien, en este caso se observan en tres de cada diez. Además, destaca la práctica unanimidad en la estructura o la redacción clara. Otros elementos, como la pertinencia y factibilidad, la vinculación objetiva con el interés ciudadano, el análisis del problema, la concreción de las propuestas o la utilización de un enmarcado favorable, aparecen en alrededor de la mitad de las propuestas de las organizaciones.

Tabla 2. Resultados del análisis de aportaciones

RESULTADOS DEL ANÁLISIS DE APORTACIONES				
<i>Variables</i>	% <i>Total</i>	% <i>Aportaciones de colectivos</i>	% <i>Aportaciones individuales</i>	<i>Diferencial</i>
1. Pertinencia, relevancia y factibilidad	27,8	57,1	18,5	38,7
2. Conexión con la agenda política	7,6	23,6	2,6	21
3. Contacto con la realidad legislativa, normativa y de políticas públicas	11	34,2	3,7	30,5
4. Vinculación objetiva con el interés ciudadano	26	45,3	19,8	25,5
5. Alineamiento con entidades sociales	9,7	32,3	2,6	29,7
6. Refuerzo académico	4,9	15,5	1,6	14
7. Proximidad mediática	18,1	36,6	12,2	24,6
8. Estructura identificable	40,9	67,1	32,6	34,5
9. Análisis y definición precisa del problema	11,5	36,6	3,5	33,1
10. Diagnóstico valorativo equilibrado	8,8	30,4	2	28,4
11. Propuestas concretas, coherentes, conectadas y enfocadas	33,4	53,4	27,1	26,3
12. Redacción clara y precisa	50,1	74,5	42,4	32,1
13. Rigor argumental	9,3	29,2	2,9	26,3
14. Presencia de <i>frame</i> /enmarcado	18	53,4	6,9	46,5
15. Inclusión de elementos base de comunicación pública	14,9	46	5,1	40,9
TOTAL	19,47	42,36	12,23	30,1

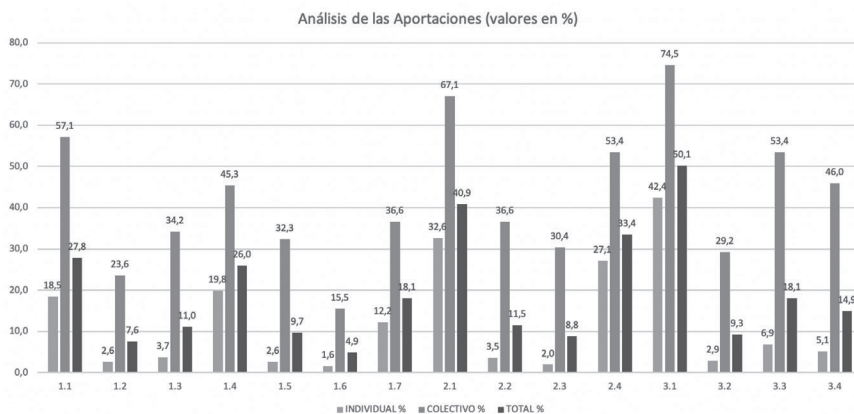


Gráfico 5. Análisis de las aportaciones

Como se puede comprobar en los datos ofrecidos, las propuestas enviadas están lejos de ajustarse al índice de eficacia establecido.

IV. CONCLUSIONES

En España, como en el resto del mundo, existe una preocupación creciente dentro de la institución parlamentaria por acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos para que, en algunos casos, puedan agregar sus contribuciones a los procesos parlamentarios.

Por eso, el Parlamento abierto en España, como concepto y evolución de la institución parlamentaria, implica un mayor impulso de las herramientas de participación ciudadana, sin confundir el impulso de la participación exclusivamente con el desarrollo de herramientas digitales. El Parlamento abierto, indudablemente, implica el uso de las TIC, pero la influencia de la tecnología sobre la participación va más allá de ir sumando herramientas digitales para participar. Por lo tanto, el avance del Parlamento abierto implica, necesariamente, el fomento de la participación, sea cual sea la forma en que se concrete. En esta línea, en los últimos tiempos han aumentado las demandas para perfeccionar las vías de participación de los ciudadanos en el Parlamento: centradas en mejorar las vías ya existentes, como la iniciativa legislativa popular, el derecho de petición ante las Cámaras y las comparecencias y audiencias, así como en establecer nuevos mecanismos, como foros deliberativos, intergrupos o institucionalizar las vías de colaboración con la sociedad civil (Rubio y Gonzalo, 2017).

La iniciativa estudiada supone un gran avance en las prácticas participativas del Congreso de los Diputados, un paso positivo hacia una mayor apertura de la Cámara a la participación ciudadana. Puede servir la valoración que, de este aspecto, realizaba su presidente, Patxi López, en la última sesión de la Comisión el 3 de julio de 2020, al señalar que había

que agradecer las más de mil aportaciones que han hecho los ciudadanos y las ciudadanas a través de nuestra web. Esto quiere decir que tenemos una ciudadanía muy viva que tiene ganas de implicarse en la cosa pública. Por lo tanto, solo tenemos que poner en marcha las herramientas para que lo haga⁵³.

⁵³ https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/DS/CO/DSCD-14-CO-124.PDF

En nuestra opinión, este proceso de participación ciudadana permite tener una experiencia real que va más allá de la teoría y, además, hace posible verificar que, si el tema tiene relevancia para la ciudadanía y se cuenta con las herramientas y la cobertura jurídica necesarias, la participación es exitosa.

En nuestra opinión, el éxito se debe, fundamentalmente, a que el objeto de la participación resultaba de enorme relevancia para el interés ciudadano, lo que ha provocado que los ciudadanos hayan pasado por encima de la escasez de información, de la falta de tiempo e, incluso, de las dificultades para intuir que sus propuestas podían ser tomadas en cuenta (dada la cercanía entre el plazo de envío y la presentación y votación de las conclusiones por parte de los grupos parlamentarios) a la hora de enviar sus aportaciones.

Con carácter general, la experiencia demuestra que, si el tema que se somete a un proceso participativo es relevante y consistente, va a suponer un fuerte incentivo para la participación. No podemos dejar de destacar algunas carencias importantes de este proceso, como la ausencia de mecanismos de seguimiento y respuesta de las aportaciones realizadas; la precariedad de los mecanismos de transparencia, sin un buscador que permitiera realizar búsquedas en las aportaciones recibidas; así como la ausencia de una devolución a la ciudadanía acerca de la aceptación o no de las propuestas recibidas (que debería haber realizado la propia Comisión). Todos estos elementos estaban ausentes de la experiencia analizada, probablemente por la precipitación en su puesta en marcha.

Además, a la vista de los resultados, podemos decir que la participación está abierta a todos, pero que, para ser efectiva, requiere una mejora en los formatos de presentación, en los contextos de las propuestas o en las fundamentaciones.

Como consecuencia del estudio de las propuestas enviadas, hemos podido obtener una tipología de la participación ciudadana parlamentaria, sabiendo que la observación de un solo proceso debería ser contrastada con otros nuevos. En consecuencia, podemos decir que existe una gran diferencia entre la participación espontánea de los particulares que, por lo general, no tienen en cuenta elementos técnicos para intentar que sus propuestas sean tomadas en cuenta, y la participación organizada, de mayor calidad técnica (desde el

punto de vista de la influencia), lo que denota un mayor grado de profesionalización de sus mecanismos de participación.

Esto se ve, por ejemplo, en el número de iniciativas incluidas en cada propuesta. Los ciudadanos participan de una forma más concreta, menos sistemática, incluyendo un número muy inferior de iniciativas en sus propuestas. Mientras que la respuesta de los grupos organizados es más sistemática, e incorpora un conjunto variado de iniciativas (habitualmente relacionadas con el tema de interés del grupo). A esto se suma el hecho de que, mientras los ciudadanos plantean iniciativas de manera plural, vinculadas a sus necesidades y experiencias vitales, los grupos concentran las mismas en su ámbito de interés. Cabe concluir, por tanto, que las organizaciones y grupos han demostrado tener una agenda propia de influencia, que los lleva a ser capaces de incluir distintas iniciativas en cada propuesta, lo que puede servir para ofrecer una visión más integral de los problemas y sus propuestas de solución.

La experiencia de la participación ciudadana en la Comisión de Reconstrucción ha mostrado que se puede combinar la democracia representativa con la colaboración ciudadana para obtener mejores resultados en términos de aportación de conocimiento. En este sentido, sobre la base de esta experiencia se puede avanzar para instaurar mecanismos que faciliten esa participación en la toma de decisiones, ya sea individualmente o fomentando el papel de las entidades intermedias entre el individuo y el Estado. Así, hay dos regulaciones de futuro que sería interesante abordar, por un lado, la del derecho de petición y, por otro, la de los grupos de presión.

Pero, junto a esto, y usando como guía de medida las pautas que hemos establecido, queda claro también que la influencia no es algo fácil de hacer para no profesionales de la gestión de asuntos públicos, el «lobby ciudadano», y que, para tratar de remediar estas diferencias, sería necesario un apoyo decidido de las instituciones parlamentarias para suplir estas carencias con medidas como mejorar la información y, quizás, la formación (guías, etc.) por parte de las instituciones que promueven procesos participativos. En este sentido, las pautas que se ofrecen en el artículo pueden servir de guía para la elaboración de aportaciones sólidas por parte de entidades sociales, organizaciones empresariales, colectivos ciudadanos y particulares,

si se mejora la conexión con el entorno de decisión e influencia, se cuida una composición ordenada y solvente y se les dota de una fortaleza narrativa.

En conclusión, o se acepta tácitamente que esta labor está solo al alcance de unos pocos, o bien, como sería deseable, se ponen al servicio de los ciudadanos los medios suficientes para que tanto un ciudadano individual como un colectivo no profesionalizado puedan ejercer influencia en un proceso de participación en políticas públicas, en igualdad de condiciones. Cuestión que requeriría, sin duda, la incorporación de estas exigencias en los Reglamentos parlamentarios, algo que han realizado ya algunos Parlamentos autonómicos y que viene demandando la doctrina de manera reiterada (Rubio y Gonzalo, 2017: 179; Aranda, 2017: 15; Tudela, 2020: 15).

Para lograrlo es necesario poner a disposición del participante información previa suficiente dentro de un sistema más amigable, que incluya sistemas de adhesión y devolución. Incorporando, además, mecanismos que permitan trazar el impacto de las aportaciones en el trabajo parlamentario, disponiendo de las herramientas tecnológicas adecuadas para canalizarlas, como una herramienta de gestión de información (buscador), a lo que habría que añadir la necesidad de que los que realizan aportaciones reciban respuesta acerca de la aceptación o no de las propuestas recibidas. Es necesario, en los procesos participativos, garantizar la denominada *huella normativa o legislativa*, que se refiere al compromiso necesario de la organización que inicia procesos participativos para atestiguar la trazabilidad futura de las propuestas en los resultados finales de la iniciativa objeto de las aportaciones.

No es un tema solamente tecnológico. Aunque en el caso estudiado la tecnología utilizada es muy básica, cabe señalar que un estudio comparativo de los sistemas tecnológicos implantados en otros procesos permite afirmar que la propia tecnología, en sí misma, está madura para acompañar de manera eficiente este tipo de técnicas.

Este mecanismo participativo y su experiencia de implementación pueden servir como modelo para articular futuros espacios de apertura parlamentaria en el parlamentarismo español. Las iniciativas de participación ciudadana deben tener en cuenta una serie de principios fundamentales (Navarro Méndez y Navarro Marchante, 2016: 169): 1) acceso sencillo; 2) necesaria identificación del usuario; 3)

moderación de la participación; 4) dan libertad a la hora de aportar ideas y opiniones; 5) los parlamentarios pueden participar en los debates; 6) las Cámaras seleccionan los asuntos que someten a la posibilidad de participación ciudadana; 7) se establece la obligación de realizar, por parte de la Cámara, un documento final que resuma las aportaciones realizadas y que sea trasladado a los parlamentarios, y 8) todo el proceso de participación digital es transparente y accesible a través de la web de la Cámara.

En conclusión, un Congreso inclusivo, responsable, transparente, accesible y receptivo es clave en la construcción de una sociedad democrática madura y en el fortalecimiento de la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas, además de favorecer una sociedad activa, informada y crítica.

BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, E. (2017). Parlamento abierto: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, pp. 13-43. <https://doi.org/10.18042/cepc/redc.111.01>
- CARFI, N. (2014). ¿De qué hablo cuando hablo de Parlamento Abierto? *Red Innova*. <<http://www.redinnova.com/2014/03/20/de-que-hablo-cuando-hablo-de-Parlamento-abierto>>
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2017). Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios. *Estudios de Deusto*, 2 (65), pp. 15-38.
- COLEMAN, S. y BLUMLER, J. G. (2009). *The internet and democratic citizenship: theory, practice and policy*. Cambridge University Press.
- FARIA, C. F. (2013). *El Parlamento abierto en la era de la Internet. ¿Puede el pueblo colaborar con el Legislativo en la elaboración de las leyes?* Centro de Documentación e Información de la Cámara de Diputados de Brasil.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2015). Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana. *Teoría y Realidad Constitucional*, 36, pp. 171-216.
- GONZALO ROZAS, M. Á. y CAVERO CANO, G. (2013). Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas. *Revista de las Cortes Generales*, (88), pp. 201-232. <https://doi.org/10.33426/rcg/2013/88/692>

- GONZALO ROZAS, M. Á. (2018). Parlamento y participación ciudadana. *Revista de las Cortes Generales*, (105), pp. 219-246. <https://doi.org/10.33426/rcg/2018/105/85>
- LESTON-BANDEIRA, C. (2012). Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the internet Era: The Portuguese Case. *Parliamentary Affairs*, 65, pp. 425-447.
- LLOP RIBALTA, M. D. (2012). Transparencia, acceso a la información pública y buen Gobierno en los parlamentos. *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 4, pp. 66-83.
- MANDELBAUM, A. y WISLOW, D. (2014). Definiendo el Parlamento abierto. En I. RAMOS VIELBA, M. Á. GONZALO y E. CAMPOS DOMÍNGUEZ (coords.), *Parlamentos abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. https://unmundosalvadorsoler.org/Files/avi/Impacto%20de%20la%20actividad%20parlamentaria%20en%20la%20lucha%20contra%20la%20pobreza_Fundacion%20Alternativas.pdf
- NAVARRO MÉNDEZ, J. I. y NAVARRO MARCHANTE, V. J. (2016) La participación ciudadana en los procedimientos de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la fatiga del Parlamento. *Asamblea Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 35, pp. 149-174.
- OCDE. (2017). *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto*. OCDE.
- PARLAMERICAS. (2018). *¿Qué es el parlamento abierto?* ParlAmericas. http://parlamericas.org/uploads/documents/Brochure_OPN_SPA.pdf
- RUBIO, R. y GONZALO, M. Á. (2017). Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos? En M. PÉREZ-MONEO y J. VINTRÓ I CASTELLS (coords.), *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas* (pp. 145-179). Congreso de los Diputados.
- RUBIO, R. y GONZALO, M. Á. (2020). Presencialidad y excepcionalidad en el Parlamento en tiempos de pandemia global. En J. V. MESEGUER SÁNCHEZ y J. M. RENU VILAMALA (dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia* (pp. 73-94). Thomson-Reuters/Aranzadi.
- RUBIO, R. y VELA, R. (2017). *Parlamento abierto: el parlamento del siglo XXI*. UOC.
- RUBIO, R. y VELA, R. (2017b). *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas: 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- TUDELA ARANDA, J. (2002). Parlamento y nuevas tecnologías. En F. PAU I VALL (coord.), *El Parlamento del siglo XXI* (pp. 105-155). Tecnos.

- TUDELA ARANDA, J. (2020). Parlamento y crisis sanitaria. Reflexiones preliminares. *El Parlamento ante la Covid-19. Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 8, pp. 6-17.
- VELA NAVARRO-RUBIO, R. (2020). La adaptación de los parlamentos autonómicos a la crisis del Covid-19. En J. V. MESEGUER SÁNCHEZ y J. M. RENIU VILAMALA (dirs.), *¿Política confinada? Nuevas tecnologías y toma de decisiones en un contexto de pandemia* (pp. 95-129). Thompson-Reuters/Aranzadi.
- WHITE HOUSE, THE. (2009). *Transparency and Open Government. Memorandum for the heads of executive departments and agencies*. The White House. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>