

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

MANUEL CARRASCO DURÁN

SUMARIO

1. LOS ARGUMENTOS PARA LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO A REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD.
2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN DERECHO COMPARADO.
3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
4. CONCLUSIONES.

Fecha recepción: 15.05.2013
Fecha aceptación: 27.11.2013

LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO¹

MANUEL CARRASCO DURÁN

Profesor Titular de Derecho Constitucional
Universidad de Sevilla

Las movilizaciones sociales que vienen desarrollándose en los últimos años han llevado al primer plano del debate la cuestión de la representatividad del Parlamento y de la participación directa de la sociedad en el ámbito político². De hecho, en la actualidad no existen ni en el Congreso de los Diputados ni en el Senado cauces que contemplen la participación de personas u organizaciones representativas de intereses sociales como trámite ordinario en el procedimiento legislativo.

El Reglamento del Congreso de los Diputados solamente admite, en su art. 44.4.º, la posibilidad de que las comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, recaben la comparecencia de otras personas competentes en la materia, aparte de los miembros del Gobierno, autoridades y funcionarios públicos, a efectos de informar y asesorar a la comisión. Se trata, por tanto, de un artículo que da cobertura a la audiencia de técnicos en las materias objeto de debate, pero no prevé, al menos expresamente, la comparecencia de personas u organizaciones representativas de grupos sociales afectados por los proyectos y proposiciones de

¹ El presente trabajo ha sido realizado en el marco del proyecto de investigación DER2010-18141, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

² En el origen de estas movilizaciones se encuentran las manifestaciones desarrolladas en varias ciudades de nuestro país el 15 de mayo de 2011, que dieron lugar al movimiento 15-M y que tuvieron su punto culminante en la acampada que comenzó en la Puerta del Sol entre el 15 y el 17 de mayo y que se mantuvo hasta el 12 de junio del mismo año. Desde entonces, se han venido sucediendo distintas movilizaciones de muy diverso signo y muy diferente seguimiento, entre las que destacaremos la iniciativa «Rodea el Congreso», llevada a cabo el 25 de septiembre de 2012, y las conmemorativas de los aniversarios del 15-M.

ley. El segundo párrafo del art. 67 del Reglamento del Senado tiene un ámbito más amplio, ya que prevé que las comisiones podrán solicitar la presencia, en general, de otras personas, además de miembros del Gobierno y de sus Departamentos y cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas, para ser informadas sobre cuestiones de su competencia, pero no ha sido empleado para permitir la participación de representantes de grupos sociales en el procedimiento legislativo.

Ciertamente, el art. 44.4.º del Reglamento del Congreso de los Diputados ha sido utilizado como apoyo normativo formal para permitir en algunas ocasiones la comparecencia en las comisiones de dicha Cámara de personas pertenecientes a organizaciones representativas de intereses sociales durante el procedimiento legislativo³. Sin embargo, esta vía de participación solo se ha abierto de forma asistemática. La escueta previsión del art. 44.4.º de dicho Reglamento ha sido insuficiente para «normalizar» la audiencia a representantes de la ciudadanía como trámite ordinario en el curso del procedimiento legislativo desarrollado en dicha Cámara.

En el presente artículo examinamos las razones que permiten postular la apertura del procedimiento legislativo a la participación social y las alternativas que brindan a tal efecto tanto el derecho parlamentario de algunos países como los Reglamentos de algunos Parlamentos y Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas.

1. LOS ARGUMENTOS PARA LA APERTURA DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO A REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD⁴

La historia del Parlamento se caracteriza, entre otros rasgos, por el paulatino incremento de su grado de representatividad y de pluralismo, mediante la inclusión en el ámbito de decisión política de sectores sociales anteriormente excluidos de él. El Parlamento propio del Estado liberal, en el que predominaban los intereses de los sectores más adinerados de la burguesía, sostenedores de una concepción individualista de los principios de libertad, igualdad y propiedad, y en el que la práctica de la representación política se canalizaba a través del sufragio censitario y de la manipulación electoral, fue abriéndose, con el paso del tiempo, a la participación de representantes de los intereses de la pequeña burguesía y de la clase obrera y de las mujeres, gracias a las movilizaciones de estos

³ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2006). *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 406.

⁴ Agradezco a Blanca Rodríguez Ruiz su ayuda en la búsqueda de bibliografía para este apartado.

sectores sociales⁵ y a la consecuente extensión del derecho de sufragio. La aplicación de técnicas para garantizar la transparencia de las elecciones es otro elemento que ha incrementado de manera decisiva la representatividad real del Parlamento.

Ahora bien, el Parlamento no configura una imagen real de la sociedad, sino una imagen política de ella, que surge tras la aplicación de unos mecanismos que reducen y simplifican la complejidad de las opiniones que se dan en el ámbito social. Los principales mecanismos reductores de la complejidad social característicos de la democracia representativa son los partidos políticos y el sistema electoral⁶.

Los partidos políticos son los entes que concretan los programas que buscarán en las elecciones el apoyo de la ciudadanía y, de este forma, contribuyen de manera decisiva a la formación de la voluntad popular que cristalizará en el Parlamento⁷. Además, los partidos políticos condicionan, y en muchas ocasiones determinan, las posturas que se defenderán en los debates parlamentarios, lo cual constituye una tendencia que se ve reforzada por la estructuración de la vida parlamentaria en torno a los Grupos parlamentarios, que, como es conocido, operan en las Cámaras como correa de transmisión de aquellos⁸. Por su parte, el

⁵ DRYZEK, J. S. (2002). *Deliberative Democracy and Beyond. Liberals, Critics, Contestations*, Oxford University Press, p. 87, DAHL, R. (2009). *La poliarquía: participación y oposición*, Madrid, Tecnos, pp. 31-34.

⁶ PÉREZ ROYO, J. (2012). *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, 13.^a ed., Madrid, p. 522. Desde una perspectiva más amplia, puede decirse que todo el funcionamiento del sistema político está diseñado para lograr la reducción de la complejidad social, con el fin de facilitar la adopción de soluciones. Sobre este tema y su problemática, vid. HABERMAS, P. (1998). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, Madrid, Trotta, pp. 405-406. Se ha observado también que la inclusión de determinados grupos sociales en la vida estatal tiene límites y condiciones que, finalmente, terminan mediatizando y coartando la expresión institucionalizada de los intereses de tales grupos y debilitando la «vitalidad discursiva de la sociedad civil»; cfr. DRYZEK, J. S., *ob. cit.*, pp. 88 y 113-114.

⁷ KELSEN, H. (1934). *Esencia y valor de la democracia*, Barcelona, Labor, p. 36.

⁸ Sobre la interacción entre partido político y Grupo parlamentario, vid. GRIMM, D. (1994). «Mandato representativo, estatuto del parlamentario y partidos: Alemania», en LÓPEZ PINA, A. (Ed.). *Democracia representativa y parlamentarismo. Alemania, España, Gran Bretaña e Italia*, Madrid, Secretaría General del Senado, pp. 213-214, PRESNO LINERA, M. (2000). *Los partidos políticos y las distorsiones jurídicas de la democracia*, Barcelona, Ariel, pp. 121-138 y 169-173, MORALES ARROYO, J. M. (1990). *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, pp. 266-275; SAIZ ARNAIZ, A. (1989). *Los Grupos Parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 337-339, PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N. (1989). *Los grupos parlamentarios*, Madrid, Tecnos, pp. 63-70, GARCÍA GUERRERO, J. L. (1996). *Democracia representativa de partidos y Grupos Parlamentarios*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 171-229 y 258-265, BALAGUER CALLEJÓN, F. (2001). «La relación entre los Grupos

sistema electoral actúa sobre el voto de la ciudadanía para crear una imagen política de la sociedad, esto es, una imagen simplificada de aquella que, manteniendo un grado de representatividad, facilite, al mismo tiempo, la creación de gobiernos estables y el funcionamiento del Parlamento.

Ciertamente, los mecanismos reductores de la complejidad social que acabamos de citar son necesarios para el funcionamiento eficaz del Parlamento. Sin embargo, estos mecanismos excluyen del debate parlamentario las opiniones sociales que no sean sostenidas por los partidos políticos con representación parlamentaria y reducen la fuerza en el debate de opiniones que, aun sostenidas por partidos minoritarios, pueden reunir mayor apoyo social en un momento dado y para determinada materia.

La forma de entender la representación política característica del Estado liberal partía de la base de que es posible hallar la verdad acerca del interés de la nación en cada coyuntura mediante un intercambio racional de ideas entre los representantes políticos reunidos en las Cámaras⁹. Desde esta óptica, la participación de representantes sociales en el procedimiento legislativo resultaría disfuncional, dado que ocasionaría el riesgo de que el debate legislativo se viera perturbado por la injerencia de intereses particulares contradictorios con el interés general. Sin embargo, esta concepción de la representación política, por una parte, se basa sobre una ficción, que no tiene en cuenta la influencia en las ideas y la labor del parlamentario de sus condicionantes individuales o sociales, y, por otra parte, no se adecúa a las transformaciones que ha sufrido el Parlamento en el curso del Estado liberal al actual Estado democrático.

En efecto, las ideas anteriores sobre el carácter de la representación política tenían sentido en la época en que la imagen política de la sociedad formada por la reunión de los parlamentarios compartía un único orden de valores, esto es, la lectura individualista de los derechos de libertad y propiedad y la interpretación formal del principio de igualdad extendida en el sector de propietarios varones a los que, en virtud del sufragio censitario y de la exclusión de la participación polí-

Parlamentarios y los partidos políticos en el ordenamiento jurídico-constitucional español», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 10 extr., pp. 45-48, CANO BUESO, J. (2001). «Grupos Parlamentarios y representación política», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 10 extr., pp. 62-65, y SÁNCHEZ DE DIOS, M. (1996). «La disciplina del partido en los Grupos Parlamentarios del Congreso de los Diputados», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 39, pp. 209-210. Los Grupos parlamentarios tienen naturaleza jurídica propia, pero, normalmente, constituyen emanación de los partidos políticos, como confirman las SSTC 36/1990, FJ 1, y 30/1993, FJ 6, esta última en relación con los Grupos políticos de los Ayuntamientos.

⁹ PITKIN, H. F. (1972). *The Concept of Representation*, University of California Press, pp. 190 y 209.

tica de las mujeres, se circunscribía el derecho de participar en las elecciones. Sin embargo, a partir de la extensión del derecho de sufragio a la pequeña burguesía y a las clases trabajadoras, el Parlamento pasó a reflejar la diversidad de intereses contrapuestos propios de los distintos grupos sociales. Esta diversidad de intereses sociales se ha incrementado con el paso del tiempo, mediante la incorporación al derecho de sufragio de las mujeres y el surgimiento en el ámbito de las prioridades sociales de una diversidad de intereses sociales, medioambientales, culturales, solidarios, de género, etc., anteriormente no tenidos en cuenta.

En el parlamentarismo actual, y en este marco de diversidad de intereses sociales, la dinámica teórica de la discusión pública queda solapada por la de la negociación¹⁰ entre los líderes de los distintos Grupos parlamentarios en el marco de las comisiones parlamentarias. Una negociación en la que las posiciones de los Grupos parlamentarios, y su influencia, vienen determinadas por la estrategia adoptada por el partido político al que pertenecen sus componentes y por el lugar en el que se sitúen, en cada momento, en la dinámica Gobierno-oposición¹¹. Esto hace difícil discernir en qué grado la actuación y el voto de los parlamentarios vienen inspirados por la indagación de las exigencias del interés general a partir de sus presupuestos ideológicos, por la defensa de concretos intereses sociales asumidos por los partidos políticos o por la mera defensa del interés grupal del partido político al que pertenecen.

Además, el transcurso del tiempo ha registrado un cambio en la percepción social de la legitimidad de las instituciones políticas. Mientras en el pasado las instituciones políticas, y en especial el Parlamento, encontraron la clave para justificar su legitimidad en la inclusión de grupos sociales en la vida política mediante los mecanismos de la representación y el voto, en la actualidad se solapa a dicho planteamiento otro que pretende medir la legitimidad en términos de capacidad u oportunidad de participar de forma efectiva en la deliberación por parte de las personas sujetas a decisiones colectivas¹² y de justificación de dichas decisiones en términos convincentes.

¹⁰ RUBIO LLORENTE, F. (1998). «Función legislativa, poder legislativo y garantía del procedimiento legislativo», en PAU I VALL, F. (Coord.). *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 167-168, TERRÓN MONTERO, J. (1995). «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en PAU I VALL, F. (Coord.). *Parlamento y opinión pública*, Barcelona, Tecnos, p. 130, MURILLO FERROL, F. (1988-1989). «Publicidad parlamentaria», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 74, p. 466. Ya Kelsen señaló que todo procedimiento parlamentario tiende a la consecución de transacciones; cfr. KELSEN, H., *ob. cit.*, p. 85.

¹¹ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., *ob. cit.*, pp. 94-101.

¹² DRYZEK, J. S., *ob. cit.*, p. 1. En realidad, este autor, con el planteamiento citado, solo resume la línea común a los autores que defienden una idea de la democracia basada en la delibe-

Sobre la base de las anteriores consideraciones, puede afirmarse que, en el desarrollo actual de la vida parlamentaria, la articulación de vías que permitan poner de relieve directamente la posición y el punto de vista de los grupos sociales afectados por el texto de los proyectos y proposiciones de ley, a través de la presencia en las Cámaras de representantes de tales grupos, viene sostenida por sólidos argumentos.

Ante todo, la participación social abre un cauce para la obtención por el Parlamento de información sobre la realidad, lo que permite paliar la tradicional limitación de los medios de los que aquel dispone a tal fin¹³. Además, la participación directa de las personas y organizaciones representativas de grupos sociales permite que lleguen a las Cámaras opiniones extendidas en la sociedad sobre la materia objeto del proyecto o la proposición de ley que, de otra forma, podrían no escucharse en el procedimiento legislativo o bien llegar a aquel de forma mediatizada o distorsionada, debido a una inadecuada lectura por parte de los Grupos parlamentarios¹⁴. Si el procedimiento legislativo se entiende en términos de negociación y compromiso entre opiniones que encarnan distintos puntos de vista, tiene sentido que el debate permita mostrar el mayor número posible de opiniones extendidas en la sociedad sobre la ley que vaya a ser aprobada. Ello resulta de especial importancia en la actualidad, en que la ley experimenta un proceso de especialización de su contenido, en virtud del cual, frecuentemente, su contenido consiste en regulaciones aplicables a grupos específicos de personas o a sectores concretos del ámbito social o económico.

Junto a ello, la participación social refuerza la legitimidad del Parlamento. Como sostiene Pedro de Vega, puede afirmarse que hoy en día la ciudadanía exige al Parlamento una legitimidad de ejercicio basada en la idea de representación¹⁵. Sin embargo, la dinámica del procedimiento legislativo favorece que el debate parlamentario quede enclaustrado en un intercambio entre las posturas de los distintos Grupos parlamentarios, que, a su vez, reflejan las posiciones de

ración pública. Vid. HABERMAS, P., *ob. cit.*, pp. 363-407, sobre la problemática de la participación en un Estado democrático caracterizado por la institucionalización de los procedimientos de política deliberativa. Para ELY, J. H. (1980). *Democracy and Distrust: a theory of judicial review*, Harvard University Press, p. 100, uno de los rasgos básicos de la Constitución de Estados Unidos es el deber de quienes adopten las decisiones de tomar en cuenta los intereses de todas aquellas personas a las que afecten aquellas.

¹³ TERRÓN MONTERO, J., *ob. cit.*, p. 139.

¹⁴ MANIN, B. (1998). *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, pp. 119-165, NINO, C. S. (1997). *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, p. 186.

¹⁵ DE VEGA GARCÍA, P. (1995). «La función legitimadora del Parlamento», en *Parlamento y opinión...*, *ob. cit.*, p. 239.

los partidos políticos que los respaldan. Un intercambio en el que, además, el resultado del debate está en muchas ocasiones predeterminado por la fuerza política de cada Grupo en la Cámara y por su posición en la dinámica Gobierno-oposición. En este marco, puede entenderse que una parte de la ciudadanía perciba al Parlamento como un ámbito cerrado en sí mismo en el que los debates se alejan respecto de los intereses reales de la sociedad. La participación social en el procedimiento legislativo permite poner en contacto directo a la sociedad con los parlamentarios y, con ello, puede reforzar la percepción social sobre la representatividad real del Parlamento¹⁶.

Finalmente, la participación social proporciona mayor transparencia al procedimiento legislativo y fortalece el papel del Parlamento en la tramitación de los proyectos de ley¹⁷. Hoy en día, el contacto con los grupos sociales afectados por un proyecto de ley es dirigido, normalmente, por el Gobierno fuera del ámbito parlamentario y registra notable opacidad¹⁸. Abrir el procedimiento legislativo a esta modalidad de participación permite identificar los grupos sociales cuyos intereses se toman en cuenta en el procedimiento conducente a la elaboración y aprobación de cada ley. Al mismo tiempo, incrementa la pluralidad de los puntos de vista aducidos en relación con el texto del proyecto de ley, frente al hecho,

¹⁶ MAESTRO BUELGA, G. (1991). «Negociación y participación en el procedimiento legislativo», *Revista de Derecho Político*, núm. 32, p. 93, MARTÍNEZ PUJALTE, A.-L. (2010). «Algunas notas sobre la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 23, p. 260.

¹⁷ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *ob. cit.*, p. 400.

¹⁸ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. (2005). «El procedimiento legislativo en las Cortes Generales: notas y bases para una reforma», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 74, pp. 222-223, LARIOS PATERNA, M. J. (2003). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Madrid, Congreso de los Diputados, p. 80, MAESTRO BUELGA, G., art. cit., pp. 108-111, SÁNCHEZ MORÓN, M. (1991). *La participación del ciudadano en la Administración pública*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, p. 91. Sobre la especial participación de las organizaciones sociales en la preparación de los proyectos de ley en Suecia, vid. REGNER, G. (1986). «El procedimiento legislativo en Suecia», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, pp. 232-234, LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, pp. 142-143. Prevé la posibilidad de abrir un trámite facultativo de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley los arts. 43.5 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, 18.1 de la Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana, y 36.4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalidad y del Gobierno de Cataluña. En el ámbito del Estado, algunas normas prevén la consulta a ciertos órganos, entes corporativos u organizaciones sociales para la elaboración de determinados anteproyectos de ley. Vid. un listado de las principales de dichas normas en MARTÍNEZ PUJALTE, A.-L., art. cit., pp. 264-265. En España, el Gobierno abrió la posibilidad de que, a través de Internet, se puedan enviar sugerencias sobre el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno y sobre la reforma de las Administraciones Públicas.

explicable, de que el Gobierno tienda a circunscribir los contactos con organizaciones sociales a aquellas con las que tenga mayor grado de afinidad¹⁹.

De hecho, la participación de representantes de grupos e intereses sociales en el procedimiento legislativo contribuye a hacer realidad un concepto de la representación política que la entiende como expresión del pluralismo de las opiniones extendidas en la sociedad sobre las materias que vayan a ser reguladas mediante ley²⁰. Como ha recalcado Dahl, «los recursos, habilidades prácticas y conocimiento experto del que disponen los grupos de interés organizados proporcionan a los ciudadanos un tipo de representación en la vida política que muchas veces es tremendamente eficaz²¹».

La participación social en la tramitación de los proyectos y procedimientos de ley se erige, así, en una fórmula de democracia participativa, como concepto intermedio entre la democracia directa y la democracia representativa²², que permite que personas representativas de grupos sociales aporten directamente información y opiniones relevantes para el tratamiento de la materia que va a ser objeto de regulación, e, indirectamente, influyan en la determinación del texto de la ley, si los Grupos parlamentarios recogen mediante enmiendas dichas aportaciones o las reformulan como proposiciones de ley²³. Unas vías de participación, las características de la democracia participativa, sobre las que nuestro

¹⁹ AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M. J. (1998). «Parlamentos autonómicos y participación popular. La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes», *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 6 extr., p. 96.

²⁰ El vínculo entre representatividad y pluralismo ha sido puesto de relieve por PRESNO LINERA, M., *ob. cit.*, p. 31, para el cual «la representatividad alcanza su consolidación democrática cuando se asegura la expresión, en condiciones de igualdad de oportunidades, de las distintas concepciones de lo que puede ser la voluntad del Estado; en definitiva, mediante la garantía de la manifestación del pluralismo político existente en la sociedad». OPINA MOUFFE, C. (1999). *retorno de lo político. Comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical*, Barcelona, Paidós, p. 178, que el pluralismo es el problema de la democracia moderna.

²¹ DAHL, R., *ob. cit.*, p. 209. Añade este autor que «una de las necesidades imperiosas de los países democráticos consiste en potenciar las capacidades de los ciudadanos para que puedan implicarse inteligentemente en la vida política» [*ibidem*, p. 211].

²² PIZZORUSSO, A. (1980). «Democrazia partezipativa e attivitá parlamentare», en VV. AA.: *Parlamento, Istituzioni, Democrazia*, Milán, Giuffrè, pp. 133-134; BIGLINO CAMPOS, P. (1996). «Iniciativa legislativa popular», en VV. AA. *Enciclopedia jurídica básica*, vol. III, Madrid, Civitas, p. 3599.

²³ Una opinión particular es la de LAVILLA RUBIRA, J. J. (1998). «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», en *El procedimiento legislativo. V Jornadas...*, *ob. cit.*, pp. 196-199, que considera 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.

Tribunal Constitucional se ha pronunciado directamente en su STC 119/1995 e, indirectamente, la STC 103/2008, FJ 2, al considerarlas como instrumento para la defensa de intereses sociales particulares, de naturaleza distinta a las instituciones en las que se concreta la participación política²⁴.

El Tribunal Constitucional desvincula este tipo de instrumentos del derecho de participación política reconocido en el art. 23.1 CE (SSTC 119/1995, FFJJ 3 y 5)²⁵, y los considera, por el contrario, como manifestación del genérico principio de participación en la vida política enunciado en el art. 9.2 CE (SSTC 119/1995, FFJJ 3, 4 y 6, 103/2008, FJ 2, y 31/2010, FJ 69). Este hecho permitiría, incluso, reconocer a las personas extranjeras la posibilidad de comparecer en el procedimiento legislativo, si las normas reguladoras de cada Cámara lo admiten²⁶.

²⁴ Según la STC 119/1995, FJ 6, relativa al trámite de información pública previo a la aprobación de un Plan urbanístico, «no estamos ante cauces articulados para conocer la voluntad de la generalidad de los ciudadanos —en los distintos ámbitos en que territorialmente se articula el Estado— precisamente en lo que tiene de general, sino más bien para oír, en la mayor parte de los casos, la voz de intereses sectoriales de índole económica, profesional, etc. Se trata de manifestaciones que no son propiamente encuadrables ni en las formas de democracia representativa ni en las de democracia directa, incardinándose más bien en un *tertium genus* que se ha denominado democracia participativa.»

²⁵ Para el Tribunal Constitucional, los elementos conectados a la participación política que da contenido a los derechos del art. 23 CE son aquellos «donde la llamada a la participación comporte, finalmente, el ejercicio, directo o por medio de representantes, del poder político —esto es, sólo allí donde se llame al pueblo como titular de ese poder—» (STC 119/1995, FJ 5), es decir, el derecho de voto y de acceso y ejercicio de cargos públicos representativos, propios de la democracia representativa, y los instrumentos de democracia directa derivados de la Constitución, como los referendos contemplados en ella (arts. 92, 149.1.32, 151.1, 152.2, 167.3 y 168.3 CE) (SSTC 63/1987, FJ 5, y 103/2008, FJ 2, y ATC 399/1990, FJ 2), el régimen de concejo abierto y la iniciativa legislativa popular (SSTC 76/1994, FJ 3, y 119/1995, FJ 3, ATC 140/1992, FJ 2). En el mismo sentido, el Tribunal Constitucional Federal alemán ha entendido, en sentencia de 5 de marzo de 1974, que no se deriva del art. 103 de la Ley Fundamental un derecho de audiencia de las asociaciones ante el Parlamento (*DÖV*, 1974, p. 485), si bien el mismo Tribunal, en sentencia de 17 de agosto de 1956, ha reconocido la legitimidad constitucional de la pretensión de las organizaciones sociales de influir en la formación de la voluntad estatal (*BVerfGE*, 5, 85).

²⁶ Por las razones expuestas en el texto, preferimos la denominación «participación social» a la de «participación ciudadana», para referirnos a la intervención de representantes sociales en el procedimiento legislativo. Se trata, además, de un cauce de participación que permite que se incorporen puntos de vista e intereses de grupos sociales concretos al debate parlamentario, que deben articularse en dicho debate hasta culminar con la expresión de la voluntad general sobre el texto de la ley mediante el voto de los parlamentarios. No obstante, la expresión «participación ciudadana», o «de los ciudadanos», es la habitual en la doctrina, como puede comprobarse en las obras citadas en la bibliografía que acompaña al presente trabajo.

Por otra parte, la participación social en el procedimiento legislativo debe ser entendida como un instrumento complementario o añadido de relegitimación del Parlamento, que no sustituye ni a los instrumentos propios de la democracia representativa, ni a los canales de participación social que operan fuera de las vías institucionales.

Ahora bien, las vías de participación social en el procedimiento legislativo deben sortear algunos riesgos y respetar una serie de condicionantes. En especial, el procedimiento legislativo no puede verse bloqueado, como consecuencia de la exposición de puntos de vista encontrados sobre una materia o de prácticas obstruccionistas²⁷. Tampoco debe hacer derivar el procedimiento legislativo por la senda del corporativismo²⁸. Asimismo, la participación social no debe impedir la aprobación de medidas que, aun siendo impopulares, pueden ser necesarias en determinadas coyunturas²⁹.

Por otra parte, el procedimiento que se articule para permitir la participación social en el procedimiento legislativo debe respetar la necesidad de que la decisión, en términos de votación, sobre el texto de la ley quede reservada a los parlamentarios, únicos legitimados democráticamente para ello en virtud de la elección popular. Es decir, el desarrollo de este instrumento de democracia representativa no puede perturbar el ejercicio de los derechos vinculados a la noción de representación política que se derivan del art. 23 CE³⁰. A fin de cuentas, este sigue siendo el mecanismo previsto por nuestro ordenamiento para integrar la pluralidad de intereses particulares en la expresión de una voluntad general.

2. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN DERECHO COMPARADO

La participación social en el procedimiento legislativo adopta, en los Estados donde está prevista, la forma de audiencias en las comisiones legislativas a representantes de los grupos sociales afectados por los proyectos de ley³¹.

²⁷ CANO BUESO, J. (1994). «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*, Barcelona, Tecnos, p. 221.

²⁸ Sobre este tema, DRYZEK, J. S., *ob. cit.*, pp. 19 y 91-92, SÁNCHEZ MORÓN, M., *ob. cit.*, pp. 3952-3953; LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, pp. 83-84; TERRÓN MONTERO, J., *ob. cit.*, p. 138.

²⁹ GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *art. cit.*, p. 242.

³⁰ En el mismo sentido, *BVerfGE* 17, 319 (334); 19, 303 (321); 83, 71.

³¹ Puede encontrarse una descripción detallada en LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, pp. 105-151. Asimismo, resulta interesante la síntesis contenida en ELVIRA PERALES, M. A. (1997). «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la decisión legislativa», en VV.

La base jurídica sobre la cual se llevan a cabo estas audiencias puede adoptar diversas formas. En ocasiones, la comparecencia de representantes sociales se halla prevista expresamente en los Reglamentos parlamentarios, como ocurre con el art. 70.1 del Reglamento del *Bundestag*, de 12 de noviembre de 1990, que permite a las comisiones la audiencia pública de expertos, representantes de grupos sociales u otras personas que puedan proporcionarles información sobre la materia sometida a debate. En otras ocasiones, las audiencias se llevan a la práctica bajo la cobertura de previsiones de los Reglamentos parlamentarios que permiten a las comisiones citar a cualquier persona que pueda aportar información o que, simplemente, permiten a las comisiones celebrar audiencias³². Asimismo, existen Cámaras en las que, ante la ausencia de previsiones en sus Reglamentos parlamentarios sobre la posibilidad de celebrar audiencias a representantes sociales en el marco del procedimiento legislativo, aquellas se llevan a cabo de manera informal, como ocurre en la Cámara de los Comunes del Reino Unido³³ y en la Cámara de los Comunes de Canadá³⁴, o mediante comparecencias en sesiones no enmarcadas formalmente en el procedimiento legislati-

AA.: *El procedimiento legislativo. V Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, Congreso de los Diputados, pp. 37-41.

³² El art. 27 del Reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales holandeses, vigente desde el 17 de mayo de 1994, permite a las comisiones celebrar audiencias en general, sin especificar qué personas o entidades pueden ser llamadas. El art. 28 del Reglamento de la Cámara de Representantes de Bélgica, publicado el 2 de octubre de 2003, prevé audiencias o audiencias contradictorias, para la preparación de su trabajo legislativo, a personas u organismos extraparlamentarios. El art. 18 del Reglamento del *Storting* noruego permite a las comisiones celebrar audiencias con personas requeridas para asistir o presentar información. En el mismo sentido, el art. 8.9.c) del Reglamento del *Folketing* danés, de 17 de diciembre de 1953. Para Estados Unidos, pueden consultarse la regla 11.2 (g) del Reglamento de la Cámara de Representantes para el 112.º Congreso, de 5 de enero de 2011, y la regla XXVI.4 del Reglamento del Senado, en su versión de 27 de abril de 2000, si bien estas normas contienen varias referencias a las audiencias o *hearings* a lo largo de su articulado.

³³ Sobre la práctica en la Cámara de los Comunes, LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, pp. 136-141. La participación es distinta, dependiendo de que se trate de *private bills* o *public bills*. Sobre los primeros, figura específica del derecho británico, consistente en proyectos de ley presentados por personas físicas o jurídicas, con aplicación limitada a un grupo determinado de personas o a lugares concretos, vid. MAESTRO BUELGA, G., *art. cit.*, pp. 103-104. Asimismo, se dan proyectos mixtos, procedentes del Gobierno, pero que afectan a grupos concretos de personas. En el caso de que perjudiquen a grupos de personas, estos deben ser oídos [JACOB, J. (1986). «El procedimiento legislativo en el Parlamento británico», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, pp. 182-183].

³⁴ http://www.parl.gc.ca/About/House/Compendium/web-content/c_g_legislativeprocess-e.htm

vo, como sucede en Italia, donde en ocasiones se utilizan a tal fin las denominadas investigaciones cognoscitivas³⁵.

Pueden comparecer en las audiencias tanto representantes de organizaciones sociales, como personas a título individual, si bien la participación realizada a través de representantes de organizaciones sociales resulta más funcional³⁶. En Estados Unidos y en el Reino Unido, las audiencias están protagonizadas por los *lobbies*, que llevan a cabo de manera profesional la defensa de los grupos que los financian. La actuación de *lobbies* se registra también de forma creciente en otros lugares, como Alemania y los países escandinavos, aunque en estos países no alcanza la intensidad que muestra en el ámbito anglosajón³⁷.

La presencia de *lobbies* conlleva riesgos, como la desigualdad de las posibilidades de defensa de los diferentes grupos sociales y la opacidad que, a veces, entraña la actividad y la financiación de estos entes. Por ello, en Estados Unidos y en Alemania existen algunos instrumentos que tienen como finalidad controlar y dar transparencia a la actividad de las organizaciones sociales que intervienen en las Cámaras. En ambos países, estas organizaciones deben inscribirse en un registro llevado por las correspondientes Cámaras. Además, en los Estados Unidos, las medidas de control se han acentuado mediante la regulación específica que supone la *Lobbying Disclosure Act* de 1995, enmendada por la *Lobbying Disclosure Technical Amendments Act* de 1998 y, especialmente, por la *Honest Leadership and Open Government Act* de 2007. Resulta de particular interés destacar que las personas o asociaciones que actúen como *lobby* deben llevar una contabilidad y registro de las contribuciones que reciban, y que todas estas informaciones se publican trimestralmente en el *Congressional Record*³⁸.

Una variante es la previsión de participación en el procedimiento legislativo de grupos sociales específicos. El modelo de este tipo de participación se da en

³⁵ El art. 144 del Reglamento de la Cámara de los Diputados, de 18 de febrero de 1971, en sus apartados primero y segundo, prevé que las comisiones, en materia de su competencia, pueden acordar, previo acuerdo con el Presidente de la Cámara, investigaciones cognoscitivas dirigidas a recibir noticias, informaciones y documentos útiles, y que en tales sesiones pueden invitar a cualquier persona que pueda proporcionar elementos útiles a los fines de la investigación. El art. 48.5 del Reglamento del Senado, de 17 de febrero de 1971, establece que en el curso de estas investigaciones la Cámara puede invitar a organismos privados, asociaciones de categoría y otras personas expertas en la materia bajo examen.

³⁶ LARIOS PATERNA, M. J. (2008). «Participació dels ciutadans en el procediment legislatiu: la nova regulació de la iniciativa legislativa popular i les compareixences legislatives», *Revista Catalana de Dret Public*, 37, p. 202.

³⁷ LARIOS PATERNA, M. J., *ibidem*, pp. 115 y 142.

³⁸ MÉNY, Y., SUREL Y. (1991). *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, États-Unis, France, Grand-Bretagne, Italie*, París, Montchrestien, pp. 122-123.

Portugal, donde la propia Constitución prevé la participación de las comisiones de trabajadores en la elaboración de la legislación laboral y de los planes económico-sociales que contemplen el respectivo sector [art. 54.5.d)], y de las asociaciones sindicales en la elaboración de la legislación laboral [art. 56.2.ª]³⁹. Estas previsiones han sido desarrolladas por el art. 134.2 del Reglamento de la Asamblea, conforme al cual, las comisiones de trabajadores, las asociaciones sindicales y las asociaciones de empresarios pueden enviar a la comisión parlamentaria, en el plazo fijado por ella, en los términos de la ley, las sugerencias que entendieran convenientes y solicitar la audiencia de sus representantes.

Finalmente, el art. 104 del Reglamento de la Asamblea de la República permite realizar audiencias parlamentarias, individuales o colectivas, en las comisiones parlamentarias, por decisión de las mismas. De hecho, varias normas han previsto la participación en el procedimiento legislativo de entes representativos de concretos intereses sociales⁴⁰.

Asimismo, en Italia, las audiencias a representantes sociales en el marco de las sesiones cognoscitivas suele ceñirse a miembros de la Administración y de organizaciones sindicales⁴¹. En esta línea, el art. 147 del Reglamento de la Cámara de Diputados prevé la posibilidad de que la Asamblea y las comisiones soliciten que el Presidente de la Cámara invite al Consejo Nacional de la Economía

³⁹ Este derecho está regulado en los arts. 477.c) y 524 a 530 de la Ley 99/2003, de 27 de agosto, por la que se aprueba el Código de Trabajo. Vid., especialmente, el art. 525 de la citada ley. La sentencia del Tribunal Constitucional portugués 31/1984, de 17 de abril, ha considerado que el derecho de participación de las comisiones de trabajadores y asociaciones sindicales en la legislación laboral es un derecho fundamental, por lo que la falta de participación convierte a una ley sobre esta materia en inconstitucional. El art. 510.1.c) de la Ley 99/2003 atribuye también a las asociaciones de empresarios el derecho a participar en la elaboración de la legislación laboral. Igualmente, según el art. 526 de esta ley, la Comisión Permanente de Concertación Social se puede pronunciar sobre cualquier proyecto o proposición de ley en esta materia.

⁴⁰ Así, el art. 4 de la Ley 10/1987, de 4 de abril, de las Asociaciones de Defensa del Medio Ambiente, les confiere el derecho de participar e intervenir en la definición de la política del medio ambiente y en las grandes líneas de orientación legislativa, y el art. 141 del Reglamento de la Asamblea prevé que la Asociación Nacional de Municipios Portugueses y la Asociación Nacional de Parroquias sean llamadas por las comisiones siempre que se trate de proyectos o proposiciones de ley relativas a las comunidades locales u otras iniciativas que lo justifiquen. Además, la propia Constitución ha previsto el derecho de las asociaciones de consumidores y las cooperativas de consumo a ser oídas en lo relativo a la defensa de los derechos de los consumidores (art. 60.3), y la posibilidad de las asociaciones representativas de la familia de participar en la definición y ejecución de una política de familia (art. 67.2.g), y de las asociaciones de profesores, de alumnos, de padres, de las comunidades y de las instituciones de carácter científico, de participar en la definición de la política de enseñanza (art. 77.2), siempre en los términos previstos por la ley.

⁴¹ LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, p. 148.

y del Trabajo a proporcionar estudios e investigaciones, previa definición de su objeto y finalidad.

La facultad para solicitar la celebración de audiencias en el marco del procedimiento legislativo está atribuida normalmente a los diputados o a los Grupos parlamentarios integrantes de cada comisión. La potestad de decidir sobre la celebración de las audiencias suele estar conferida a la mayoría de la comisión⁴², aunque la mayoría parlamentaria suele admitir de forma amplia la audiencia de los representantes sociales propuestos por los Grupos o los diputados de las minorías.

Una interesante excepción se registra en Alemania, donde el artículo 70.1 del Reglamento del *Bundestag* establece que, cuando se trate de una materia remitida a una comisión, la audiencia deberá celebrarse si lo solicita la cuarta parte de sus miembros, mientras que, cuando la comisión trate materias que no le hayan sido remitidas, la audiencia debe ser acordada por mayoría de la propia comisión⁴³. Si la audiencia fuera solicitada por una minoría, deberán ser oídas las personas propuestas por dicha minoría, pero si la comisión decidiera limitar el número de las personas a quienes proceda oír, la minoría solo podrá designar un número de comparecientes que guarde con el total de las personas llamadas la misma proporción que corresponda a su fuerza relativa en la comisión (art. 70.2 RB), lo cual constituye una medida destinada a impedir prácticas obstruccionistas por parte de la minoría parlamentaria. Además, cualquier comisión a la que se solicite opinión puede llevar a cabo una audiencia, de acuerdo con la comisión responsable, si la segunda no hiciera uso de esta facultad, o si limitara sus audiencias a aspectos que afecten a su ámbito de competencia (art. 70.3 RB).

En Estados Unidos, tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, se requiere que la petición de comparecencia sea presentada por «una mayoría de la minoría⁴⁴». En tal caso, la minoría tiene derecho a que las comisiones

⁴² Art. 8.4 del Reglamento del *Folketing* en Dinamarca; art. 18 del Reglamento del *Storting* en Noruega, aunque este artículo establece que, si la comisión rechaza una solicitud de audiencia presentada por una minoría de un tercio de los miembros de aquella, dicha minoría puede presentar tal rechazo a la consideración del Presidium (la Mesa); art. 28 del Reglamento de la Cámara de Representantes belga, que prevé que la decisión se adopte por mayoría absoluta; art. 27 del Reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales de Holanda. La práctica de acordar la celebración de audiencias por la mayoría de la comisión se registra también en el Reino Unido y en Suecia.

⁴³ El art. 62.1 del Reglamento del *Bundestag* prevé que la competencia de las comisiones se corresponde con los proyectos que les hayan sido remitidos o que tengan relación con ellos, pero permite que aquellas puedan ocuparse de otros proyectos que no les hayan sido remitidos, en relación con materias incluidas en su ámbito de competencias.

⁴⁴ Regla XI.2 (j) (1) del Reglamento de la Cámara de Representantes; regla XXVI.4 (d), del Reglamento del Senado.

escuchen a los comparecientes propuestos por ella durante, al menos, un día adicional de audiencia.

La práctica de la audiencia registra diferencias según cada país. Tomando como modelo Alemania, podemos señalar que lo normal son comparecencias de cinco o diez minutos, seguidas de preguntas por los miembros de la comisión, que son respondidas por los comparecientes. Puede admitirse también la presencia de otros diputados interesados, de miembros del Gobierno federal y de integrantes del *Bundesrat*, que, según la Ley Fundamental, tienen acceso a todas las sesiones del *Bundestag* y de sus comisiones y deberán ser oídos en cualquier momento (art. 43.2 LF). Además, es posible la celebración de una discusión entre distintos comparecientes. Junto a ello, el art. 70.4 del Reglamento del *Bundestag* prevé que la comisión puede entablar un debate general con las personas informantes, si bien, en la práctica, tal posibilidad no se ha llevado a cabo⁴⁵.

Asimismo, son posibles otros trámites y cautelas, como la notificación a las personas comparecientes de las cuestiones que se tratarán y la solicitud a aquellas de comentarios previos por escrito, según sucede en Alemania (art. 70.5 RB); la solicitud de la intervención por escrito, que debe incluir un currículum vitae y la publicidad de ciertas subvenciones y contratos federales, o la comparecencia en subcomisión, como ocurre en Estados Unidos⁴⁶; la solicitud de información documental o la aceptación o solicitud de cualquier forma de colaboración (art. 28.1 del Reglamento de la Cámara de Representantes belga) y las audiencias contradictorias, que pueden tener lugar en Bélgica a propuesta del Presidente de la comisión y previo informe de la Conferencia de Presidentes (art. 28.2 del Reglamento de la Cámara de Representantes). Además, es habitual que las sesiones de las comisiones se lleven a cabo en público⁴⁷.

⁴⁵ Además, la experiencia de los *public hearings* en las dos Cámaras del Congreso de Estados Unidos ha sido propuesta como modelo de participación ciudadana en el procedimiento legislativo por la principal doctrina. En este sentido, RUBIO LLORENTE, F., *ob. cit.*, p. 33, LÓPEZ GARRIDO, D. (1995). «La función legislativa y la opinión pública», en *Parlamento y opinión...*, *ob. cit.*, p. 118, CANO BUESO, J., «Cuestiones de técnica...», *ob. cit.*, p. 220. Puede consultarse la dinámica de las audiencias en las comisiones y subcomisiones de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos en thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/considbycomm.html#pubhrngs

⁴⁶ Entre otras cautelas. Vid. <http://thomas.loc.gov/home/lawsmade.bysec/considbycomm.html#pubhrngs>

⁴⁷ P. ej., regla XI.g.(2)(A) del Reglamento de la Cámara de Representantes y regla XXVI.5 (b) del Reglamento del Senado en Estados Unidos; art. 70.1 del Reglamento del *Bundestag* en Alemania, art. 37 del Reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales en Holanda, art. 31.1 del Reglamento de la Cámara de Representantes en Bélgica, art. 70.1 del 8.9 del Reglamento del *Folketing* en Dinamarca, y art. 18 del Reglamento del *Storting* en Dinamarca.

Es interesante señalar que, en algunos países, se permiten también las audiencias parlamentarias en la fase de preparación de los proyectos de ley. Esta práctica se da en países como Estados Unidos, Reino Unido, Holanda (art. 39 del Reglamento de la Segunda Cámara de los Estados Generales) e Italia, en este último caso a través de las ya citadas investigaciones cognoscitivas (art. 144 del Reglamento de la Cámara de Diputados; art. 48.5 del Reglamento del Senado).

La finalidad primordial de las audiencias, desde la perspectiva de las Cámaras, es la obtención de información sobre la materia que va a ser objeto de regulación y sobre la posición de los grupos sociales afectados por el proyecto de ley. Sin embargo, la práctica muestra que en algunos países el resultado de estas audiencias tiene una influencia importante en la determinación del contenido de la ley, ya que puede servir de base para las enmiendas que posteriormente deben presentar los Grupos parlamentarios o los diputados y para la propia posición que vayan a adoptar los Grupos respecto del proyecto o proposición de ley. En definitiva, las audiencias a representantes sociales en el procedimiento legislativo operan como un importante elemento de dinamización de la vida parlamentaria⁴⁸.

3. LA PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Los Reglamentos de los Parlamentos o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas normalmente recogen una genérica posibilidad de que las comisiones recaben la comparecencia de otras personas o entidades competentes

⁴⁸ Para la descripción de los efectos de las audiencias a representantes sociales, en Alemania, vid. HELMRICH, H. (1987). «Die Innenseite der Rechtspolitik», *Zeitschrift für Rechtspolitik*, 6, p. 207, BÜCKER, J. (1989). «Rechtliche Probleme und parlamentarische Praxis der Anhörung bei den Ausschüssen des Deutschen Bundestages», *Zeitschrift für Gesetzgebung*, 4, pp. 112-113. Para Larios Paterna, las audiencias celebradas en el *Bundestag* contribuyen a la integración de intereses y al pluralismo político en el desarrollo del procedimiento legislativo; cfr. LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, p. 124. De igual forma, Denninger registra el ascenso progresivo en el número de audiencias celebradas en el Bundestag [DENNINGER, E. (1986). «El procedimiento legislativo en la República Federal Alemana», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, p. 41]. Caso extremo es el de Estados Unidos, donde los *lobbies* preparan proyectos de ley, presentan enmiendas, defienden ante los parlamentarios su aprobación, llegan a compromisos e, incluso, actúan como intermediarios entre ambas Cámaras [DAVIS, J. (1986). *Legislative law and process*, St Paul, Minnesota, West publishing Co, pp. 24-25]. Asimismo, sobre los efectos de estas audiencias, vid. KEEFFE, W. J. y OGUL, M. S. (1989). *The American Legislative Process: Congress and the States*, New Jersey, Prentice Hall, Englewood Cliffs, 7.ª ed., pp. 181-188. Todo ello se explica por las peculiaridades del sistema político y de la práctica política de Estados Unidos.

en la materia objeto de debate, a efectos de proporcionar información y asesoramiento. Sin embargo, los Reglamentos del Parlamento de Andalucía, de la Junta General de Asturias, del Parlamento de Cataluña y de la Asamblea de Extremadura⁴⁹ han previsto expresamente la comparecencia en las comisiones legislativas de representantes de grupos sociales afectados por los proyectos o proposiciones de ley⁵⁰.

El Parlamento autonómico pionero en el reconocimiento de esta vía de participación en el procedimiento legislativo ha sido el de Andalucía, que la introdujo en el Reglamento aprobado mediante Resolución de 26 de abril de 1995, y la mantiene en el Reglamento actual, aprobado mediante Resolución de 22 de noviembre de 2007.

El art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía ha previsto de forma específica las comparecencias de representantes de intereses ciudadanos y les ha asignado la denominación de «comparecencias informativas», diferenciadas de las comparecencias ordinarias. Además, el Reglamento del Parlamento de Andalucía ha previsto las comparecencias informativas como trámite ordinario dentro del procedimiento legislativo común.

Las comparecencias informativas ante el Parlamento de Andalucía pueden tener lugar una vez celebrado el debate de totalidad cuando se refieren a proyectos de ley⁵¹ (art. 112.1 RPAnd), o bien tras la toma en consideración de las proposiciones de ley (art. 124.6 RPAnd). Corresponde la iniciativa para solicitarlas a los diputados y Grupos parlamentarios, los cuales, en el plazo de quince días tras la

⁴⁹ El art. 155 del Reglamento del Parlamento de Cantabria, de 26 de marzo de 2007, prevé un trámite de comparecencias en comisión tras la publicación de los proyectos de ley, pero el art. 48 de este Reglamento parece limitar las comparecencias a autoridades, funcionarios y técnicos en la materia debatida.

⁵⁰ De igual forma, en Alemania, la mayoría de los reglamentos de los *Länder* regulan las audiencias a partir del modelo que constituye el Reglamento del *Bundestag* (LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, p. 131). En Italia, las Regiones que muestran un mayor compromiso con la audiencia a los ciudadanos en el procedimiento legislativo son, con distintas formulaciones, Lombardía (arts. 8.1 y 36.1 de su Estatuto), Véneto (arts. 22, 35 y 36 de su Estatuto) y Sicilia (art. 12.3 de su Estatuto Especial). De igual modo, algunos Reglamentos de Consejos Regionales, además de los de las Regiones citadas, prevén distintas formas de intervención de representantes sociales que, en ocasiones, tienen como fin directo permitir su participación en el procedimiento legislativo. Incluso, en ocasiones, las audiencias en comisión se prevén con carácter obligatorio (p. ej., art. 55.1 del Reglamento del Consejo Regional de Campania). La práctica de escuchar en el procedimiento legislativo tramitado por los Consejos Regionales a sujetos significativos de la colectividad regional ha sido descrita por CHELI, E. y CARETTI, E. (1986). «El proceso legislativo en Italia», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 16, p. 215.

⁵¹ El Reglamento del Parlamento de Andalucía prevé que todo proyecto de ley será objeto de un debate de totalidad (art. 111.1 RPAnd).

terminación de dicho debate, pueden proponer, mediante escrito dirigido a la Mesa de la comisión, «la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas» (art. 112.1 RPAnd). El apartado segundo del art. 112 de este Reglamento recoge la posibilidad de que comparezcan tanto representantes de colectivos sociales, sean públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley, como personas a título individual, si bien esta última modalidad es calificada como excepcional. Corresponde a la Mesa de la comisión decidir sobre la oportunidad de las solicitudes de comparecencia «efectuadas por los Grupos parlamentarios⁵²». Las comparecencias se desarrollarán conforme al procedimiento previsto en el art. 153.2 del Reglamento, que regula la comparecencia en sesión informativa de los miembros del Consejo de Gobierno, a petición propia. Además, la recepción de las comparecencias informativas como trámite ordinario del procedimiento legislativo del Parlamento de Andalucía se refuerza con el hecho de que el plazo para presentación de enmiendas parciales a los proyectos de ley solamente se abre una vez finalizadas dichas comparecencias, si se hubieran realizado (art. 113.1 RPAnd).

El art. 67.1.f) del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, aprobado por Resolución de 18 de junio de 1997, prevé que las comisiones, por conducto del Presidente de la Cámara, podrán aprobar «la comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe». A los efectos del citado apartado «se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados⁵³».

El art. 67.3 del citado Reglamento prevé que la facultad de recabar las comparecencias sea ejercida por las Mesas de las comisiones o por la propia comisión si así lo requiere cualquier Grupo parlamentario, pero, a diferencia del Reglamento del Parlamento de Andalucía, añade que se entenderá recabada la comparecencia cuando la propuesta aparezca suscrita por dos Grupos parlamentarios o una quinta parte de miembros de la comisión, en cuyo caso no será necesario acuerdo ni de la Mesa ni de la comisión. La solicitud de recabar comparecencias

⁵² El párrafo tercero del art. 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía no ha tenido en cuenta que el párrafo primero del citado artículo atribuye la potestad de proponer la celebración de comparecencias informativas a los Diputados, individualmente considerados, además de los Grupos parlamentarios.

⁵³ La celebración de estas comparecencias fue propuesta previamente a la aprobación de dicho Reglamento, para el ámbito de Asturias, por ARCE JANARIZ, A. (1993). «El procedimiento legislativo en el Principado de Asturias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 38, pp. 202-203.

debe presentarse en el plazo de seis días tras la publicación de los proyectos de ley, o bien tras la toma en consideración de las proposiciones de ley, de forma que el plazo para presentar enmiendas solo empieza a discurrir una vez celebrada la última comparecencia, o una vez transcurrido el citado plazo de seis días sin que se haya solicitado la celebración de ninguna (arts. 139.1 y 153.7 del Reglamento).

El Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 22 de diciembre de 2005, ha regulado en su art. 106 las que denomina «comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales» interesados en la regulación de que se trate como trámite del procedimiento legislativo ordinario. Las comparecencias pueden ser propuestas solo por los Grupos parlamentarios, una vez celebrado el debate de totalidad⁵⁴, y siempre y cuando resulte de este la tramitación de una iniciativa legislativa, en el plazo de cinco días, mediante escrito dirigido a la Mesa de la comisión (art. 106.1 RPCat).

Junto a ello, en el Reglamento del que estamos tratando se recogen dos novedades de importancia. Por una parte, se entiende como preceptiva la audiencia a las entidades asociativas de los entes locales, por medio de sus representantes, en las proposiciones de ley que las afecten directamente (art. 106.3 RPCat)⁵⁵. Por otra parte, se prevé de manera específica el orden y los tiempos de las intervenciones de los comparecientes y los Grupos parlamentarios (art. 106.4 RPCat). Corresponde a la comisión decidir sobre las comparecencias (art. 106 RPCat).

El Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 19 de junio de 2008, ha sido el último que ha previsto la comparecencia de representantes de intereses sociales. El art. 93.1.f) de este Reglamento prevé «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», y entiende que «a los efectos

⁵⁴ Según el Reglamento del Parlamento de Cataluña, tanto los proyectos de ley, como las proposiciones de ley, son objeto de un debate de totalidad (art. 105.1 RPCat).

⁵⁵ En algunas Constituciones de *Länder* alemanes se reconoce el derecho de audiencia a los municipios y a sus federaciones o asociaciones (art. 71.4 de la Constitución de Baden-Württemberg, art. 84.2 de la Constitución de Sajonia, art. 97.4 de la Constitución de Brandenburgo) o a las asociaciones de trabajadores y empresarios, en relación con las políticas económicas y sociales del Estado (art. 68 de la Constitución de Renania Palatinado) a ser consultadas en el procedimiento legislativo. De igual forma, en ocasiones, leyes específicas han reconocido el derecho de determinados órganos corporativos a participar en el procedimiento legislativo ante el Parlamento de algunos *Länder*, como ocurre en Bremen. Vid. LARIOS PATERNA, M. J., *ob. cit.*, pp. 132-133. Ocurre igual en varias Regiones italianas, especialmente respecto a asociaciones portadoras de intereses sociales, económicos o profesionales (p. ej., art. 22 del Estatuto de Véneto, desarrollado por el art. 21.3 del Reglamento del Consejo Regional, y art. 12.3 del Estatuto Especial de Sicilia, desarrollado por el art. 72 del Reglamento del Consejo Regional).

de este apartado, se entenderá por colectivos interesados las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados, debiendo existir identidad e idoneidad de los comparecientes respecto del asunto que se trate.» Por su parte, el art. 165 del Reglamento prevé que, una vez celebrado el debate de totalidad, que en dicha Asamblea se sigue ante toda iniciativa legislativa, «los Grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, que oirá a la Junta de Portavoces para adoptar una decisión, dispondrán de un plazo de cinco días para proponer a la misma la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones Públicas.» Al igual que ocurre en el Parlamento de Andalucía, el Reglamento citado ha previsto que los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales públicos o privados afectados, pero ha incluido la posibilidad de llamar a comparecer, con carácter excepcional, a personas a título individual (art. 165.2).

En el marco de las reformas estatutarias aprobadas a partir de 2006, algunos Estatutos de Autonomía han reconocido el derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes, como sucede en el art. 29.4 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, el art. 30.1.b) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el art. 15.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón y el art. 15.2.b) del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears⁵⁶, en los términos previstos en el Reglamento parlamentario (Cataluña, Andalucía), en la Ley (Illes Balears), o en ambas fuentes (Aragón). Además, el inciso final del art. 59.7 del Estatuto de Cataluña prevé que el Reglamento del Parlamento «debe establecer mecanismos de participación ciudadana en el ejercicio de las funciones parlamentarias» y el art. 113 del Estatuto de Andalucía, al regular la elaboración de las normas, ha establecido que «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». Ello supone que en las citadas Comunidades Autónomas la participación social se convierte en un elemento ordinario y necesario del procedimiento legislativo, que debe quedar fuera del ámbito de discrecionalidad de la mayoría⁵⁷.

⁵⁶ El art. 29.4 del Estatuto de Cataluña, el art. 30.1.b) del Estatuto de Andalucía y el art. 15.2.b) del Estatuto de Illes Balears precisan que la participación se llevará a cabo directamente o mediante entidades asociativas. El art. 15.2 del Estatuto de Aragón solo atribuye el derecho a los aragoneses de forma genérica.

⁵⁷ En igual sentido, CARMONA CONTRERAS, A. M. (2009). «La elaboración de las normas», en TEROL BECERRA, M. J. (Dir.). *Comentarios al Estatuto de Autonomía para Andalucía*, Valencia, Tirant lo Blanch, p. 351.

No obstante lo anterior, el Reglamento del Parlamento de las Illes Balears y el Reglamento de las Cortes de Aragón solamente recogen la genérica posibilidad de que las comisiones, por conducto de la Presidencia de la Cámara, recaben la comparecencia de «otras personas competentes en la materia», a efectos de proporcionar informar y asesorar a aquellas. La conformación de esta modalidad de participación como derecho en los Estatutos de Autonomía de estas Comunidades Autónomas demanda, por tanto, una reforma de dichos Reglamentos. Igualmente, los Estatutos de Autonomía de Cataluña y de Andalucía reclaman una reforma de los Reglamentos de sus respectivos Parlamentos, ya que no se adecúa a la consideración de la participación en el procedimiento legislativo como derecho una regulación que deja en manos de los Grupos parlamentarios (en el caso del Parlamento de Cataluña) o de los Diputados y los Grupos (en el de Andalucía) la propuesta de las comparecencias informativas, y que confía a la comisión (en el Parlamento de Cataluña) o a la mayoría en la Mesa de la comisión (en el Parlamento de Andalucía) la decisión sobre la celebración de estas comparecencias.

Las nuevas tecnologías abren nuevas vías de participación. En este sentido, debe mencionarse el portal ADI! del Parlamento Vasco, que permite debatir y enviar propuestas en relación con determinados proyectos y proposiciones de ley⁵⁸.

Con respecto a la tramitación de las iniciativas legislativas populares, las normas de las Comunidades Autónomas oscilan normalmente entre las que permiten la intervención de uno de los promotores, designado por la comisión promotora, en el debate de toma en consideración⁵⁹ y aquellas otras que se limitan a prever la lectura de una memoria de los promotores explicativa de los motivos de la iniciativa al comienzo de dicho debate, a la que, dependiendo de

⁵⁸ La primera iniciativa colocada en ADI! ha sido la Proposición de Ley de modificación de la Ley de Conservación de la Naturaleza, relacionada con la extracción de hidrocarburos no convencionales y la fractura hidráulica o fracking. Esta proposición de ley está relacionada con una iniciativa legislativa popular que no fue admitida a trámite. El Parlamento Vasco, además, dispone de una lista de distribución de correo electrónico, denominada como sistema Zabalik, que permite a cualquier persona elegir los temas que quiere seguir entre los incluidos en una lista y recibir mediante correo electrónico información sobre las novedades relativas a los temas de su interés, así como un enlace a toda su documentación y a vídeos de los debates. Asimismo, este Parlamento tiene un buzón de sugerencias y preguntas, denominado «Parte hartu!», que se puede utilizar para ponerse en contacto con los parlamentarios y enviarles preguntas y sugerencias.

⁵⁹ Art. 12.1 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Aragón; art. 12.2 de la Ley 10/1986, de 11 de diciembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Canarias; art. 12 de la Ley 1/1988, de 19 de enero, de Iniciativa Popular de Galicia; 11 de la Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de las Illes Balears.

cada caso, pueden añadirse otros documentos⁶⁰. Por su parte, los Reglamentos del Parlamento de Cataluña y del Parlamento de Andalucía han incluido previsiones que intensifican la participación de los promotores en la tramitación de las iniciativas.

El Reglamento del Parlamento de Cataluña permite la intervención de uno de los miembros de la comisión promotora en el debate de totalidad y recoge la posibilidad de que los promotores lleven a cabo la intervención inicial del debate en el Pleno de la Cámara (arts. 105.2 y 112.1 RPCat)⁶¹. Además, el art. 14 de la Ley 1/2006, de 16 de febrero, de Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña, prevé que la comisión parlamentaria correspondiente puede oír a las personas que representen a la comisión promotora en los términos establecidos por el Reglamento del Parlamento para las comparecencias de las organizaciones y los grupos sociales, y que la comisión promotora puede hacer llegar a la Mesa del Parlamento propuestas o quejas relativas a la tramitación de la iniciativa.

Un paso más ha dado, en Andalucía, la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, que ha introducido en dicha Ley una disposición final que encomienda al Reglamento del Parlamento de Andalucía determinar el procedimiento para articular la participación de las personas promotoras de las iniciativas legislativas populares en su presentación y defensa en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, «para que resulte equivalente a la de diputados y diputadas en las proposiciones de ley, así como su participación en la oportuna comisión parlamentaria». La novedad, por tanto, consiste en prever que la participación de las personas promotoras de las iniciativas debe desarrollarse en todas las fases del procedimiento legislativo y de

⁶⁰ P. ej., el art. 9.3 de la Ley 6/1985, de 5 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular, de Cantabria, prevé la lectura, también, del texto articulado de la proposición de ley, precedido de una exposición de motivos, y de la relación de los miembros de la comisión promotora, con expresión de sus datos personales. Sobre este tema, vid. BILBAO UBILLOS, J. M. (2011). «La iniciativa legislativa popular en la UE y en las Comunidades Autónomas», en MATÍA PORTILLA, F. J. (Dir.). *Pluralidad de ciudadanías, nuevos derechos y participación democrática*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, p. 379; VINTRÓ CASTELLS, J. (2011). «Un punto de partida: el marco normativo de la iniciativa legislativa popular en España», en VINTRÓ CASTELLS, J. y BILBAO UBILLOS, J. M. *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, pp. 42-43.

⁶¹ VINTRÓ CASTELLS, J., *ibidem*, p. 43.

forma equivalente a como corresponde a los diputados y diputadas autonómicos. De hecho, esta medida se conoce con el expresivo nombre de «el escaño 110⁶²».

La anterior previsión ha sido desarrollada mediante una reforma del Reglamento del Parlamento de Andalucía que ha añadido a su art. 125 un párrafo según el cual, una vez tomada en consideración la iniciativa y acordado su envío a la comisión competente, el representante de la comisión promotora «podrá estar presente en las comparecencias informativas de los agentes sociales y organizaciones interesadas en la regulación de que se trate, y asistir tanto a las reuniones de Comisión donde se debata el dictamen de la proposición como al debate final en el Pleno, teniendo derecho a intervenir en tales sesiones, con voz, al comienzo del turno de los grupos parlamentarios y por el mismo tiempo que estos⁶³.»

Por su parte, la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, modificó el art. 13.2 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular, al introducir la posibilidad de que los Reglamentos de las Cámaras contemplen la participación de una persona designada por la comisión promotora en la tramitación parlamentaria de la iniciativa. Sin embargo, esta previsión no ha sido objeto de ulterior desarrollo por los Reglamentos.

4. CONCLUSIONES

Las intervención de representantes de grupos sociales en el procedimiento legislativo es un instrumento que reviste utilidad para perfeccionar los mecanismos de recogida de información del Parlamento, proporcionar mayor transparencia y control democrático al procedimiento de elaboración de las leyes, apuntalar la eficacia en la aplicación de las leyes, canalizar el pluralismo de la sociedad, reforzar la percepción social de la representatividad del Parlamento y acercar esta institución a los ciudadanos⁶⁴.

⁶² En la actualidad, el número de diputados y diputadas en el Parlamento de Andalucía es 109. La expresión «escaño 110» fue utilizada por el anterior presidente de la Junta de Andalucía José Antonio Griñán en el debate sobre el estado de la Comunidad que tuvo lugar en el Parlamento de Andalucía el 29 de junio de 2011.

⁶³ Reforma al Reglamento del Parlamento de Andalucía aprobada en la sesión de 10 y 11 de octubre de 2012.

⁶⁴ En este sentido, LAVILLA RUBIRA, J. J., *ob. cit.*, p. 199, AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M. J., *cit.*, pp. 95-96, MARCO ABATO, M. (1998). «Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de las leyes», en *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, 6, p. 216, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., *ob. cit.*, pp. 400-401. Se manifiesta en contra de la posibilidad de admitir la participación social en el procedimiento legislativo

La práctica en otros países y en algunas Comunidades Autónomas ofrece algunos modelos orientativos para la introducción de la participación social en el procedimiento legislativo seguido en el Congreso de los Diputados y el Senado. Puede avanzarse que la participación debería llevarse a cabo en la comisión legislativa correspondiente mediante la técnica de audiencia a personas u organizaciones representativas de grupos sociales afectados por el proyecto o la proposición de ley. Es habitual en el ámbito comparado, y se admite en los Parlamentos de Andalucía y Extremadura, la posibilidad de dar audiencia a personas comparecientes a título individual, aunque las comparecencias resultan más funcionales cuando comparecen representantes de organizaciones sociales.

El momento idóneo para la apertura del plazo para solicitar la celebración de comparecencias de grupos sociales en las comisiones, siguiendo el modelo de las Comunidades Autónomas que han previsto estas comparecencias, sería, en el Congreso de los Diputados, una vez publicado el proyecto de ley, y antes de la presentación de enmiendas a la totalidad, o bien, en el caso de las proposiciones de ley, tras la celebración del debate de toma en consideración. En el Senado, el plazo de dos meses del que dispone la Cámara para tramitar los proyectos o las proposiciones de ley recibidos del Congreso dificulta la celebración de comparecencias, aunque, en su caso, estas se podrían celebrar previamente al plazo de presentación de enmiendas.

La facultad de proponer la celebración de comparecencias suele confiarse en derecho comparado a los Grupos parlamentarios o a los Diputados integrantes de la comisión⁶⁵, aunque resulta plenamente factible permitir que sean las propias personas u organizaciones interesadas las que soliciten su comparecencia, como ocurre, por ejemplo, en los Consejos Regionales de Lombardía y Véneto⁶⁶.

ARAGÓN REYES, M. (1988). «La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales», en GARRORENA MORALES, A. (Dir.). *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, p. 142.

⁶⁵ En el Reglamento del Parlamento de Cataluña y en el Reglamento de la Asamblea de Extremadura se atribuye solo a los Grupos parlamentarios (arts. 106.1 y 165.1, respectivamente). El Reglamento de la Junta General de Asturias prevé la propuesta por miembros de la comisión correspondiente (art. 67.2).

⁶⁶ Art. 44 del Reglamento del Consejo Regional de Lombardía y art. 36 del Estatuto de la Región del Véneto. Este último artículo prevé el derecho de todo ciudadano, asociación o ente a hacer llegar al Consejo, en los términos establecidos por el Reglamento, observaciones y propuestas sobre los proyectos de ley en discusión. Las comisiones pueden escuchar a estos ciudadanos, asociaciones y entes, como establece el art. 21.2 del Reglamento del Consejo Regional de la Región del Véneto. El art. 35 del Estatuto de dicha Región prevé que los directivos regionales de los sindicatos y de las organizaciones sociales, económicas y profesionales son escuchados por la Junta y las comisiones del Consejo cuando lo soliciten.

En todo caso, es posible establecer medidas de control y transparencia aplicables a las organizaciones sociales que se postulen o sean llamadas para intervenir en el procedimiento legislativo.

La facultad de decidir la celebración de las comparecencias suele estar atribuida a la mayoría de la comisión⁶⁷. Sin embargo, es también posible confiar esta decisión a una fracción de los miembros de la comisión, como ocurre en el Consejo Regional del Véneto⁶⁸, a un número de Grupos parlamentarios, como en el *Bundestag* alemán, o bien a una combinación de ambas opciones, según sucede, entre nosotros, en la Junta General del Principado de Asturias. Esta segunda opción es más coherente con el impulso participativo al que obedecen estas comparecencias, ya que evita que la decisión de recibir a los representantes de grupos sociales quede a la discreción de la mayoría, aunque, en los casos en que corresponde a la comisión adoptar la decisión sobre la celebración de las audiencias, la práctica comparada muestra que la mayoría parlamentaria suele admitir con criterio amplio la comparecencia de las personas propuestas por los Grupos minoritarios o por los Diputados, en su caso, pertenecientes a las minorías.

Además, resulta conveniente prever instrumentos para dar transparencia a la actuación de los grupos representantes de intereses sociales, especialmente con el fin de controlar la actuación de grupos que actúen como *lobbies*. La práctica de Estados Unidos y de Alemania brinda, como hemos visto, algunos ejemplos de medidas de transparencia que podrían resultar útiles.

La participación social tiene un límite imposible de traspasar, que es la reserva de la facultad de votar sobre el proyecto o la proposición de ley a los parlamentarios. Ahora bien, aun con este límite, la participación de los representantes de grupos sociales ha provocado una importante dinamización de la vida parlamentaria en los lugares donde se da. Además, en algunos países, la participación social no limita sus efectos a la mera aportación de información, sino que tiene una gran importancia en la concreción del contenido de la ley, ya que viene siendo utilizada por los parlamentarios como fundamento para la presentación de enmiendas o para la redacción de proposiciones de ley.

⁶⁷ En el Reglamento de la Junta General de Asturias se prevé que la competencia para recabar las comparecencias puede ser ejercida por la Mesas de las comisiones o por la propia comisión (art. 67.3). En el Reglamento de la Asamblea de Extremadura se atribuye esta decisión a la Mesa de la comisión (art. 165.1)

⁶⁸ Según el art. 36 del Estatuto de esta Región, la comisión, a solicitud de una cuarta parte de sus miembros, antes de examinar el proyecto, debe proceder a la audiencia de los ciudadanos, asociaciones o entes que hayan ejercitado el derecho anterior. Esta previsión ha sido desarrollada por el art. 21 del Reglamento del Consejo Regional.

Por otra parte, las iniciativas legislativas populares son un instrumento propicio para pensar en distintas soluciones, a fin de intensificar la participación social en las distintas fases de su tramitación.

Junto a ello, las nuevas tecnologías abren posibilidades adicionales de contacto entre el Parlamento y las personas interesadas en los temas sobre los que aquel trabaja y de participación mediante el envío de propuestas o sugerencias o a través de debates y foros.

Finalmente, hay que ser conscientes de que las modalidades de participación que hemos examinado deben hacerse efectivas en el marco de los condicionantes de la práctica parlamentaria. Por una parte, la participación social quedaría privada de utilidad si solo añadiera un pluralismo formal a un proceso en el que la decisión haya sido tomada en el primer estadio de la fase legislativa⁶⁹. Junto a ello, la participación social en el procedimiento legislativo debería evitar prácticas obstruccionistas o corporatistas por parte de los representantes de intereses sociales particulares. La articulación de la participación social tiene que encontrar una vía entre el Escala del cierre del Parlamento a opiniones procedentes de grupos sociales y el Caribdis de una excesiva disgregación del debate o de un bloqueo del mismo. Por otra parte, no se puede esperar de este instrumento de participación una solución mágica a la discusión social sobre la representatividad del Parlamento. Como gráficamente lo expresa Pitkin, las instituciones o los individuos que afirman ser representativos siempre serán vulnerables a la crítica de que, realmente, no representan⁷⁰.

No obstante, más allá de los condicionantes de la práctica, lo cierto es que la apertura del procedimiento legislativo a la participación de representantes de intereses y puntos de vista supone un instrumento eficaz de conexión entre el Parlamento y la sociedad que contribuye a reforzar la percepción social sobre la legitimidad de ejercicio del Parlamento, especialmente si a la lectura tradicional de la legitimidad en términos de representación política se añade otra lectura que mide la legitimidad en términos de participación en la adopción de decisiones políticas y justificación de dichas decisiones.

Title:

SOCIAL PARTICIPATION IN THE LEGISLATIVE PROCEEDINGS

⁶⁹ AJA FERNÁNDEZ, E. y LARIOS PATERNA, M. J., art. cit., p. 96.

⁷⁰ PITKIN, H. F., *ob. cit.*, p. 240.

Summary:

1. The arguments to enable civil society representatives to participate in the legislative proceedings. 2. Social participation in the legislative proceedings, from the perspective of Comparative Law. 3. Social participation in the legislative proceedings, in the Spanish Autonomous Communities. 4. Conclusions.

Resumen:

El presente artículo trata sobre la posibilidad de extender al Congreso de los Diputados y al Senado las audiencias a personas y organizaciones representativas de intereses sociales en el curso del procedimiento legislativo, que son comunes en la práctica del Congreso de Estados Unidos, el Bundestag alemán y otras Cámaras legislativas de países de nuestro entorno geográfico o político, así como en los Parlamentos y Asambleas legislativas de algunas Comunidades Autónomas. La apertura del procedimiento legislativo a la participación social supone un instrumento para reforzar la percepción social sobre la legitimidad del Parlamento, si la legitimidad de ejercicio se entiende no solo en términos de representación política, sino también en términos de participación y justificación convincente de las decisiones públicas.

Abstract:

This article addresses whether hearings should be held for people and organizations, which represent social interests, during Spanish legislative proceedings. Public hearings are a common practice in the legislative procedure of the United States Congress, the German Bundestag and other parliamentary chambers, as well as in the parliaments and legislative assemblies of some Spanish autonomous communities. Opening legislative proceedings to social participation could help strengthen the social perception of parliament's legitimacy, if legitimacy is conceived not only in terms of political representation, but also in terms of direct participation and convincing justification of public decisions

Palabras clave:

Procedimiento legislativo – Parlamento – participación – comparencias – intereses sociales

Key words:

Legislative proceedings – Parliament – participation – public hearings – social interests

