

# **PARTICIPACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIO DE ELABORACIÓN DE LA LEY**

JOSÉ TUDELA ARANDA

*SUMARIO I. REFLEXIÓN INTRODUCTORIA.– II. PARLAMENTO Y LEY: DOS CRISIS  
PARALELAS.– III. LA RESPUESTA ES LA PARTICIPACIÓN: 1. Democracia deliberativa frente  
a representativa. 2. La participación en la elaboración de la ley.– IV. EL ABOGADO  
DEL DIABLO: LA CRÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN: 1. Nada nuevo bajo el sol. 2. Una  
reflexión crítica.– V. PROPUESTAS DESDE LA REIVINDICACIÓN DE LA DEMOCRACIA  
REPRESENTATIVA.– VI. BIBLIOGRAFÍA*

*RESUMEN:* La política tradicional atraviesa una grave crisis. Las instituciones, también el Parlamento, son juzgadas muy negativamente por los ciudadanos. Para resolver esta situación es común acudir a la participación de los ciudadanos como solución. En los últimos años se buscan vías de participación de los ciudadanos en el Parlamento. Se destaca la importancia de la participación en la ley. Algunos parlamentos facilitan esa participación. Es correcto. Pero no puede olvidarse que la participación en el Parlamento es antigua. Tampoco que esa participación representa intereses particulares. Por ello, la decisión sobre la ley siempre debe corresponder al conjunto de los Diputados.

*Palabras clave:* instituciones; Parlamento; participación; Ley; democracia; grupos de presión.

*ABSTRACT:* The traditional politics crosses a serious crisis. The institutions, also the Parliament, are judged very negatively by the citizens. To solve this situation is common to coll to the participation of the citizens as solution. In the last years there are looked routes of participation of the citizens in the Parliament. Is outlined the importance of the participation in the law. Some parliaments facilitate this participation. It is correct. But we cannot forget that the participation in the Parliament is ancient. Neither that this participation represents particular interests. For it, the decision on the law always must correspond to the set of the Deputies.

*Key words:* institutions; Parliament; participation; Law; democracy; lobbies.

## I. REFLEXIÓN INTRODUCTORIA

La política y la vida pública en general viven tiempos de tribulación. Las encuestas reiteran un mes sí y otro también una creciente desafección de los ciudadanos hacia la política. En una reciente encuesta publicada en El País, de 33 instituciones valoradas, los partidos eran la peor valoradas y el Parlamento, la 31. Por su parte, la encuesta del CIS confirma periódicamente, desde hace ya bastantes años, que los políticos son para los españoles el tercer problema detrás de paro y economía (1).

Si esos datos son por sí mismo muy preocupantes, más lo es el hecho de que la desafección ha llegado a afectar de lleno a las propias instituciones. Y, entre las mismas, en lugar destacado, al Parlamento. Hasta hace no demasiado tiempo, el Parlamento era una institución respetada. Puede que no se le considerase extremadamente eficaz, pero su asociación con la democracia, le aseguraba unos niveles de valoración aceptable (2). Hoy, como se refleja, en la encuesta mencionada, no es así. El Parlamento es una de las instituciones sujetas a críticas más agudas. El lema de «No nos representan» que en buena medida sintetiza el movimiento del 15 M o las manifestaciones en torno al Congreso de los Diputados del pasado 25 de septiembre, son expresiones claras y nítidas de este sentimiento. Porque, más allá del número de personas que estas acciones lograron movilizar, las encuestas confirman coincidencia de la mayoría de la población con las mismas. En paralelo, los estudios que denuncian una situación de crisis del vigente modelo de democracia representativa, se multiplican. Existe coincidencia casi unánime de que no se trata de una manifestación más de la recurrente y secular crisis del Parlamento. Se trataría de una crisis más radical en el sentido estricto de la expresión. Lo que estaría siendo puesto en cuestión no serían manifestaciones concretas del funcionamiento del sistema representativo sino los propios fundamentos del mismo. Detrás de esta reflexión se encuentra la convicción de que ni el Parlamento como institución ni la democracia representativa como modelo han logrado adaptarse a los intensos sociales cambios sucedidos en los últimos años.

Así, puede decirse que el modelo de democracia parlamentaria representativa tal y como hoy funciona en nuestro país, se encuentra en una crisis grave y objetiva. No se trata ya de suspicacias académicas o de síntomas leves. Los síntomas son graves y los denunciadores son ciudadanos anónimos. No se trata de una crisis aislada. Sin necesidad de refugiarse en el reiterado cambio de era, grandilocuente expresión que posiblemente no se desenvuelve lejos de la realidad, lo cierto es que aspectos esenciales de la forma de ordenación de

---

(1) Véase al respecto la última encuesta de esta institución: [http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11\\_barometros/indicadores.html](http://www.cis.es/cis/opencms/ES/11_barometros/indicadores.html)

(2) Al respecto, TORCAL (2004, pp. 171-181) analiza diversas encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas.

la vida pública se encuentran sometidos a tensiones notables y que en muchas ocasiones parecen incapaces de resistir.

Por su relación con el tema que corresponde analizar en este artículo, es forzoso referirse a la crisis del derecho público y, más singularmente, a la crisis de la ley. La ley, tradicionalmente caracterizada por su vocación de estabilidad, generalidad y claridad de expresión, es hoy una norma sometida a continuas modificaciones, con una cada vez mayor presencia de leyes singulares y dominada por un lenguaje incomprensible hasta para expertos juristas. Los estudios de técnica legislativa se reiteran en la búsqueda de leyes sabias y justas, escritas conforme a ortodoxos cánones técnicos (3). Sin embargo, a pesar de los esfuerzos, nada cambia sustancialmente. Las leyes se multiplican repitiendo los defectos denunciados. No es, o no tan sólo, un vicio de legisladores apresurados. Detrás se esconde una creciente impotencia del derecho público por aprehender y regular los distintos sectores de intervención pública. Es en esta situación en la que emerge la participación como exigencia.

Participación es hoy una voz mágica. En muchas ocasiones la sensación es que todos los males del actual sistema político desaparecerían si se participase. Democracia deliberativa, sociedad participativa, democracia fuerte, democracia directa o semidirecta... son muchas las expresiones que se usan para confrontar con un modelo de democracia representativa que sería poco democrático o, por lo menos, débil. En este mensaje, más o menos contundente, lo primero que parece proyectarse es la idea de que la participación se encuentra ausente de la democracia representativa. Obviamente, si se quiere hablar en serio, lo primero que será preciso constatar es la dimensión de la participación en el modelo vigente. Una participación que comienza, a veces parece olvidarse, en la propia representación política (donde en teoría alcanza su mayor y más significativa expresión). Pero que va mucho más allá.

Los críticos de la democracia representativa aducen que la representación es una técnica defectuosa para una praxis verdaderamente democrática. Como en tantas otras cuestiones, no se trata de nada novedoso. La democracia representativa, la democracia de los modernos, nace con esta denuncia. Una denuncia que persistirá y que se reflejará en la convicción de que la democracia representativa es un modelo insuficiente, imperfecto, en relación con el ideal democrático, pero, en todo caso, el mejor de los conocidos. Hoy esa crítica se ha recrudecido con la curiosidad de que en muchas ocasiones parece olvidar esta tradición del pensamiento democrático. Como si se deseara plantear los defectos contemporáneos de la democracia representativa como una cuestión novedosa, a la que se responde desde presupuestos también novedosos. En todo caso, a día de hoy nadie ha llegado a plantear un modelo que pueda

---

(3) La academia española ha hecho reiterados esfuerzos por mejorar la calidad técnica de las leyes. Síntesis y exponente principal de esta preocupación (GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ: 2011, pp. 356)

plantear una alternativa más democrática a la democracia por representación. Complementos, mejoras, sí. Sustitución, hasta hoy no.

Pero más allá de la crítica a la propia idea de representación, se olvida la existencia de numerosos ámbitos de participación ajenos a la estricta representación política. Es una cuestión fundamental si se quiere tener un diagnóstico serio y, por ende, adoptar las oportunas medidas correctoras. Los ciudadanos participan en la vida pública desde hace mucho tiempo y desde muy distinta manera. Lo hacen a través de sus sindicatos, asociaciones empresariales y los propios partidos políticos. Lo hacen a través de las ONG cuya multiplicación no ha sido sólo cuantitativa sino cualitativa en el sentido de valor de su presencia en la esfera pública. Lo hacen a través de un tupido entramado de asociaciones con ámbitos diversos desde lo territorial a lo sectorial. Todos estos colectivos, a su vez, han visto como en los últimos años se han multiplicado los escenarios en los que su presencia resulta obligatoria, convirtiéndose en naturales instrumentos de participación. Pero no sólo participan los colectivos. También participan los ciudadanos individualmente. Es ya clásica en nuestro derecho su participación en el ámbito local y en distintas esferas del actuar administrativo. Lo es también en ámbitos como la sanidad, educación o consumo. Incluso, aunque aquí las deficiencias sean obvias, en el ámbito político.

Todas estas afirmaciones necesitarían de matices y más desarrollo. Pero, a efectos de estas líneas preliminares, lo importante es hacer notar que cuando se habla de reforzar la participación, de convertir la democracia representativa en una democracia participativa, es preciso concretar. El punto de partida es un modelo en el que los cauces para la participación son elevados. Un modelo en el que la participación a través de las elecciones para elegir los representantes políticos es sólo uno de esos cauces. En consecuencia, hay que avanzar y concretar.

Es evidente que la situación descrita, el nuevo vigor adquirido por las denuncias de los déficits participativos del modelo vigente, se encuentra bajo influjo de la emergencia de nuevos espacios sociales y formas de comunicación ligadas a las tecnologías de la información y el conocimiento y, muy especialmente, a Internet (4). La fuerza de estos movimientos, su dinamismo y juventud, suponen un escenario novedoso en el diseño del orden político. Su importancia es ya grande y sólo crecerá. Hay que recordar que se trata de un fenómeno que se encuentra en sus inicios y que todavía no ha llegado a su madurez una generación educada completamente en la convivencia con estas tecnologías. Precisamente por ello, por sus particulares características, por su importancia, no se puede reducir su influencia a un debate en torno a la participación. Es todo el modelo político el que deberá contemplarse, y en su caso revisarse, a la luz de estas nuevas circunstancias.

---

(4) No está de más observar como la relación entre democracia y tecnología tiene detrás de sí varias décadas de debate (ARTERTON, 1987)

De la misma manera, no es posible ni conveniente reducir la crisis actual de la política, la distancia de los ciudadanos respecto de sus protagonistas, a una crisis de participación. Las causas de las encuestas que se citaban al principio de estas líneas son más profundas que un posible déficit de participación. Las instituciones y sus dinámicas, incluidos partidos políticos se rigen por patrones con anclaje en el siglo pasado sino más antiguos. Su inadecuación a las nuevas exigencias planteadas por la sociedad es patente. Es una inadecuación radical. Afecta al diseño de las instituciones, a las relaciones entre las mismas y hasta a las propias respuestas ideológicas de los partidos. Sin responder a estas cuestiones, por más que se incrementen los cauces de participación, incluso que se logren mejorar los niveles de participación efectiva, la situación cambiará poco. Es conveniente tenerlo en cuenta para no atribuir a la participación unas posibilidades que no tiene. Si ha de reflexionarse sobre la misma en cualquier ámbito, incluido el de la elaboración de la ley, habrá de tenerse en cuenta.

Estas páginas tratan de una proyección específica de la participación como es su implementación en el procedimiento legislativo. Tampoco ésta es una cuestión novedosa, aunque en muchas ocasiones parece plantearse como tal (5). La participación de ciudadanos y agentes sociales en la elaboración de la ley es tan antigua como el propio Parlamento (6). Así, los términos del debate deben referirse, por una parte, a la necesidad de dar traducción jurídica a lo que sucede habitualmente; por otra, a estudiar si existen vías novedosas que puedan enriquecer el trámite legislativo. Finalmente, habrá que examinar la relación de esta posible participación con otros cauces que puedan preverse en la elaboración de los anteproyectos de ley. También es preciso subrayar que se excluye del análisis la iniciativa legislativa popular por entender que se trata de un instrumento de perfiles diferentes (7).

## II. PARLAMENTO Y LEY: DOS CRISIS PARALELAS

A la pregunta de qué es un Parlamento, o de para qué sirve un Parlamento, la respuesta más generalizada será «para aprobar leyes». Parlamento y ley son dos instituciones profundamente unidas. Hasta el punto de que da la sensación de ser hermanos siameses de imposible separación. No en vano, es posible definir a la ley por el procedimiento (parlamentario) que sirve para su aprobación. Un procedimiento que asegura la participación plural de todos los representantes de la ciudadanía. Un procedimiento en el que prima el debate. Un procedimiento público. Pluralismo, deliberación, publicidad. Caracteres antiguos del ser parla-

---

(5) No siendo una cuestión novedosa sí es una de las menos tratadas en relación con el fenómeno participativo y en particular en relación con el Parlamento. El tratamiento del mismo se suele centrar en otras cuestiones. En este sentido (CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011).

(6) Vid, (GARCÍA ÁLVAREZ, 2010, pp. 11-130).

(7) Sobre este particular puede verse (TUDELA ARANDA, 2001, pp. 97-116)

mentario que, paradójicamente, como habrá de verse, van a ser reivindicados desde las más modernas construcciones sobre democracia y participación.

Si se analizan los tres elementos de la citada triada y se contrastan con el funcionamiento del Parlamento contemporáneo, al menos de algunos de ellos, inmediatamente nacerá la intuición de vincular su realidad con la crisis de la ley. En efecto, hoy nadie puede creer que la ley es el resultado de las públicas discusiones que han tenido lugar previamente en sede parlamentaria. Nadie puede creer que es la verdad alcanzada tras la reflexión suma de opiniones diversas. Es cierto que nunca fue así. Pero también lo es que el alejamiento de la ley de las premisas citadas es continuo.

Parlamento y ley son dos voces valiosas. Al Parlamento aspiran los pueblos que viven en la oscuridad de la dictadura. La ley y su proyección sobre el Estado de derecho es requisito de libertad. Parlamento y ley son bandera del mejor orden político occidental. Sin embargo, su triste deambular durante las últimas décadas ha debilitado profundamente su fuerza real. Ni el Parlamento ni la ley son entre los ciudadanos esas banderas en las que se representaba la democracia y la libertad. El Parlamento es una institución decadente que los ciudadanos identifican con esa política que tanto rechazan. La ley, cuando más, es una norma técnica, de difícil comprensión, muchas veces alejada de los intereses reales de la ciudadanía. En este escenario no es de extrañar que incluso el valor de las palabras se pierda.

Por ello, hay que volver al Parlamento y a la ley. Pensar sobre la inserción de la participación ciudadana en el procedimiento legislativo es, necesariamente, pensar sobre los vínculos que existen entre estas dos instituciones. Reflexionar conjuntamente sobre Parlamento y ley debe servir al objetivo único y último de reforzar las estructuras democráticas, de reforzar la posición del ciudadano como agente fundamental, activo y pasivo de la acción política y de contribuir a devolver a la política toda la posición que nunca debió dejar en el camino. Pero debe hacerse tomando en consideración las especiales circunstancias por las que atraviesa cada una de estas instituciones. La inserción de la participación no puede ser ajena a esa realidad. Una realidad con elementos comunes pero también con características singulares. En este punto, por su influencia sobre lo que posteriormente habrá de decirse, resulta conveniente detenerse en algunas de las circunstancias que pueden asociarse a la mencionada crisis de la ley.

Son numerosas las causas a las que se alude para explicar la crisis de la ley y numerosos los síntomas que se refieren como muestra de la misma, desbordando claramente las meramente imputables a quienes las elaboran (8). Los problemas son múltiples y muchos radican fuera de la sede parlamentaria, algunos han sido indicados al inicio de estas páginas al aludir a la crisis del

---

(8) «Sólo una de estas tres razones puede hacer que una ley resulte imperfecta: falta de poderío, falta de pericia y falta de entusiasmo de quienes están llamados a elaborarla» (HAMILTON: 1996, p. 251).

derecho. Crisis de la ley y crisis del Parlamento se complementan potenciando una la otra. Nuestro concepto de Parlamento está construido sobre su relación con la función legislativa. La representación es el instrumento para la expresión de la voluntad general; la ley, su manifestación. Por ello, atender a la crisis del Parlamento es atender a la crisis de la ley. Pero ni el Parlamento podrá cambiar de manera efectiva su posición en relación con la función legislativa si no se altera el propio concepto de ley ni esta alteración podrá llevarse a cabo sin la participación del Parlamento.

Es frecuente atribuir a la consolidación y desarrollo del modelo representado por el Estado social algunos de los cambios más significativos acaecidos en el concepto de ley. La sobrecarga que asume el Estado se habría trasladado a la ley. Un Estado con vocación omnisciente necesita alcanzar con su regulación a todo y a todos. La ley dejaría de ser expresión de la soberanía para ser un simple reductor de incertidumbres. La renuncia a la ley como norma general sería una consecuencia irremediable de este planteamiento. Simultáneamente, la legalidad formal, es incapaz de competir con la legitimidad material del Estado prestacional con las inevitables consecuencias sobre el ascendente social de la ley y, con ella, del legislador. De estos cambios, dos emergen con especial significación en un estudio de la relación de la ley con el Parlamento. Uno es la invasión de la ley por preceptos de contenido materialmente reglamentario y otro es la sustitución de la permanencia por una coyunturalidad que se traduce en la profusión de normas y de cambios en las mismas (9). Los dos son esenciales en la crisis de la ley y los dos se reflejarán en la crisis del Parlamento y, por ende, de la democracia representativa. Los dos, a su vez, deberán ser tenidos en cuenta en el momento de analizar el posible desarrollo de cauces participativos en el procedimiento legislativo.

La concepción reglamentista de la ley aleja forzosamente al Parlamento de esta norma, al reducir la razón de ser de su intervención, es decir, la definición política que corresponde a la ley. Por otro lado, la eliminación o reducción del contenido político de las leyes disminuye el compromiso de los diputados con su elaboración y el interés de los ciudadanos por el trabajo parlamentario.

Junto a ello, se decía, se aprueban numerosas, demasiadas leyes, coyunturales, muy mutables y que, al lado de las normas reverenciales descritas por Rousseau, parecen meras órdenes. Las leyes se modifican casi sin tiempo para haber asimilado la redacción originaria. Es normal. La realidad cambia deprisa, el ritmo social y los avances tecnológicos tienen una velocidad desconocida hasta fechas muy recientes. No es la realidad sobre la que se proyectaba la idea clásica de ley. El mero procedimiento legislativo provoca que casi forzosamente las leyes sean antiguas cuando se aprueban. Desde que se adopta la decisión de legislar sobre una materia hasta que la ley se aprueba, pasa el tiempo sufi-

---

(9) La relación entre el devenir de la ley y el Estado social ha sido tratada de manera extensa. Por todos: (GARCÍA PELAYO:1977, pp. 51-66).

ciente para que las premisas que sirvieron de base a la redacción de la ley, hayan cambiado. Esta mutabilidad afectará esencialmente al prestigio de la ley y del propio Parlamento.

Es preciso reflexionar sobre la ley como fuente de producción del Derecho y sobre su relación con el Parlamento. Es preciso hacerlo con una visión diferente. Para que el deterioro de la ley y, en correspondencia, de la función legislativa, no continúe, hay que ser realista y adaptar los papeles del Gobierno y del Parlamento a lo que cada Institución puede hacer con mayor eficacia.

Es en este contexto en el que se debe analizar el debate actual sobre la participación en relación con la ley, la inserción de la participación ciudadana en su elaboración, especialmente en el proceso legislativo (10). Este análisis no puede realizarse ajeno al presente de la ley y de su relación con el Parlamento. Como se indicó, y habrá de verse inmediatamente, aludir a la participación sin más es decir poca cosa. Esa participación tiene lugar en un espacio determinado y sobre una concreta realidad. Como habrá de verse, en algunas cuestiones la articulación de espacios de participación formales en el procedimiento legislativo puede traer consecuencias positivas y reforzar la ley. Pero también puede haber, y habrá de forma inevitable, consecuencias negativas que han de tenerse en cuenta para no provocar más decepciones de las necesarias.

### **III. LA RESPUESTA ES LA PARTICIPACIÓN**

#### **1. Democracia deliberativa frente a representativa**

Como ha habido ocasión de señalar, es lugar común acudir a la participación como fórmula cuasi mágica para la resolución de los distintos problemas a los que se enfrenta el modelo de organización política vigente. La democracia deliberativa es la fórmula más elaborada de una visión participativa de la sociedad. Los defensores de este modelo democrático no buscan la sustitución de la democracia representativa sino su complemento. Así, difiere radicalmente de la clásica confrontación democracia representativa versus democracia directa. Precisamente, la apuesta por la democracia deliberativa supone el abandono de un posible modelo de democracia directa. Ello es significativo si se tiene en cuenta que nunca como hoy se ha dispuesto de posibilidades técnicas para hacer real la democracia directa. Aun así, aunque no llegue a descartarse radicalmente en algunos ámbitos y circunstancias, especialmente en relación con decisiones de la esfera local, existe una coincidencia prácticamente generalizada de que la democracia directa no es una forma viable de gobierno.

La democracia deliberativa se construye desde la constatación de las insuficiencias de la democracia representativa. En esencia, busca perfeccionar ésta

---

(10) TUDELA ARANDA (2010, pp. 71-88).

mediante la adopción de un procedimiento colectivo de decisiones políticas, en el que participasen todos los que pudiesen estar afectados y que se basaría en la deliberación. Deliberar significaría dialogar en público sobre la cuestión correspondiente. La deliberación debe acoger a los sectores marginales, de manera que estos puedan hacer llegar su parecer a sus representantes. Como circunstancia de todo ello, los representantes estarían en mejores condiciones para la adopción de decisiones. Desde otra perspectiva, debe verse la democracia deliberativa como un modelo que frente a otros no implica la decisión sobre presupuestos dados sino la construcción de esos presupuestos entre todos (11).

Así, es preciso resaltar la idea de diálogo y espacio público como elementos definidores de esta construcción democrática. El diálogo pretende tanto un reforzamiento de las posiciones minoritarias frente al simple argumento de las mayorías como una racionalización del proceso de adopción de decisiones. La publicidad es un complemento imprescindible de este proceso. Las distintas posiciones tienen que ser argumentadas y esos argumentos hechos públicos. Sólo de esta manera será posible la legitimidad del modelo. La deliberación pública es el verdadero nervio del mismo. No sólo debe servir para dotar de información a los distintos actores políticos. También debe hacerlo para evitar errores y, no menos importante, para desarrollar una faceta educativa. La deliberación sería una escuela permanente de ciudadanía. La democracia deliberativa es, pues, discusión pública.

A nadie se escapa que este modelo exige un notable grado de implicación ciudadana. Exige conciencia de la posición de cada ciudadano en una sociedad democrática y exige voluntad. Voluntad de dedicar su tiempo a estos procesos. Se llega así a uno de los nervios que han de tocarse en cualquier reflexión sobre la participación: ¿Quieren los ciudadanos participar más allá de los procesos electorales? ¿Lo quieren mayoritariamente? ¿Lo quieren de forma generalizada? ¿O, por el contrario, sólo cuando se trata de una cuestión que les afecta muy directamente?

Todas estas cuestiones son de gran importancia en el momento de pasar a analizar en concreto la participación en el proceso de elaboración de una ley. Lejos de ser una novedad, o una propuesta innovadora, es lugar común señalar la participación en el procedimiento legislativo como una de las maneras tanto de reforzar la legitimidad de la institución parlamentaria como de mejorar la calidad de la ley. Sobre ello, habrá de detenerse de inmediato. Antes de ello, es preciso recordar la importancia de la ley en una sociedad democrática y, por ende, su natural vinculación con cualquier modelo que busque reforzar la idea participativa, incluyendo, obviamente, la democracia deliberativa. Y la ley, recuérdese, se encuentra indisolublemente unida a nuestra idea de Parlamento. En concreto, vinculada a la idea de Parlamento como órgano plural, deliberativo y formador de la voluntad general.

---

(11) NINO (1997).

Por ello, no puede sorprender que desde la democracia deliberativa se preste especial atención al Parlamento. Y prestársela al Parlamento es reflexionar sobre la proyección de las premisas de este modelo sobre el procedimiento de aprobación de las leyes. Como habrá de verse, la mayoría de las reflexiones, y más aun, de las medidas adoptadas hasta ahora en sentido de reforzar la participación en el procedimiento legislativo, se encuentran lejos de poder ser incardinadas dentro de una concepción global, bien sea de democracia deliberativa, o de cualquier otro modelo. Incluso se encuentran totalmente ajenas a una concepción global de la institución parlamentaria, y de las respuestas a elaborar para responder a los desafíos a los que se enfrenta. Pero en el momento de reflexionar sobre el alcance y consecuencia de esta participación, debe adoptarse como premisa las ideas que sustentan la democracia deliberativa, al ser, con mucho, la argumentación teórica más elaborada.

## **2. La participación en la elaboración de la ley**

A la hora de estudiar la participación en relación con la ley, deben distinguirse dos ámbitos. El primero haría referencia a la participación en el proceso previo a la remisión del proyecto al Parlamento. Es decir, la participación en sede ejecutiva. El segundo, a la participación en sede parlamentaria. Es a este ámbito al que se dedican estas páginas.

Pero cabe decir algo en relación con el primero de los ámbitos señalados. En relación con el mismo, cabría, a su vez, distinguir dos momentos esenciales. Por un lado, la participación en relación con la decisión misma de legislar. En demasiadas ocasiones se obvia esta cuestión. Decidir si se legisla sobre una materia determinada, si se debe o no renovar un marco legislativo, es una decisión de primera importancia. Y, por supuesto, premisa de cualquier proceso legislativo. Es una decisión política por definición. Radicalmente política. Pero no por ello menos ajena a la posibilidad de participar. Una adecuada articulación de la participación en sede ejecutiva, debería comenzar por dar opción a la misma en relación con la misma decisión de legislar. Por otra, la participación en relación con la elaboración del texto del anteproyecto que un día habrá de ser proyecto de ley. Es en este punto donde existe más experiencia participativa. De hecho, hoy es raro que un gobierno apruebe una norma relevante sin haberla consultado con los sectores más directamente afectados. Además, por supuesto, de los numerosos trámites de participación que están ya establecidos en la legislación vigente.

En una sociedad tan compleja como la actual sería absurdo y suicida que un gobierno pretendiese impulsar una ley sin haber dialogado con los sujetos más interesados. Como se ha dicho, ello no suele suceder. La necesidad de articular esta participación está fuertemente interiorizada. Los cauces participativos previstos en la legislación serían reflejo de ello. En muchos casos, se acudiría a órganos consultivos sectoriales que sirven también de cauce de representación

de intereses colectivos en una determinada materia. Pero, más allá, los gobiernos suelen desarrollar una política adicional de consultas. Una política que, lógicamente, varía en función de cada norma. De su ámbito material y de su propia transcendencia. En este proceso, el ejecutivo no sólo recibe información adicional sobre distintas cuestiones llamadas a ser reguladas, de manera que pueda enriquecer su propuesta, sino que también mide las resistencias a las que se pueden enfrentar las decisiones contenidas en la nueva norma. En relación con las mismas, será el momento de pactar con sectores afectados cuestiones esenciales de la aplicación de la ley.

Desde estas premisas, se ha discutido sobre la oportunidad de una regulación general de estos procesos participativos. En algunas Comunidades Autónomas se ha querido reforzar esta apuesta estableciendo procedimientos generales para participar en relación con los proyectos de ley. Desde luego, ello conlleva alguna ventaja como puede ser una mayor publicidad y transparencia, con el consiguiente incremento de la igualdad de oportunidades de cara a la participación. Pero también es posible encontrar inconvenientes. Uno de ellos sería la inevitable rigidez del modelo. Una rigidez que se llevaría mal con la gran variabilidad de contenidos que acogen las leyes. Además, cabría preguntarse por la necesidad de esa regulación cuando ya están previstos cauces en relación con casi todos los ámbitos del actuar público y cuando, como se decía, este proceder está fuertemente interiorizado (12).

Junto a ello, no debe desconocerse las relaciones que se establecen entre estos procesos participativos y la tramitación de los proyectos en el Parlamento. Es innegable que la participación introduce en el texto que llega al Parlamento nuevas legitimidades cuando no condicionantes. No es infrecuente que un gobierno alegue que un determinado texto no es susceptible de cambio porque la redacción ha sido pactada en ese sentido con éste o aquel agente social. De forma cuando menos curiosa, se alega frente al Parlamento, casa de formación del interés general, el pacto con intereses tan legítimos como sectoriales. Por otro lado, tampoco se descubre nada si se destaca como este proceder resulta de gran utilidad para los gobiernos. Siempre es más fácil negociar con un agente social, que, por definición, en situaciones de normalidad se desenvuelve en un plano más débil, que con las formaciones políticas de la oposición.

Si ello sucede necesariamente con cualquier texto que, siguiendo el proceder habitual que se ha mencionado, ha sido negociado con los sectores más interesados, es posible imaginar lo que puede llegar a suceder si esos procedimientos se formalizan y se solemnizan. Los gobiernos se sentirían doblemente reforzados para acudir a la legitimidad adquirida en esa negociación previa como argumentación para paradójicamente, cerrarse a la negociación en sede parlamentaria. De esta manera, creo que no debe obviarse los riesgos que para

---

(12) Sobre la forma de reforzar la participación en los procesos legislativos (SÁENZ ROYO: 2010, pp. 43-70).

la discusión en sede parlamentaria tiene la formalización de la participación en el proceso previo de elaboración del proyecto de ley.

En cualquier caso, llegado el momento, debiera haberse despejado cualquier duda. El presupuesto del debate en el Parlamento es que la Cámara va a discutir un texto elaborado desde partes, ideológicas, sociales o profesionales, para intentar dar una respuesta general. Oponer a este razonamiento la descripción realista del funcionamiento de un Parlamento es inevitable. Pero ello no debería eliminar la mayor ni privar al Parlamento de la opción de desenvolverse conforme a su ser y no conforme a su perversión. Desde luego, así ha de ser, el Parlamento adoptará su decisión final en función de las mayorías ideológicas del momento. Pero esa mayoría debería conformarse escuchando y dialogando con la diversidad ideológica presente en la Institución. Resultado de ello puede ser que se descubran las miserias de algunas de las decisiones adoptadas previamente al hilo de la consulta a los sectores afectados. Puede que no. Puede que el Parlamento también se enriquezca de esas consultas. De hecho, a los Diputados y grupos parlamentarios debiera llegar toda la documentación que obrase en poder del ejecutivo como resultado de esas consultas. No hay posibilidad de establecer fronteras. El procedimiento de elaboración de una ley es necesariamente la superposición de diferentes etapas. Lo que no es posible es desvirtuar el papel fundamental que en ese debate debe corresponder al Parlamento en función de la representatividad y pluralismo que le son propios.

Antes de examinar en particular lo previsto en los reglamentos parlamentarios sobre la participación en procesos legislativos y los problemas anudados a ella, debe recordarse que la vinculación de la participación con el Parlamento es anterior. En este sentido, es justo recordar la iniciativa pionera del Parlamento Vasco, Zabalik, base de datos digital sobre iniciativas parlamentarias que servía para facilitar a todos los usuarios registrados la información que desearan de acuerdo a las preferencias establecidas. A los receptores de la información se les habilitaba cauces para establecer comunicación con Diputados y grupos parlamentarios. De hecho, presupuesto de su puesta en marcha, año 2007, fue el fomento de la participación (13).

Hoy, la institución parlamentaria no es ajena, al menos no del todo, a la situación expuesta en estas páginas (14). Por ello, resultaba inevitable que el debate sobre la inclusión de cauces de participación en el procedimiento legislativo llegase a las sedes parlamentarias. Lo ha hecho y son varios los Parlamentos que han reformado sus reglamentos para introducir la posibilidad de que colectivos sociales comparezcan en el plazo de la fase enmiendas para

---

(13) Véase, [http://www.parlamento.euskadi.net/c\\_que\\_es\\_zabalik.html](http://www.parlamento.euskadi.net/c_que_es_zabalik.html)

(14) En general, la institución parlamentaria ha sido receptiva a las cuestiones suscitadas en relación con la misma por la democracia. Al respecto pueden verse los distintos informes de la Unión Interparlamentaria ([www.ipu.org](http://www.ipu.org)).

exponer su criterio. Son tres los Parlamentos que expresamente han introducido esta posibilidad.

El artículo 112 del Reglamento del Parlamento de Andalucía establece que una vez celebrado el debate de totalidad, Diputados y grupos parlamentarios tienen un plazo de 15 días para proponer a la comisión correspondiente la comparecencia de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la correspondiente regulación. Los comparecientes deberán tener la condición de representantes de colectivos sociales y estar afectados por el contenido de la ley. Sólo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. Será la mesa de la comisión quién aprecie la oportunidad de las solicitudes.

Esta regulación ofrece distintas cuestiones de interés que llegan a responder a algunas de las cuestiones generales que necesariamente se han de plantear al analizar la cuestión de la participación de manera genérica. En primer lugar, desde una perspectiva temporal, las comparecencias. No parece que el reglamento prevea de manera expresa la exigencia de que esas comparecencias se celebren estando abierto el plazo de enmiendas, pero ello parece una exigencia mínima. En segundo lugar, la potestad de solicitar estas comparecencias se atribuye indistintamente a Diputados y grupos parlamentarios. Para el conocedor de la dinámica parlamentaria, no deja de ser una buena noticia que el Diputado individual se vea atribuido de un nuevo instrumento político, aunque, como inmediatamente se verá, de forma matizada. Porque, y en tercer lugar, asunto esencial, Diputados y grupos parlamentarios pueden proponer. Pero la decisión sobre la «oportunidad» de esas comparecencias y, por tanto, sobre su efectiva celebración, corresponderá a la mesa de la comisión correspondiente. Es decir a la mayoría parlamentaria. En cuarto lugar, el Reglamento prevé expresamente que esos colectivos y organizaciones sociales pueden ser públicos o privados. Y expresamente se menciona que pueden ser administraciones públicas. En quinto lugar, como requisito de legitimación se establece el posible interés en la regulación de que se trate. Finalmente, se enfatiza la necesidad de que se trate de «representantes de colectivos sociales». Afirmación que se complementa subrayando que sólo en circunstancias excepcionales pueden comparecer sujetos individuales.

Mucho más escueta es la regulación en los otros dos Reglamentos que contemplan esta posibilidad. El artículo 179 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, se limita a señalar que especialmente en el procedimiento legislativo, el Parlamento puede dar trámite de audiencia a las entidades y asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo, y pedirles informes. Establece que ello deberá realizarse estando abierto el plazo de enmiendas. Por su parte, el artículo 165 del Reglamento de Extremadura señala que celebrado el debate de totalidad, los grupos parlamentarios dispondrán de un plazo de cinco días para proponer la comparecencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados

en la regulación de que se trate. El escrito de los grupos se dirigirá a la Mesa que deberá oír a la junta de portavoces para tomar una decisión. También prevé expresamente que los comparecientes pueden ser administraciones públicas.

De estos preceptos, muy singularmente del andaluz, se deducen cómo se indicó, algunas de las cuestiones que afectan necesariamente a la ordenación de un trámite de participación en los procedimientos legislativos. Así, hay que saber quién puede solicitar; quién puede comparecer, público o privado, sujeto colectivo o sujeto individual; en qué plazo; quién decide a la postre sobre la comparecencia.

Como se indicó, no es una cuestión menor abrir la posibilidad de solicitar las comparecencias a los Diputados individuales. La posición de éstos en el Parlamento español es de una gran pobreza política. No es exagerado decir que se acerca a la inexistencia, desaparecidos en el Parlamento de grupos (15). En principio, no es ésta una cuestión que pueda levantar recelos entre los aparatos de los partidos y parece natural que ésta facultad se atribuya a los Diputados. En cambio, sí puede ser un elemento útil en la necesaria tarea de reforzar la posición del Diputado. Precisamente, las posibilidades ofrecidas por las tecnologías de la información y el conocimiento y la propia cultura de la participación son aliados naturales de ese reforzamiento. Sin embargo, sólo el aludido Reglamento andaluz atribuye expresamente esta facultad a los Diputados. El Reglamento del Parlamento de Cataluña no desarrolla este extremo y el de Extremadura indica expresamente que la posibilidad de solicitud de comparecencias se restringe a los grupos parlamentarios. Es un error. Los Diputados deben estar legitimados para realizar esta solicitud.

Más acuerdo hay en lo referente a quién puede comparecer. El sujeto pasivo se concentra en asociaciones y entidades representativas de intereses colectivos, públicas o privadas. Sólo con carácter excepcional se prevé en el Reglamento de Andalucía la opción de la comparecencia individual. Es natural. Abrir la posibilidad de comparecencias a sujetos individuales puede dar al traste con esta vía de participación. Además, es lógico que el interés de los Diputados y grupos parlamentarios se centre en conocer la opinión de colectivos representantes de significativos intereses. La comparecencia de sujetos individuales, que nunca debe estar prohibida, es más propia de trabajos especializados como los propios de una comisión de estudios en los que la voz de los expertos resulta imprescindible. También es normal que se permita tanto la comparecencia de entidades públicas como de entidades privadas. Ningún argumento puede oponerse a que se abra este tipo de comparecencias a entidades públicas.

Es también relativamente sencillo ponerse de acuerdo en que estas comparecencias deben celebrarse estando abierto el plazo de enmiendas. De lo contrario, carecen de sentido. Si son comparecencias para abrir el procedimiento

---

(15) SAIZ ARNAIZ (1989).

legislativo a la participación ciudadana, tiene que ser desde el presupuesto de que lo allí expuesto puede ser aprovechado por los grupos parlamentarios para realizar enmiendas. El problema que se suscita es que el plazo habitual de presentación de enmiendas, quince días, es incompatible con ello. Es cierto que la práctica de la prórroga, incluso de realizar varias prórrogas, está muy extendida. Pero no deja de ser una disfunción. Si se incluye este trámite, forzadamente debe tomarse en consideración para modificar, ampliando el plazo de enmiendas. Como nunca se puede saber a priori ni el número ni la relevancia de las comparecencias que pueden tener lugar, lo lógico sería que se introdujese algún instrumento que permitiese a la Mesa adaptar el plazo a las circunstancias concretas de cada procedimiento.

Pero la cuestión verdaderamente importante es la de quién y cómo decide sobre la oportunidad de las comparecencias. Se ha visto que en los Reglamentos de Andalucía y Extremadura se deja al criterio político bien de la Comisión correspondiente bien de Mesa y junta de portavoces. Nada dice tampoco al respecto el Reglamento del Parlamento de Cataluña. Dejar la decisión sobre la celebración efectiva de las comparecencias a los citados órganos supone en la práctica dejar esa decisión a la mayoría, lo cual es, a su vez, dejarla en manos del gobierno. Una vez más, parece que el juego se repite. El Parlamento se desapodera de hecho y la minoría queda relegada a las sombras de las Cámaras.

No tiene sentido. Apostar por la participación y realizarlo en los términos descritos, es radicalmente contradictorio. Es difícil postular la participación cuando ésta se niega a los grupos parlamentarios de la oposición. Porque será extraño que las solicitudes planteadas por estos grupos sean admitidas. Y casi imposible que lo sean aquellas realmente incómodas para el gobierno. Incluso en el supuesto de que coyunturalmente exista un clima favorable a la aceptación de estas propuestas, esa regulación no es aceptable. No pueden plantearse como una gracia a conceder por la mayoría que, por el contrario, tendría siempre la opción de llamar a aquellos colectivos que pueden reforzar su discurso. Debe contemplarse como un verdadero derecho de la oposición. Es plausible que puedan introducirse algunas limitaciones numéricas y una cierta proporcionalidad en función de la representación. Pero nada más. Si no se configura como un verdadero derecho, la introducción de estas comparecencias no será ni siquiera una oportunidad perdida. Será un problema. Porque, a la postre, será un instrumento más de legitimación de la mayoría y del propio gobierno y, por tanto, de devaluación del Parlamento.

Finalmente, resulta preciso referirse a alguna cuestión adicional que transciende el ámbito de lo estrictamente jurídico. En primer lugar, debe indicarse que la regulación mencionada no ha tenido en cuenta las opciones que ofrece Internet y que ya fueron tanteadas por el mencionado proyecto Zabalik del Parlamento Vasco. Internet permite multiplicar la intensidad de la participación. Frente a esta alternativa, han de tomarse decisiones. Es posible que sea necesario discriminar y limitar las comparecencias a la que puedan tener lugar

con carácter presencial. También es posible que se pueda optar por una vía intermedia, complementando las comparecencias presenciales con los aportes que puedan ser realizados a través de la Red. Lo que no puede es ignorarse ni las posibilidades que Internet ofrece ni el hecho de que en los distintos circuitos virtuales se pueden articular de manera espontánea foros de opinión sobre el contenido de un proyecto de ley (16).

Una segunda consideración de relevancia es la necesidad de trabajar para dotar a estas comparecencias de la máxima transparencia. El Parlamento deberá realizar un esfuerzo especial en este sentido. No basta con la mera retransmisión de la misma por Internet o por los canales parlamentarios. Hay que ir más allá. Y debe construirse un expediente del procedimiento legislativo en el que resulte muy fácilmente identificable quiénes y en qué términos han comparecido. También quiénes solicitaron en su caso las comparecencias. En este sentido, también debería exigirse a los comparecientes la aportación de un mínimo de documentación de la que no sólo se debería dar traslado a Diputados y grupos parlamentarios sino que también debería ponerse en la página web de la institución para conocimiento e información de todos los ciudadanos. Como inmediatamente habrá de subrayarse, la regulación de la participación de los colectivos sociales en el procedimiento legislativo supone, entre otras cosas, una gran oportunidad de correr el velo de la participación informal que se realiza en la actualidad.

Finalmente, debe decirse que, como siempre, la apuesta por la participación debe realizarse desde la convicción. Con la lógica consecuencia de poner a su servicio los medios necesarios y de no desvirtuarla por oportunismo político. Si no se ponen los medios, si se sacrifica a intereses políticos coyunturales, la consecuencia será inevitable. Decepción. Decepción y mayor descreimiento de los ciudadanos. El paso que se dio para reducir la desafección y acercar a los ciudadanos a la política, acabaría logrando resultados contrarios. Precisamente, que el presupuesto sea el grado de desafección que se destacaba al inicio de estas páginas, exigiría un mayor grado de compromiso con el éxito de éstas, o similares, propuestas.

Si se regula con las exigencias necesarias y existe convicción en la apuesta, este tipo de comparecencias puede ser un instrumento positivo. Desde luego, puede enriquecer el acervo de los Diputados y grupos parlamentarios. También puede, a la larga, transmitir la imagen de un Parlamento más cercano y comprometido con los problemas reales de la sociedad. Y puede favorecer la transparencia y publicidad. Pero, asimismo, es preciso tener en cuenta posibles problemas y recordar algunas cosas.

---

(16) Aunque, y ello es significativo, no trata el tema de la participación en relación con el proceso legislativo, una muestra de lo que la participación mediante las tecnologías de la información y el conocimiento puede dar en sede parlamentaria, puede verse (CAMPOS DOMÍNGUEZ: 2011).

## IV. EL ABOGADO DEL DIABLO: LA CRÍTICA DE LA PARTICIPACIÓN

### 1. Nada nuevo bajo el sol

Lo primero que hay que realizar es insistir en un hecho conocido. El planteamiento que se ha analizado, que a veces se expone como una novedad relevante, no tiene nada de nuevo. Siempre se ha participado en el procedimiento legislativo. Mayoritariamente, mediante canales informales. Pero también, incluso, formalmente. En este sentido, hay que recordar que aun en ausencia de previsión expresa al respecto nada impide a un Parlamento establecer un determinado plazo de comparecencias para que los Diputados puedan ilustrarse al respecto y la sociedad expresarse. Un ejemplo fue el trámite de comparecencias que se abrió con motivo de la tramitación en la II Legislatura de las Cortes de Aragón de la llamada Ley del Banco de Tierras de 1987. El texto del proyecto había suscitado una gran polémica social y se entendió que debía darse a los distintos colectivos la oportunidad de expresarse delante de los Diputados. Procesos similares se han repetido en muchos Parlamentos.

También es normal la participación mediante la remisión de escritos e informes. Colegios profesionales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, remiten con frecuencia estos informes bien a la Cámara parlamentaria para su remisión a los distintos grupos parlamentarios bien a los grupos directamente. En numerosas ocasiones, estos grupos no se limitan a remitir los escritos sino que acuden a entrevistarse personalmente con los diferentes grupos parlamentarios para darles a conocer su opinión y, en la medida de lo posible, tratar de influir en la presentación de enmiendas (17).

Por su parte, los grupos también reclaman la opinión de aquellos colectivos que consideran oportuno. Normalmente, todos los grupos tienen una relación particular con alguna asociación más afín ideológicamente, de manera que ésta puede ser interlocutora privilegiada. Pero, más allá, también buscan dirigirse a otros colectivos que mejoren su información. Hay que indicar que, mayoritariamente, son los grupos de oposición los que realizan esta tarea. Los grupos que apoyan al gobierno, de entrada, no suelen presentar enmiendas y cuando lo realizan es para cubrir alguna carencia detectada desde el gobierno.

Así, puede decirse que la participación es ya la pauta normal en relación con los procedimientos legislativos. Una participación que difícilmente se distingue del ejercicio del lobbyismo y que tiene lugar tanto en relación con la fase de elaboración del proyecto de ley como en sede parlamentaria. La participación es algo consustancial a la política. Allí donde se decide sobre cuestiones de interés social, se abrirán vías de participación. Como el agua, la participación sale por algún lado. Si se canaliza, se podrá, en alguna medida, controlar, conocer el caudal y la calidad. Si no, será más difícil medir su extensión y cualidad. Apenas se alcanzará a observar la mancha. Esa

---

(17) Sobre el tema, (RUBIO NÚÑEZ, 2003). Véase, también, <http://www.lobbyingspain.com>

mancha es la que hoy puede verse, como se dicho, en todo Parlamento. Es la legítima aspiración de influir en decisiones que afectan de manera destacada. Por cuestiones de lenguaje, si se habla de lobby, grupos de presión, se frunce el ceño, se levanta la barrera y se niega la evidencia. Si, por el contrario, se habla de participación, se esboza la sonrisa, se levantan compuertas y se saluda con afecto.

Participación o lobbysmo, lo cierto es que se trata de un fenómeno recurrente y antiguo. Como se indicó, una de las grandes aportaciones de regular esta cuestión es la de aportar publicidad. No se puede ser ingenuo y desconocer que en ningún caso se conseguirá una transparencia absoluta. En paralelo a la participación formal, se seguirá desarrollando una participación informal o lobbysmo. Pero, si regulamos la primera, podrán establecerse instrumentos para levantar el velo de la segunda.

La regulación de los lobbys o grupos de presión es una cuestión recurrente. Desde luego, existen algunas diferencias, importantes, con lo que sería la regulación de una participación en los términos hasta ahora contemplados en estas páginas. Hay que destacar el espeso manto de silencio que sobre esta materia existe en nuestro país. Nadie niega, nadie puede hacerlo, la existencia de estos grupos de presión. Es conocida su influencia sobre el contenido de muchos proyectos de ley. Sin embargo, no se dice nada. Como se indicó, es inevitable, y legítimo, que los grupos afectados busquen influir en el texto de una ley que puede ser esencial para sus intereses. Lo habrán hecho en relación con el gobierno y repetirán los intentos en sede parlamentaria si no han alcanzado sus objetivos. Pero esa legitimidad cede cuando su actuación se oculta y se priva a otros colectivos de actuar en condiciones de igualdad. Por ello, la regulación de este tema parece imprescindible. Por ello, también, debe ser tenido en cuenta cuando se analiza la participación en relación con los procedimientos legislativos. Sin embargo, hay que recordar que el proyecto de ley de transparencia y buen gobierno, en tramitación en las Cortes Generales, en el momento de la redacción de estas páginas, no hace referencia a esta cuestión (18).

Dicho lo anterior, es preciso señalar que sí existen algunas circunstancias novedosas que afectan al entorno de la participación. Dos cuestiones son las que básicamente favorecen una mirada distinta a esta cuestión clásica. La primera de ellas es la reiterada crisis institucional y correspondiente erosión de la representatividad de las Cámaras parlamentarias. La contundencia de este fenómeno, la imposibilidad de negar su gravedad, ha provocado que desde instancias políticas comiencen a darse algunas señales de alarma indicando la necesidad de tomar medidas que ayuden a cambiar esta situación. Como se

---

(18) Proyecto de ley de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, aprobado por Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012: <http://www.leydetransparencia.gob.es/anteproyecto/index.htm>.

ha visto, la participación es el aglutinante de casi todas las propuestas (19). Lógicamente, ello favorece la introducción de cauces de participación en sede parlamentaria y, en concreto, en relación con el procedimiento legislativo. Puede ser positivo. Pero hay que reiterar que sólo lo será si se da con una convicción que no parece tenerse y que en ningún caso es medicina de gran eficacia. Todo lo más, vitaminas con efecto de medio o largo plazo.

El segundo factor es la consolidación de un escenario tecnológico en el que la comunicación sin barreras, el acceso a la información sin límites y la posibilidad de expresarse en cualquier momento y circunstancia son elementos esenciales. Estas tres circunstancias han de cambiar el tradicional desenvolvimiento del orden político. Ya lo están haciendo. También deberían cambiar el funcionamiento de los Parlamentos. No lo están haciendo. Hoy la página web de un Parlamento no puede seguir siendo un escaparate estático de los Diputados y sus iniciativas. Tampoco puede limitarse a favorecer un tímido intercambio de opiniones. El Parlamento debe reinventarse desde la Red y la web debe ser el escenario de ese proceso. Reinención que, en cualquier caso, ha de hacerse desde la premisa de la reivindicación de la decisión por representación. Como se vio, los reglamentos parlamentarios son ajenos a este escenario. Como tantas otras cosas en los Parlamentos, esa regulación nació vieja. La articulación de la participación en los procedimientos legislativos debe hacerse, como se indicó en su momento desde la premisa del escenario descrito.

## 2. Una reflexión crítica

La participación es necesaria y positiva. No es fácil discrepar de este aserto. Pero no significa gran cosa. Como a menudo sucede con las palabras, su reiteración y su uso múltiple, acaba dificultando la realización de una reflexión rigurosa. Hay que ir más allá de afirmaciones semejantes. También hay que dar dos pasos y mirar en la trastienda. Ver qué sucede realmente cuándo se abren procedimientos participativos. Hay que interrogarse por la relación de la participación con cuestiones esenciales como es la de la igualdad. Por ello, cualquier reflexión sobre una proyección de la participación debe intentar también tener en consideración los aspectos menos positivos ligados a la misma.

Se ha relacionado la participación con la igualdad. No es una cuestión baladí. El acto de votar es fácilmente generalizable. No requiere grandes esfuerzos ni dedicación. No es el caso de ser sujeto activo de un proceso participativo. Dejando al margen la cuestión del conocimiento, es innegable que exige distraer un tiempo del orden particular de cada cual para dedicarlo a esta tarea. En algunos, la virtud cívica del compromiso político puede estar muy desarrollada y llamarles a participar con frecuencia. En cualquier caso, tampoco es baladí, de forma limitada. Habrá de seleccionar el ámbito de participación. En otros,

---

(19) (CAMPOS DOMÍNGUEZ, 2011, pp. 61-65).

la virtud cívica se limitará a aquellas cuestiones que sean de su interés, en realidad a aquellas que sean de su máximo interés. Será en relación con éstas con las que procure aprovechar los cauces de participación que el sistema ofrezca. Finalmente, existirá una gran parte de la población que seguirá ajena a esos procesos. Las causas son múltiples pero lo que parece claro es que no es una cuestión fácil de cambiar. Al menos, como cualquier cambio de tendencia, exige una transformación cultural que exige tiempo.

Consecuencia de ello es el dominio de los procesos participativos por las que ya hace tiempo Sartori tuvo ocasión de denominar minorías intensas. Minorías organizadas, conscientes de su capacidad de presencia e influencia que suelen tener una presencia casi monopolística en los procesos de participación. Este hecho no puede ser ignorado. Ante la participación de un determinado colectivo es siempre preciso preguntarse por aquellos que no han participado. Por no incidir en la pregunta de acerca de cómo se han adoptado las decisiones en la organización correspondiente ¿De forma participativa? La reflexión sobre los riesgos de esta tendencia al monopolio participativo se refuerza si se tiene en cuenta los muchos canales de participación que existen sin ser mayoritariamente utilizados. En ocasiones, cuando se escucha a algunos adalides de la participación, da la sensación de que en la actualidad no es posible participar. Nada más lejos de la realidad. Como se ha reiterado, la participación es una constante. Tanto formal como e informal. Los cauces para materializarla se han multiplicado. En España, además no puede ignorarse como el reparto del poder político con las Comunidades Autónomas, así como la poderosa esfera local, favorece su multiplicación. No es exagerado decir que quién quiere participar, puede hacerlo. Lo que sucede es que sólo lo hacen unos pocos.

Como se vio, se insiste en la necesidad de que las asociaciones y entidades que puedan comparecer representen intereses colectivos y que puedan estar afectados por la resolución de que se trate. Es decir, se trate de colectivos que defienden intereses particulares. Frente a los mismos, el Parlamento ha de expresar, en este caso mediante la aprobación de la ley, el interés general. Como se ha reiterado en estas páginas, debe aceptarse culturalmente que la defensa de intereses particulares es totalmente legítima. En la mayoría de las sociedades ello es una obviedad. En España todavía es preciso subrayarlo. Y lo es por muchas razones. No es la menor el hecho de que ese juicio negativo que parece asociarse a los intereses particulares o privados conlleva que todo el mundo diga que representa intereses generales. La tendencia a personificar los mismos es una constante entre nosotros. Por ello es absolutamente preciso clarificar. Los comparecientes, sean quienes sean, representan intereses particulares. El Parlamento, los intereses generales. Y enunciar ello con claridad es fundamental porque es la premisa para garantizar la libertad de la Cámara parlamentaria a la hora de decidir. Uno de los riesgos de la participación es precisamente profundizar en la erosión de la legitimidad del Parlamento por no tener tomar en consideración lo expresado por los participantes. Todas las barreras que se

levanten frente a este riesgo, que, por cierto, se expresa con toda virulencia en derredor otro instrumento participativo ligado a la ley, la iniciativa legislativa popular, serán pocas (20).

Junto a ello, resulta preciso insistir en la necesidad de garantizar la publicidad y la transparencia. Es una exigencia connatural al proceso participativo. Sin embargo, muchas veces el participante no comparte esta necesidad. Prefiere la discreción. Tanto en lo relativo a su propia participación como en lo relativo al contenido de la misma. Como es obvio, el problema de la publicidad se multiplica si se toma en consideración el espacio de Internet y redes sociales. Precisamente, la publicidad puede ser un criterio de primera importancia para distinguir lo relevante de lo irrelevante en el espacio virtual.

Junto a lo indicado, es preciso detenerse siquiera brevemente para realizar una reflexión en relación con algunos problemas que acompañan a la participación en el procedimiento legislativo y que podrían denominarse como «técnicos».

El primero de ellos es el relativo a la inevitable demora en la tramitación de la ley que implica la introducción de este trámite. Si el proceso se articula como debe hacerse, es muy difícil que ocupe menos de un mes. Debe darse un plazo para solicitar las comparecencias, deben desarrollarse éstas y los grupos parlamentarios y Diputados tienen que tener también un tiempo para asimilar lo expuesto por los comparecientes. Todo ello, si se quiere hacer bien exige tiempo. Es cierto que un mes o dos puede no parecer mucho. Pero también lo es que depende. En numerosas ocasiones, las leyes se tramitan con un ritmo que ya es contradictorio con su propia complejidad. Así, no resulta difícil presumir que la necesidad de acelerar una determinada tramitación puede ser excusa recurrente para que la mayoría deniegue las solicitudes de comparecencia planteadas por la oposición. En cualquier caso, es una variable que debe tenerse en cuenta.

Una segunda circunstancia que puede ser aludida es la referida a la complejidad de muchas leyes. Una complejidad no sólo relacionada con el texto en cuestión sino con el entorno con el que se relacionan. Entorno que esos comparecientes no tienen por qué conocer. Ello es así. Precisamente, éste sería uno de los argumentos que reforzaría la posición del Parlamento como expresión del interés general frente a grupos que exponen intereses particulares. Por lo demás, la complejidad no puede ser un obstáculo a la participación. No se pide de esos comparecientes que aporten textos concretos sino criterios que deberían ser tenidos en cuenta por la norma.

En tercer lugar, habrá quién aluda a la técnica normativa y a la calidad de la ley (21). Si ésta de por sí es deficiente, se dirá que la introducción de procesos

---

(20) Sobre los riesgos de un exceso de participación, entre otros (SARTORI: 2003, pp. 110 y ss).

(21) VV.AA. (1989)

participativos sólo puede redundar en perjuicio de esa calidad por la vía que se abriría para a la introducción contradicciones e incorrecciones técnicas, por la voluntad de dar satisfacción a los participantes. El riesgo existe. Pero existe también en la actualidad cuando los grupos son sensibles a la influencia de los colectivos cercanos. Son muchas las ocasiones en las que puede determinarse como el origen de un texto «extraño», se encuentra en una de esas influencias. La publicidad del proceso de participación puede limitar esas influencias o puede multiplicarlas. Dependerá de la actitud de los grupos. Lo que nadie podrá negar es la ganancia de calidad en términos de legitimidad. La calidad de una ley no es sólo una cuestión de redacción o estructura. Va más allá. El fortalecimiento de la participación es, o puede ser, un instrumento importante para la mejora de su calidad.

Finalmente, habría que referirse a la relación de la participación en sede parlamentaria con la que pueda haber tenido lugar en la fase de elaboración del proyecto de ley (22). Como se indicó, esa participación tiene el riesgo de ser levantada por el gobierno de turno como un plus de legitimidad de su proyecto frente al Parlamento. Es un riesgo cierto. Si el gobierno articula un proceso de participación ¿Cómo se completa el mismo con el que pueda establecer el Parlamento? La respuesta natural sería que el Parlamento debería llamar a aquellos que no han sido escuchados por el gobierno o que no se consideran suficientemente atendidos. De esta manera, el círculo se cerraría virtuosamente. Y así debería ser. Pero hay motivos para pensar que no es tan sencillo que sea así. El Parlamento, cualquier Parlamento español, se encuentra, salvo en raras excepciones de gobierno en minoría, dominado por el gobierno. Por ello, se corre el riesgo de que no exista virtuosismo sino redundancia en el círculo. En cualquier caso, el Parlamento debe tener presente el conjunto del proceso participativo que haya podido tener lugar en sede ejecutiva. A tal fin, como se señaló, el ejecutivo debe informar cumplidamente del proceso de participación que haya podido tener lugar hasta la entrada del proyecto de ley en el Parlamento.

## **V. PROPUESTAS DESDE LA REIVINDICACIÓN DE LA DEMOCRACIA REPRESENTATIVA**

En el actual contexto de descrédito de la política y cambio institucional, el Parlamento no puede perder la carrera de la participación frente a otros agentes y, muy en particular, frente al gobierno. La participación es hoy un elemento de legitimidad irrenunciable. Las tecnologías de la información y el conocimiento han multiplicado los cauces a través de los cuales se puede instrumentar la misma. Del mismo modo, los ciudadanos, conscientes de estas posibilidades y, simultáneamente, descontentos del funcionamiento de las instituciones representativas,

---

(22) GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (2000).

ven en la participación una política más real y democrática que aquella que se desenvuelve en las instituciones.

El Parlamento, es decir, Diputados y grupos, debieran ser conscientes de las dimensiones de la crisis. Debieran ser conscientes de que no se trata de una situación transitoria fruto de una negativa situación económica. Es imprescindible tomar conciencia y empezar a adoptar las medidas necesarias. El Parlamento es representación. No existe alternativa a la democracia representativa y, por ende, el Parlamento sigue siendo una institución necesaria. Pero ello no es suficiente para asegurar la supervivencia de la democracia representativa y de sus instituciones. Si no se reacciona se corre el riesgo de que una corriente de componentes hoy desconocidos se lleve todo por delante. No es una exageración. La historia demuestra como las instituciones y sistemas políticos que se creían más sólidos han caído. Es tiempo de reformas. Y en esas reformas hay que encontrar el espacio de la participación.

La función legislativa es consustancial a la institución parlamentaria. Por ello, los males que atañen a ésta afectan necesariamente a la ley. Como se ha visto en estas páginas, no todos los problemas que hoy exhiben las leyes tienen causa en el Parlamento. Hay causas ajenas y seguramente más relevantes. Así, en relación con la ley, el Parlamento deberá hacer frente a un doble reto. Por un lado, deberá intentar solucionar problemas que tienen su origen en el propio funcionamiento de la institución. Problemas ligados al procedimiento y al comportamiento de los distintos agentes. Por otro, el Parlamento no puede ignorar aquellas circunstancias a las que la ley debe hacer frente y que provocan serias distorsiones en algunas de sus características más clásicas como la generalidad o la vocación de permanencia en el tiempo. El Parlamento debe comenzar a reflexionar sobre cuáles son los cambios precisos a introducir tanto en el procedimiento como en la propia definición de la ley para que ésta pueda seguir cumpliendo su cometido de regulación social desde la expresión de la voluntad general (23).

En este sentido, es plausible pensar en la apuesta por la elaboración de leyes más ideológicas y menos técnicas. Buena parte del contenido habitual de las leyes es hoy más propio de una norma reglamentaria que de la ley. Por lenguaje, por propensión al cambio, por especialidad, mucho del contenido habitual de las leyes debería ser remitido a reglamento. La ley debe ser el espacio de la traducción jurídica de la decisión política, de las grandes decisiones. La ley debe ser el soporte ideológico de las posteriores y necesarias normas de desarrollo. Pero en absoluto puede ser espacio para normaciones técnicas que, por definición, necesitarán ser modificadas de forma rápida y sucesiva.

En realidad, no se plantea nada nuevo. Se trata de recuperar algo similar a la legislación de bases. Se podrían y deberían introducir algunos cambios

---

(23) Al respecto, (TUDELA ARANDA, 2008).

a la forma tradicional de entender las bases. Lo que resulta claro es que es más coherente con la naturaleza de la institución parlamentaria concentrar el contenido de la ley en los grandes criterios ideológicos que deben ser pauta del desarrollo específico de una materia que entrar en el contenido concreto de esa materia.

Este concepto de ley es más proclive a la participación que el hoy hegemónico. Es más lógico concentrar la posible participación de colectivos y entidades sociales alrededor de los grandes criterios ideológicos que han de servir a la regulación de un ámbito de intervención social que proyectar esa participación sobre una regulación técnica, concreta y muy detallada. Es lo propio de una sede parlamentaria. Una participación netamente política. Por supuesto, ello no sería obstáculo a que en momentos sucesivos, ya en sede ejecutiva, se arbitrasen cauces de participación en relación con cuestiones más concretas ligadas al desarrollo de la ley

Pero la participación ni puede ni debe limitarse al contenido de la ley. Es más, la participación puede ser más relevante en otros dos momentos. Por un lado, en relación con la propia decisión de legislar. Por otro, en relación con el necesario control de la ejecución de la legislación aprobada. Son estos dos territorios especialmente propicios para desarrollar instrumentos participativos y que sin embargo suelen ser obviados.

Como se ha indicado en algún momento, la decisión más trascendente en relación con una ley es la primigenia, es decir, si se debe o no legislar. El presupuesto no sólo de la oportunidad de la norma sino de su calidad depende de que esta decisión se adopte de la mejor manera posible. Debe ser una decisión sustraída a factores coyunturales y que tenga la exigencia de la necesidad. Para adoptarla, se antoja esencial que organizaciones y entidades sociales directamente afectados puedan opinar. Además, si se arbitran cauces en este sentido, se ganará notablemente en transparencia. Porque nadie ignora que en ocasiones las leyes se aprueban o modifican como consecuencia de presiones o, si se quiere, de esa participación informal tan frecuente y respecto de la que parece querer ignorarse casi todo.

Junto a ello, la participación en relación con la adopción de la decisión de legislar debería completarse con la existencia de cauces para que se pudiese plantear la necesidad de adoptar cambios legislativos o aprobar nuevas leyes. Cauce público que permitiesen tanto la igualdad en relación con la iniciativa como la publicidad. No parece que puedan aducirse problemas especialmente relevantes en relación con la introducción de estos posibles instrumentos de participación.

El control de la ejecución de las leyes es una cuestión en general desatendida por las Cámaras parlamentarias. Puede aducirse que ese control se realiza inevitablemente cuando se controla una determinada política pública. Es una verdad a medias. Es evidente que al controlar la política de sanidad se hará seguimiento de la Ley de sanidad. Pero el control de la aplicación de una ley

puede y debe ir mucho más allá. Una ley contiene obligaciones concretas para un gobierno, sea cual sea este. Además, esas obligaciones pueden contrastarse con los documentos que ampararon su aprobación y en su momento fueron remitidos a la correspondiente Cámara parlamentaria. Con estos criterios es posible desarrollar una tarea de control específica de la aplicación de las leyes. Tarea que, por supuesto, se modulará en función de si el gobierno que ejecuta es el mismo o no que impulsó la aprobación de la norma o en función de la relevancia de ésta.

Pues bien en relación con esta fase de aplicación de la ley, la participación ciudadana puede ser muy relevante. Puede serlo al margen del Parlamento. Pero puede y debe serlo en conexión con el Parlamento. Es sencillo articular cauces de expresión para que los ciudadanos, de forma individual o colectiva, puedan expresar su opinión y, más allá, aportar información que puede ser de extraordinaria utilidad para Diputados y grupos parlamentarios en el desempeño de su labor. Esta expresión de la participación es un claro ejemplo de cómo la labor especialmente de oposición de Diputados y grupos puede ser hoy facilitada por su relación con los ciudadanos. Relación que, a su vez, es hoy necesariamente más intensa gracias a las tecnologías de la información y el conocimiento.

Así, desde la reivindicación de la democracia representativa, hay un largo terreno que se puede cubrir con la participación en el Parlamento en general y, en concreto, en relación con la función legislativa. Pero antes de comenzar cualquier andadura debiera asumirse el reto de ordenar la participación existente. Hoy se participa y mucho. Es lo que se ha denominado en estas páginas una participación informal. Pero no por informal menos relevante. Ordenar la participación no sería sólo arbitrar nuevos cauces y adecuarla a las posibilidades que hoy aporta la tecnología. Sería también dotar de la necesaria publicidad y transparencia a esa participación que hasta el día de hoy se desarrolla entre bastidores.

Nada es como fue. Todo está cambiando y todo va a cambiar más. El sistema político vigente se enfrenta a retos insospechados hace no muchos años. El tiempo corre muy deprisa y cada vez hay menos margen para adoptar las decisiones que adapten el modelo vigente a las exigencias y necesidades de los ciudadanos. La participación es un instrumento irrenunciable para reforzar la legitimación de la política. El Parlamento no puede obviarla. Tampoco en la función legislativa. Pero la articulación de los cauces precisos para la participación debe hacerse desde el presupuesto de que hoy se participa. Y mucho. Y desde la consideración de los intereses generales son defendidos por los representantes y no por los comparecientes. Desde estas ideas, el proceso legislativo debe estar abierto a la participación de colectivos y entidades sociales, públicos y privados. Y debe estarlo tanto en relación con la oportunidad de la ley, como con su contenido como con el control de su aplicación. La participación debe ser, además, un instrumento para vigorizar la presencia del Diputado individual dándole protagonismo en el momento de hacerla efectiva. Finalmente, debiera

configurarse, con los matices que sean necesarios, como un derecho de los grupos minoritarios. Si la mayoría tiene derecho de veto, expreso o tácito, es mejor no incluir esta posibilidad.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUIAR DE LUQUE, L.: *El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación ¿Democracia directa y democracia representativa?* en *Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, 2003.
- ARAGÓN REYES, M.: *La función legislativa de los Parlamentos y sus problemas actuales en El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1991.
- ARTERTON: *Teledemocracy: Can Technology Protect Democracy*, Sage Publications, 1987.
- ASENSI SABATER, J.: *El futuro de las funciones del Parlamento en El Parlamento del Siglo XXI*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, 2002.
- BAHEGOT, W., *The English Constitution*, Collins-Fontana, 1963.
- BARBER, B.: *Democracia fuerte*, Almuzara, 2004.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E.: *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*, Congreso de los Diputados, 2011.
- CANEDA MORALES, D. y DE ANDRÉS BLASCO, J.: *Apuntes sobre democracia electrónica*, RCG n° 55, 2002.
- CAVANILLAS, S.: *Identidad electrónica y participación ciudadana Societat de la informació i del coneixement. Tribuna Parlamentària 5*, Parlament de les Illes Balears, 2002.
- DAHL, R.: *La democracia y sus críticos*, Paidós, 1992.
- DAHRENDORF, R.: *Después de la democracia*, Crítica, Barcelona, 2002.
- DE ALBA BASTARRECHEA, E.: *El impacto de las nuevas tecnologías en las funciones legislativas y de control del Parlamento en Parlamento y nuevas tecnologías. II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, 2003.
- FISHKIN, J.: *Democracia y deliberación*, Ariel, 1995.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: *Manual de técnica legislativa*, Cívitas-Thomson Reuters, 2011.
- *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, 2000.
- GARCÍA GUITIÁN, E.: «Problemas de la representación política», en *Teoría política: poder, moral, democracia*, Alianza, 2003.
- GARCÍA-PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza, 1985.

- GARGARELLA, R.: *Crisis de la representación política*, ITAM, 1997.
- HAMILTON, W. G.: *Lógica parlamentaria*, Congreso de los Diputados, 1996.
- LAPORTA, F. J.: *El deterioro de las leyes*, Claves de Razón Práctica nº 142, 2004.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*, Alianza, 1998.
- MÁZMELA ETXEBARRÍA, J. L.: *Presentación del servicio Zabalik en Las tecnologías de la información y la e-democracia*, Parlamento Vasco-Instituto Europeo de Administración Pública, 2003.
- MULDER, B.: *Parliamentary future: re-presenting the issue information, technology and the dynamics of democracy*, Parliamentary Affairs, Vol 52, nº 3, 1999.
- NINO, C. S.: *La constitución de la democracia deliberativa*, Gedisa, 1997.
- PAPADOPOULOS, Y.: *Démocratie directe*, Economica, 1998.
- RODOTÀ, S.: *La démocratie électronique*, Editions Apogée, 1999.
- SÁENZ ROYO, E.: *Informe sobre las posibles modificaciones normativas en la Comunidad Autónoma de Aragón para fomentar la participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Deliberación 1, 2010.
- SAIZ ARNAIZ, A.: *Los grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, 1989.
- SARTORI, G.: *Elementos de teoría política*, Alianza, 1992.
- *¿Qué es la democracia?*, Taurus, 2003.
- TERRÓN MONTERO, J.: *Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo*, en *Parlamento y opinión pública*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, 1995.
- TORCAL, M.: *La confianza en el Parlamento español. Tendencias, causas y consecuencias en Ciudadanía y política*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Fundación Manuel Giménez Abad, 2004.
- TUDELA ARANDA, J.: «Iniciativa legislativa popular y nuevas tecnología en Parlamento y nuevas tecnologías» en *II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid*, Asamblea de Madrid, 2003.
- *Parlamento y nuevas tecnologías*, en *El Parlamento del siglo XXI*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos-Tecnos, 2002.
- *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008.
- *Parlamento y política legislativa en materia de participación ciudadana*, Deliberación nº 1, 2010.
- VALLESPIN, F.: *El futuro de la política*, Taurus, 2003.
- VV.AA.: *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, 1989.

