

Ramón Martín Mateo

CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE ALICANTE

LA INTERVENCIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS EN LA GESTACIÓN DE LAS LEYES

SUMARIO

- I VÍAS PARTICIPATIVAS: ENTRE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y EL PARLAMENTARISMO CLÁSICO: A) REFERÉNDUM. B) LA INICIATIVA POPULAR. C) INICIATIVA PARLAMENTARIA. D) EL DERECHO DE PETICIÓN.
- II LA INTERACCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, CON LOS INTERESES SOCIALES ORGANIZADOS: A) EL «LOBBYING» NORTEAMERICANO. B) OTRAS REGULACIONES. C) EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA: a) Peculiaridades institucionales. b) La notable entidad del fenómeno. c) La búsqueda de transparencia por la Comisión. d) El Parlamento.
- III LA POSIBILIDAD DE LA INTERACCIÓN DIRECTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL: 1. PLURALISMO POLÍTICO. 2. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A ESCALA ESTATAL. 3. ESCALA AUTÓNOMICA.

I VÍAS PARTICIPATIVAS: ENTRE LA DEMOCRACIA DIRECTA Y EL PARLAMENTARISMO CLÁSICO

De acuerdo con el modelo histórico europeo de producción legislativa el protagonismo básico corresponde, como es sabido, a los Partidos políticos triunfadores en las elecciones legislativas y dentro de ellos a las élites dirigentes, que son los que de hecho y de derecho adoptan las iniciativas correspondientes a los Anteproyectos de Ley que serán transformados en Proyectos por los Gobiernos controlados por el Partido ganador en los últimos comicios, o por la coalición resultante.

Una vez en el Parlamento el debate legislativo, estará sometido en lo substancial a las mismas pautas. Las modificaciones introducidas vía negociación con la oposición en su caso, pasan previamente por circuitos informales que implican a la maquinaria de los Partidos y al propio Gobierno, con lo que la autonomía de los Grupos parlamentarios queda substancialmente recortada, lo que naturalmente no hace particularmente felices a sus componentes.

Los diputados sufren así una resignada erosión de sus potestades políticas pese a que habitualmente su mandato se califica como de no imperativo.

Los propios ciudadanos constatan también lo limitado de su capacidad de intervención en la arena política que se reduce habitualmente a participar en los comicios que periódicamente se convocan en distintos niveles ¹. En muchos casos, como sucede en España, los votantes deben optar por candidaturas contenidas en listas cerradas, sin posibilidades de alterar estas añadiendo o restando candidatos o alternando su orden.

Por ello desde la Ciencia Política y la propia praxis se buscan nuevas fórmulas y correctivos que permitan una mayor capacidad de acción a los Grupos parlamentarios y a los ciudadanos, excepcionando las pautas tradicionales de realimentación de los circuitos políticos.

Las fórmulas que examinamos a continuación, no constituyen ciertamente una alternativa a la democracia parlamentaria, sino sólo un refinamiento de sus virtualidades sin merma de lo que puede conseguirse en términos complementarios con base a la metodología informática, por vías de democracia directa ².

Efectivamente como recuerda el autor que más profundamente ha estudiado esta materia en el contexto del ejercicio del derecho de petición: «el Estado español se configura por una forma de gobierno parlamentario fuertemente condicionado por la intervención de los partidos políticos, auténticos instrumentos y cauces por los que discurre la representatividad política del sistema»³. Con ser esto cierto y también que algunos de los derechos implicados, como el de petición no se refieren a pretensiones fundadas en derecho ⁴, los cauces aquí analizados, sin perseguir sustituir otras vías de obligado tránsito, pueden facilitar y de hecho lo está haciendo ya, la ampliación de la capacidad de expresión de los auténticos órganos representativos y su mejor conocimiento de las aspiraciones y frustraciones de la ciudadanía y a la par electorado, aunque lejos por supuesto de la democracia directa cuyas posibilidades en este momento, tanto desde la praxis como de la ortodoxia representativa, son rechazadas por significativos sectores doctrinales e incluso, expresamente, por algunas Constituciones, como la de Alemania, aunque

1 Sobre los aspectos sociológicos de estos mecanismos de decisión me remito a mi trabajo «Democracia directa, democracia virtual», en esta Revista n. 6 extraordinario 1998.

2 Me remito a mi estudio cit. *Democracia directa, democracia virtual* y a la bibliografía allí manejada.

3 S. M. ÁLVAREZ CARREÑO: *El Derecho de petición. Estudio de los sistemas español, italiano, alemán, comunitario y estadounidense*. Comares, Granada, 1999, p. 527.

4 Vid. L. LÓPEZ GUERRA: «Derecho de participación política», en L. LÓPEZ GUERRA y otros: *Derecho Constitucional*, 3ªed., Vol I, Tirant lo Blanc, Valencia, 1997, pp. 319 y ss.

asuma el derecho de petición ⁵.

A) REFERÉNDUM

Ordenamientos constitucionales que siguen el modelo italiano, país donde se ha hecho frecuente uso de este procedimiento, prevén, para determinados proyectos, la suspensión pura y lisamente del ejercicio del poder legislativo por el Parlamento y su asunción directa por el pueblo, bien que coyunturalmente este habrá de pronunciarse sobre un texto previamente elaborado por el Gobierno y frecuentemente sancionado en una primera instancia por el Parlamento.

Aunque el marco de decisión de la ciudadanía es evidentemente circunscrito, limitándose a aprobar o rechazar en bloque, el texto propuesto, este sistema parece en principio más próximo a la democracia directa y perfectamente compatible con el juego de los partidos políticos que se pronunciaron sobre las dos opciones, e implican con ello a los medios de comunicación, aunque con frecuencia es utilizado por los Gobiernos para orillar un Parlamento hostil o simplemente para evadirse de su obligación de pronunciarse previamente en un tema polémico. No debe olvidarse tampoco que el plebiscito ha sido utilizado históricamente para justificar el acceso y el mantenimiento en el poder de flagrantes dictadores, a veces particularmente odiosos.

B) LA INICIATIVA POPULAR

Un grado menor en cuanto a la participación directa del electorado en el proceso legislativo, constituye la solicitud por parte de un colectivo de electores, previamente cualificado mínimamente, del pronunciamiento del Parlamento sobre un determinado proyecto de Ley presentado ya en forma articulada, lo que expresamente se recoge también en la Constitución italiana ⁶, debiendo la Asamblea manifestarse, motivadamente, sobre la admisión o rechazo de cada uno de los artículos.

⁵ Vid. S. ÁLVAREZ CARREÑO: «Introducción» a su obra, cit. p. XXXIX.

⁶ Artículo 71 que requiere el soporte de cincuenta mil electores como mínimo.

Este procedimiento, aunque tampoco parece que ha dado hasta ahora mayores resultados positivos, supone sin duda el respeto de una mayor iniciativa popular, aunque la última palabra es la de los partidos políticos.

La iniciativa popular que tiene ciertas concomitancias con el derecho de petición, ejercido en este caso colectivamente, se relaciona más estrechamente con el instituto que más adelante abordaremos, cuando peticiones colectivas, sin número tasado, solicitan a los Parlamentos la adopción de una Ley sobre un determinado tema, sin acompañar texto alguno ⁷.

C) INICIATIVA PARLAMENTARIA

Menos respaldo popular, directo pero más posibilidades de éxito tienen, las propuestas legislativas surgidas de los propios grupos parlamentarios, que como late en la iniciativa investigadora a que responde este trabajo, pueden informarse directamente de las circunstancias que acompañan a determinados problemas sociales, detectados a través de los medios de comunicación o de la sensibilidad general ⁸ y contrastados con los afectados más inmediatos.

Pero en circunstancias ordinarias ello supondría el previo «placet» del Partido o Partidos a que pertenezcan los parlamentarios motivados, con lo que retornamos al mismo circuito en el que se inscribe el Gobierno, habitual monopolizador de estas iniciativas.

Donde hay un medio propicio para este tipo de interacciones directas, entre representantes y representados es en el ámbito de la Unión Europea, aquí los conglomerados ideológicos que agrupan las distintas representaciones nacionales dejan mucho menos posibilidades de juego a la intervención, tanto de los Gobiernos respectivos, como de los dirigentes políticos de los grupos de Diputados. Hay por tanto, tal como se verá, espacio para una *sui generis* democracia directa, aunque con el riesgo de que sea cortocircuitada por grupos de intereses que nada tienen que ver con la ideología con el altruismo.

D) EL DERECHO DE PETICIÓN

Numerosas Constituciones europeas y de otros continentes, prevén que pueden plantearse solici -

⁷ Vid. S. ÁLVAREZ CARREÑO: op. cit. P. 70.

⁸ Vid para la experiencia italiana A. MANCELLA: *Il parlamento*, Il Mulino, Bolonia, 1977, pp. 50 y ss.

tudes a los órganos superiores legislativos, así el artículo 50 de la Constitución vigente italiana⁹ dispone que «todos los ciudadanos pueden dirigir peticiones a las Cámaras solicitando medidas legislativas o exponiendo necesidades comunes», lo que tiene virtualidades que no se conectan con el ejercicio del derecho de libre manifestación del pensamiento¹⁰, ni tampoco con la defensa de intereses propios del peticionario, sino más bien, se trata de un derecho público *sui generis*, un «derecho cívico de comunicación o de relación entre los ciudadanos y los poderes públicos»¹¹. Su eficacia es desde luego menguada ya que según el Reglamento de las Cámaras de Diputados, aunque exista una cierta exigencia de pronunciamiento sobre lo solicitado, lo único que puede hacer el Presidente es su reenvío al Gobierno o adjuntar la petición a un proyecto de ley sobre la materia. Las Cámaras pueden enjuiciar lo que el Gobierno ha decidido en relación con la petición suscitada, o incorporar la petición a la tramitación de una norma relacionada con las medidas solicitadas, pero poco más, no hay visiblemente un mecanismo claramente participativo, disponible para sectores sociales interesados en arbitrar una especie de cogestión en sede parlamentaria, lo que no tendría encaje en la comprensión europea predominante del ejercicio superior de los poderes políticos.

Estados Unidos es el país que más énfasis ha marcado en la aceptación generalizada de la participación de los ciudadanos en los procedimientos legislativos, mediante el ejercicio del derecho de petición ante los órganos legislativos, y la adopción de medidas complementarias de presión sobre los poderes públicos, vía recurso a la opinión pública.

Por influencia sin duda de la tradición inglesa, la Primera Enmienda de la Constitución Americana recogió «El derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios».

En la Declaración de Derechos de 1641 ya se establecía que «cualquier persona residente o forastero, libre o no, tendrá el derecho de comparecer ante cualquier Tribunal, Consejo o Asamblea local y *promover de forma oral o escrita cualquier cuestión*, siempre que sea legal, razonable y per-

⁹ De 27 de diciembre de 1947.

¹⁰ Artículo 13.

¹¹ J. ÁLVAREZ CARREÑO: *El Derecho de petición*, cit., p. 21, con base en P. GIOCOLI: *Il diritto de petizione negli ordinamenti dalle state e delle Regioni*, Editore Jovene, Nápoles, 1979, pp. 56 y ss.

tinente, así como *presentar cualquier moción, queja o petición*, instancia o información, siempre que la citada Asamblea tenga la competencia adecuada y se realice en el momento oportuno, en la forma apropiada y de manera respetuosa»¹².

Sobre estas bases se ha montado en esta nación líder, un generoso dispositivo, sólidamente respaldado por la jurisprudencia a todos los niveles, para canalizar y ponderar las demandas de los ciudadanos, lo que ha trascendido, lógicamente, al incremento de la receptividad de los cuerpos legislativos y también, como veremos, a una cierta exhuberancia del sistema vehiculado, en muchos casos con exceso, a la contumaz presencia, a veces con perfiles equívocos, de los grupos de interés.

En España sin embargo, el derecho de petición en el sistema constitucional y prescindiendo de precedentes medievales que no van al caso, ha tenido escasa incidencia práctica, aunque aparece ya en la Constitución de las de Cádiz, artículo 373, cómo técnica de preservación de la ortodoxia constitucional¹³ y de alguna manera se reitera en los sucesivos textos constitucionales históricos, homologables o no en cuanto a su ortodoxia constitucional¹⁴, curiosamente fue acogido también en el ordenamiento franquista, incluyéndose en el Fuero de los Españoles¹⁵ y fue objeto en 1960 de una Ley especial¹⁶.

De aquí el temprano excepticismo de los juristas democráticos españoles ante este derecho¹⁷ lo que hizo que ya en el período auténticamente constitucional de nuestra historia, su plasmación en el Proyecto de Constitución apenas si suscitó debates y salvo en la Cámara Alta no se hizo reparo alguno al trabajo de la Comisión que elaboró la Ponencia constitucional y sólo en el Senado se matizó esta formulación, por iniciativa del Senador LORENZO MARTÍN-RETORTILLO, para extraer la reclamación del precepto correspondiente¹⁸, resultando así la redacción del artículo 29 de la Constitución: «Queda garantizado el derecho de petición, que se ejercerá con arreglo a lo que disponga la Ley.»

12 Cit. S. ÁLVAREZ CARREÑO: p. 301.

13 Vid L. LÓPEZ RODÓ: «El Derecho de petición. Antecedentes, directrices y discusión en las Cortes», *Documentación Administrativa*, n. 40, 1961, pp. 11 y ss.

14 Vid. B. CLAVERO: *Evolución histórica del constitucionalismo español*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 78 y ss.

15 Artículo 21 de la Ley de 26 de julio de 1947.

16 Ley de 22 de Diciembre de 1960.

17 Como detecta A. NIETO, «El Estado y los juristas», en *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, INAP, Madrid, 1986, pp. 50 y ss.

18 Vid. L. MARTÍN-RETORTILLO: «El derecho de petición, ¿reclamación también?», en *Materiales para una constitución*, Aral, Madrid, 1984, p. 1712, cit. M. ÁLVAREZ CARREÑO, p. 521.

Tras la intervención de la Comisión Constitucional de ambas Cámaras el texto reza así: «Todos los españoles tendrán derecho de petición individual y colectiva, por escrito en la forma y con los efectos que determine la ley.»

Correlato de la formulación genérica de este derecho y con estricta aplicación al poder legislativo, es la habilitación que la Constitución específicamente establece en su artículo 77 al disponer que «Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones de ciudadanos».

Los Reglamentos del Congreso y del Senado también recogen el ejercicio de estos derechos, aunque con escasa generosidad participativa, ya que establecen para las respectivas Comisiones de ambas Cámaras, que podrán acordar la remisión de las peticiones a determinados poderes públicos o archivarlas sin más trámites.

Es claro que tanto en el caso del ejercicio del derecho fundamental de petición, como en las solicitudes ante las Cámaras, se garantiza, únicamente, lo que no podía ser de otra manera, el derecho a pedir, lo cual no es en sí ocioso, puede ser que los poderes públicos reflexionen y reconsideren su decisión originaria por entenderla desafortunada, o se percaten de circunstancias nuevas o que no habían tomado en consideración en su momento, pero aquí se acaba todo, no hay posibilidad de revisar la respuesta, por ello la doctrina, con razón, en términos puramente jurídicos, no valora entusiásticamente estos instrumentos ¹⁹.

Pero una cosa es que el peticionario plantee ante el Ejecutivo o ante las Cámaras una mera solicitud graciable, y otra que, en nuestro caso, los Parlamentos estatales o autonómicos, estén particularmente motivados para intervenir en la renovación del ordenamiento jurídico, cortocircuitando los circuitos clásicos, y adoptando, a la vista de las peticiones formuladas, iniciativas legislativas, lo que será más fácil si existe una práctica consolidada, como la que a continuación analizamos, de interacción entre los órganos legislativos y los ciudadanos y sus organizaciones.

19 Así, J. DE ESTEBAN, P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, J. PÉREZ ROYO, P. LUCAS VERDÚ, J. M. ESCUDERO, M. A. GARCÍA MARTÍNEZ, E. ÁLVAREZ CONDE, L. LÓPEZ GUERRA, entre otros, cit. M. ÁLVAREZ CARREÑO: *Derecho de petición*, pp. 516 y ss.

II LA INTERACCIÓN DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS, CON LOS INTERESES SOCIALES ORGANIZADOS

Hemos indagado, los escasos resultados positivos de interacción directa entre los ciudadanos y sus organizaciones, con las instituciones parlamentarias, vamos a analizar ahora la posibilidad de que los Grupos parlamentarios, al margen también estrictamente, del dispositivo de Partidos, pero naturalmente, en contacto con ellos por vías formales o informales, se relacionen con grupos de intereses, para adoptar iniciativas legislativas en sede parlamentaria, o para mejor conocer la realidad, a la hora de decidir sobre propuestas legislativas que han llegado a las Cámaras por los cauces ordinarios.

El perfeccionamiento de estas relaciones depende, no sólo del marco legislativo existente en cada país, sino de las tradiciones respectivas y de su cultura política, por ello en el Continente europeo, ámbito en que en su día se produjo la revolución de las ideas que hizo posible superar históricamente al Antiguo Régimen, hay mayor resistencia a erosionar el dogma de la soberanía popular, asignando protagonismo a grupos sociales que podrían considerarse herederos del viejo orden corporativista ya superado, abriendo ahora las puertas de las Cámaras a poderosas organizaciones económicas.

Ciertamente que estas reservas son más que fundadas, pero ello no es óbice, a que teniéndolas presentes para resistir el envite, si es posible, los legisladores sean algo más que unas resignadas correas de transmisión de las instrucciones y controles de los partidos a que pertenecen.

A) EL «LOBBYING» NORTEAMERICANO

Con una cierta frivolidad se tiende a censurar en Europa, y particularmente en España, la práctica común de los Estados Unidos de Norteamérica, una de las democracias, por cierto, más ejemplares del mundo, de interacción directa entre los parlamentarios y los representantes de los grupos de presión, que pretenden, sin ocultarlo, que la legislación se acomode a sus intereses, adoptándose al efecto nuevas leyes o por el contrario manteniéndose las existentes ²⁰.

La legitimidad de las acciones llevadas a cabo por los representantes de determinados intereses, ante los Parlamentos y sus miembros, va de la mano del Derecho de Petición, recogido en la Primera Enmienda de la Constitución Norteamericana, insertándose en las bases del sistema político de esta Nación, lo que incluye por supuesto la posibilidad de recaudar fondos para financiar la obtención de medios de presión sobre los parlamentarios, entre los que destacan la utilización de la prensa y demás mecanismos de comunicación con el gran público ²¹.

La jurisprudencia Constitucional que la Primera Enmienda ha generado, permite modificar la opinión de los poderes públicos, en beneficio de los grupos de interés actuantes, lo que es válido también para los Tribunales. Naturalmente que ello ha dado lugar a abusos y desviaciones graves, pero la tradición presiona hacia la permisividad teniendo en cuenta que los perjudicados por las maniobras de determinados sectores, puedan a su vez contrarrestarles por las mismas vías.

Teóricamente estas actividades son positivas en cuanto que desde las distintas posiciones en contradas, los legisladores y los propios Partidos a que pertenecen, se informan de las circunstancias que militan en pro o en contra del mantenimiento del *statu quo* o de las reformas aconsejables.

Hay una cierta propensión, a creer que estos cauces favorecen especialmente a las grandes empresas con importantes medios económicos a su disposición, pero con ser esto cierto no pueden olvidarse que por estas vías se consiguieron históricamente en EE.UU. la protección de los

²⁰ Recuerdo la impresión que me hizo mi primera visita a Washington, cuando en España estábamos en plena Dictadura, observar una placa perpendicular a la entrada principal de un hermoso edificio que decía lacónicamente «Rifle Lobby».

²¹ Entre los que destaca la televisión.

derechos humanos, lo que concretamente afectó a la erradicación de la esclavitud y a la defensa de los extranjeros.

Recientemente otros «lobbys» altruistas y generosos han militado positivamente en pro de la conservación de los valores colectivos, caso de los ecologistas que en la famosa Sentencia *Sierra Club y Butz*, de 1972, consiguieron un pronunciamiento de un Tribunal Federal favorable a la conservación de una zona impidiéndose allí la tala de árboles.

Pero en EE.UU. se dan circunstancias que favorecen el que puedan funcionar, sin grave atentado a los intereses de los más débiles, el juego de la presión institucional de los grupos de interés, a saber: dos partidos nacionales poderosos, y la existencia de organizaciones de gran escala que en los que se integran todos los sectores sociales relevantes, lo que no es el caso del atomizado panorama social de muchos países europeos, particularmente de España.

En todo caso debe recordarse que pese a las profundas raíces de esta institución, su funcionamiento no está exento de estrictas formalidades, así los grupos de interés, sean asociaciones, empresas privada, o individuos, están obligados a registrarse, deben respetar un código de buena conducta y emitir informes trimestrales.

Desviaciones y abusos, casos dudosos no estrictamente considerados como intentos de corrupción o de presión desproporcionada, suelen ser sancionados con rigor, especialmente por los medios de comunicación.

B) OTRAS REGULACIONES

Las Naciones Unidas y sus organizaciones tienen también establecidas regulaciones que afectan a sus clientelas, especialmente a las organizadas socialmente, caso de las ONG, acreditadas formalmente en el sistema ECOSOC, lo que los da derecho a participar en ciertas audiencias y sesiones y transmitir propuestas. Otra alternativa es obtener el acceso a un Registro especial, lo que también garantiza un cierto protagonismo aunque de menor entidad. En ambos casos debe observarse también un Código de Conducta ²².

²² Información que tomo del Anexo del documento de la Comisión titulado, *Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés*, 93/C, 63/02 DOCE C 63/2, Anexo I.

Entre los Estados Miembros de la Unión Europea, el país más avanzado en este sentido es Alemania, donde a nivel Federal existe también un Registro en el que pueden inscribirse las asociaciones que deseen trabajar a esta escala, que pueden participar formal o informalmente en la preparación de la legislación de alcance federal.

C) EL CASO DE LA UNIÓN EUROPEA

La participación de los grupos de interés en las tareas normativas de la Unión Europea es considerablemente atípica, en primer lugar por el enorme interés que sus instituciones tienen, tanto para ciudadanos y organizaciones de los países miembros como para los que no lo son, en seguir los pasos de sus órganos de decisión y gobierno, cuya incidencia en la economía y en la vida social de Europa es considerable.

Por otra parte las características de su estructura de toma de decisiones dista de ser cartesiana, lo que afecta a la distribución de las tareas legislativas y a la propicia estructura del Parlamento Europeo, donde los grupos parlamentarios aunque estructurados por afinidades ideológicas y con vinculaciones partidistas, tienen mayor autonomía que sus organizaciones nacionales, y deben coordinarse con otros grupos pertenecientes a partidos no rigurosamente homologables, que defienden quizás intereses nacionales contrapuestos.

Todo ello, paradójicamente, puede redundar en la relativa liberalización de los grupos parlamentarios europeos y en su mayor autonomía decisoria.

a) PECULIARIDADES INSTITUCIONALES

La Unión Europea no se acomoda estrictamente, como es sabido, felizmente, a los moldes clásicos del Estado de Derecho, MONTESQUIEU ha tenido forzosamente que ser desairado para conseguir, inicalmente al menos, vencer la feroz resistencia nacionalista de los pueblos de este viejo continente. Otra cosa será, que al cabo del tiempo desemboquemos en la Federación política que la mayoría de los europeos tienen in mente.

En el período actual hay pues que contar con un dispositivo normativo sui generis extraordinariamente complejo y alambicado, en el que aunque poco a poco van incrementándose las atribuciones del Parlamento, la mayor concentración de poder se encuentra en el Consejo, si bien a partir de Maastrich el Parlamento tiene la posibilidad de ejercer derecho de veto que puede llegar a ser definitivo ²³.

Sin embargo a nuestros efectos, en cuanto a la articulación de la presión de los grupos de interés, el órgano más importante de la trilogía comunitaria sigue siendo la Comisión, a quien corresponde la iniciativa legislativa.

Como se ha dicho la presentación de una propuesta legislativa: «es el momento también en el que “lobbying” puede obtener sus mayores frutos, pues el objetivo mismo de la propuesta suele estar todavía inmaduro, abriéndose la posibilidad de incidir en su dirección, posibilidad que si bien no desaparece a lo largo del procedimiento, sí que tiene, sin embargo, menor margen de maniobra a medida que se va pasando a estadios más avanzados» ²⁴.

Ello no quiere decir naturalmente que los grupos de interés agoten en esta instancia sus capacidades de presión, las habrán ejercido antes, con éxito, si llega a la iniciativa de la Comisión y deberán mantenerla después para poder contar con el apoyo, en su caso del Consejo, y sobre todo del Parlamento, aunque se tiene la sensación de que en estos medios no hay mucha energía democrática, lo que puede estar cambiando con la incorporación reciente de personas entusiastas y laboriosas, que pueda hacer de esta Cámara, un modelo de sensibilidad participativa, a imitar por algunos de los, a menudo, sesteantes, hemiciclos nacionales.

b) LA NOTABLE ENTIDAD DEL FENÓMENO

La Comisión ha estado de siempre abierta a los grupos de interés, de los que ya en 1993 se calculaba que existían aproximadamente unos 3.000, de diverso tipo, que contaban con unas 10.000 personas a su servicio ²⁵. En Bruselas y sus alrededores se asientan representaciones de federaciones internacionales y nacionales, delegaciones de Comunidades Autónomas, Länder, y equivalentes, Cámaras de Comercio, Consultorías, Despachos jurídicos, etc. Todos estos grupos mantienen también contactos en el Consejo, Parlamento y Comité Económico Social,

²³ Vid. R. ALONSO GARCÍA, *Derecho Comunitario. Sistema Constitucional y Administrativo de la Comunidad Europea*, LEURA, Madrid, p. 121, a quien aquí seguimos.

²⁴ Vid. R. ALONSO GARCÍA: op. cit., p. 102.

²⁵ Vid. «Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés», *DOCE*, 5.3.91, N C63/2 y ss.

además de con los parlamentarios nacionales, formando parte de los Grupos de Expertos y Comités Consultivos que asisten a los distintos órganos comunitarios, especialmente, como se ha dicho, a la Comisión.

c) LA BÚSQUEDA DE TRANSPARENCIA POR LA COMISIÓN

Los organismos europeos y especialmente la Comisión se han caracterizado tradicionalmente por su receptividad y apertura ante los grupos de interés, por lo que no existían como sucede con otras organizaciones internacionales o nacionales, requerimientos formales estrictos de inscripción en un Registro, Código de buena conducta y Guía de grupos reconocidos, lo que tímidamente se anunció en el Documento de la Comisión antes mencionado y cuya materialización de propósitos no conozco, ni tampoco su eco en el Parlamento ²⁶. Hay algunos documentos generados por los propios grupos, como la Guía para hacer Lobby en Bruselas, editada por el Consejo de Cámaras de Comercio de España.

El diálogo en términos generales entre la Comisión y los Grupos de interés, tiene lugar, bien informalmente, como es el caso más frecuente, mediante contactos ad hoc convenidos o espontáneos o bien a través de la constitución de Grupos de Expertos que asisten a la Comisión en sus tareas. La Secretaría General de la Comisión dispone de una Unidad C2 encargada de coordinar las cuestiones de transparencia y la política de la Comisión en materia de acceso a documentos. Ha elaborado una Guía de Ayudas y Préstamos.

Tanto en Maastricht como en otros Consejos Europeos, particularmente en Edimburgo y Copenhague, se ha insistido en que la Comisión debería estar más abierta al público en general y promover un diálogo más amplio en «relación con los grupos de “lobby” e instaurar una nueva política relacionada con el acceso a los documentos» ²⁷.

²⁶ *Un diálogo abierto y estructurado entre la Comisión y los grupos de interés*, cit. Vid. al respecto J. P. PIERRE: *L'Europe industrielle horizon 93.1 Les groupes et l'intégration européenne*, Documentation Française, París, 1991.

²⁷ Vid. *European Commission Manual of Operational Procedures*, February, 1995, p. 106.

Como iniciativas participativas de la Comisión debe mencionarse la creciente adopción y difusión anticipatoria de Libros Verdes y Blancos, la creación de comisiones sectoriales y el establecimiento de procedimientos de notificación adecuados para que todas las partes interesadas puedan estar informadas de lo que prepara y estén en condiciones de comentarlo. Además se contemplan audiencias públicas y seminarios informativos ²⁸.

La Comisión hace también especial hincapié en el acceso a los documentos ²⁹ sugiriendo que la regla general debería ser la disponibilidad de los textos para facilitar un mayor diálogo.

El informe Sutherland ³⁰ contenía una serie de medidas adicionales destinadas «a aumentar la transparencia para las empresas, asociaciones comerciales y consumidores» ³¹. En esta línea la Comisión animó la creación de Centros EuroInfo para facilitar el acceso a las empresas de la información Comunitaria.

Todas estas medidas no parecen suficientes, pese a la buena voluntad de la Comisión y de sus funcionarios resulta seguramente difícil manejar las relaciones con los Grupos de interés presentes en Bruselas de los cuales están listados en el Directorio casi 700 organizaciones Paneuropeas, de ahí el papel prestado por ciertas organizaciones que facilitan a sus miembros instrucciones prácticas para transitar por estos medios ³².

Progresando en la línea antes expuesta la Comisión se comprometió en 1998 a profundizar en la evaluación del impacto de la legislación prevista sobre las empresas ³³ en lo que colabora el *Grupo Europeo de Empresas* que analiza mediante la remisión de cuestionarios el impacto previsible de la legislación proyectada ³⁴.

28 Vid. *Manual of Operational Procedures*, cit. p. 107.

29 Comunicación 5 de mayo de 1993, COM 93 final.

30 SEC (92) 2277.

31 Transparencia de la Comunidad, Comunicación al Consejo, al Parlamento y al Comité Económico y Social (COM258, final Bruselas 2 de junio de 1993).

32 Así el Consejo de Cámaras de Comercio de España ha publicado una *Guía para hacer Lobby en Bruselas*.

33 Fomento del espíritu empresarial y de la competitividad, Comunicación COM (1998) final.

34 Así, en relación con una propuesta sobre residuos eléctricos se consultará 1744 empresas, vid. *Informe de la Comisión al Consejo Europeo Leglar mejor*, 1999, Informe de la Comisión al Consejo, Bruselas, 3.11.1999 COM(1999) 562 final.

d) EL PARLAMENTO

Las observaciones que se han hecho sobre la exigencia de transparencia a los legisladores comunitarios y de previa consulta con los interesados, valen también para el Parlamento, si bien este trámite, por lo indicado, vendrá por lo general subsumido en la tramitación previa de los proyectos a cargo de la Comisión, sobre todo a partir del Informe SUTHERLAND.

Se ha dicho que «debido a su naturaleza el Parlamento es accesible a los ciudadanos»³⁵, pero no conozco las reglas o simplemente las pautas habituales, en virtud de las cuales los Grupos parlamentarios que se dan cita en el hemiciclo multicolor de Estrasburgo pueden relacionarse con los interesados en el desarrollo de sus trabajos, de su misma nacionalidad y credo político, o simplemente conectar con expectativas puramente profesionales de escala europea.

III LA POSIBILIDAD DE LA INTERACCIÓN DIRECTA DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS CON ORGANIZACIONES SOCIALES EN EL ORDENAMIENTO ESPAÑOL

1 PLURALISMO POLÍTICO

Entre los valores superiores que la vigente Constitución española reconoce desde su frontispicio, se incluye el pluralismo político³⁶ que se desarrolla mediante el reconocimiento del régimen de los partidos políticos³⁷ con lo que la Constitución está claramente pivotando el funcionamiento de la organización superior del país en torno a éstos, algo que por lo demás no constituye una originalidad de nuestro ordenamiento, sino más bien la incorporación de la regla general que rige para todas las democracias, aunque en unas u otras como vimos, es mayor o

³⁵ *Transparencia en la Comunidad*, COM (93) 258 final.

³⁶ Artículo 1.1.

³⁷ Vid. F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid, 1980, p. 29. En Alemania esta formulación es más rigurosa, los diputados solo están sometidos a su conciencia. Vid. M. K. RIELLE en *La función legislativa de los parlamentarios y la técnica de legislar*, III Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid, 2000, p. 31.

menor el margen de que disponen los parlamentarios y sus agrupaciones, para asumir la defensa de determinados intereses sociales. De entrada adelanto que en España es escasa la autonomía individual de los miembros del Parlamento dadas las tradiciones al respecto y la desconfianza frente a individualidades que pugnan con los líderes formales, lo que hace que no trascienda como relevante la modalidad de trabajo que venimos considerando.

La rigidez de las formulaciones constitucionales se encuentra teóricamente paliada entre nosotros por la recepción, también en la Constitución, artículo 67.2 del principio de no sujeción al mandato imperativo, del que se exonera a los miembros de las Cortes Generales³⁸ siguiendo con ellos una larga tradición que conecta con los pronunciamientos de los Revolucionarios franceses, lo que en la práctica no tiene como veremos mayor trascendencia práctica, pues si bien se admite pacíficamente la posibilidad de votar en sentido diferente a las instrucciones emanadas de la dirección del Partido al que pertenece el parlamentario y carece de virtualidad la renuncia en blanco que de los escaños adjudicados algunos Partidos exigían, es evidente mente que el que desee seguir perteneciendo al que le ha aupado a su escaño, deberá obedecer las pautas marcadas por sus dirigentes.

Sería imposible el funcionamiento de los órganos superiores de Estado si los miembros elegidos que integran el legislativo pudiesen a su albedrío adoptar, sin instrucciones superiores, las decisiones que estimasen personalmente adecuadas, por lo que efectivamente se constata una cierta esquizofrenia entre la ortodoxia constitucional sobre no sujeción al mandato imperativo de los representantes populares, y el protagonismo reservado, también por la Constitución, a los Partidos políticos³⁹, recordemos en efecto que según ésta: «Los Partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumentos fundamentales para la participación política»⁴⁰. No resulta suficientemente tranquilizador a la hora de valorar la autonomía de sus componentes, el que según el precepto constitucional citado «Su estructura interna y funcionamiento deberán de ser democráticos».

El predominio de las directrices de los órganos de liderazgo político de los Partidos sobre las actuaciones de los representantes integrados en comisiones parlamentarias, es, como adelantamos, obligado en términos de eficacia y lógica de funcionamiento ya que otra alternativa generalizada daría lugar a un extremado desorden. Así lo ha entendido el Tribunal Constitucional al

38 Artículo 67 de la Constitución.

39 Vid. J. M. MORALES ARROYO: *Los Grupos parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990, p. 288.

40 Artículo 60.

41 Sentencia TC 101/1983, de 18 de noviembre.

afirmar que: «Los Diputados en cuanto integrantes de las Cortes Generales representan el conjunto del pueblo español de acuerdo con el artículo 66 de la Constitución, sin perjuicio del pluralismo político que como valor superior del ordenamiento, reconoce el artículo 1 de la propia Constitución, y que de la voluntad popular resulta la concurrencia de los sistemas de Partidos tal como establece el artículo 6 de la Constitución. Otra cosa sería abrir el camino a la disolución de la unidad de representación y con ello de la unidad del Estado»⁴¹.

2 LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS A ESCALA ESTATAL

Dada la clara opción constitucional sobre la iniciativa legislativa que el artículo 87 de la Constitución adjudica al Gobierno, al Consejo y al Senado⁴², es lógico que no haya mención especial de los Grupos parlamentarios, pese a que por razones funcionales constituyen una pieza clave del proceso de adopción de decisiones en ambas Cámaras cuyos Reglamentos regulan esta importante materia⁴³.

Estos Grupos aunque claramente sometidos a la influencia de los Partidos políticos tienen un cierto enganche constitucional propio en la mención del artículo 87 de la Constitución sobre la iniciativa legislativa del Congreso y el Senado de acuerdo con la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, que constituye la base de su creación y de sus características, numéricas y de otro orden, que les afectan bajo la égida de las directrices emanadas de los Partidos, que aunque teóricamente no podrían serlas impuestas a sus integrantes en virtud de la prohibición del mandato imperativo, vienen respaldadas por el hecho de que: «la prohibición constitucional no descarta la posibilidad de que el diputado o senador decida libremente asumir el cumplimiento de las ordenes de su Grupo o Partido»⁴⁴.

⁴² Vid. F. GARRIDO FALLA: *Comentarios a la Constitución*, p. 882.

⁴³ Vid. al respecto, entre otros, J. M. MORALES: *Los Grupos Parlamentarios en las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1990; A. SAIZ ARNAIZ: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, y N. PÉREZ SERRANO JÁ UREGUI: *Los Grupos Parlamentarios*, Tecnos, Madrid, 1985.

⁴⁴ J. M. MORALES: *Los Grupos Parlamentarios*, cit., p. 289, con base en F. RUBIO LLORENTE: «El Parlamento y la representación política», en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 164.

Como expresó en su día MARTÍN MATEO con ocasión del debate del vigente Reglamento del Congreso: «... Lo fundamental, repito, sigue siendo que el derecho de cada diputado a la voz y al voto no queda alterado por la sistemática propia de los grupos parlamentarios. La funcionalidad de los grupos parlamentarios ha quedado mucho más reconocida y fortalecida — hay que decirlo— dentro del proyecto de Reglamento; en definitiva, reconoce a los grupos parlamentarios una función que puedan quedar coartados.»

«Los grupos parlamentarios, en definitiva, son el reconocimiento de la funcionalidad propia de las fuerzas políticas y no de la individualidad de cada uno de los señores diputados, bien a través del grupo parlamentario al que voluntariamente quieran adscribirse, bien a través del grupo parlamentario mixto, cuya permanencia, por supuesto, reconoce el Reglamento, pueden en todo caso reconocer y hacer valer sus propias posiciones en los temas en los que el Reglamento asigne una competencia a los grupos parlamentarios»⁴⁵.

Hay base no obstante entre nosotros para, informalmente al menos, poder conectar con ocasión de la elaboración de los proyectos de Ley con las organizaciones representativas de los sectores sociales afectados por la sanción final de las normas objeto de debate en las Cámaras Parlamentarias de la Nación; otra cosa será que los Partidos políticos, fáctica o legalmente lo permitan. De todas formas la autonomía de los Grupos parlamentarios tanto en el Congreso como en el Senado es constitucionalmente limitada, como señala F. GARRIDO FALLA, observador excepcional del proceso constituyente: «La iniciativa sobre proposiciones de Ley en sí misma, consiste en la decisión del Pleno de las Cámaras en el sentido de aceptar en principio el texto presentado y por tanto de iniciar su tramitación ordinaria. En otros términos la iniciativa solo surge con la toma de consideración política de la proposición de ley. Es por ello por lo que el poder de iniciativa corresponde a las Cámaras y no da prioridad a sus miembros ni a los grupos en que estos se incluyen»⁴⁶.

En la práctica seguida a escala estatal sobre las implicaciones de política nacional y frecuentemente internacional de las innovaciones legislativas, predominan los criterios de los Gobiernos con mayorías parlamentarias que tienen concretos compromisos con el electorado, de cuyo cumplimiento muchas veces depende su mantenimiento en el poder en los próximos comicios,

⁴⁵ Cit. J. M. MORALES: *Los grupos parlamentarios*, p. 112.

⁴⁶ F. GARRIDO FALLA: *op. cit.*, p. 885.

de aquí que es improbable, aunque no imposible, el que la apreciación y decisión final sobre las opciones predominantes: técnicas y políticas en juego, se replantee autónomamente en sede parlamentaria.

3 ESCALA AUTONÓMICA

En cuanto al ámbito de las Autonomías, las complejidades pueden reiterarse, pero las alternativas son muy escuetas y predominan claramente más los objetivos técnicos que políticos para orientar las nuevas regulaciones.

El circuito normativo en estos medios suele ser el siguiente:

1. Se detecta por el Gobierno autonómico la conveniencia o necesidad de adoptar una nueva norma.
2. Se traslada esta iniciativa con escuetos pronunciamientos políticos al Departamento competente por razón de la materia.
3. Se encarga por este un estudio técnico.
4. Con los resultados y sugerencias políticas se encomienda la redacción de un Anteproyecto jurídico.
5. Se valora y retoca en su caso el Anteproyecto que pasa como Proyecto de Ley a la Presidencia para que se pronuncie el Consejo de Gobierno.
6. El Proyecto se traslada al Parlamento.

Este proceso favorece con frecuencia la aparición de disfunciones notables. Para la reelaboración parlamentaria del Proyecto, lo que también ha podido suceder en fases anteriores, no se cuenta con suficiente información, técnica y política con lo que pueden introducirse innovaciones, incongruentes o no, suficientemente valoradas por los redactores de los documentos anteriores, por lo que sería oportuno que en sede parlamentaria se contase con los asesoramientos precisos, sin perjuicio de elevar consulta en su caso a la Presidencia del Gobierno.

Además del trabajo deliberante y con propia iniciativa de los Grupos Parlamentarios, en el proceso normativo ordinario antes expuesto, lo que posiblemente requeriría de la revisión del Re -

glamento de las respectivas Cámaras, pueden ejercer su facultad mas importante, a saber la presentación de proposiciones de Ley que a escala estatal está prevista en el artículo 126.1.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados ⁴⁷ y autonómica en Reglamentos como el de las Cortes Valencianas de 30 de Junio de 1994 ⁴⁸, con arreglo al cual ⁴⁹, las proposiciones de ley de las Cortes podrán ser aceptadas a iniciativa de un Grupo Parlamentario con la sola firma de su sindic o portavoz adjunto.

El circuito legislativo antes expuesto, sigue en estos casos un original circuito ya que inversamente a lo habitual cuando se ordena la publicación de la proposición de Ley, se remite al Consell para que manifieste su criterio respecto a su toma de consideración u oposición a la tramitación, si implicara aumento de gastos o disminución de ingresos ⁵⁰ dándose, en ausencia de desestimación expresa, efectos positivos ⁵¹ al silencio, no obstante lo cual, sea cualesquiera el criterio expresado por el Consell la Mesa puede en última instancia ⁵² acordar el sometimiento al Pleno de la toma de consideración de la proposición de ley ⁵³. Hay pues, base legal suficiente, aunque confusa, en el ordenamiento valenciano, para la dinámica aquí valorada de las relaciones con las organizaciones sociales, que representan los intereses de los sectores destinatarios de las normas, con lo que estos Grupos podrían jugar el nada fácil papel de «órganos del Partido y de la Cámara» ⁵⁴.

47 Vid a este respecto A. SAIZ ARNAIZ: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, p. 285.

48 Artículo 119.1.

49 Artículo 1.

50 La redacción es por cierto claramente mejorable.

51 Artículo 119.4

52 No se sabe bien que instancia es esta.

53 Artículo 118.4.

54 Como propugna J. L. GARCÍA GUERRERO: *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, pp. 252 y ss.