

Marcos Marco Abato

PROFESOR ASOCIADO DE DERECHO CONSTITUCIONAL. UNIVERSITAT DE VALÈNCIA

UNA APROXIMACIÓN A LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

SUMARIO

- 1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA.
- 2 DEMOCRACIA DIRECTA Y ESTADO SOCIAL.
- 3 LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y DEL ESTADO DE PARTIDOS Y LA PREGUNTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY.
- 4 ALGUNAS REALIDADES Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY.

La cuestión de la participación ciudadana en la elaboración de la ley obliga a plantearse los presupuestos de la democracia representativa y las tensiones que este modelo constitucional ha mantenido con la otra gran corriente de la democracia directa. La búsqueda de un papel activo y directo de los ciudadanos individuales en la formulación de las leyes encuentra su explicación en el contexto de la doble crisis del estado social y del estado de partidos. Se trata, en ese marco, de buscar nuevas formas de integración en el sistema político de manera que se afiance la legitimidad del régimen democrático. Sin embargo, no existe una auténtica crisis de legitimación democrática, por lo que la cuestión de la participación ciudadana en la elaboración de la ley puede abordarse desde otros puntos de vista que contribuyan directamente al perfeccionamiento del ordenamiento jurídico e indirectamente a la mejoría de la legitimidad del estado.

1 DEMOCRACIA REPRESENTATIVA Y DEMOCRACIA DIRECTA

Desde la teoría clásica del Derecho Constitucional resultaría ciertamente sorprendente el examen de una intervención de los ciudadanos en la elaboración de las normas con

rango de ley que no tuviera su origen en la llamada iniciativa popular. El constitucionalismo se ha inspirado desde sus orígenes en la idea de que la representación, fundamento del estado democrático, implicaba necesariamente una abstención total por los ciudadanos individuales de participar en la producción de las leyes. Desde ese punto de vista carece, por tanto, de sentido el estudio de la idea de la participación ciudadana en el procedimiento legislativo parlamentario.

Sin embargo, desde los mismos orígenes del estado liberal ha latido una demanda de democracia directa, que se exteriorizaba, entre otras cosas por la gran influencia que tuvieron las obras de Rousseau ó Jefferson. Esa tensión entre el principio de representación y la actuación directa del pueblo en la toma de decisiones jalonará toda la historia constitucional europea; entre nosotros, el conflicto se resolverá tempranamente y con claridad en el derecho positivo, y ello en favor del parlamentarismo y con detrimento de las instituciones de democracia directa. A este respecto resulta significativo que la primera de las constituciones españolas del s. XIX, art. 19 de la Constitución de 1812, y la última, art. 18 de la Constitución de 1876, compartieran una misma definición de la potestad legislativa, atribuyendo en exclusiva a las Cortes con el rey la potestad de hacer las leyes¹.

Si bien algunos de nuestros textos constitucionales proclamaban la soberanía de la nación, con ello se pretendía, entre otras cosas, superar la idea de representación del antiguo régimen e introducir la interdicción del mandato imperativo; todo ello con la finalidad de disolver las viejas divisiones sociales del antiguo régimen en el marco de la unidad de la nación, entendida como el sujeto activo de la actuación revolucionaria. Así, el art. 27 de la Constitución de 1812 disponía que las «Cortes son la reunión de todos los Diputados, que representan a la nación, nombrados por los ciudadanos»; y su art. 100, a la hora de establecer el contenido de los poderes que los electores otorgarán a los diputados electos, señalaba que éstos contendrían:

«Poderes amplios a todos juntos, y a cada uno de por sí para cumplir, y desempeñar las augustas funciones de su encargo, y para que con los demás diputados de Cortes, como representantes de la nación española puedan acordar, y resolver cuanto entendieren conducente al bien general de ella, en

1 *Constituciones españolas*. Edición conjunta del Congreso de los Diputados y del B.O.E. Segunda edición, febrero de 1991.

uso de las facultades que la Constitución determina, y dentro de los límites que la misma prescribe».

La prohibición del mandato imperativo, con alguna breve reintroducción como la que recogía el art. 16 del Estatuto Real, fortaleció el principio representativo y la centralidad del Parlamento en el estado constitucional, lo cual era el reflejo institucional de una creciente crítica ideológica, de orientación liberal, a la democracia directa, que condujo a una elaboración teórica más elevada del principio de la representación. Así, Stuart Mill en 1861, y en su obra «Consideraciones del gobierno representativo», partía de la imposibilidad del autogobierno ciudadano a la hora de gobernar sociedades crecientemente complejas y con un ámbito territorial que excedía, en mucho, el territorio de la antigua polis².

La democracia de los antiguos, con sus asambleas y tribunales populares, tuvo una gran influencia en las obras de Rousseau y Jefferson y, a través de ellos, sobre la opinión de los revolucionarios americanos y europeos. Sin embargo esa concepción de la democracia se plasmó en una escasa práctica constitucional. El texto más significativo de esta aspiración fue una norma que nunca tuvo vigencia: la Constitución francesa de 1793 que establecía el sufragio universal y directo, la limitación del mandato de los representantes a un año, la sanción popular de las leyes o la iniciativa popular para la reforma constitucional³.

Es por ello que en el derecho comparado se producen manifestaciones aisladas de democracia directa como las que se pueden encontrar en las Constituciones de los Estados Norteamericanos, y en menor medida en el ordenamiento federal, o en la Confederación Helvética⁴.

Por otra parte, democracia y libertad empezaban a aparecer como instituciones distintas, y, en ocasiones, paradójicamente contrapuestas. De este modo, Benjamín Constant pudo establecer la bien conocida distinción entre la libertad de los antiguos y la libertad de los modernos. La antigüedad concebía la libertad íntimamente unida a las

2 HELD, David: *Modelos de democracia*. Madrid. Alianza Universidad. 1991. Pág. 118.

3 *Vide* a este respecto GARCÍA PELAYO, Manuel: *Derecho constitucional comparado*. Madrid. Alianza Editorial. 1998. Págs. 466 y ss. Sobre los avatares de la vigencia de la Constitución de 1793, *vide* SOBOUL, Albert: *La revolución francesa. Principios ideológicos y protagonistas colectivos*. Barcelona. Crítica. 1987. Págs. 331 y ss.

4 BISCARETTI DI RUFFIA: *Derecho Constitucional*. Madrid. Tecnos. 1982. Pág. 420 y ss.

ideas de ciudadanía y participación en los asuntos públicos, pero desconocía la garantía de la privacidad y los derechos individuales. Para los modernos la libertad será esencialmente «el pacífico goce de las independencias privadas»⁵, y junto a esta libertad individual se reconocerá el derecho a la participación política, pero no a la manera de los antiguos sino a través de la moderna idea de la representación.

La imposibilidad de la democracia clásica, y con ella de la democracia directa, se atribuía al incremento desmesurado del ámbito de lo político que suponía el estado nación, por lo que, según una excelente biógrafa del pensador francés se entendería que el funcionamiento del sistema consistía en:

«...delegar los derechos políticos en unos pocos individuos, elegidos mediante mecanismos adecuados que garanticen a la vez la libertad de elección y la capacidad de independencia de los elegidos; vigilarlos después de forma activa y constante, estando siempre bien informados de los asuntos que dirimen en nuestro hombre, y confirmarlos o revocarlos en su poder en la siguiente convocatoria electoral»⁶.

En 1893, en la quinta edición de su «Curso de derecho político», Santamaría de Paredes conceptuaba la representación como «el título en virtud del cual determinados individuos personifican físicamente el Estado, ejerciendo en nombre de todos las funciones públicas»; y, al enumerar sus características, señalaba que «los representantes han de procurar inspirarse siempre en el espíritu público, para conocer siempre las necesidades del país y gobernar conforme a ellas»⁷.

En ese momento la democracia y el liberalismo ya no resultan antagonistas; las revoluciones europeas de 1848 o la española de 1868 habían significado la aparición de las clases trabajadoras como nuevos protagonistas del juego político y, a la vez, socialismo y anarquismo comenzaban a dar un perfil propio a las reivindicaciones obreras. Frente a ello la antigua contraposición entre libertad y democracia pierde sentido. Los alegatos liberales contra los peligros de la igualdad, tan admirablemente expresados

⁵ Benjamín Constant, citado por TOUCHARD, Jean: *Historia de las ideas políticas*. Madrid. Tecnos. 1981. Pág. 405.

⁶ SÁNCHEZ MEJÍA, María Luisa: *Benjamín Constant y la construcción del liberalismo posrevolucionario*. Madrid. Alianza Editorial. 1992. Pág. 174.

⁷ SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de derecho político según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*. Madrid. Quinta edición. 1893. Págs. 233 y 235.

en el primer libro de la «Democracia en América»⁸ devienen anacrónicos ante la necesidad de combatir al socialismo emergente, lo que, en palabras de G. Sartori, significa:

«...de repente, en 1848 la democracia y el liberalismo dejan de ser enemigos y unen sus fuerzas. En un discurso pronunciado el 12 de septiembre, Tocqueville deja entrever el fin de la antítesis entre el liberalismo y la democracia y la iniciación del enfrentamiento entre la democracia y el socialismo. Cuando asistía a la Asamblea Constituyente Tocqueville afirmó: “La democracia y el socialismo están únicamente vinculados por una palabra, igualdad”; pero obsérvese la diferencia: la democracia quiere la igualdad en la libertad, y el socialismo quiere la igualdad en la pobreza y en la esclavitud. ¿Había cambiado de opinión? Sí y no. En ese momento se produjo un cambio trascendental, pues Tocqueville abandonó el significado clásico o pre-liberal del término democracia y le dio un sentido nuevo y moderno: su democracia era ahora la democracia liberal»⁹.

La tensión entre régimen parlamentario e instituciones de democracia directa transcurre paralela a la tensión entre liberalismo y democracia. Toda nuestra historia constitucional del s. XIX transluce la lucha y el fracaso por la positivización de las instituciones de la democracia directa. La aceptación constitucional de éstas últimas no tendrá lugar hasta que la constitución de 1931 incorpore los avances del constitucionalismo surgido tras la primera guerra mundial y, en especial, las innovaciones introducidas por la constitución de Weimar de 1919. Así, la Constitución republicana incorporaba en su art. 66 la figura del referéndum sobre leyes votadas en Cortes y la iniciativa legislativa popular, imponiendo en ambos casos el requisito de su solicitud por el 15% del cuerpo electoral. Pese a ello la innovación encontró una seria resistencia que condujo a que nunca se aprobara la ley especial, prevista en el último apartado del precepto, que debería regular «el procedimiento y garantías del referéndum y de la inicia-

8 «...en efecto existe una pasión viril y legítima por la igualdad, que incita a los hombres a querer ser todos fuertes y estimados. Esta pasión tiende a elevar a los pequeños a la altura de los grandes; más también alberga el corazón humano un afán depravado de igualdad que induce a los débiles a querer rebajar a los fuertes a su nivel, y que reduce a los hombres a preferir la igualdad en la servidumbre, a la desigualdad dentro de la libertad. No es que los pueblos de estado social democrático desprecien naturalmente la libertad; al contrario, sienten un amor instintivo por ella. Pero la libertad no es objeto principal y constante de su deseo. Lo que aman aún con amor eterno es la igualdad.» TOCQUEVILLE, Alexis de: *La democracia en América. Libro primero*. Madrid. Alianza Editorial. 1980. Pág. 52.

9 SARTORI, Giovanni: *Teoría de la democracia. Los problemas clásicos*. Madrid. Alianza Editorial. 1987. Pág. 452. Sobre la evolución del pensamiento de Tocqueville *vide*, también, DIEZ DEL CORRAL, Luis: *El pensamiento político de Tocqueville*. Madrid. Alianza Editorial. 1989.

tiva popular»¹⁰. En este mismo sentido la Constitución de 1931 introdujo, también, la participación ciudadana a través de la institución del Jurado, en la Administración de Justicia, aunque no se admitió, en cambio, la elección popular directa del Presidente de la República¹¹.

Pero, tal recepción no alteraba las bases del sistema representativo y la propia Constitución de Weimar, en su art. 21, positivizaba el predominio del principio de representación parlamentaria al señalar que:

«Los diputados son representantes del pueblo entero. *No dependen sino de su propia conciencia y no están comprometidos por mandato alguno*».

Entre nosotros, incluso un ilustre krausista como Adolfo Posada negaba en su «Manual de ciencia política» la posibilidad de la democracia directa. Para el sociólogo y jurista existía una imposibilidad ontológica de la institución, ya que «con sólo ser miembro de una comunidad política y verificar cualquier acto que a ésta interesa, se es representante de la misma. De ahí lo impracticable de la llamada democracia directa»¹².

Como hemos visto, esta tesis de la inviabilidad de la democracia directa tenía fuertes raíces en el pensamiento europeo. También a Max Weber se le antojaba como impracticable, y ello no sólo por la inestabilidad política que suponía en sociedades heterogéneas, sino porque el modelo disminuía las posibilidades de integración y de negociación política¹³.

Sin embargo, Weber ve plausible su funcionamiento en sociedades en las que concurren unas características especiales:

«1) Limitación local, 2) limitación de número de participantes, 3) poca diferenciación en la posición social de los participantes..., 4) tareas relativamen-

10 GARRÓRENA MORALES, Ángel: *El estado español como estado social y democrático de derecho*. Madrid. Tecnos. 1984. Págs. 144 y ss. SOLÉ TURA, Jordi, y AJA, Eliseo: *Constituciones y periodos constituyentes en España (1808-1936)*. Pág. 105. TOMÁS VILLARROYA, Joaquín: *Breve historia del constitucionalismo español*. Madrid. Centro de estudios constitucionales. 1983.

11 CLAVERO, Bartolomé: *Evolución histórica del constitucionalismo español*. Madrid. Tecnos 1984. Pág. 134.

12 POSADA, Adolfo: *Ciencia Política*. Barcelona. Manuales Gallach. s/f. Pág. 109.

13 WEBER, Max: *Estructuras y fundamentos de la dominación en Economía y sociedad*. Vol. II. México. Fondo de Cultura Económica. 1964. A este respecto véase la interpretación de la tesis de Weber que efectúa HELD en op. cit. Pág. 181.

te simples y estables y, a pesar de ello, 5) una no escasa instrucción y práctica en la determinación objetiva de los medios y fines apropiados»¹⁴.

2 DEMOCRACIA DIRECTA Y ESTADO SOCIAL

El fin de la primera guerra mundial supuso un resurgimiento del ideal democrático e inauguró lo que A. Hauriou denominó el «tercer movimiento de constitucionalización»¹⁵. Este momento del constitucionalismo alumbró, entre otros textos, la Constitución de Weimar de 1919, la Constitución austríaca de 1920 y, como una manifestación tardía, la española de 1931. La introducción de elementos de democracia directa se convirtió en una cierta moda constitucional y, así, se fueron introduciendo en las leyes fundamentales mecanismos como el referéndum constitucional y legislativo, la iniciativa legislativa popular o el plebiscito¹⁶. Algunos autores incluye también en este movimiento otras instituciones como son el derecho de petición o la revocación popular, individual o colectiva, de autoridades públicas¹⁷.

Esta tendencia perseguía la integración en las democracias tradicionales de la emergente clase trabajadora, de tal manera que muchos de estos textos constitucionales significaban la plasmación jurídica de un proceso revolucionario abortado. Así, la Constitución de Weimar de 1919 exteriorizaba la superación de la ruptura revolucionaria de los años 1848 y 1919 y marcó un hito en el proceso de acercamiento de la social democracia a los regímenes parlamentarios democráticos¹⁸.

14 WEBER, Max: Op. cit. Pág. 701.

15 HAURIOU, A.: *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*. Barcelona. Ariel, 1971.

16 Se trata de lo que Loewenstein calificó como corriente ultrademocrática o «eufórico veranillo de la democracia constitucional». LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Barcelona. Ariel, 1976.

17 La revocación individual (Recall) está en vigor en trece estados de los EE.UU. y en algunas ciudades. El procedimiento se inicia a petición de un número determinado de votantes a través de una votación especial. Si se aprueba la revocación se elige a un sucesor en la misma votación o en otra posterior. La revocación ha sido empleada para destituir a jueces o alcaldes acusados de corrupción. En 1921 Lynn J. Frazer fue revocado como gobernador de un estado, aunque de forma paradójica fue elegido posteriormente senador. La revocación colectiva (Abberufungsrecht) existe en algunos cantones suizos y puede afectar a las cámaras representativas en su conjunto o a los comités ejecutivos. Respecto de ambas instituciones véase la voz «Revocación» en *Enciclopedia de las Instituciones Políticas*. Madrid. Alianza Edit. 1991; o el capítulo dedicado a las instituciones legislativas de la democracia directa en BISCARETTI DI RUFFIA, P.: Op. cit. Págs. 419 y ss.

18 El movimiento revolucionario surgido en Alemania tras la Primera guerra mundial fue contenido mediante una combinación de brutalidad y pragmatismo. Así, mientras los *freikorps* asesinaban a intelectuales y trabajadores, los sectores más realistas de la burguesía

De Vergottini ha llamado a estos textos constitucionales «Las constituciones del parlamentarismo racionalizado»¹⁹, que dentro de los principios del Estado liberal pretendían introducir ciertos derechos sociales que acercaran a los trabajadores a los regímenes democráticos. Esta voluntad de aproximación se acentuó tras la Segunda guerra mundial y se concretó en la llamada fórmula del «estado social y democrático de derecho», que se recogió en los artículos 20.1 y 28 de Ley fundamental de Bonn, que determinan:

— Art. 20.1: «La república federal de Alemania es un estado federal, democrático y social».

— Art. 28.1: «El ordenamiento constitucional en los Länder debe responder a los principios del estado de derecho republicano, democrático y social, en el sentido de esta Constitución».

El estado social supone un compromiso entre fuerzas sociales con intereses diferentes e implica una transacción entre los principios liberales y los derechos de los desfavorecidos con la finalidad de lograr la estabilidad social. La primera formulación del concepto se efectuó en 1903 por Hermann Heller en un trabajo titulado «¿Estado de derecho o dictadura?» en el que de manera premonitoria exponía la necesidad de una transformación del estado para evitar la implantación de un régimen autoritario de tal forma que se le dotara de un contenido económico y social para que la igualdad formal del derecho se completara con una cierta igualdad material entre los ciudadanos²⁰.

Como es bien conocido, el estado social implica la existencia de mecanismos de corrección de las desigualdades como la seguridad social o los sistemas impositivos que gravan la renta de las personas y las sociedades; pero excluye la planificación económica general por el gobierno y respeta, en lo esencial, la libertad de mercado. El profesor M. Martínez Sospedra lo ha definido señalando que:

«...bajo la expresión estado social de derecho se cobija un modelo económico general definido de un lado por el mantenimiento del modo de produc-

pretendieron un compromiso con los socialdemócratas del SPD. Esa transacción se reflejó institucionalmente en la Constitución de Weimar que, entre otras determinaciones, establecía el carácter social de la propiedad, la participación de los trabajadores en la dirección de la economía, la creación de los Consejos Económicos; o, en el ámbito de lo privado, la igualdad de hombres y mujeres en el seno del matrimonio. A este respecto *vide* KÜLHNL, Reinhard: *La república de Weimar*. Valencia. Alfons el Magnànim (IVEL). 1991. Págs. 23 y ss.

19 DI VERGOTTINI, Giuseppe: *Derecho constitucional comparado*. Madrid, Espasa Calpe. 1983. Pag. 207.

20 Véase PAREJO ALFONSO, Luciano: *Estado social y administración pública. Los postulados constitucionales de la reforma administrativa*. Madrid, Civitas. Primera edición. 1983. Pág. 29.

ción capitalista y del otro por una acción de los poderes públicos dirigida a corregir las disfuncionalidades que eventualmente pudieran presentarse, mediante los instrumentos ya tradicionales de intervención estatal u otros, de una parte y velar por la corrección de las disfuncionalidades sociales (sean desigualdades o no) ocasionados por el funcionamiento del propio sistema económico con vistas a garantizar un mínimo de bienes y servicios accesibles en condiciones de igualdad a todos los ciudadanos y de alcanzar un mayor grado de bienestar e integración social, operando fundamentalmente a través de los efectos correctores de un progresivo sistema fiscal y la acción tutelar y/o interventora del estado»²¹.

Pero, como expusiera el profesor García Pelayo en un trabajo ya clásico, la introducción del estado social ha repercutido de manera importante en los principios básicos del estado liberal: la división de poderes y el principio de legalidad. De este modo se ha producido una pérdida del monopolio del Parlamento en la producción de la Ley, con el resultado de que la iniciativa legislativa puramente parlamentaria ha pasado a un segundo plano respecto de la iniciativa legislativa de origen gubernamental.

A la vez se ha generado un auténtico aluvión de normas²², como una manifestación más del incremento de la acción interventora del Estado y de las materias sobre las que recae esa actuación pública. De esta manera, junto a la pérdida de la centralidad de la ley formal aprobada en el Parlamento, se desvirtúa la propia generalidad de la ley en aras de la aparición de instrumentos normativos como las leyes medida, de caso único o leyes singulares²³.

En otro ámbito, pero relacionado íntimamente con lo anterior, «el estado de partidos» ha alterado las relaciones entre el gobierno y el Parlamento mediante la pérdida de la antigua independencia mutua. El predominio del partido político como centro impulsor de la acción pública ha hecho converger la acción del gobierno con la del parlamento y ha alterado, si bien no haciéndola irreconocible, la función del control parlamentario²⁴.

21 *Aproximación al Derecho constitucional español. La Constitución de 1978*. Valencia. Fernando Torres Editores. 1981.

22 BULOW, E.: «La legislación», en *Manual de Derecho Constitucional*. Madrid. Instituto Vasco de Madrid Administración Pública y Marcial Pons. 1996. Pág. 763. MARTÍN CASALS, M., y PI I SUNER han utilizado la expresión «marea legislativa» en «¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y redacción difusa de los proyectos de ley», *Revista Española de las Cortes Generales*. Núm 21. 1990. Pág. 32.

23 GARCÍA PELAYO, Manuel: *Las transformaciones del estado contemporáneo*. Madrid, Alianza Edit. 1982. Pág. 58.

24 GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones...* Pág. 59. Un punto de vista crítico con esta tesis puede encontrarse en ROMERO GIBERT, J., y GARCÍA MORILLO, J.: *El control parlamentario*. Madrid, Tecnos. 1984. Pág. 45. Para estos autores la crítica sobre la su-

Ese menoscabo forma parte de un proceso más amplio que García Morillo ha calificado como «pérdida de la centralidad del parlamento» y que ha conducido a un «parlamentarismo limitado» entendido como un parlamentarismo formal, pero materialmente limitado tanto por el propio ordenamiento constitucional como, sobre todo, por la fuerza de las cosas y por la incapacidad del parlamento actual, tal y como está concebido, para hacer frente a las demandas crecientes de una sociedad más compleja»²⁵.

Sin embargo, la aceptación de la realidad de estos cambios no presupone asumir la conocida tesis del «declive de los parlamentos». García Morillo ya advertía contra la asunción acrítica de la idea de la crisis de los parlamentos occidentales; desde su punto de vista, el concepto adolece de una cierta trivialidad y se sustenta en el decepcionante balance que ofrece la comparación entre la realidad de la institución y un «modelo de parlamento ideal que nunca existió»²⁶.

Quizás, de una manera más realista, habría que hablar de transformaciones en el poder legislativo, que no son más que concreciones de un cambio político más global que afecta a las democracias postindustriales. Desde la ciencia política se han puesto en tela de juicio las bases empíricas sobre las que se ha pretendido asentar esta idea de la crisis de la institución parlamentaria y se ha coincidido, en la línea de lo anterior, en señalar que, más que sobre una extrapolación de datos reales, la idea se basa en la comparación de la realidad con un tipo ideal de parlamentarismo que carece de base histórica²⁷.

Pero esta distancia entre la altura de los ideales y la realidad de las instituciones es una constante en toda la teoría de la democracia, en la que esta tensión entre el elemento prescriptivo y el elemento descriptivo constituye una cuestión metodológica capital. A diferencia de otros sistemas políticos la democracia se alimenta de la dialéctica entre los principios que deberían inspirar su funcionamiento y la realidad de las instituciones y procesos políticos que la integran. Pero ese distanciamiento, que gene-

puesta crisis del control parlamentario «debe ser confrontada con otros razonamiento que, lejos de corroborar la crisis del control parlamentario, dejan entrever su relativo vigor y fuerza en el parlamentarismo contemporáneo, bien que cumpla su función real de forma sumamente distinta de que lo hiciera algunos decenios atrás».

25 «El parlamento ante las nuevas realidades», en *El futuro del parlamento*, De la revista CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO. Núm. 4 (extraordinario). Valencia. Cortes Valencianas. 1995. Pág. 147.

26 Op. cit. Pág. 143.

27 COTTA, Maurizio: «Parlamento y representación», PASQUINO ET ALII, Gianfranco, en *Manual de Ciencia Política*. Madrid. Alianza Editorial. 1991. Pág. 307.

ra una insatisfacción perpetua, alimenta a su vez el progreso de las sociedades democráticas²⁸.

3 LA CRISIS DEL ESTADO SOCIAL Y DEL ESTADO DE PARTIDOS Y LA PREGUNTA SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

No resulta ajena a esa insatisfacción la pregunta acerca de la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ley. El antiguo ideal de una razón pública y de unos representantes que exteriorizan la voluntad general se confronta con la realidad de un estado social que exige tal nivel de intervención pública que genera necesariamente un estrés institucional y con la existencia de un estado de partidos que, al evolucionar desde el clásico partido de masas al partido de electores, ha alterado la vieja legitimidad del sistema representativo²⁹. Así, se ha llegado a afirmar que el «estado representativo de nuestro tiempo ha pasado a quedar conformado como un auténtico estado de partidos»³⁰.

Los actores políticos fundamentales han intentado cubrir ese déficit de legitimidad, quizás más intelectual que sociológico, que parece impregnar las actuales sociedades democráticas. Desde ese punto de vista, la pregunta por la participación ciudadana intentaría suplir esas carencias, abriendo otras vías de integración en el sistema distintas a las tradicionales. Para Maestro Buelga la participación en la elaboración de la ley perseguiría compensar una pérdida originada por la crisis del estado de los partidos, de manera que:

28 Sobre la tensión entre el elemento prescriptivo y el empírico en la teoría de la democracia, *vide* SARTORI, G.: *Teoría de la democracia: El debate contemporáneo*. Madrid. Alianza Editorial. 1988. Pág. 32 y 92 y ss.

29 Sobre el estado de los partidos y sus consecuencias respecto de la institución parlamentaria, *vide* GARCÍA PELAYO, Manuel: *El estado de partidos*. Madrid, Alianza Editorial. 1986. Pág. 109. Sobre los efectos del tránsito del partido de masas al partido de electores o «Catch all party», véase MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: *Introducción a los partidos políticos*. Barcelona. Editorial Ariel. 1996. Págs. 94 y ss.

30 GARRORENA MORALES, Ángel: «Apuntes para una revisión crítica de la teoría de la representación», en *El parlamento y sus transformaciones actuales*.

«La necesidad de suplir los déficits de legitimidad que produce el deterioro de los canales anteriores obliga al otorgamiento de un estatus público a los intereses organizados y a la permanente contratación de decisiones para articular el consenso sobre estas nuevas bases»³¹.

A este respecto debemos señalar que se trata más de «crisis en la democracia» que de «crisis de la democracia» o «crisis de hundimiento democrático» como las que supusieron la implantación de los totalitarismos en la década de los años treinta. El riesgo versa en este caso más sobre un eventual distanciamiento de la sociedad civil respecto de las instituciones que sobre un bloqueo del funcionamiento del sistema. La crisis operaría como un debilitamiento de la legitimidad del sistema, de los fundamentos culturales de la obediencia al mismo, y no como una alteración o paralización del estado democrático³².

Se trata, además, de una crisis paradójica puesto que acontece en el mismo momento en que se considera que se ha producido el triunfo de la democracia. Como ha sostenido Sartori «la democracia liberal se encuentra súbitamente sin enemigos». Sin embargo, de alguna manera las sociedades democráticas de finales de siglo se encuentran amenazadas por su propio éxito. La desaparición de la amenaza externa le ha dejado frente a un enemigo interno: «la mala política»³³. La partidocracia, la apatía política, la manipulación de la agenda política, el desfallecimiento de instituciones claves del sistema serían algunos de los trazos que definirían ese adversario íntimo que socava la base cultural de la aceptación del sistema. Ernesto Garzón ha hablado de las tendencias suicidas de la democracia y, quizás, esa idea refleje particularmente bien las amenazas a la democracia en nuestra época. No nos encontramos ante una agresión externa, al modo de los homicidios cometidos por los partidos totalitarios tras la Primera Guerra Mundial, sino de un conflicto interno que requiere unas buenas dosis de análisis y de voluntad de superación³⁴.

Para Sartori se trata de integrar lo que la democracia realmente es con aquello que debería ser; pero este acercamiento no debe hacerse mediante el aumento progresivo de

31 MAESTRO BUELGA, G.: «Negociación y participación en el proceso legislativo». *Revista de Derecho Político*. Núm. 32. Pág. 93.

32 MORLINO, Leonardo: «Las democracias», en *Manual de Ciencia Política*. Op. cit. Pág. 121.

33 SARTORI, G.: «Una nueva reflexión sobre la democracia, las malas formas de gobierno y la mala política», en «Repensar la democracia», en *Revista internacional de Ciencias Sociales*. Núm. 129, monográfico, septiembre 1991. UNESCO. Pág. 459.

34 GARZÓN VALDÉS, Ernesto: «Instituciones suicidas». *Revista Isegoría*. Núm. 9. 1994. Págs. 64-128.

las dosis de idealización democrática, sino a través de una «optimización satisfactoria» de la realidad. En este sentido, Sartori recuerda que las grandes «redemocratizaciones» de nuestro siglo no han sido fruto del perfeccionismo, sino de la gestión de partidos moderados³⁵.

En ese mismo orden de cosas Norberto Bobbio ha hablado de «hacer bajar la democracia desde el cielo de los principios hasta la tierra en la que chocan intereses de gran magnitud» y ha recordado la necesidad de contrastar lo que la teoría democrática ha prometido con aquello que se ha cumplido efectivamente. Bobbio enumeró al menos seis promesas no mantenidas de la democracia: la existencia de una sociedad sin cuerpos intermedios, la prohibición del mandato imperativo, la abolición de las oligarquías, la ampliación del espacio de lo democrático, la visibilidad del poder o la actividad política como una educación para la ciudadanía³⁶.

Como el propio Bobbio reconoce, se trataba de promesas de difícil cumplimiento y menos, todavía, en las condiciones de complejidad de las sociedades actuales. Sin embargo, el incumplimiento se une al peligro de una maximización de los ideales que conduzca a una sociedad cada vez más insatisfecha, alimentada de expectativas de derechos y en la que los ciudadanos «se sientan titulares de débitos, de cosas que se esperan»³⁷. Esto ha llevado a los politólogos a hablar de la ingobernabilidad de las democracias y de que éstas se han convertido en «junglas de protesta»³⁸.

Frente a la maximización del horizonte, y la consiguiente frustración, se levanta la «dionifilización de la democracia» y el «eclipse del ciudadano». Para Flores D'Arcais la partitocracia, entendida como el monopolio desplegado por los políticos profesionales sobre toda la esfera pública, es una infección invasora del ordenamiento democrático³⁹. La competencia entre partidos sería, bajo ese punto de vista, una mera pugna intraoli-

35 SARTORI, G.: *La democracia después del comunismo*. Madrid. Alianza Editorial. 1993. Pág. 73.

36 BOBBIO, N.: *El futuro de la democracia*. Barcelona. Plaza y Janés. 1985. Págs. 15, 25 y ss. La abolición de los cuerpos intermedios se ha visto sustituida por el hecho de que los grupos y no los individuos son los protagonistas de la vida política; la prohibición del mandato imperativo se contradice con la realidad de unas sociedades neocorporativas; la derrota del poder oligárquico por la presencia de una competición elitista por el voto popular; los espacios limitados de la gestión democrática han dejado atrás la promesa de una profundización de la democracia y su extensión a nuevas decisiones; la eliminación del poder invisible se ha visto sustituida por la presencia de amplias zonas grises (mafia, servicios secretos incontrolados, grupos de presión...) que escapan al principio kantiano de publicidad; y, por último, la concepción de la democracia como un sistema de educación para la ciudadanía se ve confrontada con la apatía política y el aumento del voto de cambio, o de interés, respecto al voto de opinión.

37 SARTORI, G.: Op. cit. Pág. 118.

38 SARTORI, G.: *Una nueva reflexión sobre...* Pág. 464.

39 FLORES D'ARCAIS, Paolo: «La democracia tomada en serio». *Claves de la razón práctica*. Núm. 2. Mayo 1990. Pág. 13.

gárquica y las instituciones el escenario en el que se teatraliza una aparente confrontación. Todo lo cual configuraría un «eclipse de la democracia» en el que «el ciudadano advierte que ha sido degradado a súbdito y a cliente de una clase política que se ha hecho inamovible»⁴⁰. Estas aseveraciones representarían una crítica extrema al sistema político y una voz de alerta por la presencia de una grave crisis en los fundamentos de legitimidad de la democracia.

Desde otras posiciones se ha sostenido que tal crisis de legitimidad resultaría más superficial que estructural. Desde este punto de vista, más que ante una quiebra global del estado de partidos, nos encontraríamos ante un cambio en sus funciones como consecuencia de profundas transformaciones en la base social de los mismos. La desideologización, la debilitación de la identificación de los electores con sus partidos, la competencia de los nuevos movimientos sociales, la movilidad social y espacial de la población, el descenso de la afiliación, «se han condensado en escenarios de decadencia del estado de partidos»⁴¹.

Pero se trata de un escenario de decadencia, que puede verse superado por transformaciones de los propios actores políticos, y no de una quiebra del fundamento de la legitimidad del sistema entero. Es demasiado pronto para proclamar el fin del estado de partidos o la desvinculación de los ciudadanos respecto de los valores de la democracia. La sociología política parece poner de manifiesto un creciente distanciamiento de los ciudadanos respecto de las instituciones y, en particular, en lo que afecta a la clase política, pero en modo alguno constata la existencia de una ruptura entre éstos y el sistema político.

Esa cuestión resulta más compleja de lo que pueda parecer a simple vista y su comprensión pasa por distinguir entre crisis de legitimidad y desafecto de la ciudadanía. Los síntomas de esta última actitud se exteriorizarían, entre otras manifestaciones en la baja afiliación a los partidos políticos o la mala consideración que la política suscita de manera reiterada en la opinión pública.

Entre nosotros el fenómeno es, al igual que ocurre en el resto de los países del sur de Europa, especialmente acusado. En España, en un contexto de creciente asociacionis-

40 FLORES D'ARCAIS, Paolo: «El individuo libertario». *Claves de la razón práctica*. Núm. 51. Abril de 1995. Pág. 2.

41 VON BEYME, Klaus: *La clase política en el estado de partidos*. Madrid. Alianza Editorial. 1995. Pág.54.

mo cívico, la tasa de afiliación a los partidos políticos es una de las más bajas del continente y se situaba, en el período 1985 a 1990, entre el 1,7 y el 2% de la población mayor de dieciocho años; frente al 4,2% de Alemania, el 9,6% de Italia o el 3,3% del Reino Unido⁴². Además, debe hacerse la salvedad de que las cifras de militancia, como recientemente han puesto de relieve los índices de participación en las elecciones primarias del Partido Socialista, posiblemente estén hinchadas por la existencia de censos ficticios. Esa escasa afiliación se une, además, a la circunstancia de que nuestro país tiene una bajísima identificación de los ciudadanos con los partidos políticos, de forma que tan sólo se reconocen partidariamente un 53% de los encuestados frente al 95% del Reino Unido, el 88% de los EE.UU. o el 76% de R.F.A.⁴³.

La baja identificación partidaria se ve acompañada de fuertes sentimientos de desconfianza hacia la actividad política. Las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas han puesto de manifiesto que el 78% de la población experimentaba poco o ningún interés por la política frente a un 22% que sentía bastante o mucho interés. El primer sentimiento invocado hacia la política por el mayor número de encuestados fue el de aburrimiento, seguido por el de indiferencia. El 79% de los encuestados afirmaba tener poco o ningún interés por los partidos frente a un 20% que tenía mucho o bastante⁴⁴.

Estos datos se sitúan dentro de una tendencia general europea a la impopularidad del compromiso político. A título de ejemplo, en la República Federal Alemana entre 1971 y 1976 creció el número de personas que contestaban positivamente a la pregunta de si les gustaría que un hombre tuviera actividad política, pasando del 66% de respuestas afirmativas en 1971 al 75% en 1976. A partir de 1979 la tendencia se invierte hasta el punto de que en 1992 tan sólo un 36% de los encuestados contestaban en sentido afirmativo⁴⁵.

Todo ello, sin embargo, no ha debilitado el sentimiento de satisfacción con el régimen democrático. Así en España, en 1991, el porcentaje de quienes consideraban que la

42 PÉREZ DÍAZ, Víctor: *España puesta a prueba. 1976-1996*. Madrid. Alianza Editorial. 1996. Pág. 37.

43 DEL CASTILLO, Pilar: «Aproximación al estudio de la identificación partidaria en España». *Revista de Estudios Políticos*, nº 70. Año 1990. Pág. 130.

44 Referencia en MARTÍNEZ SOSPEDRA, Manuel, con datos extraídos de encuestas del CIS. Op. cit.. Págs. 251 y ss. En este mismo sentido véase MARAVALL, J. M.: *Los resultados de la democracia*. Madrid. Alianza Editorial. 1995. Págs. 290 y ss.

45 VON BEYME: Op cit. Pág. 48.

democracia era el régimen político preferible a cualquier otro, era del 76%, habiéndose incrementado esa opinión en seis puntos desde 1985⁴⁶.

Esa aparente contradicción se resuelve apreciando que legitimidad y desafecto político son dos parámetros distintos a la hora de evaluar la conformidad de los ciudadanos con los regímenes políticos, por lo que parece correcto hablar de la existencia de «una considerable legitimidad y una amplia desafección política»⁴⁷.

Es en este contexto en el que se plantea la cuestión de si cabe encontrar nuevas vías de participación directa de la ciudadanía en el proceso de producción legislativa. Para algunos autores esta participación respondería tanto a la necesidad de ampliar la legitimidad del sistema como a la de integrar políticamente el fraccionamiento de intereses propio de las sociedades postindustriales. La crisis del estado democrático y social conllevaría una fragmentación de la política y una microsectorialización de los intereses, traducida en una pérdida de la generalidad de la ley, y todo ello conduciría a la ampliación de los agentes sociales que participan en el proceso de creación normativa⁴⁸.

Como consecuencia de la concurrencia de todos esos factores se estaría debilitando la capacidad legitimadora del principio de representación. Una primera respuesta a este déficit consistió en retomar el principio de democracia directa e instalar «válvulas plebiscitarias» en el sistema parlamentario. Sin embargo, esa propuesta fue criticada por cuanto supondría, por un lado, contribuir a la «emocionalización subjetiva de la política» y, por otro, excluir a las minorías en el proceso de formación de la ley⁴⁹.

La participación se configuraría, por tanto, en el complemento ideal del principio representativo, de manera que reforzaría su capacidad legitimadora. Pero esta contribución tiene otra vertiente independiente de la representación e indirectamente relacionada con la mejoría de la legitimidad del sistema. Se trata del perfeccionamiento de los textos legislativos con el objeto de facilitar su aceptación por los ciudadanos y garantizar la futura efectividad de sus mandatos normativos. Nos encontramos ante la participación ciudadana en la elaboración de la ley desde la vertiente de la técnica le-

46 Datos provenientes del CIS, citado por MARAVALL, J. M.: Op. cit. Pág. 272.

47 MARAVALL, J. M.: Op. cit. Pág. 290.

48 BUELGA, M.: Op. cit. Págs. 80 y ss.

49 SCHNEIDER, H. P.: «Soberano sin poder», en *Democracia y Constitución*. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1991. Pág. 259.

gislativa y, en particular, desde el análisis previo de la aplicabilidad de las leyes a la realidad social que se pretende ordenar. El estudio de la factibilidad de las normas es un ámbito creciente en la técnica legislativa y buscaría que la elaboración de éstas condujera no sólo a productos formalmente perfectos desde el punto de vista de su adecuación a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico, sino también que desembocara en la creación de normas realizables en el contexto social al que van destinadas; por ello, el análisis de la factibilidad perseguiría incrementar «su aptitud para ser ejecutables»⁵⁰.

La factibilidad de las leyes es un término tomado de la arquitectura y el urbanismo, con el que se busca efectuar una descripción preventiva de las condiciones ya existentes o a construir para que el proyecto normativo alcance los objetivos y resultados previstos⁵¹.

En Italia el estudio de la mejora de los textos legislativos con vistas a asegurar su aplicabilidad sociológica ha sido una inquietud que arranca desde los años sesenta. En 1981 una comisión de estudio presentó un informe a la presidencia de la Cámara de los Diputados sobre la simplificación de los procedimientos y la factibilidad y aplicabilidad de las leyes. El estudio, que consagraba el término «fattibilità delle leggi» preconizaba la creación de un «ufficio fattibilità delle leggi» compuesto por expertos de diversas disciplinas y capaz de analizar la realidad a regular por el texto legislativo y proponer las variaciones necesarias⁵².

En este mismo orden de cosas se ha hablado de la introducción de la «check list» o «griglia di fattibilità», consistente en una relación formal y ordenada de preguntas a las cuales se somete sistemáticamente cada proyecto de ley con la finalidad de definir sus insuficiencias y sugerir al legislador las oportunas modificaciones.

Estas vías de aseguramiento de la futura aplicabilidad de la ley abren un camino para la escucha de los intereses afectados por la nueva normativa y, con ello, contribuyen también a la participación de los ciudadanos en la producción legislativa. A la vez

50 MONTORO CHINER, M. J.: *Adecuación al ordenamiento y factibilidad: Prestupuestos de calidad de las normas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales. 1989. Pág. 75.

51 RESCIGNO, G. U.: «Rapporti tra analisi di fattibilità ed altre tecniche legislative», en *Quaderni regionali*. núm. 3. 1996. Pág. 499.

52 DE MARCO, E.: «Gruppi di pressione, procedimento legislativo e realizzabilità delle leggi», en *Rassegna Parlamentare*. Dic. 1996. Pág. 953.

esos mecanismos suponen un camino para la depuración en el ordenamiento de disposiciones superfluas, incongruentes o de imposible eficacia práctica.

A veces esa escucha de los intereses no implica una actitud exclusivamente pasiva del productor de la norma, sino que, por el contrario, se traduce en una transacción respecto a las peticiones que se formulan dejar como estaba y que se termina reflejando en el texto finalmente aprobado. Esa vertiente negociada de la creación de la ley adquiere una importancia cada vez mayor en una sociedad en la que la complejidad y la fragmentación de los intereses obliga a tenerlos en cuenta desde la perspectiva del aseguramiento de la futura aplicabilidad de la norma.

Entre nosotros la negociación de la producción legislativa ha tenido importancia en el campo del derecho laboral. Así, desde el inicio de la transición han sido diversas las plasmaciones legislativas de acuerdos concertados fuera del ámbito parlamentario entre el gobierno y las fuerzas sociales. El Acuerdo Básico Interconfederal de 1979 supuso la primera experiencia de legislación social negociada y contenía un pacto entre una organización sindical y otra empresarial en materia de negociación colectiva, que conllevaba la necesidad de introducir cambios en el nivel legislativo.

El acuerdo fue asumido por los grupos parlamentarios del gobierno y la oposición y sus cláusulas configuraron el Título III del Estatuto de los Trabajadores. Posteriormente se sucedieron el Acuerdo Nacional de Empleo de 1982 y el Acuerdo Económico y Social de 1985-1986. El Título I del A.E.S. contenía unos acuerdos triangulares, gobierno-sindicatos-patronal, que requerían actuaciones legislativas y reglamentarias para su desarrollo, y el texto del pacto preveía la constitución de una comisión de seguimiento de tales aplicaciones⁵³.

Todo lo anterior pone de manifiesto que la negociación legislativa no tiene por qué ser sinónimo de neocorporativismo, ni tiene por qué representar una zona gris de la democracia que ampare formas de presión sobre el legislativo no susceptibles de ser hechas públicas. Por el contrario, la negociación puede ser expresión del pluralismo y no del corporativismo y efectuarse por cauces institucionalizados que respeten el principio de publicidad de las actuaciones públicas⁵⁴.

53 SALA FRANCO, T., y otros: *Derecho Sindical*. Tirant lo Blanch. Valencia. 1989. Págs. 340 y ss.

54 Sobre la distinción entre pluralismo y corporativismo véase COTTA, Mauricio: Op. cit. Pág. 280.

4 ALGUNAS REALIDADES Y POSIBILIDADES DE LA PARTICIPACIÓN DE LOS CIUDADANOS EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

La plasmación técnica de esa participación, negocial o de simple audiencia, exige examinar los escasos desarrollos que se han producido al respecto en nuestro derecho positivo y analizar las diversas experiencias que tanto en sede parlamentaria como gubernamental ofrece el derecho comparado. A tal efecto deberemos distinguir entre el proceso de formación de la iniciativa legislativa gubernamental y el procedimiento legislativo. La formación de la iniciativa gubernamental abarca principalmente el proceso administrativo previo de formulación de los anteproyectos de ley. Para Maestro Buelga es esta fase «el lugar informal y privilegiado de la participación en la formación de las leyes»⁵⁵.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaba en el Capítulo I de su Título VI «el procedimiento para la elaboración de las disposiciones de carácter general». Este Capítulo desarrolló su vigencia más allá de la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, en virtud de una excepción introducida en la Disposición Derogatoria 2ªB de esta última norma y no ha sido derogada hasta la entrada en vigor de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

La antigua regulación establecía un procedimiento dirigido primordialmente a la elaboración de normas de carácter reglamentario y contenía una parca referencia a los anteproyectos de ley en el apartado 1º del art. 129. Sin embargo, la doctrina consideraba aplicable el procedimiento que para la elaboración de los reglamentos establecía su artículo 130, sin bien se consideraba que la ley dictada en infracción de esos preceptos «tendría la misma fuerza que la L.P.A. y, por tanto, su validez no resultaría afectada por ello»⁵⁶.

55 MAESTRO BUELGA distingue entre proceso y procedimiento legislativo. El proceso sería una noción de carácter eminentemente sociológico, mientras que el procedimiento legislativo constituiría «la secuencia de actos prevista por las normas sobre producción normativa, contemplada desde que la propuesta normativa entra en el Parlamento hasta la definitiva formación de la ley». Op. cit. Pág. 96. MONTORO CHINER utiliza la expresión «proceso legislativo interno» en contraposición a «proceso legislativo externo o tramitación parlamentaria». La trascendencia de la iniciativa gubernamental se aprecia si se tiene en cuenta a título de ejemplo, que el 60% de la iniciativa legislativa en la RFA es de origen gubernamental y que el 75% de las leyes finalmente aprobadas han sido antes proyectos de ley gubernamentales, *vide* al respecto MARTÍN CASALS y PI I SUÑER: Op. cit. Pág. 21.

56 GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Curso de Derecho Administrativo*. Vol I. Madrid. Civitas. 1993. Págs. 180 y ss.

La Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 optó por un sistema de redacción difusa de los textos normativos de forma que los distintos ministerios serán los productores de los anteproyectos de ley, lo cual nos aleja de otros sistemas como el británico en el que la redacción de los proyectos corresponde a un único órgano especializado. El sistema difuso favorece la interlocución con los sectores afectados por las disposiciones en la medida en que la actividad de cada ministerio implica un contacto continuo con los intereses a los que alcanza la política del departamento.

El art. 130 contemplaba en su apartado 4º la llamada audiencia corporativa, que permitía a las entidades representativas de intereses exponer mediante un informe razonado su parecer sobre el contenido del proyecto.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno regula de manera separada la iniciativa legislativa del gobierno y el ejercicio de la potestad reglamentaria. El art. 22 de la norma regula la redacción de los proyectos de ley y en su apartado 2º establece que:

«El procedimiento de la aprobación de proyectos de ley, a que se refiere el apartado anterior, se iniciará en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto, que irá acompañado por la memoria y los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como por una memoria económica que contenga la estimación del coste a que dará lugar...».

Y en su apartado 3º establece que:

«El titular del departamento proponente elevará el anteproyecto al Consejo de Ministros a fin de que éste decida sobre los ulteriores trámites y, en particular, sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes, así como sobre los términos de su realización, sin perjuicio de los legalmente preceptivos».

Uno y otro momento, en la redacción por el departamento o tras su recepción en el Consejo de Ministros, son los adecuados para oír a los intereses afectados por la disposición. Esa consulta puede efectuarse por la vía formal de la emisión de informes

razonados o reflejando documentalmente las conversaciones y contactos escritos mantenidos entre los redactores del proyecto y las entidades representativas de intereses.

Así, el art. 24 de la Ley de Gobierno distingue entre «estudios y consultas» destinados a garantizar el acierto y legalidad de la disposición, apartado 1.b, y la audiencia a las organizaciones de intereses, apartado 1.c. La ley contempla ambos trámites como realidades distintas aunque complementarias, y ello hasta tal punto que el apartado 1.d del art. 24 señala:

«No será necesario el trámite previsto en la letra anterior, si las organizaciones o asociaciones antes mencionadas hubieran participado por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración...».

El Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990⁵⁷ aprobó que los anteproyectos ministeriales deberían ir acompañados de un «Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos» en los que se deberían delimitar las siguientes cuestiones:

- a) Ámbito de necesidad de la norma.
- b) Ámbito de repercusión jurídica.
- c) Ámbito de repercusión institucional.
- d) Ámbito de ejecución de la norma.
- e) Ámbito de repercusión social o ciudadana.
- f) Ámbito de repercusión económico-presupuestario.

Parece que el ámbito de repercusión social o ciudadana deba recoger esa consulta más libre con los ciudadanos que la que se refleja en la emisión de informes razonados por las entidades representativas de intereses. Tal documentación puede consistir en encuestas, actas de reunión de negociación, aportación de informes sobre los sectores a ordenar realizados por los agentes sociales implicados, etc.

57 SEBASTIÁN LORENTE, J. J.: «La información y documentación administrativas de los proyectos normativos». *Actualidad administrativa*. Núm. 24. 1992. Otras normas en materia de elaboración de anteproyectos de ley las encontramos en la Resolución de 15-11-91 de la Subsecretaría del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría de Gobierno, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 18-10-91 por el que se aprueban las directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (RCL 2742/1991); o la Orden del Ministerio de Defensa de 30-9-1985 (RCL 2617/1985).

En Italia la fase gubernamental ha sido en numerosas ocasiones el lugar principal de consulta y entendimiento con los intereses sociales implicados. Estos acuerdos triangulares se han transformado en legislación en materia asistencial, de reforma sanitaria o de las pensiones⁵⁸.

En Alemania las normas que regulan jurídicamente la formación de proyectos normativos contemplan la información de los grupos sociales que se hallen inscritos en las listas que anualmente publica el Gobierno sobre grupos de representación de intereses. Para Martín Casals y Pi i Suñer:

«Esta información y audiencia tiene una triple finalidad. En primer lugar proporciona al funcionariado ministerial una fuente de información que puede ser útil y, en ocasiones, imprescindible para la elaboración de los proyectos. En segundo lugar, permite que, al averiguar sus intereses, los funcionarios puedan formarse una mejor imagen de los intereses afectados por la legislación planteada. Finalmente al canalizar los intereses en juego permiten reducir el tráfico de influencias»⁵⁹.

El otro momento de la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ley es el transcurso del procedimiento legislativo. Algunos autores han resaltado el papel que el Parlamento desarrolla como lugar de negociación. El procedimiento legislativo, que abre cauces para la transacción entre las fuerzas políticas parlamentarias, silencia la negociación con las fuerzas sociales representativas de intereses. La audiencia informal, y aún más el auténtico concierto con los intereses afectados, es una realidad que todo el mundo conoce y que el derecho positivo parece resistirse a regular. La transacción informal encuentra su camino en el seno de los partidos políticos, de los grupos parlamentarios, y a través de la actividad que como lobbies desarrollan los grupos de interés. Ello configura una auténtica zona de penumbra y escasamente regulada de la actividad parlamentaria. Las normas sobre incompatibilidades o sobre la declaración de actividades y patrimonio suponen una escasa ordenación de esta actividad desde la perspectiva exclusiva del parlamentario individual.

58 DE MARCO, E.: Op. cit. Pág. 949.

59 MARTÍN CASALS, M., y PI I SUÑER: Op. cit. Págs. 27 y ss. Véase GRETEL: *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona. Bosch Editorial. 1986. Págs. 17 y ss.

La regulación del procedimiento legislativo deja, con su formalismo ritual y sus plazos, escaso margen para la inserción de un proceso negociado. En este contexto se ha considerado que el primer tramo del procedimiento legislativo constituye el momento más adecuado para la escucha y concierto con los intereses. Es por ello que la ponencia sería, en la actual regulación, el marco de esa actividad ya que su opacidad, «así como la ausencia de una detallada regulación de su funcionamiento interno, ofrecen hoy las condiciones propicias para el desarrollo de las partes negociales»⁶⁰.

Los reglamentos de las cámaras, tanto los de las Cortes Generales, como los de los parlamentos autónomos, prevén la posibilidad de que las comisiones soliciten la comparecencia de personas individuales y entidades privadas «competentes en la materia» con la finalidad de asesorarles e informarles. Así, a título de ejemplo, el art. 44 del Reglamento del Congreso establece que:

«Las comisiones, por conducto del Presidente del Congreso, podrán recabar:

4º. La comparecencia de otras personas competentes en la materia, a efectos de informar y asesorar a la Comisión».

Los parlamentos de las comunidades autónomas han reflejado en su mayoría esta facultad a través de una fórmula semejante a la que contiene el art. 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados, pero muy pocas de estas normas regulan como debe insertarse la comparecencia en la actividad legislativa de la Comisión.

Algunos de los reglamentos ordenan aspectos puntuales de esa inserción. Así, por ejemplo, el art. 113 del Reglamento del Parlamento de Andalucía⁶¹ establece que será tras el debate de totalidad cuando los diputados y grupos parlamentarios tendrán un plazo de quince días para solicitar la comparecencia ante la Comisión de «los agentes sociales y organizaciones que puedan estar interesados en la regulación de que se trate». Este precepto determina que la audiencia se llevará a cabo mediante los mismos trámites previstos en el art. 150.2 del Reglamento para la comparecencia de los consejeros a iniciativa del propio Consejo de Gobierno. Sin embargo, ambos preceptos ca-

60 TERRÓN MONTERO, J.: «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en *Parlamento y Opinión Pública*. Madrid, Tecnos. 1995. Pág. 138.

61 BOPAN núm. 70/ 5-3-95.

san mal por cuanto parece difícil el acceso a las opiniones de los sectores sociales por un procedimiento de turnos de intervención tasados y con una duración temporal predeterminada.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid⁶² establece, art. 70, que las comparecencias de «otras entidades o personas a efectos de informe o asesoramiento» se sustanciarán a través de lo dispuesto en el art. 211 del mismo. Este último precepto establece en su apartado 3º que:

«el desarrollo de las comparecencias se ajustará a los siguientes trámites:

- a) Intervención del representante de la entidad o de la persona invitada acerca de las cuestiones concretas planteadas por los grupos parlamentarios sobre las que se ha de informar, por tiempo máximo de quince minutos.
- b) Intervención de los representantes de los grupos parlamentarios, por tiempo máximo de diez minutos cada uno, al exclusivo objeto de pedir aclaraciones.
- c) Contestación del representante de la entidad o de la persona invitada, por tiempo máximo de diez minutos».

En ocasiones la propia generalidad de los preceptos que contemplaban la comparecencia obligaron a dictar resoluciones de la Presidencia integradoras de esa laguna legal. Así el Reglamento de la Asamblea de Extremadura preveía en su art. 42.2 esta posibilidad pero sin regular el procedimiento para su desarrollo, por lo que hubo de dictarse la Resolución de la Presidencia de la Asamblea de Extremadura de 13 de septiembre de 1996, sobre ordenación de las comisiones de la Cámara y tramitaciones de comparecencias ante las mismas⁶³. El art. 7º, dedicado a la tramitación de las comparecencias señala el siguiente procedimiento:

- «1.º En su caso, exposición oral del Grupo Parlamentario o del Diputado autor de la iniciativa, por tiempo máximo de cinco minutos, al exclusivo objeto de precisar las razones que motivan la comparecencia.

62 BOAN núm. 82/ 31-1-97.

63 BOAE núm. 63/ 18-9-96.

- 2.º Exposición oral del Consejo de Gobierno, de los funcionarios o personas que comparezcan, por tiempo máximo de quince minutos.
- 3.º Intervención de los representantes de cada grupo parlamentario, de menor a mayor representación en la Cámara, por tiempo máximo de diez minutos, fijando posiciones, formulando preguntas o haciendo observaciones.
- 4.º Contestación de los comparecientes, por tiempo máximo de diez minutos.
- 5.º En casos excepcionales, la Presidencia de la Comisión podrá, de acuerdo con la mesa de la misma, abrir un turno para que los Diputados puedan escuetamente formular preguntas o pedir aclaraciones sobre la información facilitada, a las que contestarán los comparecientes. El Presidente, al efecto, fijará un número o tiempo máximo de intervenciones, que, en ningún caso, podrá exceder de quince minutos en cómputo global».

Otra vía de integración de la participación la constituye la posibilidad de informar en Comisiones especiales de estudio cuyas conclusiones pueden recomendar reformas legislativas que inspiren la iniciativa legislativa parlamentaria del Gobierno o de la Cámara, o influyan sobre los trabajos en curso de las Comisiones permanentes legislativas. Así lo contemplan los apartados 1 y 3 del art. 66 del Reglamento de las Cortes de Aragón⁶⁴ que establece:

- «1. El pleno de las Cortes podrá acordar la creación de comisiones especiales para el estudio de un asunto concreto, a propuesta de la mesa de la Cámara de acuerdo con la Junta de portavoces...
3. La Comisión podrá acordar la incorporación a la misma a efectos de asesoramiento, de especialistas en la materia objeto del estudio.»

64 BOCA núm. 124/ 30-6-97.

Por último, el Reglamento de la Asamblea de Canarias preveía estas comparecencias en su art. 42.4. La resolución de la Mesa del Parlamento de 23-6-92⁶⁵ estableció como requisito previo para la admisión de una petición de comparecencia por la Mesa de la Comisión el que ésta se encontrara conociendo de asuntos cuya naturaleza permita la aplicación del art. 42, siendo éstos «los relativos a iniciativas legislativa, a las tareas de estudio e investigación, a programas y planes del Gobierno y a informes con propuesta de resolución».

El paso del tiempo ha hecho evidente la necesidad de efectuar desarrollos reglamentarios que concretaran los términos de estas comparecencias. Nos encontramos lejos de una regulación que haga practicable la audiencia y negociación con los ciudadanos y las entidades representativas de intereses y el formalismo de la mayoría de las regulaciones antes señaladas no parece un camino adecuado en este sentido.

En el derecho comparado encontramos soluciones y modelos que permiten orientar esas reformas. En el Congreso de los EE.UU. las comisiones llevan el peso del trabajo legislativo y en su seno se practican sistemáticamente las audiencias de personas privadas, representantes de grupos de interés o miembros de la Administración, que proporcionan información, críticas o alternativas legislativas a la norma en elaboración. Son los «Hearings» que tienen la función de transmitir a la Comisión toda la información útil para la redacción de la norma y, a la vez, sirven de caja de resonancia de los intereses afectados por el proyecto⁶⁶.

La reforma de los reglamentos parlamentarios italianos de 1971 introdujeron la institución del «Hearing» en el procedimiento legislativo. Así, el art. 143 del Reglamento de la Cámara de los Diputados y el 47 del Reglamento del Senado regulan las «Udienze legislative» destinadas a posibilitar la comparecencia de ministros, funcionarios o personas relevantes del sector público; y los «Indagini conoscitive» que permiten escuchar a representantes de entidades privadas, expertos o simples ciudadanos. Como conclusión de la «Indagine» las comisiones tienen la facultad de aprobar un documento dando cuenta públicamente de sus resultados.

65 BOEBC/Núm 88/ 27-7-92.

66 Sobre los «Hearings» véase. MÈNY, Y.: *Politique comparée. les démocraties. Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie.* París. Montchrestien. 1996. Pág. 243.

Esta modificación ha sido calificada como una vía para conocer directamente los intereses de los afectados por la regulación y también para la introducción de un procedimiento que, en un contexto de progresiva administrativización de la ley, asegure a los ciudadanos y entidades afectados las garantías de las que habrían gozado si se hubiera iniciado un procedimiento administrativo en lugar de uno legislativo⁶⁷.

Por último, en la RFA las comisiones pueden acordar audiencias públicas de expertos, representantes de intereses y otras personas. La petición aparece como un derecho de las minorías cuya práctica se ha incrementado considerablemente en los últimos años, aunque se ha criticado el efecto retardatorio que supone para el progreso del proyecto de ley⁶⁸.

67 DI CIOLO, V.: *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milano. Giuffrè Editore. 1987. Págs. 379 y ss.

68 BULOW, E.: Op. cit. Pág. 760.