

Artículo 113. Participación ciudadana en el procedimiento legislativo

Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

DOCUMENTACIÓN**A. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA****I. PARLAMENTO DE ANDALUCÍA**

1. Informe de la Ponencia creada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario para la reforma del Estatuto de Autonomía (BOPA núm. 372, de 7 de febrero de 2006, pág. 20894 [pág. 20947])

2. Procedimiento de reforma estatutaria

a) Proposición de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía (BOPA núm. 374, de 9 de febrero de 2006, pág. 21054 [pág. 21075]).

Artículo 102. Participación ciudadana e impacto de género

1. Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

2. En el procedimiento de elaboración de las leyes y disposiciones reglamentarias de la Comunidad Autónoma se tendrá en cuenta el impacto por razón de género del contenido de las mismas.

b) Informe de la Ponencia designada en el seno de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 420, de 19 de abril de 2006, pág. 23646 [pág. 23686]).

c) Dictamen de la Comisión de Desarrollo Estatutario (BOPA núm. 425, de 26 de abril de 2006, pág. 23898 [pág. 23922]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Parlamento de Andalucía (BOPA núm. 430, de 4 de mayo de 2006, pág. 24254 [pág. 24278]).

Artículo 111. Participación ciudadana en el procedimiento legislativo

Los ciudadanos, a través de las organizaciones y asociaciones en que se integran, así como las instituciones, participarán en el procedimiento legislativo en los términos que establezca el Reglamento del Parlamento.

II. CORTES GENERALES

1. Congreso de los Diputados

a) Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía presentada ante el Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-1, de 12 de mayo de 2006, pág. 1 [pág. 25]).

b) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión Constitucional-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-6, de 17 de octubre de 2006, pág. 193 [pág. 224]).

c) Dictamen de la Comisión Constitucional (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-7, de 30 de octubre de 2006, pág. 249 [pág. 276]).

d) Texto aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados (*BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-8, de 7 de noviembre de 2006, pág. 301 [pág. 328]; corrección de error *BOCG. Congreso de los Diputados* núm. B-246-9, de 11 de enero de 2007, pág. 351).

2. Senado

a) Informe de la Ponencia Conjunta Comisión General de las Comunidades Autónomas-Delegación del Parlamento de Andalucía (*BOCG. Senado* núm. IIIB 18-c, de 29 de noviembre de 2006, pág. 87 [pág. 120]; sin modificaciones).

b) Dictamen de la Comisión General de las Comunidades Autónomas (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-d, de 4 de diciembre de 2006, pág. 147; sin modificaciones).

c) Texto aprobado por el Pleno del Senado (*BOCG. Senado* núm. IIIB-18-e, de 26 de diciembre de 2006, pág. 149; sin modificaciones).

B. ANTECEDENTES EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE 1981

[s/c].

C. CORRESPONDENCIAS CON OTROS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

Cataluña (art. 59.7).

D. DESARROLLO NORMATIVO

- Resolución de 22 de noviembre de 2007, de la Presidencia del Parlamento de Andalucía, por la que se da publicidad a la reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía.

E. JURISPRUDENCIA

[s/c].

F. BIBLIOGRAFÍA ESPECÍFICA

AJA FERNÁNDEZ, Eliseo, y LARIOS PATERNA, María Jesús: «Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes», en *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 6 (1998), págs. 79-100.

ARAGÓN REYES, Manuel: «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en GARRORENA MORALES, A.: *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, Madrid, 1988, págs. 129-143.

CANO BUESO, Juan: «Insuficiencia del procedimiento legislativo en el Estado Social», en GARCÍA HERRERA, M. A. (Coord.): *El constitucionalismo en la crisis del estado social*, Universidad del País Vasco, 1997, págs. 647-660.

—: «Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del Estado social», en CORONA FERRERO, J. M., PAU VALL, F., y TUDELA ARANDA, J. (Coords.): *La técnica legislativa a debate*, Tecnos, Barcelona, 1994, págs. 201-222.

CARMONA CONTRERAS, Ana María: «La elaboración de las normas», en TEROL BECERRA, M. J. (Dir.): *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009, págs. 343-353.

CONTRERAS CASADO, Manuel: «Parlamento y participación directa de los ciudadanos», en *Anuario Jurídico de La Rioja*, núm. 3 (1997), págs. 217-232.

DE VEGA GARCÍA, Pedro: «La función legitimadora del Parlamento», en PAU I VALL, F. (Coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Barcelona, 1995, págs. 229-240.

ELVIRA PERALES, María Asunción: «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la decisión legislativa», en VV.AA.: V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo, Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, págs. 35-60.

GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

—: «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 74 (2005), págs. 213-260.

LARIOS PATERNA, María Jesús: «Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives», en *Revista Catalana de Dret Public*, núm. 37 (2008), págs. 183-222.

LAVILLA RUBIRA, Juan José: «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», en PAU I VALL, F. (Coord.): *El procedimiento legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 195-204.

LÓPEZ GARRIDO, Diego: «La función legislativa y la opinión pública», en PAU I VALL, F. (Coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Barcelona, 1995, págs. 115-123.

MAESTRO BUELGA, Gonzalo: «Negociación y participación en el procedimiento legislativo», en *Revista de Derecho Político*, núm. 32 (1991), págs. 55-118.

MARCO ABATO, Marcos: «Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes», en *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, núm. 6 (1998), págs. 201-228.

MURILLO FERROL, Francisco: «Publicidad parlamentaria», en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74 (1988-1989), págs. 463-476.

RUANO DE LA FUENTE, José Manuel: «Contra la participación: discurso y realidad de las experiencias de participación ciudadana», en *Política y Sociedad*, núm. 3 (2010), págs. 93-108.

RUBIO LLORENTE, Francisco: «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», en PAU I VALL, F. (Coord.): *El procedimiento legislativo*. V Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, págs. 21-34.

TERRÓN MONTERO, Javier: «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en PAU I VALL, F. (Coord.): *Parlamento y opinión pública*, Tecnos, Barcelona, 1995, págs. 125-140.

COMENTARIO

SUMARIO: A. INTRODUCCIÓN. B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

A. INTRODUCCIÓN

- 1 El art. 113 EAAnd prevé la participación de los ciudadanos y de las instituciones en el procedimiento legislativo. Este artículo debe complementarse con el art. 30.1 b) EAAnd, que entiende esta modalidad de participación como un derecho de los andaluces y andaluzas, sin perjuicio de su posible extensión a los extranjeros, conforme al apartado segundo del mismo art. 30 EAAnd. Puede entenderse que el art. 113 EAAnd tiene como finalidad asegurar la inclusión en el procedimiento legislativo del trámite necesario para dar cumplimiento al derecho previsto en el art. 30.1 b) EAAnd.
- 2 Constituye un lugar común en la doctrina propugnar la apertura de un cauce que permita a los ciudadanos participar en el procedimiento legislativo¹, sobre la base de diferentes argumentos.

¹ Como única opinión relevante en contra de esta idea, ARAGÓN REYES, M., 1988, pág. 142.

Ante todo, puede considerarse superada la concepción propia del Estado liberal según la cual la ley sería la expresión de la verdad, que saldría a la luz a través del debate y la contraposición de las distintas ideas o percepciones del interés general sostenidas por los parlamentarios en el curso del procedimiento legislativo. En la actualidad, como afirma Terrón Montero, los principios universales de verdad y justicia han sido sustituidos en la práctica parlamentaria por la confrontación de distintos intereses sociales, sostenidos por las «organizaciones partidarias», y la dinámica de la negociación se superpone a la dinámica de la discusión (TERRÓN MONTERO, J., 1995, pág. 130; en el mismo sentido, MURILLO FERROL, F., 1988-1989, pág. 466, y RUBIO LLORENTE, F., 1998, págs. 167-168). En este marco, la apertura del procedimiento legislativo a los ciudadanos enriquece el debate parlamentario, ya que permite que los puntos de vista de las organizaciones de ciudadanos lleguen directamente al Parlamento y hace posible que se expongan en él posiciones que pueden haber sido soslayadas por los partidos políticos. En conclusión, si el procedimiento legislativo se entiende en términos de negociación, tiene sentido que el debate permita mostrar el mayor número posible de puntos de vista sobre la ley que vaya a aprobarse, siempre que sean representativos de distintos grupos sociales. ³

Asimismo, la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo obedece al propósito de reforzar la legitimidad de las leyes y del propio Parlamento. La doctrina ha apuntado, acertadamente, que el Parlamento tiene asegurada su legitimidad de origen por el hecho de ser la institución política elegida por la ciudadanía mediante sufragio universal (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 2006, pág. 400, LAVILLA RUBIRA, J. J., 1998, pág. 1999). Sin embargo, se ha puesto de relieve que, hoy en día, la ciudadanía exige al Parlamento, también, una legitimidad de ejercicio basada en la idea de representación (DE VEGA GARCÍA, P., 1995, pág. 239). Ciertamente, la ciudadanía percibe un alejamiento del debate parlamentario respecto a sus intereses y expectativas reales. Sobre esta base, la doctrina viene sosteniendo la conveniencia de permitir el acceso al procedimiento legislativo de organizaciones sociales que hagan llegar al Parlamento directamente los puntos de vista de los ciudadanos afectados por cada proyecto o proposición de ley. Para Maestro Buelga, se trataría de un mecanismo relegitimador del Parlamento, que permitiría afrontar la crisis de legitimación originada por el funcionamiento del Estado de partidos (MAESTRO BUELGA, G., 1991, pág. 93). ⁴

Además, la participación ciudadana proporciona mayor transparencia al procedimiento legislativo. En la práctica, el contacto con los grupos sociales afectados por el proyecto o la proposición de ley se lleva a cabo, normalmente, fuera del Parlamento (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 2005, págs. 222-223). En especial, el diálogo con las organizaciones representativas de grupos sociales se desarrolla en el ámbito del Gobierno. Llevar la participación ciudadana al procedimiento legislativo facilita que los ciudadanos conozcan los intereses que se han tenido en cuenta al aprobar la ley y, dependiendo de la configuración de este trámite por el Reglamento, puede abrir una vía para la participación de grupos distintos de aquéllos con los que el Gobierno mantenga mayor afinidad, lo cual fomenta el pluralismo político y la pluralidad de las distintas posiciones (AJA FERNÁNDEZ, E., y LARIOS PATERNA, M. J., 1998, pág. 96). Además, esta opción refuerza al Parlamento, al trasladar a su ámbito la negociación política con los grupos sociales (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 2006, pág. 400; ELVIRA PERALES, M. A., 1997, pág. 43). ⁵

- 6 Finalmente, debe recordarse la limitación de los medios de los que dispone el Parlamento para obtener información sobre la realidad, en contraste con los mayores medios del Gobierno a tal fin. La doctrina ha puesto de relieve el valor que la participación ciudadana puede tener para hacer posible el mejor conocimiento de la materia sobre la que se legisla y los intereses afectados (TERRÓN MONTERO, J., 1995, pág. 139). De hecho, ésta parece ser la finalidad principal de las audiencias a ciudadanos en los reglamentos parlamentarios que las han regulado, y a tal objetivo apunta, especialmente, la denominación de estas audiencias como «comparecencias informativas», que adopta el art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía.
- 7 Por otra parte, la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo es habitual en algunos países. Entre nosotros, se suele proponer como modelo la experiencia de los *public hearings* propios de la práctica parlamentaria estadounidense (RUBIO LLORENTE, F., 1998, pág. 33; LÓPEZ GARRIDO, D., 1995, pág. 118; CANO BUESO, J., 1994, pág. 220). Además, el procedimiento legislativo se abre a la participación de la ciudadanía en Alemania, tanto en el *Bundestag* como en los Parlamentos de los *Länder* (AJA FERNÁNDEZ, E., y LARIOS PATERNA, M. J., 1998, pág. 90), en Italia, tanto en la Cámara de los Diputados como en el Senado, y, más limitadamente, en la Cámara de los Comunes británica (ELVIRA PERALES, M. A., 1997, págs. 37-41), entre otros países.
- 8 Sobre esta base, algunos reglamentos de parlamentos o asambleas de comunidades autónomas han previsto la comparecencia, en la fase de Comisión del procedimiento legislativo, de organizaciones sociales representativas y, excepcionalmente, de personas a título individual, bien en su calidad de interesadas en la materia objeto de la proposición o proyecto de ley, bien en su calidad de expertos, a efectos de informe o asesoramiento. Precisamente, fue el Parlamento de Andalucía el primero que previó esta posibilidad, lo cual se produjo mediante la reforma de su Reglamento aprobada en 1995, que introdujo la previsión de comparecencias informativas en el curso del procedimiento legislativo. En la actualidad, estas comparecencias informativas están reguladas en el art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, que permite a los diputados y a los grupos parlamentarios, una vez celebrado el debate de totalidad, proponer a la Comisión la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones, incluyendo, excepcionalmente, personas a título individual, que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate. Además, el art. 67 f del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, en combinación con el art. 139.1, permite a las comisiones recabar la comparecencia de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe, lo cual, según su art. 139.1, puede ser solicitado por los diputados o los grupos parlamentarios una vez publicado el proyecto de ley. A estos dos reglamentos, se han sumado recientemente el Reglamento del Parlamento de Cataluña, cuyo art. 106.1 permite a los grupos parlamentarios solicitar, una vez celebrado el debate de totalidad, la comparecencia de las organizaciones y los grupos sociales interesados en la regulación de que se trate, y el Reglamento de la Asamblea de Extremadura, cuyo art. 165 prevé un «período informativo» en el que se permite la comparecencia de agentes sociales, organizaciones y ciudadanos, en términos similares al Reglamento del Parlamento de Andalucía.

A ello se une que la participación en el procedimiento legislativo ha quedado ⁹ reflejada como derecho en los arts. 29.4 EAC, 30.1 b EAAnd, 15.2 EAAR y 15.2 b EAIB, y que el artículo que estamos comentando, así como el art. 59.7 EAC, han incorporado dicha participación como un elemento del procedimiento legislativo.

Con todo, es conveniente no depositar en este instrumento de participación mayores ¹⁰ expectativas de las que realmente es capaz de satisfacer en la práctica parlamentaria actual. Como admiten Aja y Larios Paterna, en muchos casos la participación sólo añadirá un pluralismo formal, ya que la decisión habrá sido tomada en el primer estadio de la fase legislativa (AJA FERNÁNDEZ, E., y LARIOS PATERNA, M. J., 1998, pág. 96). Además, la participación ciudadana en el procedimiento legislativo conlleva el riesgo de disgregar el debate en un sinfín de opiniones particulares superpuestas, lo cual impide abrir aquél de manera generalizada a cualquier punto de vista individual o colectivo. Junto a ello, se ha señalado que el concepto de participación se ha convertido hoy en día en un icono que encubre la realidad de que «los ciudadanos simplemente no participan, los representantes políticos aprovechan estas políticas como instrumentos de legitimación sin que se traduzcan en iniciativas para la transferencia real del poder y los partidos políticos y grupos organizados tratan de ocupar estos espacios de interacción con la sociedad civil» (RUANO DE LA FUENTE, J. M., 2010, pág. 93). Finalmente, la previsión de esta vía de participación en algunos reglamentos parlamentarios no ha variado sustancialmente la opinión de la ciudadanía sobre los parlamentos en los que las comparecencias tienen lugar.

Aun así, y siempre que se apliquen en la práctica cautelas para evitar los riesgos que ¹¹ conlleva, la apertura del procedimiento legislativo a la participación ciudadana es un instrumento de democracia participativa que aporta mejoras importantes al procedimiento legislativo. La experiencia del Parlamento de Andalucía, donde las comparecencias informativas se han convertido en un trámite habitual del procedimiento legislativo y la audiencia a las organizaciones sociales ha dinamizado la vida parlamentaria, resulta un ejemplo ilustrativo de los elementos positivos de esta práctica.

Las comparecencias informativas, además, como se ha expuesto, revisten utilidad ¹² para perfeccionar los mecanismos de recogida de información del Parlamento, proporcionar mayor transparencia y control democrático al procedimiento de elaboración de las leyes, favorecer la eficacia en la aplicación de las leyes y acercar el Parlamento a los ciudadanos (en este sentido, LAVILLA RUBIRA, J. J., 1998, pág. 199²; AJA FERNÁNDEZ, E., y LARIOS PATERNA, M. J., 1998, págs. 95 y 96; MARCO ABATO, M., 1998, pág. 216, y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 2006, págs. 400-401), todo lo cual, sin duda, redundará en un reforzamiento de la legitimidad, siquiera sea de ejercicio, del propio Parlamento.

² Este autor entiende que son aplicables a las leyes las mismas razones que explican la participación pública en el procedimiento reglamentario, es decir, reforzar su legitimidad democrática, otorgar a los afectados la oportunidad de defender sus derechos e intereses potencialmente afectados por la norma y proveer al Parlamento de una información fáctica y técnica de la que a veces no dispone (LAVILLA RUBIRA, J. J., 1998, págs. 196-199).

B. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y DE LAS INSTITUCIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

- 13 El art. 113 EAAnd recoge una doble vía de participación en el procedimiento legislativo, que se atribuye a los ciudadanos y a las instituciones.
- 14 Con respecto a la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, existe una falta de correspondencia entre el art. 113 EAAnd y el art. 30.1 b EAAnd, ya que este último artículo reconoce el derecho de los andaluces y andaluzas a participar en la elaboración de las leyes directamente o por medio de entidades asociativas, sin perjuicio de la posibilidad de extender tal derecho a los extranjeros, mientras que el art. 113 no menciona la posibilidad de participación directa, y se ciñe a la participación a través de organizaciones y asociaciones.
- 15 A pesar de ello, los dos artículos pueden ser interpretados de manera concordante. Se deduce de este conjunto normativo que el Reglamento del Parlamento deberá prever necesariamente la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo a través de organizaciones y asociaciones, y podrá prever la participación directa de los ciudadanos en aquél. La primera forma de participación es necesaria, mientras la participación directa es eventual y su existencia depende de su recepción en el Reglamento del Parlamento. En todo caso, lo más funcional es que la participación sea realizada a través de organizaciones o agrupaciones sociales (LARIOS PATERNA, M. J., 2008, pág. 202).
- 16 El art. 113 EAAnd remite al Reglamento del Parlamento la regulación de la participación ciudadana y de las instituciones, tal como hace, también, el art. 30.1 b en relación con el derecho a participar en el procedimiento legislativo. En la actualidad, el art. 112 del Reglamento del Parlamento prevé la participación en comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate. Quienes comparezcan habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales, sean éstos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley. Además, con carácter excepcional, pueden ser llamadas a comparecer personas a título individual. El Reglamento no alude a la participación de expertos, aunque ésta, en muchas ocasiones, se confunde con la de representantes de intereses (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 2006, pág. 406).
- 17 Estas comparecencias se prevén una vez celebrado el debate de totalidad y se desarrollan en la Comisión correspondiente, conforme al art. 153.2 del Reglamento.
- 18 El apartado primero del art. 112 del Reglamento del Parlamento deja a disposición de los diputados y grupos parlamentarios la facultad de proponer a la Comisión la comparecencia de agentes sociales y organizaciones que pudieran estar interesados en la regulación de que se trate, y el apartado tercero del mismo artículo atribuye a la Mesa de la Comisión la decisión sobre la oportunidad de las comparecencias, de manera que dicha decisión queda en manos de la mayoría. Sin embargo, el Estatuto de Autonomía parece reclamar el cambio de dicha regulación. El art. 113 EAAnd expresa que los ciudadanos «participarán» en el procedimiento legislativo y el art. 30.1 b EAAnd ha configurado esta participación como un derecho. Todo ello convierte la participación de

los ciudadanos en un elemento necesario del procedimiento legislativo (CARMONA CONTRERAS, A. M., 2009, pág. 351).

Sin embargo, la apertura del procedimiento legislativo a cualquier opinión individual o colectiva conllevaría importantes riesgos. Podría dar lugar a prácticas obstruccionistas (CANO BUESO, J., 1994, pág. 221). Podría disgregar el debate en una exposición de intereses particulares superpuestos, lo que originaría un nuevo corporatismo (TERRÓN MONTERO, J., 1995, pág. 138). Dificultaría la adopción de leyes que promovieran los derechos de grupos minoritarios o que tradicionalmente hubieran estado postergados, las cuales podrían generar la reacción de colectivos que vieran afectados sus intereses. Asimismo, coartaría el debate sobre medidas que, aun siendo impopulares, podrían ser necesarias en determinadas coyunturas económicas (en sentido similar, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., 2005, pág. 242). 19

Por todo ello, entendemos más coherente con el Estatuto de Autonomía una opción intermedia, que permita decidir sobre los entes llamados a comparecer a una minoría cualificada, que podría consistir en un porcentaje de los miembros de la Comisión, o bien en dos grupos parlamentarios. El art. 51 del Reglamento del *Bundesrat* da carácter vinculante a la petición de comparecencia avalada por una cuarta parte de los miembros de la Comisión. El art. 67.4 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias señala que no será necesario el acuerdo ni de la Mesa ni de la Comisión y se entenderá recabada la comparecencia cuando la propuesta aparezca suscrita por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de miembros de la Comisión. 20

Además, podría otorgarse a las organizaciones sociales la facultad de solicitar la comparecencia, lo cual es coherente con la definición de la participación en el procedimiento legislativo como derecho (art. 30.1 b EAAnd), aunque la decisión sobre la admisión de la comparecencia debiera ser adoptada en el seno de la Comisión conforme a las reglas que se han sugerido (LARIOS PATERNA, M. J., 2008, pág. 201). 21

Ello, además, sería compatible con algún supuesto concreto de audiencia obligatoria a determinados entes especialmente representativos. En este sentido, el art. 106.3 del Reglamento del Parlamento de Cataluña prevé que las entidades asociativas de los entes locales han de ser oídas de forma preceptiva en las proposiciones de ley que les afecten directamente. 22

El art. 113 EAAnd prevé, junto a la participación ciudadana, también la participación de las instituciones en el procedimiento legislativo. Por su parte, el art. 112 del Reglamento del Parlamento permite a los diputados y grupos parlamentarios proponer «en su caso» la comparecencia de las administraciones públicas. Empleando una interpretación sistemática, parece que el art. 113 EAAnd se refiere, sin embargo, a las otras instituciones de autogobierno previstas en el Capítulo VI del Título IV del Estatuto, es decir, el Defensor del Pueblo Andaluz, el Consejo Consultivo, la Cámara de Cuentas, el Consejo Audiovisual de Andalucía y el Consejo Económico y Social (arts. 128 a 132 EAAnd), que, en sentido técnico, no formarían parte de la Administración de la Junta de Andalucía. 23

A diferencia de lo que ocurre con la participación ciudadana en el procedimiento legislativo, el Estatuto de Autonomía no ha recogido las preguntas de iniciativa 24

ciudadana, previstas en el art. 165 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, y cuya aplicación ha sido mucho menor en la práctica que el de las citadas comparecencias informativas.

- 25 Finalmente, cabe resaltar que la Proposición de Ley de modificación de la Ley 5/1988, de 7 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos (8-11/PPL-000007), que se está tramitando cuando se pone fin al presente comentario, prevé en su disposición adicional primera que:

Las modificaciones legislativas realizadas en la presente Ley que afecten a la composición y funcionamiento del Parlamento de Andalucía darán lugar a la adecuación normativa del Reglamento de la Cámara. En particular se determinará el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las Iniciativas Legislativas Populares en la presentación y defensa ante el Pleno de la Cámara y seguimiento de los debates en idénticos términos a los de los diputados y diputadas en las Proposiciones de Ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria.

- 26 Sin duda, esta previsión, de ser aprobada, constituiría un paso de gran importancia en el reconocimiento de la participación ciudadana, en este caso, en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas populares³.

³ La Proposición de Ley citada proviene del G. P. Socialista. Asimismo, se está tramitando otra Proposición de Ley con el mismo objeto, proveniente del Grupo Parlamentario Izquierda Unida Los Verdes-Convocatoria por Andalucía (8-11/PPL-000012).