

UNIVERSIDAD DE LEÓN



FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO

TESIS DOCTORAL

**La integración de nuevas fórmulas de
participación en la democracia representativa
contemporánea**

Autora: **M^a Nieves Alonso García**

Directora: **Dra. M^a Esther Seijas Villadangos**

Tutor: **Dr. Miguel Díaz y García-Conlledo**

León, 2018

UNIVERSIDAD DE LEÓN



FACULTAD DE DERECHO

Tesis Doctoral presentada por Dña. M^a Nieves Alonso García para optar al grado de Doctora en Derecho por la Universidad de León bajo la dirección de la Dra. M^a Esther Seijas Villadangos

León, 2018

*A mi padre y a Carlos,
tu renacer y tu nacimiento,
vuestra ternura, cariño y apoyo,
han sido la luz que me ha guiado en este camino*

ÍNDICE

ABREVIATURAS	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
INTRODUCCIÓN	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO	; Error! Marcador no definido.
2. OBJETO Y ESTRUCTURA QUE PRESIDEN LA INVESTIGACIÓN .	; Error! Marcador no definido.
3. METODOLOGÍA EMPLEADA Y SU IMBRICACIÓN CON LOS OBJETIVOS TRAZADOS	; Error! Marcador no definido.
APROXIMACIÓN TEÓRICA A LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: BALANCE DE SU DESARROLLO HISTÓRICO	; ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
I. CUESTIONES PRELIMINARES: EL SIGNIFICADO DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA	; Error! Marcador no definido.
1. RELACIÓN ENTRE REPRESENTANTES Y REPRESENTADOS	; Error! Marcador no definido.
2. ¿QUIÉN NOS REPRESENTA?: UNA REFLEXIÓN DESDE LA TEORÍA DE LAS ÉLITES	; Error! Marcador no definido.
3. LA CONTRADICCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA: UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA	; Error! Marcador no definido.
II. RASTREANDO EL ORIGEN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA: EL PARLAMENTARISMO;	Error! Marcador no definido.
1. INTRODUCCIÓN: FUERO DE LEÓN DE 1117;	Error! Marcador no definido.
2. LAS CORTES DE LEÓN DE 1188.....	; Error! Marcador no definido.
2.1. CONTEXTO PERSONAL: LA FIGURA DEL REY ALFONSO IX	; Error! Marcador no definido.
2.2. CONTEXTO HISTÓRICO: UNA VISIÓN SOCIOECONÓMICA Y POLÍTICA EN TORNO A LA CELEBRACIÓN DE LA CURIA	; Error! Marcador no definido.
2.3. CONSIDERACIONES EN TORNO A LA DETERMINACIÓN DE SU FECHA DE CELEBRACIÓN	; Error! Marcador no definido.
2.4. EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS: LOS OBJETIVOS DE LA CONVOCATORIA DE 1188	; Error! Marcador no definido.
2.5. CARACTERÍSTICAS FORMALES DE LAS CORTES DE LEÓN DE 1188: LA PARTICIPACIÓN DEL PUEBLO EN LAS DECISIONES POLÍTICAS COMO ORIGEN DEL PARLAMENTARISMO.....	; Error! Marcador no definido.
3. COMPILACIÓN HISTÓRICA DEL RÉGIMEN REPRESENTATIVO EN ESPAÑA	; Error! Marcador no definido.
3.1 LAS CORTES DE CASTILLA (1188-1520);	Error! Marcador no definido.
3.2. LAS CORTES DE CASTILLA (1520-1665);	Error! Marcador no definido.
3.3. LOS PARLAMENTOS EN EL PERÍODO DE LA ILUSTRACIÓN: HISTORIA VS. TEORIZACIÓN.....	; Error! Marcador no definido.

- 3.4. LAS CORTES EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL (1808-1978)..... **¡Error! Marcador no definido.**
- A. LA CONSTITUCIÓN DE 1808..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. LA CONSTITUCIÓN DE 1812..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - C. EL ESTATUTO REAL DE 1834..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - D. LA CONSTITUCIÓN DE 1837..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - E. LA CONSTITUCIÓN DE 1845 **¡Error! Marcador no definido.**
 - F. LA CONSTITUCIÓN NONNATA DE 1856;**¡Error! Marcador no definido.**
 - G. LA CONSTITUCIÓN DE 1869..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - H. LA CONSTITUCIÓN DE 1876..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - I. LA CONSTITUCIÓN DE 1931 **¡Error! Marcador no definido.**
 - J. LAS CORTES FRANQUISTAS..... **¡Error! Marcador no definido.**
- III. PARLAMENTARISMO Y CONSTITUCIÓN DE 1978..... **¡Error! Marcador no definido.**
- 1. TEORÍA ACTUAL DEL PARLAMENTARISMO EN ESPAÑA**¡Error! Marcador no definido.**
 - A. CONTEXTUALIZACIÓN **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. LA CULTURA PARLAMENTARIA ESPAÑOLA;**¡Error! Marcador no definido.**
 - 2. TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA EN SEDE DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. EL DERECHO FUNDAMENTAL DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA: EL ARTÍCULO 23 CE **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EX ARTÍCULO 9.2 CE: LOS DERECHOS ESTATUTARIOS **¡Error! Marcador no definido.**
 - 3. LA PARADOJA REPRESENTATIVA/DIRECTA BAJO LA PERSPECTIVA DE LOS ORÍGENES DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.....**¡Error! Marcador no definido.**
 - A. BREVE REFERENCIA AL ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LA DEMOCRACIA DIRECTA **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN COMO BASAMENTO PARA LA REAPERTURA DEL DEBATE ENTRE LAS FORMAS DE DEMOCRACIA..... **¡Error! Marcador no definido.**
- LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y SU IMPLICACIÓN EN EL DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA **¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.**
- I. OBSERVACIONES PREVIAS **¡Error! Marcador no definido.**
 - II. DEMOCRACIA PARTICIPATIVA VS. DEMOCRACIA DIRECTA **¡Error! Marcador no definido.**
 - 1. DEFINICIÓN DOCTRINAL..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - 2. CONSTRUCCIÓN JURISPRUDENCIAL..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - III. DESARROLLO DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA **¡Error! Marcador no definido.**
 - 1. FORMALIZACIÓN DE MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN**¡Error! Marcador no definido.**
 - 1.1 LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN EN EL CONSTITUCIONALISMO HISTÓRICO ESPAÑOL;**¡Error! Marcador no definido.**

- 1.2. ANTECEDENTES DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978; **Error! Marcador no definido.**
- A. LO QUE PUDO HABER SIDO: LOS DEBATES PARLAMENTARIOS **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. EL RESULTADO FINAL: LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978; **Error! Marcador no definido.**
 - a) Clasificación de los mecanismos de participación previstos en la Constitución Española de 1978..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - b) Breve referencia a la figura del concejo abierto..... **¡Error! Marcador no definido.**
2. LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR **¡Error! Marcador no definido.**
- 2.1 REGULACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR. **¡Error! Marcador no definido.**
 - 2.2. PROCEDIMIENTO DE TRAMITACIÓN **¡Error! Marcador no definido.**
 - 2.3. BREVE REFERENCIA A LA INICIATIVA LEGISLATIVA POPULAR AUTONÓMICA **¡Error! Marcador no definido.**
 - 2.4. LA INICIATIVA CIUDADANA EUROPEA; **Error! Marcador no definido.**
3. EL REFERÉNDUM..... **¡Error! Marcador no definido.**
- 3.1. TEORÍA DEL REFERÉNDUM **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. SOMBRAS DE LA FIGURA DEL REFERÉNDUM; **Error! Marcador no definido.**
 - B. LUCES DE LA FIGURA DEL REFERÉNDUM; **Error! Marcador no definido.**
 - 3.2. ELEMENTOS DEL REFERÉNDUM **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. AUTORIZACIÓN..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. GARANTÍAS **¡Error! Marcador no definido.**
 - a) Garantías procesales **¡Error! Marcador no definido.**
 - b) La pregunta **¡Error! Marcador no definido.**
 - c) Quorum y porcentaje de votos **¡Error! Marcador no definido.**
 - C. CAMPAÑA **¡Error! Marcador no definido.**
 - D. EFECTOS **¡Error! Marcador no definido.**
 - 3.3 TIPOLOGÍA DEL REFERÉNDUM EN EL CONSTITUCIONALISMO ESPAÑOL..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. REGULACIÓN DEL REFERÉNDUM CONSULTIVO..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - a) Marco jurídico **¡Error! Marcador no definido.**
 - b) Procedimiento **¡Error! Marcador no definido.**
 - c) Objeto..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - d) Resultado **¡Error! Marcador no definido.**
 - e) Consecuencia jurídica **¡Error! Marcador no definido.**
 - f) El referéndum consultivo en la práctica ... **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO..... **¡Error! Marcador no definido.**

C. LA DISTINCIÓN GÉNERO-ESPECIE: LAS CONSULTAS POPULARES.....	¡Error! Marcador no definido.
D. REGULACIÓN ESTATUTARIA DE LAS CONSULTAS POPULARES	¡Error! Marcador no definido.
a) Concepto y tipología	¡Error! Marcador no definido.
b) Sujeto activo	¡Error! Marcador no definido.
c) Objeto de la convocatoria	¡Error! Marcador no definido.
d) Sujeto pasivo.....	¡Error! Marcador no definido.
e) Habilitación competencial	¡Error! Marcador no definido.
f) Condicionantes	¡Error! Marcador no definido.
3.4. EL REFERÉNDUM PARA LA RATIFICACIÓN DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL.....	¡Error! Marcador no definido.
3.5. EXPERIENCIAS FORÁNEAS	¡Error! Marcador no definido.
A. EL REFERÉNDUM EN EL CONTEXTO EUROPEO;	¡Error! Marcador no definido.
B. EL MODELO QUEBEQUÉS	¡Error! Marcador no definido.
C. EL REFERÉNDUM SOBRE LA INDEPENDENCIA DE ESCOCIA	¡Error! Marcador no definido.
3.6. EL REFERÉNDUM AUTONÓMICO DE CARÁCTER INDEPENDENTISTA	¡Error! Marcador no definido.
A. EL INTENTO FALLIDO DEL PAÍS VASCO;	¡Error! Marcador no definido.
B. LOS ANHELOS DE CATALUÑA.....	¡Error! Marcador no definido.
a) Marco introductorio.....	¡Error! Marcador no definido.
b) El iter de la cuestión catalana tras la STC 31/2010..	¡Error! Marcador no definido.
c) “La era Puigdemont”	¡Error! Marcador no definido.
C. MÁS ALLÁ DE LOS REFERÉNDUMS INDEPENDENTISTAS: LA PRETENSIÓN FRUSTRADA DE LA COMUNIDAD CANARIA	¡Error! Marcador no definido.
4. LA CONTINUIDAD DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	¡Error! Marcador no definido.
4.1. COMPARENCIAS PARLAMENTARIAS Y AUDIENCIA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO	¡Error! Marcador no definido.
A. ÁMBITO ESTATAL	¡Error! Marcador no definido.
B. ÁMBITO AUTONÓMICO	¡Error! Marcador no definido.
4.2. OTRAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA	¡Error! Marcador no definido.
5. LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN EL CONTROL PARLAMENTARIO	¡Error! Marcador no definido.
5.1. PREGUNTAS DE INICIATIVA CIUDADANA;	¡Error! Marcador no definido.
5.2. DERECHO DE PETICIÓN	¡Error! Marcador no definido.
LECTURA POLÍTICA CONTEMPORÁNEA DE LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

- I. PROLEGÓMENO **¡Error! Marcador no definido.**
- II. LA CRISIS DE LA REPRESENTACIÓN EN EL PARLAMENTO ESPAÑOL: PRINCIPALES FACTORES **¡Error! Marcador no definido.**
 - 1. OBSERVACIONES PREVIAS..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - 2. EL GOBIERNO DE LOS PARTIDOS: LA POLITIZACIÓN DE LA INSTITUCIÓN PARLAMENTARIA **¡Error! Marcador no definido.**
 - 3. LA PREEMINENCIA DEL PODER EJECUTIVO: EL PRESIDENCIALISMO ENCUBIERTO **¡Error! Marcador no definido.**
- III. LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO: LOS DÉFICITS EN SU APLICACIÓN **¡Error! Marcador no definido.**
 - 1. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: EL “ALMA MATER” DEL PARLAMENTO **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. EL DIFUMINADO DE LA FUNCIÓN LEGISLATIVA: EL RECURSO INDISCRIMINADO A LA FIGURA DEL DECRETO LEY**¡Error! Marcador no definido.**
 - C. LÍNEAS DE EVOLUCIÓN Y VÍAS ALTERNATIVAS.....**¡Error! Marcador no definido.**
 - 2. FUNCIÓN DE CONTROL..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. MAYORÍA PARLAMENTARIA VS. MINORÍA: EL ABOCAMIENTO A UNA FUNCIÓN VACÍA..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. EL CONTROL DEL GOBIERNO EN FUNCIONES: “315 DÍAS DE REFLEXIÓN” **¡Error! Marcador no definido.**
 - C. APERTURA DEL CONTROL A LA CIUDADANÍA;**¡Error! Marcador no definido.**
 - 3. LA FUNCIÓN DE REPRESENTACIÓN **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. LA TRANSMISIÓN REPRESENTATIVA DEL PODER.....**¡Error! Marcador no definido.**
 - B. BREVE APROXIMACIÓN A LA CONTROVERTIDA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL **¡Error! Marcador no definido.**
 - C. PROPUESTAS DE REFORMA **¡Error! Marcador no definido.**
 - 4. FUNCIÓN DELIBERATIVA..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. LA RECUPERACIÓN DE LA FUNCIÓN DELIBERATIVA: EL DEBATE COMO ESENCIA DEL PARLAMENTO;**¡Error! Marcador no definido.**
 - B. DIALOGO, DEBATE Y DELIBERACIÓN;**¡Error! Marcador no definido.**
 - 5. LA FUNCIÓN DE PUBLIFICACIÓN..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. EL DEBER DE HACER PÚBLICO LO QUE DEBE SER PÚBLICO **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. LAS FUNCIONES Y DISFUNCIONES DEL PARLAMENTO EN LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN **¡Error! Marcador no definido.**
 - C. HACIA LA UTILIZACIÓN POSITIVA DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN **¡Error! Marcador no definido.**
 - 6. FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN Y COMPOSICIÓN DE LAS IDEAS E INTERESES PLURALES DE LA SOCIEDAD... **¡Error! Marcador no definido.**
 - A. LA FUNCIÓN DE INTEGRACIÓN: LA CONSECUICIÓN DE COMPROMISOS..... **¡Error! Marcador no definido.**
 - B. EL MONOPOLIO DE LA MAYORÍA: APERTURA DEL DEBATE **¡Error! Marcador no definido.**

7. FUNCIÓN DE MAGISTERIO O DE ORIENTACIÓN Y LIDERAZGO	¡Error! Marcador no definido.
A. LA EJEMPLARIDAD DEL PARLAMENTO;	¡Error! Marcador no definido.
B. LA “PARLAMENTARIZACIÓN DE LA OPINIÓN PÚBLICA: EL CIUDADANO COMO SUJETO INFORMADO Y CRÍTICO	¡Error! Marcador no definido.
C. RETO INSTRUCTOR	¡Error! Marcador no definido.
IV. PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE INCORPORACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA REPRESENTACIÓN PARLAMENTARIA	¡Error! Marcador no definido.
1. NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN	¡Error! Marcador no definido.
A. CONVENCIONES CONSTITUCIONALES;	¡Error! Marcador no definido.
B. REFERÉNDUM REVOCATORIO	¡Error! Marcador no definido.
C. LA ERA DIGITAL Y SU INFLUENCIA EN LAS NUEVAS VÍAS DE PARTICIPACIÓN	¡Error! Marcador no definido.
2. NUEVAS PROPUESTAS DE DEMOCRACIA PARLAMENTARIA ...;	¡Error! Marcador no definido.
A. PROPUESTA DE UN MODELO HÍBRIDO PARLAMENTARIO / PRESIDENCIAL	¡Error! Marcador no definido.
B. BASES TECNOCRÁTICAS DE LA PROPUESTA;	¡Error! Marcador no definido.
CONCLUSIONES Y REFLEXIÓN FINAL;	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
BIBLIOGRAFÍA	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.
ANEXOS	¡ERROR! MARCADOR NO DEFINIDO.

ABREVIATURAS

AP	Audiencia Provincial
AA.VV.	Autores Varios
art.	Artículo
Aut.	Autor
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOAR	Boletín Oficial de la Asamblea Regional de Murcia
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales
BOCL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOIC	Boletín Oficial de las Islas Canarias
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BOJGPA	Boletín Oficial de la Junta General del Principado de Asturias
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPC	Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPAN	Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía
BOPCN	Boletín Oficial del Parlamento de Canarias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
CIS	Centro de Investigaciones Sociológicas
Cfr.	Confróntese
Coord.	Coordinador
Coords.	Coordinadores
Dir.	Director
Dirs.	Directores
DO	Diario Oficial

DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
DOCV	Diario Oficial de la Comunidad Valenciana
Ed.	Editor
Eds.	Editores
ed.	edición
etc.	Etcétera
Ibidem.	En el mismo lugar
Ídem	Lo mismo
INE	Instituto Nacional de Estadística
INJUVE	Instituto de la Juventud
LOMCE	Ley Orgánica para la mejora de la calidad educativa
núm.	Número
op. cit.	opus citatum
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
pág.	Página
págs.	Páginas
RD	Real Decreto
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
ss.	siguientes
STEDH	Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TIC'S	Tecnologías de la Información y la Comunicación
TJCE	Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
v. gr.	verbi gratia
Vid.	Vide
Vol.	Volumen

INTRODUCCIÓN

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO

El parlamentarismo, que pivota en torno a un órgano colegiado, elegido por el pueblo, es la esencia de la democracia. En palabras de Kelsen “la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la sociedad presente”. La esencialidad de los Parlamentos será el eje central de la presente contribución, que nos obligará a disertar acerca del origen de los mismos y de su evolución de la mano de la conciliación con novedosas fórmulas de participación ciudadana.

El Parlamento se erige en el ‘santuario’ de la participación ciudadana. Concepción que avala, en primer lugar, la Constitución en su artículo 66 al afirmar que “las Cortes Generales representan al pueblo español”. Del mismo modo, los Estatutos de Autonomía acogen literalmente esta formulación al aludir que sus Asambleas “representan al pueblo” de la Comunidad Autónoma.

La democracia constitucional sólo puede articularse a través de la representación, nada impide, sin embargo, que sea complementada, aunque nunca substituida, con algunas instituciones de democracia directa o participativa, como excepción a la regla general de la democracia representativa. Adquiere especial notoriedad en la actual coyuntura política la figura del referéndum vinculada fundamentalmente a la reivindicación de una consulta en la que se plantee la secesión e independencia de una parte del Estado.

La profunda crisis económica y la consecuente puesta en peligro de algunos de los logros del Estado de bienestar son el caldo de cultivo perfecto para aumentar la distancia entre los ciudadanos y el poder político. La afectación de los derechos contribuye a poner en cuestión el Estado Social y a manifestar las limitaciones que afectaban a nuestro Estado de Derecho.

La aparente desconexión entre el pueblo como legitimador de la representación y los representantes tuvo su principal manifestación social a través del 15M en España con el lema “no nos representan”. Asimismo, la debilitación de los partidos políticos tradicionales y el surgimiento de nuevos partidos y movimientos ciudadanos que se oponen al sistema, accediendo a sus instituciones desde las que reivindican cambios y el completo desguace de lo viejo por algo nuevo, son reflejo de la crisis institucional, del malestar o la fatiga democrática en que se encuentra inmersa España fundamentalmente desde la recesión económica surgida en 2008.

Será, fundamentalmente, España el espacio físico de nuestras reflexiones, sin que ello sea óbice para realizar referencias de naturaleza comparativa.

La institución parlamentaria es el eje en torno al cual gira la crisis de la representación. Desde una reflexión crítica, dos son las cuestiones que pueden considerarse como más expresivas del deterioro del funcionamiento del Parlamento y de su posición en el entramado institucional. Por una parte, el progresivo difuminado de las funciones parlamentarias. Por otra, la crisis de la representación en sí misma considerada. Desde la primera, se puede afirmar que el Parlamento ha sufrido una verdadera expropiación de sus funciones. Desde la segunda, se cuestiona la representatividad de unas cámaras en donde el protagonismo exclusivo y excluyente de los partidos políticos, fenómeno que se ha denominado “el gobierno de los partidos” desemboca en la politización de la institución parlamentaria. En este cuestionamiento de la representatividad del Parlamento, influye también la escasa consideración que se tiene de los temas que se debaten. Es, asimismo, nota característica de nuestro sistema parlamentario la preponderancia que adquiere el Ejecutivo que va acumulando funciones y tareas de las que desposee al poder legislativo, como si el monopolio de la política terminara “soldando” los poderes que tanto costó separar.

2. OBJETO Y ESTRUCTURA QUE PRESIDEN LA INVESTIGACIÓN

Un referente temporal será el hilo conductor de esta reflexión, partiendo retrospectivamente de revivir los orígenes del parlamentarismo, para afianzar desde una perspectiva sincrónica las tensiones del Parlamento actual inmerso en un mundo de multiparlamentarismo global y apuntar algunas propuestas con vocación prospectiva que nos podrán ilustrar sobre el devenir de futuros Parlamentos.

Lo imprescindible del Parlamento se fundamenta en que es el órgano que provee de legitimación al gobierno, a la vez que sirve para su control. El Parlamento, refleja y garantiza el pluralismo social, geográfico, económico, pero sobre todo político. Es esa base social heterogénea a la que contribuye a integrar, consiguiendo una ficticia comunidad de intereses.

En aras de cumplir este objetivo, esta tesis se divide en tres grandes capítulos caracterizados por su transversalidad estando, íntimamente conectados e interrelacionados entre sí.

El primero de los capítulos se iniciará con una aproximación histórica y teórico-clásica a la democracia representativa, a través de la conceptualización de la representación, su desarrollo histórico y una consideración sobre los actores responsables de la misma desde las teorías clásicas de las élites, para introducir a tenor de las mismas una especulación sobre el papel de éstas en la actualidad.

En el afán de conocer nuestro presente, es conveniente incorporar un repaso histórico de los principales hitos de la historia del parlamentarismo. En este recorrido será clave la declaración de la UNESCO del 18 de junio del año 2013 conforme a la cual los Decreta de León de 1188 constituyen la “manifestación documental más antigua del sistema parlamentario europeo”.

El carácter único de los Decreta de 1188 puede desprenderse a través de dos elementos: un elemento formal que se refiere a la presencia de representantes del pueblo en la Curia y una perspectiva material/sustancial, a partir de la cual se puede identificar los precedentes del constitucionalismo actual. A partir de esta perspectiva, y por su semejanza con las prácticas modernas de representación parlamentaria, podría considerarse que los Decreta de 1188 poseen un patrimonio constitucional.

Como continuidad a las Cortes de León de 1188, se realizará un somero repaso que abarcará en primer lugar, el estudio de las Cortes de Castilla desde la evolución de lo que será un órgano legislativo y representativo en el período comprendido entre 1188 y 1665, momento en el que se procederá al análisis del parlamentarismo en la Ilustración desde una perspectiva histórica y desde la teoría política. Este repaso culminará con una atención al sistema de Cortes previsto en las Constituciones históricas a fin de conocer el pasado en aras de mejorar el presente y replantear el futuro.

Un breve recorrido por las Constituciones históricas pondrá de manifiesto la evolución del sistema de Cortes a lo largo del tiempo y la adaptación del mismo al devenir histórico y al contexto político. Este recorrido constituirá el basamento sobre el que descansará el planteamiento de nuevas funciones del Parlamento en nuestra era.

En el segundo de los capítulos proponemos un análisis de los mecanismos de participación vigentes en nuestro ordenamiento jurídico a fin de plantear una reflexión acerca de la introducción de reformas legislativas para asegurar una participación de los ciudadanos viable y compatible en una democracia esencialmente representativa.

En este estudio tendrá una especial incidencia el análisis de la figura del referéndum. La distinción jurisprudencial entre referéndum y consultas populares hace preciso el deslinde en su estudio. En primer lugar, se abordará el análisis del referéndum consultivo previsto en el artículo 92 de nuestra Carta Magna, seguido de una referencia a

los referéndums autonómicos, fundamentalmente vinculados al acceso a la autonomía y a la reforma de sus Estatutos, para centrarnos en tercer lugar en la regulación estatutaria de las consultas populares que se enmarcan en la promoción del derecho estatutario de participación, que adquiere un especial impulso tras las reformas estatutarias del año 2006. Este punto culminará con una referencia a otra de las tipologías de referéndums presentes en nuestro ordenamiento jurídico, el referéndum para la ratificación de la reforma constitucional.

Será especialmente significativo hacer alusión dentro del marco de la institución referendaria a los referéndums vinculados con el proceso de construcción europea fundamentalmente por dos razones. Una de ellas de especial interés en la actualidad, la eventual salida del Reino Unido de la Unión Europea en el marco denominado “Brexit”, y la segunda por ser una de las causas que motivó el segundo y último referéndum consultivo que se celebró en nuestro país conforme al artículo 92 de la Carta Magna.

La actual coyuntura política marcada por los anhelos independentistas de un sector de la política catalana, es la clave que nos conduce a recurrir a modelos del derecho comparado, y en concreto al quebequés, el cual se presenta como un relevante patrón en la búsqueda de un equilibrio constitucional en su esfuerzo por producir la integración de la diversidad, y a las pautas seguidas por el referéndum de independencia de Escocia.

En el marco autonómico son especialmente complejas aquellas consultas que han orientado su carácter hacia pretensiones secesionistas. Desde tesis independentistas, se ha planteado el referéndum como mejor forma de resolver las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas de País Vasco y con mayor virulencia, Cataluña. En nuestra Constitución no existe una cláusula de secesión, entendida como principio de autodeterminación, sino que se reconoce que la soberanía reside en el pueblo español, negando así la posibilidad de soberanías regionales.

El punto de inflexión en este particular vino determinado por la Comunidad Autónoma vasca tras el intento fallido del lehendakari Ibarretxe en 2003 de formular una propuesta independentista para el pueblo vasco fundamentada en el derecho de autodeterminación de los pueblos. Este conflicto se afrontó en la STC 103/2008, de 11 de septiembre, cuyo argumento central pivota en torno a la necesaria autorización estatal para la celebración de referéndums autonómicos, que se convertirá en un hito para los futuros intentos de consultas secesionistas.

Uno de los conflictos territoriales recurrente y dominante en España en los últimos años y, especialmente, tras la última reforma estatutaria, nos remite a Cataluña. Se llevará a cabo una somera revisión del mismo, en la que se analizará el *iter* de la cuestión catalana tras la STC 31/2010 para culminar con la era Puigdemont, marcada por el avance de la causa independentista y los graves ataques al Estado de Derecho.

El punto álgido de esta conflictividad territorial se puede datar en el otoño de 2017, donde tras la aprobación de las Leyes 19/2017, de 6 de septiembre, del referéndum de autodeterminación y la Ley 20/2017, de 8 de septiembre, de transitoriedad jurídica y fundacional de la República catalana, tuvo lugar el 1 de octubre de 2017 un intento esperpéntico de celebrar un referéndum secesionista que supuso la activación del artículo 155 CE.

Asimismo, y lejos del carácter independentista se celebró una consulta en la Comunidad canaria en 2014, a resultas de reivindicar el turismo como eje prioritario de la economía canaria frente a la incidencia en su territorio de prospecciones en busca de gas y petróleo. El Tribunal Constitucional se ocupó de la misma en la Sentencia 137/2015 de 11 de junio.

Como punto final a este capítulo se hará una referencia a la participación de los ciudadanos en el Parlamento tanto en el procedimiento legislativo, a través de las

comparecencias parlamentarias y audiencias, como en el control parlamentario mediante las preguntas de iniciativa ciudadana y el derecho de petición, haciendo hincapié en el necesario aprovechamiento de las nuevas tecnologías para abrir instrumentos de participación pública a los ciudadanos.

En la tercera parte de esta tesis doctoral, y como continuidad a nuestro estudio de la democracia representativa, se plantea una realidad incuestionable: hoy en día la imagen del Parlamento sufre un menoscabo por la existencia de unos ciudadanos que no se sienten representados y demandan actuar directamente, suponiendo la merma de las bases que sustentan la democracia cuyo quebradizo equilibrio se sostiene gracias al armazón representativo del Estado.

Ante este contexto político caracterizado por la desafección de la ciudadanía y el surgimiento de reivindicaciones de una mayor participación de los ciudadanos en la vida política, desde una aptitud de pesimismo constructivo, trataremos de desgranar dos convicciones fundamentales. La primera, el carácter irrenunciable de la democracia representativa y de la articulación de la misma en torno a la institución del Parlamento. La segunda, la necesidad de adecuar las funciones que tradicionalmente se le han atribuido (legislar, controlar y aprobar los presupuestos) a un nuevo contexto en el que se exige la acomodación de las mismas a los nuevos retos y demandas de los ciudadanos, a la vez que las provenientes de otras entidades diferentes, y la introducción de modernas tareas, bien ancilares de las anteriores –como la incorporación de las nuevas tecnologías a la potenciación de la participación- o funciones *ex novo*, como la función integradora y la pedagógica.

Este último capítulo supone la culminación del análisis del desarrollo histórico del parlamentarismo iniciado con la referencia al reconocimiento por la UNESCO en el año 2013 de los “Decreta” de León de 1188 como el corpus documental que contiene la

manifestación, constatada hasta el presente, más antigua al sistema parlamentario europeo y que se plasmó en su inclusión en el Registro de la Memoria del Mundo.

La crisis del Parlamento y del parlamentarismo, nos llevará a efectuar una revisión de las funciones desempeñadas por la institución parlamentaria, evidenciando en cada una de ellas las potenciales disfunciones que agrupadas confluyen en esa crisis del parlamentarismo. La apelación al reforzamiento y a la recuperación de las funciones esenciales de los parlamentos se prolongará a través de referenciar la necesaria actualización de la concepción del control, incluso con destinatarios en funciones y de redefinir tales actuaciones funcionales cuando las bases representativas están fragmentadas y predisuestas al bloqueo institucional; la degradación procedimental y formal de la función legislativa marcada por una coyuntura económica y política que fundamenta el recurso indiscriminado a la figura normativa del decreto-ley; la apuesta por contribuir a una ciudadanía que se sienta representada en la institución parlamentaria como elemento legitimador del sistema y la recuperación de la deliberación como esencia de la función parlamentaria.

En esta misma línea se harán propuestas de *lege ferenda* vinculadas a los principales problemas a los que se enfrenta nuestro país. Se planteará la incorporación de nuevas vías de participación compatibles con la democracia representativa fundamentalmente vinculadas con la era digital, la reforma de los instrumentos de participación previstos en la Constitución Española, la incorporación de mecanismos trasladados desde el derecho comparado como las Convenciones Constitucionales.

Desde la preocupación subyacente de recurrir a estrategias participativas para resolver los principales conflictos de un Estado, en nuestro caso la organización territorial, se propondrá el recurso como instrumento potencial las convenciones constitucionales o asambleas de ciudadanos, cuya virtualidad también se extrapolará al

impulso de reformas normativas e incluso su consideración a los efectos de las posibles reformas constitucionales.

En segundo lugar y como consecuencia del deslizamiento en la práctica de nuestro parlamentarismo hacia una especie de presidencialismo, difícil de sostener cuando no se apoya en parlamentos homogéneos, dado que los parlamentos que parecen prodigarse tienden hacia la fragmentación, se propondrá un sistema de ejecutivo colegiado semi-paritario entre sus componentes, rotatorio y representativo, un modelo híbrido parlamentario / presidencial en paralelismo al sistema directorial suizo.

En tercer lugar y vinculado con la convergencia de la crisis de la democracia representativa con un nuevo contexto tecnológico proclive a la multiplicación de los escenarios de participación, que supone a su vez la ampliación y diversificación de los instrumentos para su canalización, tanto cuantitativa como cualitativamente, la simplicidad y la universalidad de acceso, se propone un sistema tecnocrático que responda a las necesidades de la ciudadanía en el actual orden institucional.

En síntesis, las Cortes de León de 1188 serán el punto de partida sobre el que afrontamos una lectura histórico-política de los retos principales del parlamento y del parlamentarismo en nuestros días, centrada fundamentalmente en destacar los principales factores que contribuyen a la crisis de la representación en el parlamento español y los déficits en la aplicación de las funciones parlamentarias, así como en las eventuales alternativas que se diseñarán.

3. METODOLOGÍA EMPLEADA Y SU IMBRICACIÓN CON LOS OBJETIVOS TRAZADOS

La estructura de este trabajo se corresponde igualmente con dos percepciones metodológicas complementarias.

Desde este planteamiento, nuestro trabajo tiene una naturaleza bifronte en la medida que hemos tratado de conjuntar el estudio de factores jurídicos, pero también, políticos y sociales. Así, inicialmente el método utilizado podría calificarse de sincrético en atención al recurso que se efectúa a análisis jurídicos y políticos, acordes con mi formación, enriquecido en ciertas ocasiones con una ampliación pluridisciplinar, comprensible por el amplio alcance de los temas tratados.

En cuanto a la metodología empleada, se ha de señalar, en primer lugar, su imbricación con los objetivos trazados y que presiden la investigación.

La primera y segunda parte, esencialmente teóricas y dogmáticas, se ejecutarán conforme a una metodología inductiva, que tomará como base las teorías clásicas de la democracia representativa con la finalidad de articular una aproximación teórica a la representación. Asimismo, se desarrollará un rastreo del origen del parlamentarismo y su evolución en el tiempo en torno al Estado español. La segunda parte, ofrecerá una síntesis unificadora de los mecanismos de participación de los ciudadanos vigentes en nuestro ordenamiento jurídico. Para el desempeño de las mismas, se ha procedido a la consulta de monografías, libros colectivos y revistas jurídicas, así como, bases de datos de las que se extraerán los textos legislativos y jurisprudenciales relativos a los temas tratados.

La tercera parte del trabajo apuesta por una metodología deductiva, centrada en la casuística y la actual realidad política y constitucional del Estado español, así como de referencias comparadas, desde la cual, partiendo retrospectivamente de los orígenes del parlamentarismo, se plantearán algunas propuestas con vocación prospectiva.

Con este trabajo, esperamos contribuir a reforzar el desafío continuo trazado por Pitkin: “construir instituciones y entrenar a individuos de tal forma que se comprometan en la consecución del interés público, en la genuina representación del público y al mismo

tiempo seguir siendo críticos con tales instituciones y con tales aprendizajes con el fin de que siempre se muestren abiertos a posteriores interpretaciones y reformas”¹.

¹ FENICHEL PITKIN, H.: *El concepto de representación*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2014, pág. 302.