

Eliseo Aja Fernández

CATEDRÁTICO DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA

M^a Jesús Larios Paterna

PROFESORA DE DERECHO CONSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD DE BARCELONA

PARLAMENTOS AUTONÓMICOS Y PARTICIPACIÓN POPULAR

La participación de los grupos sociales en la elaboración parlamentaria de las leyes

SUMARIO

- I. ¿POR QUÉ PLANTEARSE LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES AUTONÓMICAS?
- II. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LEYES. 1. Diferentes mecanismos de participación en la elaboración de leyes en España. 2. Diferentes mecanismos de participación en la elaboración de leyes en la República Federal de Alemania. 3. Participación a través de la consulta de las organizaciones sociales en la elaboración de las normas en el Parlamento. 3.1. *La participación de las organizaciones sociales en los Parlamentos de los Länder de la República Federal de Alemania.* 3.2. *Participación de las organizaciones sociales en los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.*
- III. APORTACIONES DE LAS AUDIENCIAS A LOS GRUPOS SOCIALES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

I ¿POR QUÉ PLANTEARSE LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS SOCIALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS LEYES AUTONÓMICAS?

Las razones principales pueden agruparse en tres argumentos: el cambio de carácter que han experimentado las leyes en las últimas décadas, la importancia de la participación en las instituciones democráticas y la especial idoneidad de los Parlamentos autonómicos para asumirla. Tras una breve explicación de estos puntos, centraremos esta colaboración en la exposición de las formas de participación que existen en los Parlamentos de los Länder alemanes y realizaremos una comparación con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

1. Las leyes del Estado social han perdido el carácter general que definía a la ley en el Estado liberal clásico y frecuentemente son leyes especializadas que regulan situa-

ciones concretas que afectan normalmente a un grupo determinado de ciudadanos. Así, como señala HABERMAS «las situaciones necesitadas de regulación normativa son ahora situaciones sociales en el sentido estricto de la palabra, lo que quiere decir concretas, esto es, vinculadas a determinados grupos de personas y a circunstancias inestables»¹.

Al margen de lo que este cambio supone para la definición de la ley, también debe comportar un cambio para el procedimiento legislativo ya que no pueden mantenerse las mismas estructuras procedimentales para tan diferentes tipos de ley². Por ello es cada vez más necesario que los grupos sociales organizados participen en la institución parlamentaria para que el ciudadano perciba al Parlamento como una institución más cercana y accesible.

Es obvio que el Parlamento, tanto el estatal como los autonómicos, no es en absoluto ajeno a las opiniones de los diferentes grupos sociales y éstas contribuyen considerablemente a la toma de decisiones estatales³. En muchas ocasiones les remite el texto y recibe de forma totalmente informal sus opiniones. No obstante, la participación que interesa al mundo del derecho es la de carácter institucionalizado, siendo ésta la única que puede garantizar a los ciudadanos el ser oídos y también, gracias a la publicidad parlamentaria, conocer cómo ha transcurrido la participación de aquéllos grupos que han tenido la oportunidad acceder a la Cámara. Así, si está claro que las organizaciones de intereses participan en la toma de decisiones estatales y además son «parte de un mecanismo necesario para el funcionamiento de la sociedad y del Estado de nuestro tiempo»⁴, es conveniente disciplinar institucionalmente a estos actores.

Los grupos llamados a acudir a estas comparecencias carecen del carácter representativo general de los grupos parlamentarios, pero actúan en interés de la comunidad, ya sea por representar determinados intereses que se estiman como colectivamente relevantes o por ser expertos en la materia de que se trate⁵. Estos grupos se diferencian del experto independiente que suele ir a las Cámaras a asesorar técnicamente a los

1 HABERMAS, J.: *Historia y crítica de la opinión pública*, Gili, México, 1986, p. 206.

2 TERRÓN MONTERO, J., manifiesta que «el entramado organizativo y los procedimientos legislativos de las Cámaras se distinguen muy poco de los existentes hace bastantes decenios», en «Opinión pública y negociación en el procedimiento legislativo», en *Parlamento y opinión pública*, PAU VALL, F. (coord.), Tecnos, Madrid, 1995, p. 130.

3 OLIET PALÁ, A.: «Democracia, publicidad y concertación social», *RCG*, n. 38, pp. 153 y ss.

4 GARCÍA PELAYO, M.: *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, Alianza Universidad, Madrid, 1985, p. 135.

5 RUIZ VIEYTEZ, E.: *El derecho al ambiente como derecho de participación*, Ararteko, Guipúzcoa, 1990, p. 129.

diputados por el hecho de que son también interesados, ya que representan a parte del sector social afectado por la norma.

2. En todos los Estados occidentales se ha consolidado la democracia representativa y la participación política de los ciudadanos se realiza esencialmente a través de las elecciones. Pero también en todas partes la representación suscita la insatisfacción de los ciudadanos. Si las Constituciones europeas del período de entreguerras acudieron a los mecanismos de la democracia semi-directa para paliar las deficiencias de la representación, en los años sesenta se desarrolló especialmente la vía de la participación de los grupos sociales, que ha sido recogida por las Constituciones más recientes, entre ellas la nuestra⁶.

Efectivamente, la Constitución Española recoge diferentes vías de participación respecto a todos los poderes y vincula el mismo concepto de democracia a los principios de participación ciudadana y pluralismo político, pero especialmente consagra esta orientación general en el artículo 9.2, que encomienda a los poderes públicos la promoción de las condiciones para que la libertad e igualdad sean reales y efectivas así como remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y *facilitar la participación de los ciudadanos en la vida política y social*.

El mandato del artículo 9.2 de la Constitución se ha plasmado en escasos desarrollos normativos, como veremos con posterioridad y el legislador —tanto estatal como autonómico— se ha limitado a desarrollar los instrumentos participativos que la propia Constitución o los Estatutos de Autonomía configuraban expresamente. La Constitución prefiguró algunas instituciones participativas directas en la Administración pública (art. 105 CE), en la Administración de Justicia (art. 125 CE) o en la gestión de la Seguridad Social (art. 129), pero fue muy parca en la regulación de la participación directa en el ámbito parlamentario⁷. De hecho, el único instrumento de participación que dispuso en la institución parlamentaria fue la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3), de forma bastante limitada, carácter que fue incluso acrecentado por el desarrollo legislativo que se llevó a cabo.

6 SÁNCHEZ MORÓN, M.: *La participación del ciudadano en la administración pública*, Madrid, 1980, CEC, recoge perfectamente esta nueva orientación europea; incluye referencias a los Parlamentos en las pp. 45 y ss.

7 En este sentido, PULIDO QUECEDO, M.: «Algunas notas sobre la iniciativa legislativa popular, *bearings* y grupos de trabajo en el Parlamento autonómico español», en *Jornadas de debate sobre reforma de los Reglamentos Parlamentarios*, Parlamento de Andalucía, 1996, p. 196.

En las CCAA, los Estatutos de Autonomía, todos menos el de Castilla-León, previeron la iniciativa legislativa popular como mecanismo de participación directa más destacado. Así pues, la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones legislativas en nuestro país sólo puede canalizarse —según las previsiones normativas vigentes— a través de la iniciativa legislativa popular.

3. En el ámbito autonómico la exigencia general de potenciar la participación ciudadana en la institución parlamentaria se vuelve más necesaria, desde diferentes puntos de vista. En primer lugar, los Parlamentos de las Comunidades Autónomas presentan caracteres que facilitan la participación directa de los grupos sociales en sus trabajos porque representan una base electoral relativamente reducida, poseen una composición poco numerosa (sólo dos pasan de los cien miembros) y, sobre todo, presentan una proximidad a los ciudadanos muy superior a la que tienen las Cortes⁸. De tal circunstancia se deriva que estas Cámaras debieran propiciar, a través de diferentes mecanismos, la participación de los ciudadanos en la institución parlamentaria.

Por otra parte, una participación popular importante en los Parlamentos autonómicos mejoraría la calidad de sus leyes y reforzaría políticamente a la institución, que no acaba de encontrar su ubicación ideal, frente al protagonismo que ha alcanzado la figura del Presidente de la Comunidad. El Parlamento es la institución con mayor legitimidad democrática de la Comunidad Autónoma, porque sólo ella es elegida por todos los ciudadanos y somete sus decisiones al debate de todos los grupos políticos. Pero las Cámaras no han aprovechado su proximidad a la ciudadanía para potenciar su participación. Inicialmente tuvieron un excesivo mimetismo en relación a la regulación estatal⁹ y no aprovecharon las posibilidades de innovación de los procedimientos, flexibilización y acercamiento al ciudadano en su función legislativa. Lo que en un principio resultaba comprensible pierde sentido tras una experiencia propia que comienza a ser importante y que ha permitido reformas en diferentes aspectos de la actividad parlamentaria

8 AJA, E.: «Los Parlamentos de las Comunidades Autónomas», en L. MARTÍN REBOLLO, Dtor., *El futuro de las autonomías territoriales*, Santander, 1991, pp. 97-98.

9 ARAGÓN, M.: «La actividad legislativa de las Comunidades Autónomas», en AA.VV., *Las Cortes Generales*, Instituto de Estudios Fiscales, V. I., pp. 590-591.

II PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA ELABORACIÓN DE LEYES

1. DIFERENTES MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LEYES EN ESPAÑA

Como hemos apuntado, la participación directa de los ciudadanos en la elaboración de las leyes en el Parlamento sólo es posible, con carácter general, a través de la iniciativa legislativa popular.

La postura escéptica del legislador orgánico con respecto a la institución prevista en el artículo 87.3 de la Constitución se aprecia en la misma exposición de motivos de la ley que la regula¹⁰.

En las Comunidades Autónomas todos los Estatutos de Autonomía recogen la institución de la iniciativa legislativa popular excepto el de Castilla-León. Las previsiones estatutarias se han ido desarrollando siendo la última de ellas la Comunidad Autónoma catalana que hasta 1995 no abordó la regulación de esta iniciativa¹¹. El legislador autonómico no fue en general menos restrictivo en la regulación de esta institución. Los estudios sobre la democracia directa en nuestro país en el nivel autonómico¹², que analizan la institución y la regulación efectuada, ponen especial énfasis en la visión desconfiada del legislador hacia esta institución.

La normativa relativa tanto a las materias excluidas, la obligación de someter las iniciativas al trámite de la toma en consideración, la imposibilidad en la mayoría de ocasiones de que los promotores participen en el desarrollo de la tramitación parlamentaria de la ley¹³, incluso los plazos y las indemnizaciones incentivan poco la utilización de estas vías.

10 Señala la exposición de motivos que en la regulación se recogen las limitaciones propias de este instituto «derivadas de las enseñanzas históricas, que demuestran la facilidad con que el recurso al pronunciamiento popular directo puede servir de fácil cauce para manipulaciones demagógicas o, incluso, para intentar legitimar con un supuesto consenso popular, lo que no es en sustancia sino la antidemocrática imposición de la voluntad de una minoría».

11 Ley 2/1995, de 23 de marzo, de la iniciativa legislativa popular.

12 BIGLINO, P.: «La iniciativa legislativa popular en los ordenamientos jurídicos regionales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 46-47, 1985; RALLO LOMBARTE, A.: «La iniciativa legislativa en el derecho autonómico», *Publicacions de la Universitat Jaume I*, Castelló, 1993.

13 Excepto en las CCAA de Aragón, Baleares, Canarias y Galicia.

En general, las instituciones de democracia directa son la única forma mediante la cual los ciudadanos pueden intervenir en el procedimiento legislativo en las Comunidades Autónomas. Estos mecanismos permiten, *a priori*, una participación igualitaria de todos los ciudadanos en la toma de decisiones. No obstante ya sea por su restrictiva regulación o por la falta de motivación de los ciudadanos, resultan normalmente infrautilizadas.

La práctica de estas instituciones nos revela cómo no han cumplido plenamente la función de fomentar la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas. En las CCAA se han presentado 45 iniciativas legislativas populares, de las cuales hasta el momento sólo seis de ellas han devenido ley. Destaca la Comunidad Autónoma de las Islas Canarias donde se han aprobado ya cuatro de ellas. Las otras dos lo fueron en Aragón y en Galicia¹⁴. Ciertamente, aunque no son muchas las leyes aprobadas por este procedimiento entendemos que han sido un mecanismo que ha servido para complementar¹⁵ los déficits que en determinados momentos hayan apreciado los ciudadanos en relación a determinados sectores carentes de regulación.

No obstante, parece claro que la participación de los ciudadanos a través de las instituciones de democracia directa no supe las carencias participativas de los Parlamentos autonómicos. El considerable esfuerzo, tanto de medios personales como materiales, que requiere la elaboración de una proposición de ley, hace que sea difícil que esta institución por sí sola protagonice el acercamiento del ciudadano a la institución parlamentaria. Además, los poderes públicos muestran una gran desconfianza ante esta institución, como muestra su regulación y el rechazo en sede parlamentaria, sea en vía de admisión o en la toma en consideración, de la mayoría de las iniciativas. Es por eso por lo que entendemos que sería conveniente la incorporación de nuevas fórmulas participativas en el seno de las Cámaras legislativas.

Otra forma de participación ciudadana es la de carácter consultivo, que se realiza a través de organismos institucionalizados como los Consejos Económicos y Sociales, la

¹⁴ Concretamente en Canarias se trata de las leyes 11/1989, de 13 de julio, de viviendas para Canarias, Ley 5/1989, de 4 de mayo, reguladora de las universidades de Canarias, Ley 5/1992, de 15 de julio de declaración de paisaje protegido a la zona de «El rincón», La Orotava y Ley 3/1998, de 6 de abril, de declaración del barranco de Veneguera como Espacio Natural Protegido. En Galicia, la Ley 13/1992, de 9 de noviembre, sobre la revisión del Mapa sanitario y de creación del área de salud de Bisbarra do Salnes. En Aragón, la Ley 2/1992, de 13 de marzo, del Consejo de protección de la Naturaleza.

¹⁵ En este sentido GARCÍA MARTÍNEZ, M. A., manifiesta que «estas instituciones de democracia directa subsisten en el contexto de la democracia representativa con un sentido de complemento de la misma...», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, 1989, p. 213.

cual no vamos a tratar aquí. También ese tipo de participación consultiva se produce a través de la consulta directa a las organizaciones sociales por parte de los poderes públicos. LAVILLA RUBIRA, J. J.: «La audiencia a los interesados en el procedimiento legislativo», *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo, 1994*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 195-204; ELVIRA PERALES, A.: «Las decisiones extraparlamentarias condicionantes de la función legislativa», *V Jornadas de Derecho Parlamentario. El procedimiento legislativo, 1994*. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1997, pp. 35-60.

Tradicionalmente, la audiencia a los grupos sociales se ha producido en el ámbito del ejecutivo, siendo los Parlamentos más reacios a la introducción de estos mecanismos¹⁶. Entendemos que tales consultas en la institución parlamentaria están dotadas de una serie de virtudes de las que carecen las audiencias gubernamentales como trataremos de poner de manifiesto a continuación.

En España la consulta gubernamental a los sectores afectados se produce con carácter general en el ámbito de la potestad normativa propia del mismo, la reglamentaria (art. 105 de la Constitución): Vid. REBOLLO PUIG, M.: «La participación de las entidades representativas de intereses en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas generales», *RAP*, 1998; TRAYTER, J. M.: *¿Son nulos los reglamentos elaborados sin respetar el trámite de audiencia?*, Tecnos, Madrid, 1992, aunque también tiene lugar, sin carácter obligatorio, en relación a la elaboración de proyectos de ley. Así, tanto el ejecutivo estatal como los autonómicos consultan a las organizaciones sociales en la elaboración de disposiciones de carácter general y de proyectos de ley, a los que les resulta aplicable en algún caso la normativa reguladora de aquéllas¹⁷. Cuando el Ejecutivo está obligado a oír a determinados organismos es cuando así lo disponen algunas leyes sectoriales en relación a los anteproyectos o proyectos de ley gubernamentales¹⁸.

16 La excepción fuera del ámbito europeo está en las conocidas «Hearings» del Congreso norteamericano.

17 Por ejemplo en Cataluña, la Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de organización, procedimiento y régimen jurídico de la Administración de la Generalidad de Cataluña, arts. 64 y 66; vid. CASES I PALLARÈS, L.: «La Ley de la Administración de la Generalidad de Cataluña y la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas», *Autonomies*, n.º 12, 1990. En la Ley del Gobierno, de 13 de noviembre de 1997, la posibilidad de que sean consultadas organizaciones sociales en caso de iniciativa legislativa gubernamental se dispone de forma muy tangencial. Así, se contempla que el titular del Departamento proponente elevará el Anteproyecto a fin de que decida sobre los ulteriores trámites y en particular sobre las consultas, dictámenes e informes que resulten convenientes (art. 22.3).

18 Así, la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, reguladora del Derecho a la Educación, cuyo artículo dispone que el Consejo Escolar debe ser oído con relación a los proyectos de ley del Gobierno y las correspondientes leyes autonómicas; el art. 2.2 de la Ley estatal 2/1974, de Colegios profesionales; la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, art. 108.1 que dispone que el Consejo General del Poder Judicial deberá informar los anteproyectos de leyes sobre determinadas materias judiciales, informe que deberá ser remitido a las Cortes Generales, art. 108.3.

La consulta a las organizaciones sociales en sede parlamentaria está presente de forma muy minoritaria y novedosa en nuestro país. Así, únicamente dos Parlamentos autonómicos, el andaluz y el asturiano, han previsto la posibilidad de que comparezcan en las comisiones parlamentarias las organizaciones afectadas por la normativa que se está regulando en la Cámara. Ello también se dispone en el proyecto de reforma del Reglamento parlamentario de Cataluña. Después analizaremos con más detalles estas previsiones.

La consulta de las entidades sociales en el procedimiento legislativo puede permitir una mayor participación e implicación ciudadana en la institución parlamentaria. Ello es así, por un lado, porque sus costes son mucho menores que otras formas participativas como la democracia directa. Por otro lado, las organizaciones que participan tienen una mayor predisposición a esa intervención ya que sus objetivos o finalidades son precisamente influir de un modo u otro en las decisiones estatales. De hecho, y a pesar de las grandes diferencias entre ambas formas participativas, en la práctica, los actores de la participación consultiva y los impulsores de las iniciativas legislativas son siempre organizaciones sociales¹⁹. Ello demuestra que, a priori, la forma habitual de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones de los órganos estatales es a través de organizaciones y no de forma individual.

En definitiva, la participación consultiva en el ámbito parlamentario está caracterizada por unas notas que las diferencian de las consultas gubernamentales, como son el pluralismo político y la transparencia. Tales notas dotan a las consultas gubernamentales de un valor netamente superior a las celebradas en el ámbito gubernamental. Sobre esta cuestión volveremos más ampliamente con posterioridad.

2. DIFERENTES MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN EN LA ELABORACIÓN DE LEYES EN LA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA

Si nos acercamos al derecho comparado y concretamente nos detenemos en un sistema de descentralización política comparable al español, como es la República Federal

¹⁹ Así, los promotores de iniciativas legislativas son normalmente agrupaciones que ya existen y no se constituyen *ad hoc* para la presentación de la iniciativa.

de Alemania, advertimos la presencia de la participación ciudadana en el procedimiento legislativo mediante mecanismos de carácter consultivo así como a través de mecanismos de democracia directa.

En los *Länder* se encuentra regulada la iniciativa legislativa popular, completada con el referéndum sobre leyes. En este país no se prevé la participación directa de los ciudadanos en el ámbito federal por las reticencias que provocó la experiencia sobre estos mecanismos durante la República de Weimar ²⁰.

No obstante, tras la unificación alemana y con ocasión de la aprobación de las Constituciones de los nuevos *Länder*, estas instituciones se han visto un tanto revalorizadas. Por un lado, en los «nuevos *Länder*» se regulan de forma algo más abierta y accesible y, por otro, «viejos *Länder*» como Berlín y Hamburgo, que carecían de estas instituciones se han dotado de ellas por razón de aquel impulso ²¹. Existe, como consecuencia de todo ello, un debate doctrinal sobre la necesidad de incorporar estos mecanismos en la *Grundgesetz* ²². No obstante, hay que esperar para determinar si realmente ese nuevo impulso se traduce en una mayor práctica por los ciudadanos de estas instituciones ya que hasta el momento es bastante minoritaria ²³.

La regulación de la iniciativa legislativa popular en los *Länder* se efectúa de modo que la misma se conecta con la posible celebración de un referéndum sobre la ley propuesta por los ciudadanos. Al margen de las diferencias en las regulaciones de los 16 *Länder*, tanto en cuanto al número de firmas exigido, materias excluidas, procedimiento, etc. todas las Constituciones de los *Länder* disponen la obligación del Parlamento del Land de pronunciarse sobre el fondo de la iniciativa planteada y en el caso de que esa manifestación sea de rechazo o de simple alteración de la propuesta establecen la posibilidad de que se celebre un referéndum sobre la misma. Esta regulación convierte a la iniciativa legislativa popular en una verdadera iniciativa y no en una propuesta de iniciativa como ocurre en nuestro país ²⁴.

20 LUTHARDT, W.: *Directe Demokratie. Ein Vergleich in Westeuropa*, Baden-Baden, 1994, pp. 99-120.

21 STORR, S.: *Verfassungsgebung in den Ländern. Zur Verfassungsgebung unter den Rahmenbedingungen des Grundgesetzes*, Stuttgart, 1995; VON BRAUNSCHWEIG, S.: *Verfassungsentwicklung in den westlichen Bundesländern*, Pfaffenweiler, 1993.

22 HESSE, K.: «Beitrag der Verfassungen in den neuen Bundesländer zur Verfassungsentwicklung», *KritV*, Heft 1, 1993, p. 10.

23 Vid. JUNG, O.: «Daten zu Volksentscheiden in Deutschland auf Landesebenen», en *ZPart*, 1993.

24 ARAGÓN, M.: «La iniciativa legislativa», en *REDC*, n. 16, 1986, pp. 303 y ss.

Como decíamos, en el país germano existe otra forma de participación ciudadana en la toma de decisiones legislativas en el Parlamento. Esta se produce a través de la consulta a las organizaciones sociales afectadas por una ley en su fase de elaboración tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo, por tanto con una naturaleza e intensidad muy distinta que la participación a través de mecanismos de democracia directa. En todos los *Länder* está prevista esta participación y en Baviera alcanza el máximo nivel de institucionalización a través de una Cámara representativa de intereses corporativos, como es el Senado de este *Land*.

En la República Federal Alemana los ejecutivos consultan de forma regular a las organizaciones sociales cuando están elaborando un proyecto de ley.

La regulación de tales consultas es menos fragmentaria que en nuestro país. Así, los reglamentos gubernamentales internos que tanto a nivel federal como en los *Länder* regulan la organización y funcionamiento de la Administración prevén con carácter general que el organismo competente puede decidir consultar a los sectores afectados por una determinada que prepara el Gobierno²⁵. Estas consultas tienen carácter potestativo. No obstante, puede decirse que han devenido una práctica tan frecuente que la consulta a los sectores afectados es prácticamente obligatoria. Las consultas gubernamentales no son públicas, a diferencia de las parlamentarias, y en todos los casos las organizaciones que van a ser llamadas son elegidas por el Gobierno.

Hay que admitir que estas consultas pueden contribuir a la mayor corrección técnica del proyecto. También pueden evitarse o disminuirse conflictos sociales o la oposición de los ciudadanos. Si el Gobierno conoce de antemano las posiciones de los sectores afectados puede plantearse ya en este momento embrionario la conveniencia de llevar ese proyecto a la Cámara o modificarlo para conseguir una mayor aceptación futura.

La doctrina, en muchas ocasiones y por las razones apuntadas, considera mucho más provechosas las audiencias en la fase gubernamental. Se parte de la consideración de que el momento fuerte de la toma de decisión legislativa es el gubernamental, ya que

²⁵ La previsión de esta consulta a las organizaciones se produce, desde el punto de vista normativo, en el Reglamento conjunto de los ministerios federales (*Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien*), a nivel federal y, en los *Länder*, en los correspondientes reglamentos, que normalmente se inspiran en la normativa federal cuando no la copian

en la actualidad el Parlamento limita su actuación a la toma de decisión formal en la fase final del procedimiento, habiendo quedado el Parlamento fuera de la toma de decisión material en el procedimiento legislativo²⁶.

Esa afirmación es tan sólo en parte cierta. En la actualidad en el régimen parlamentario es difícil o imposible discernir entre Gobierno y mayoría parlamentaria. Nada cabe objetar a la constatación de que el Gobierno es el impulsor casi único de la legislación que elabora el Parlamento. Pero de ahí a entender que el Parlamento ha sido sustraído de la toma de decisión material media un abismo pues ésta sigue residiendo en el Parlamento, sea en su totalidad sea en la mayoría parlamentaria que decidirá conforme al principio mayoritario propio de un régimen democrático. Las audiencias gubernamentales y parlamentarias a pesar de tener algunas funciones comunes tienen un sentido muy diverso y es excesivamente simplista minusvalorar a las segundas por celebrarse con posterioridad y por tanto ser menor la cantidad de información nueva aportada.

Como ya hemos señalado, el elemento que confiere un mayor valor a las audiencias parlamentarias frente a las gubernamentales es la publicidad y el pluralismo político que las caracterizan y diferencian de las gubernamentales. Así, si bien probablemente el momento inicial de elaboración del proyecto de ley convenga que el gobierno tenga la información de los sectores afectados, por las características aludidas también es necesario que el Parlamento tenga acceso directo a esa información mediante las comparecencias en esta sede. Al análisis de las mismas dedicamos el siguiente apartado.

3. PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE LA CONSULTA DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LA ELABORACIÓN DE LAS NORMAS EN EL PARLAMENTO.

Dadas las carencias de las instituciones de democracia directa, es necesario abrir la institución parlamentaria a los ciudadanos a través de otros mecanismos más neutros, de carácter consultivo, que no impliquen ningún tipo de vinculación para el Parlamento, titular de poder legislativo, pero que a su vez permitan abrir canales de información con los ciudadanos, gracias a la publicidad y el pluralismo propios de los pro-

²⁶ MENGEL, H. J.: *Gesetzgebung und Verfahren. Ein Beitrag zur Empirie und Theorie des Gesetzgebungsprozesse im föderalen Verfassungstaat*, Berlin, 1997, p. 305-316.

cedimientos parlamentarios. La participación a través de la audiencia por el Parlamento a grupos organizados apenas implica costes presupuestarios y no requiere gran movilización ciudadana. Además, tales consultas pueden permitir no sólo que determinadas organizaciones manifiesten su parecer ante la institución parlamentaria que va a regular un sector que les afecta, sino también avivar el debate sobre la cuestión en la sociedad.

3.1. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS PARLAMENTOS DE LOS *LÄNDER* DE LA REPÚBLICA FEDERAL ALEMANA.

En la República Federal de Alemania la consulta a las organizaciones sociales en el procedimiento legislativo se lleva a cabo tanto en el Parlamento Federal, *Bundestag*, como en los de los *Länder*.

En todos los *Länder*—por influencia del derecho federal— se prevé la posibilidad de que cuando se está elaborando una ley en la Cámara, se pueda celebrar una audiencia pública con la organización u organizaciones afectadas por la norma²⁷. Esta previsión se encuentra normalmente en el Reglamento parlamentario del *Land*²⁸. Las organizaciones normalmente deben inscribirse en una lista para poder ser llamadas.

En todo caso, la posibilidad de practicar la audiencia queda en manos de la Cámara, que tiene autonomía para decidirlo. Estas organizaciones no tienen un derecho a ser oídas en la elaboración de leyes que les afecten ya que se configura como una potestad de la Cámara. Tampoco quedan vulnerados sus derechos cuando son llamadas unas organizaciones en detrimento de otras²⁹. No obstante, como es sabido el derecho parlamentario es en gran parte consuetudinario. Así, la asiduidad con que las audiencias a organizaciones sociales se vienen celebrando ha determinado que exista una

27 Citamos, a título de ejemplo y por no reproducir aquí una larga lista de artículos en los *Länder*, el artículo 70 del Reglamento parlamentario del *Bundestag* cuyo primer párrafo dispone que «una comisión puede efectuar audiencias públicas de expertos, representantes de intereses u otras personas que proporcionen información para obtener información sobre una cuestión que esté tramitando. En proyectos ya remitidos, la comisión directora está obligada a ello cuando así lo pida una cuarta parte de sus miembros; para proyectos no remitidos en el marco del art. 62.1.3 tendrá lugar una audiencia si lo decide la comisión. La adopción de la resolución sólo es lícita cuando conste la propuesta en el orden del día de la comisión».

28 Excepto en los *Länder* de Baviera, Berlín y Bremen. El primero de ellos cuenta con una cámara representativa de intereses corporativos, el Senado de Baviera y en Bremen existe una ley que regula las audiencias a las Cámaras de Comercio y agricultura (Ley de 9 de abril de 1957).

29 BVerfGE, 36, 321, 330.

práctica, que acaba vinculando políticamente a las Cámaras, de oír a las organizaciones representativas en el sector en caso de que se esté tramitando una ley de gran trascendencia social³⁰.

La consulta a los grupos sociales afectados se dispone como una potestad de las minorías parlamentarias³¹ que pueden exigir su celebración. Esta audiencia se celebra en comisión y de forma pública (aunque también puede hacerse de forma reservada) mientras que las sesiones de las comisiones normalmente no son públicas, a diferencia de lo que sucede en nuestro país que constituye, como es sabido, una excepción en derecho comparado.

La mayor garantía para las organizaciones se produce cuando la Constitución del *Land* establece que para la adopción de determinadas decisiones debe oírse a unas determinadas organizaciones con carácter obligatorio³². Ello sólo sucede en cuatro supuestos, siendo en tres de ellos las organizaciones de carácter local³³ las beneficiadas y en uno las de carácter económico³⁴. En estos casos tanto el legislador, a lo largo del procedimiento legislativo, como el ejecutivo, cuando elabora el proyecto de ley, debe dar audiencia a estas organizaciones de forma obligatoria, sin que lo soliciten las minorías parlamentarias. Estas previsiones se han desarrollado en los respectivos reglamentos.

También algunas leyes sectoriales reconocen la necesidad de oír a las organizaciones del sector afectado³⁵ pero esa previsión no vincula al legislador sino únicamente al ejecutivo y por tanto su no celebración no afecta a la validez de la ley³⁶.

- 30 APPOLDT, F. W.: *Die Öffentlichen Anhörungen (=Hearings-) des Deutschen Bundestages*, Duncker & Humblot, Berlin, 1971, p. 50.
- 31 Normalmente se reserva esta posibilidad a una quinta parte de los miembros de la comisión (art. 82.2 del Reglamento de Brandenburgo) o a una cuarta parte (arts. 33.2 del Reglamento de Renania del Norte-Wesfalia, art. 18.4 del Reglamento del Sarre y art. 68 del Reglamento de Hamburgo).
- 32 En el *Land* de Baviera existe una Cámara representativa de intereses corporativos que se asemeja a la participación a través de Consejos económicos y sociales. La Constitución diseña la composición de esta Cámara (la forman representantes de la Iglesia, corporaciones locales y de los distintos sectores económicos, sociales y profesionales) y le otorga iniciativa legislativa, derecho a dictaminar algunos de los proyectos gubernamentales y derecho a pronunciarse y a formular objeciones sobre todas las leyes aprobadas por el Parlamento del *Land*³³, el cual no está en absoluto vinculado por las mismas.
- 33 La participación de las organizaciones de carácter local es también muy conveniente para el procedimiento legislativo, aunque tiene naturalmente otro carácter.
- 34 En los *Länder* de Baden-Württemberg, Sajonia y Brandenburgo se establece que para la adopción de una decisión, a través de ley o reglamento, que afecte a las entidades locales deberán ser oídas las federaciones de municipios y en Renania Palatinado a las organizaciones de trabajadores y empresarios deben ser oídas para todos los proyectos de ley de carácter económico.
- 35 Como la Ley de la Función Pública federal y las correspondientes de los *Länder*.
- 36 SCHRÖDER, H. J.: *Gesetzgebung und Verbände*, Duncker & Humblot, Berlin, 1979, p. 84.

3.2. PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES SOCIALES EN LOS PARLAMENTOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

Sólo en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Asturias se encuentra prevista la consulta a las organizaciones sociales en la elaboración de disposiciones legales³⁷. En Cataluña está en curso un proyecto de reforma del Reglamento de la Cámara legislativa, que ha sido informado por la ponencia y que contempla también la posibilidad de consultar a las organizaciones afectadas³⁸.

En el Reglamento andaluz de 1995 se reguló la audiencia a los grupos sociales en el marco del procedimiento legislativo. En el art. 113 del citado reglamento se dispone que una vez celebrado el debate de totalidad, los diputados y grupos parlamentarios, mediante escrito dirigido a la Mesa de la Comisión, dispondrán de un plazo de quince días para proponer a la Comisión la comparecencia ante la misma de los agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas.

El procedimiento que se seguirá para la celebración de estas audiencias será el que dispone el artículo 150.2 del Reglamento, relativo a las comparecencias informativas del gobierno³⁹. El precepto no dispone que la petición de los diputados o grupos vincule a la mesa de la comisión por lo que será ésta la que deberá decidir. Tal solución viene corroborada por el hecho de que no se establezca una minoría cualificada para solicitar esa petición sino que se legitima a los diputados y grupos. Entendemos que

37 Reglamento del Parlamento Andaluz, aprobado por el Pleno en la sesión de 18, 19 y 20 de abril de 1995, *Boletín Oficial del Parlamento Andaluz*, núm. 76, de 5 de mayo de 1995 y modificado en sesión de 16 de julio de 1996 (*BOPA*, núm. 27 de 18 de julio de 1996) y Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias de 18 de julio de 1997 (*Boletín Oficial del Principado de Asturias*, de 18 de julio de 1997, núm. 166).

38 En esta Comunidad Autónoma se celebró una audiencia con ocasión de la elaboración de la Ley de Normalización Lingüística. En abril de 1997 la ponencia abrió un período de un mes de audiencia pública para que todas las entidades y personas que lo desearan pudieran hacer llegar sus propuestas sobre el objeto de la ley. También elaboró una lista de 25 entidades a las que se solicitó que comparecieran ante la ponencia. Entre esas entidades figuraban siete organizaciones patronales, siete sindicatos, federaciones de asociaciones de vecinos y de consumidores, la Intercolegial de Colegios Profesionales, asociaciones de editores en lengua catalana y de cantantes en catalán, *Òmnium Cultural* y la Federación de Casas Regionales de Cataluña. Numerosos factores —como que sea una cuestión respecto a la cual la sociedad es sumamente sensible, la existencia de posiciones sumamente polarizadas en torno a la cuestión y que haya sido la única audiencia pública celebrada en la Cámara— hacen que no sea conveniente extraer conclusiones generales de esa experiencia.

39 En concreto el artículo dispone que «cuando se produzca la comparecencia a petición del Consejo de Gobierno, tras la exposición oral del Consejero, el Presidente podrá suspender la sesión durante un tiempo máximo de 45 minutos, a petición de un grupo parlamentario o del Consejo de Gobierno. A continuación intervendrán los representantes de cada Grupo parlamentario por tiempo de 10 minutos para fijar posiciones, formular preguntas o hacer observaciones a las que contestará aquél sin ulterior votación. La Presidencia podrá, en su caso, conceder un turno de réplica y otro de dúplica a todos los intervinientes».

sería más eficaz y garantista la legitimación a una minoría cualificada para proponer con carácter vinculante una comparecencia.

En cuanto a las cuestiones organizativas, sería conveniente que se estableciese la obligación de las organizaciones sociales de inscribirse en una lista a la que pudieran tener acceso todos los diputados y grupos de la Cámara. De este modo, éstos podrían conocer en cada momento las organizaciones existentes en el sector afectado por la normativa que se está regulando dispuestas e interesadas en acudir a una comparecencia informativa en la Cámara.

La propia denominación de estas consultas, «comparecencias informativas», y la regulación de las mismas (se les aplica la normativa prevista para las comparecencias informativas del consejo de Gobierno) nos muestra cómo la finalidad de estas audiencias es la de proporcionar información a los diputados y grupos de las diferentes posiciones existentes en el sector.

El Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias dispone, en su art. 67.f que las Comisiones podrán recabar la comparecencia, por si lo tienen a bien, de personas o colectivos expertos o interesados de asuntos que estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe. Se concreta un tanto lo que debe entenderse por colectivos interesados exigiéndose que exista un cierto elemento organizativo, con lo que se delimita adecuadamente el ámbito de los posibles sujetos de la comparecencia. Así se señala que son colectivos interesados «las corporaciones, asociaciones, órganos o grupos representativos de intereses afectados» (art. 67.f).

En cuanto a los proponentes, las comparecencias sólo podrán ser propuestas por miembros de la comisión correspondiente. Se requiere acuerdo de la mayoría de la Comisión cuando sea un grupo parlamentario el que solicite la celebración de una comparecencia (arts. 67.2 y 3). No obstante, el Reglamento asturiano establece que no será necesario el acuerdo de la Comisión ni de la Mesa de la misma (que es la que con carácter general tiene la facultad de recabar las comparecencias) cuando lo solicite una quinta parte de los miembros de la Comisión o dos grupos parlamentarios. Tal previsión es muy positiva puesto que contribuye a fortalecer el principio de pluralismo político. Como ya hemos aludido, la gran diferencia (positiva) de la comparecencia en sede parlamentaria en relación a la gubernamental, es que en la primera se actúa el

principio de pluralismo político ya que los grupos parlamentarios de distinto signo pueden proponer las comparecencias que estimen pertinentes, lo que redundaría en la mayor pluralidad y diversidad de asociaciones o grupos que pueden ser oídos en la Cámara. Si no se dispone específicamente —como en Andalucía— la legitimación de la minoría, debe interpretarse que deberá decidirse por el principio mayoritario. Ello supone que el grupo mayoritario será el que decida o no su celebración con lo que no habrá tantas diferencias con la audiencia gubernamental. Por eso es más adecuada esta normativa que la anteriormente expuesta desde la óptica del principio de pluralismo político.

Decíamos que en el Parlamento de Cataluña está en curso una reforma en la que se prevé también la posibilidad de comparecencias de los ciudadanos⁴⁰. En esa propuesta se introduce un nuevo artículo (art. 42 del proyecto) que establece —en el marco de una regulación más amplia de la ponencia— que ésta puede «evacuar el trámite de audiencia de las entidades locales de Cataluña y de las organizaciones no gubernamentales acreditativas de intereses que resulten afectadas por una tramitación parlamentaria».

Una vez prevista la posibilidad de comparecencia en la ponencia, el proyecto, con el objeto de reflejar una mayor preocupación por las relaciones entre la Cámara y los ciudadanos, contiene una sección, la sección cuarta del Capítulo V, que lleva por título, «De las relaciones del Parlamento con entidades y asociaciones representativas». En realidad no se añaden novedades sustanciales respecto a lo ya establecido en el ámbito de la ponencia. No obstante, desde el punto de vista formal entendemos que se refleja una voluntad de mostrar un mayor acercamiento al ciudadano. En cuanto al contenido de esa sección, simplemente se reitera que el Parlamento puede dar trámite de audiencia a entidades y asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo y pedirles que mientras esté abierto el período de presentación de enmiendas presenten informes sobre los proyectos y proposiciones de ley que les afecten más directamente (art. 154 del proyecto)⁴¹. Se concreta, pues, algo más en este apartado que en el artículo 42, por un lado señalándose el tipo de organizaciones que pueden ser llamadas a comparecer, aunque de modo

⁴⁰ *BOPC*, V Legislatura, núm. 76, 5 de julio de 1996.

⁴¹ También ese señala que el Presidente del Parlamento de acuerdo con la Junta de Portavoces puede invitar a intervenir en el Pleno a personalidades relevantes (art. 153 del proyecto).

bastante amplio. Por otro lado, se dispone el momento temporal durante el cual las organizaciones pueden presentar sus posicionamientos.

Se encuentra a faltar, de nuevo, una legitimación a las minorías parlamentarias para proponer la celebración de una audiencia, tal como sucede en los Parlamentos de la República Federal de Alemania y, en nuestro país, en el Parlamento asturiano.

En todo caso, estas disposiciones tan sólo forman parte de un proyecto pendiente de aprobación. Si finalmente se aprobara sería un paso más en el acercamiento entre Parlamento y ciudadanos en esta Comunidad Autónoma⁴², pero sería conveniente que en el decurso de la tramitación parlamentaria se ampliaran un poco más las posibilidades participativas de los ciudadanos sobre la base de una legitimación a las minorías y se regulase con mayor detalle el trámite de las comparecencias.

Entendemos que sería muy positivo que estas fórmulas participativas se extendiesen a otros Parlamentos, tanto de las CCAA como al estatal, puesto que ello puede suponer un mayor acercamiento entre el ciudadano y la institución parlamentaria. Estas consultas, a su vez, pueden aportar una serie de elementos positivos al proceso de la toma de decisiones estatales. En las siguientes líneas vamos a analizar brevemente tales aportaciones.

III APORTACIONES DE LAS AUDIENCIAS A LOS GRUPOS SOCIALES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Las notas más destacadas de las audiencias celebradas en el Parlamento, en comparación con las que pueda realizar el Gobierno, son el pluralismo político y la publicidad de las distintas posiciones.

⁴² No vamos a tratar aquí este tema, pero no hay que olvidar a las nuevas tecnologías como mecanismos que pueden facilitar la comunicación entre Parlamento y ciudadanos. Cabe poner de relieve que lo que sí se ha llevado a cabo en Cataluña es el establecimiento una página web, «Parlament obert» (Parlamento abierto) que cuenta con la colaboración del Parlamento de Cataluña (ha sido puesta en marcha por la Universitat Oberta de Catalunya) y que pretende potenciar y hacer posible nuevas formas de participación ante la constatación de que los ciudadanos no participan en las instituciones públicas porque en muchas ocasiones carecen de vías para ello. A través de este mecanismo los ciudadanos pueden debatir sobre las leyes más importantes que está tramitando el Parlamento catalán. Indudablemente ésta es una experiencia positiva y una vía a explorar para potenciar la participación ciudadana en la institución parlamentaria. En todo caso entendemos que el éxito de tales mecanismos dependerá en gran medida de las campañas que promuevan los grupos u organizaciones sociales afectados en cada caso incitando a la participación individualizada (www.uoc.es/parlamentobert/).

Las comparecencias de las organizaciones sociales en las Cámaras legislativas, si pueden proponerlas las minorías parlamentarias, permiten el acceso al Parlamento de muy diferentes grupos sociales. Por otro lado, su carácter público permite la transparencia de la influencia que pueda producirse y en todo caso la publicidad y el debate público sobre esa intervención.

La consulta a las organizaciones en el momento inicial de elaboración del proyecto de ley supone conocer ya desde el principio el posicionamiento de éstas, con los beneficios que ello pueda reportar. Ahora bien, desde el punto de vista de las organizaciones, la intervención únicamente en este primer nivel conlleva el desconocimiento (formal) de cómo sigue el proceso regulativo. Así, por vía de enmienda en el procedimiento legislativo posterior, el texto puede alterarse totalmente, sin que estas organizaciones puedan hacer llegar su posición al respecto y sin que puedan ejercer influencia en la decisión. Por ello es conveniente, también desde el punto de vista de las organizaciones, la intervención en el procedimiento legislativo propiamente dicho.

Además, si se posibilita que los diferentes grupos parlamentarios puedan solicitar la comparecencia de distintas organizaciones sociales se va a dar entrada en la institución parlamentaria a una pluralidad de organizaciones que no han tenido acceso a una consulta gubernamental. Sería demasiado ingenuo no tener en cuenta aquí que en muchas ocasiones esta participación sólo va a añadir un pluralismo formal, pues no es infrecuente el supuesto en que la decisión ha sido tomada ya con gran precisión en el primer estadio de la fase legislativa, pero se habrán podido manifestar las diferentes posturas de las organizaciones sociales.

Las audiencias parlamentarias pueden aportar otros de elementos positivos a la toma de decisiones legislativas en las Comunidades autónomas como son potenciar los siguientes aspectos: la información que obtiene el Parlamento, la información y comunicación con los ciudadanos, el control democrático del procedimiento, así como una mayor legitimidad y eficacia de la decisión.

En primer lugar, las organizaciones van a aportar un conocimiento especializado en la materia que se va a regular. En este sentido ese asesoramiento en sede parlamentaria

va a permitir subsanar un tanto las deficiencias de los Parlamentos en relación con esta cuestión. El legislador se encuentra ante el reto de asumir una legislación compleja y especializada y las audiencias suponen la aportación de información por parte de los sectores directamente implicados.

De la regulación anteriormente expuesta, se deduce claramente que una de las finalidades más importantes de las audiencias es proporcionar información a los diputados que se ocupan de la elaboración del proyecto o proposición. Como señalábamos en un inicio, las leyes en la actualidad son cada vez menos leyes de carácter general y principal, y cada vez más complejos articulados, muy especializados, que regulan aspectos muy concretos de la vida económica y social de la comunidad. Con ello es imposible la regulación de estas materias sin el asesoramiento de personas que, por su dedicación continua a los temas en cuestión, puedan proporcionar la información adecuada⁴³.

Es conocido el abismo que existe entre Parlamento y Gobierno en relación a los medios personales y técnicos con que cuentan para la elaboración de sus tareas. Los Parlamentos disponen de algunos instrumentos informativos para contrarrestar tal diferencia y, lo que es fundamental, cumplir sus funciones de la forma más eficaz y adecuada posible. Los medios tradicionales —presentes en la mayoría de Cámaras legislativas— son las preguntas a través de comparecencias (a miembros del Gobierno o no) y las comisiones de estudio que pueden crearse para temas complejos o políticamente importantes⁴⁴. No es tan frecuente, en cambio, la consulta directa, en sede legislativa, a las organizaciones de intereses afectadas por un proyecto legislativo que la Cámara se encuentre tramitando.

Podría argumentarse que esta información se obtiene también a través de expertos independientes. No obstante, en éstos no se dan las cualidades de las organizaciones interesadas. La información proporcionada por éstas no es sólo experta sino también «interesada», por tanto es una vía importante para que los parlamentos conozcan de primera mano cuál es el *status* de la cuestión en los sectores sociales directamente afectados.

⁴³ En este sentido se manifiesta SCHRÖDER, H.: *Gesetzgebung und Verbände*, op. cit., p. 25.

⁴⁴ El Parlamento de Cataluña prevé que a las comisiones de estudio puedan incorporarse, como miembros de derecho, expertos independientes (art. 49), vid. VINTRO, J.: «Los procedimientos no legislativos», en *Parlamento y Derecho*, FIGUEROA, A.; DA SILVA OCHOA, J. C. (Coords.), Vitoria-Gasteiz, 1991, p. 377.

Las audiencias públicas en la sede parlamentaria permiten que pueda conocerse la posición expresada por las organizaciones y sirven para fortalecer la comunicación entre la institución parlamentaria frente a la opinión pública⁴⁵.

A través de la difusión de los medios de información esta transmisión a la opinión pública puede avivar el debate sobre el proyecto en curso. Ello va a ocurrir con respecto a proyectos especialmente controvertidos y no siempre los más importantes necesariamente. A pesar de esas limitaciones creemos que debe seguir afirmándose la función de contribución a la mayor comunicación con la opinión pública.

Respecto a las organizaciones, el carácter público de la audiencia va a permitir que sean conocidas por los ciudadanos, especialmente aquéllas que habitualmente no están presentes en los medios de difusión. Para las grandes organizaciones esa función es relativa pues aunque no sea en sede parlamentaria normalmente los medios de comunicación se van a hacer eco de su ascendente en relación a las instituciones.

Existe también la posibilidad de que en realidad, una organización defienda más que los posicionamientos propios un compromiso ya alcanzado⁴⁶. La presencia de otras formaciones políticas posibilita el control y la denuncia de ese compromiso y de la utilización fraudulenta de la audiencia.

En definitiva, la incorporación de organizaciones que operan en la sociedad civil a la toma de decisiones puede contribuir a que los ciudadanos conozcan mejor y valoren la función parlamentaria. No es algo objeto de nuestro estudio ni tampoco estrictamente de la disciplina del derecho constitucional pero como ya se ha señalado la doctrina ha constatado cómo la opinión pública española no tiene una valoración positiva de la función legislativa de las Cámaras representativas⁴⁷. El Parlamento se percibe como una institución lejana y el procedimiento legislativo como un proceso burocrático y complejo que no se comprende⁴⁸. Fomentar la participación ciudadana en la institución podría ayudar a paliar tal desconocimiento.

45 VON BEYME, K.: *Der Gesetzgeber. Der Bundestag als Entscheidungszentrum*, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1997, p. 243.

46 DAMASCHKE, K.: *Der Einfluß auf die Gesetzgebung. Am Beispiel des Gesetzes zum Schutz vor gefährlichen Stoffen*, 1986, p. 130 y ss.

47 LÓPEZ GARRIDO, D.: «La función legislativa y la opinión pública», en *Parlamento y opinión pública*, op. cit., p. 117.

48 Ello no es difícil de entender, si pensamos, por ejemplo, que desde que la mayoría de ciudadanos conocen por los medios de comunicación de mayor difusión que el Gobierno «ha aprobado finalmente la ley...» hasta que perciben sus efectos en el momento de su entrada en vigor tras el decurso de todo el procedimiento legislativo suele transcurrir un período de tiempo considerable, durante el que la mayoría de ciudadanos desconocen qué procedimiento se ha llevado a cabo.

La participación de las organizaciones en el procedimiento de toma de decisiones estatales supone añadir un plus de control a la toma de decisiones.

La celebración de audiencias en el Parlamento con los grupos u organizaciones sociales posibilita un cierto control de una parte del proceso de elaboración de la ley por parte de las entidades sociales que intervienen y de los ciudadanos, que conocen cómo ha transcurrido ese trámite en el procedimiento legislativo.

Además, con su institucionalización es más viable el control de los resultados de esa participación, es decir, su posible influencia, a diferencia de lo que ocurre con la influencia a través de canales informales. Así, tanto los propios sectores implicados van a poder tener conocimiento de cuál es la actitud de sus organizaciones en la sede parlamentaria, donde se les ha dado oportunidad de plantear sus posiciones, así como las propias organizaciones de las posiciones de las demás en el mismo sector.

De este modo, la función de control se asegura en beneficio de la propia institución parlamentaria, de la opinión pública y de las propias organizaciones.

La participación de las organizaciones afectadas añade un plus de legitimación a la decisión adoptada por el Parlamento.

En el Estado social las leyes tienen tales características que afectan de forma muy directa a los ciudadanos, por tener normalmente un carácter mucho más especializado y concreto. Esa circunstancia exige, por un lado y como ya se ha aludido, un conocimiento adecuado del sector de la realidad social que va a ser regulado por parte del legislador. Pero, por otro lado, las decisiones legislativas en el Estado social intervencionista necesitan una mayor fuerza legitimadora de la que se deriva estrictamente de la relación de representación entre Parlamento y ciudadanos.

La participación de los representantes de intereses en la regulación de un sector concreto de la realidad puede suponer una mayor aceptación y comprensión de la ley ya que puede comportar que éstos se sientan más comprometidos con la norma adoptada.

Asimismo, en el plano teórico, una mejor información del Parlamento a través de los expertos interesados y una mayor aceptación de la ley por parte del sector directamente afectado conduce a una mayor eficacia en la aplicación de las normas.

Desde la perspectiva del Parlamento las decisiones con mayor grado de aceptación en la opinión pública van a encontrar menor dificultad en su aplicación. El hecho de que se incardine a las organizaciones representativas de intereses en la elaboración de las normas supone integrar a éstas en la toma de decisiones de manera que el sector se vea comprometido en esa norma.

Es excesivo pensar que la participación de las organizaciones y sectores afectados dé lugar en todo caso a una mayor efectividad y mejor aplicación de la ley. No obstante, lo que es indudablemente cierto es con esa participación las leyes adquieren una mayor legitimidad y, consecuentemente, una mayor probabilidad de que sean aceptadas en el sector al que afecten y por tanto sean aplicadas con mayor eficacia.

Las aportaciones positivas para la toma de decisiones estatales de las consultas a las organizaciones sociales tienen cada una de ellas sus limitaciones y habrá que estar a su resultado en cada momento. A buen seguro las carencias participativas de los Parlamentos autonómicos (o estatal) no se solucionarían totalmente con la instauración de esta figura. A pesar de ello, esta institución participativa, al ser meramente de carácter consultivo, no afecta en ningún caso a la libertad de configuración del legislador ni al principio democrático⁴⁹. De este modo, si se regula adecuadamente evitando prácticas obstruccionistas, no puede perjudicar al transcurso del procedimiento legislativo ni a la actividad parlamentaria en general. No obstante, sí que creemos que su introducción puede incentivar una mayor comunicación entre Parlamento y ciudadanos y por tanto mejorar la calidad y cantidad de la información que cada uno de ellos tiene del otro. Si bien la sede autonómica no es la única de la que cabe exigirse o plantearse ese tipo de participación —ya que también sería positiva para las Cortes Generales— sí que lo es en un grado superior por la mayor cercanía al ciudadano de las entidades descentralizadas.

⁴⁹ El Tribunal Constitucional Federal ha señalado que el límite de la participación de organismos no estatales en la toma de decisiones se encuentra en que el legislador pueda decidir libremente. Vid. *BverfGE* 17, 319 (334), 19, 303 (321).