

Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas autonómicas españolas¹

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿DÓNDE PUEDEN Y DEBEN MEJORAR NUESTROS PARLAMENTOS?—2.1. Reequilibrio en la dialéctica diputados/grupos parlamentarios.—2.2. ¿Sobran diputados autonómicos?—III. MEJORAS EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.—3.1. Función de control parlamentario del ejecutivo.—3.2. Función legislativa.—3.2.1. Técnica legislativa.—3.2.2. Ponencias legislativas.—3.2.3. Evaluación legislativa *ex post*.—3.2.4. Iniciativas legislativas populares.—IV. MEJORAR LA AGILIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO.—V. LAS TIC EN LA VIDA PARLAMENTARIA.—5.1. El Parlamento 2.0.—5.2. La transparencia parlamentaria.—5.3. Una nueva comunicación parlamentaria en internet.—VI. OTROS ÁMBITOS DE MEJORA POTENCIAL.—6.1. Más trabajo en red.—6.2. La acción exterior parlamentaria en los ámbitos europeo e internacional.—VII. CONCLUSIONES.

RESUMEN

Los Parlamentos autonómicos españoles despliegan sus funciones en un contexto actual especialmente complejo, caracterizado por un fuerte desapego ciudadano hacia la política, ello acentuado por el complicado momento de crisis económica en el que vivimos. Por ello, la reflexión sobre qué medidas puedan contribuir para

★ Letrado del Parlamento de Canarias. Doctor en Derecho.

¹ El presente trabajo es el resultado de la refundición, por un lado, de la Ponencia presentada a la «Jornada técnica del grupo de trabajo de CALRE sobre modelos institucionales regionales», celebrada en el Parlamento de Galicia, Santiago de Compostela, el 8 de julio de 2013; y, por otro lado, de la que se impartió en el marco de los «Cursos de la Universidad de Verano de Maspalomas», Gran Canaria, el 1 de julio de 2013.

mejorar el rendimiento institucional de aquéllos y su grado de legitimidad resulta insoslayable. En este contexto, el trabajo se centra en analizar varios frentes de potencial mejora, en especial en lo referente al ejercicio de las funciones parlamentarias de control político del ejecutivo y legislativa, así como la potencialidad de las nuevas tecnologías para lograr Parlamentos transparentes y participativos, en cuanto que permiten abrir nuevas vías para atender a las demandas sociales de co-participación y co-decisión en los asuntos públicos.

PALABRAS CLAVE: Parlamentos autonómicos, reformas institucionales, TIC, participación ciudadana.

I. INTRODUCCIÓN

Dedicamos las siguientes páginas a realizar un análisis de las reformas o cambios institucionales que, desde nuestro punto de vista, podrían ayudar a mejorar el funcionamiento de los Parlamentos regionales españoles, ideas que surgen a partir de una reflexión muy personal nacida principalmente de la experiencia profesional como Letrado de una Cámara parlamentaria autonómica. En todo caso, el presente trabajo constituye la aportación a un debate irrenunciable sobre los retos a los que se enfrentan los Parlamentos contemporáneos en un entorno siempre cambiante y cada vez más exigente, y en relación con la mejora de sus niveles de eficacia y legitimidad como institución insustituible en los modelos democráticos representativos².

Dicho esto, debemos añadir que cualquier intento de profundizar en esta cuestión debería partir de dos ideas fundamentales:

- *Diferencialidad de cada Parlamento autonómico pero, al tiempo, existencia de lugares comunes.* Efectivamente, cada Cámara legislativa tiene una realidad diferenciada, pues se inserta en un ámbito institucional propio cuyo rendimiento depende de una serie de variables específicas, tales como el sistema electoral; la configuración del sistema de partidos políticos autonómico; el número de diputados con que cuenta aquélla; la dimensión de la Administración parlamentaria; o el ámbito competencial autonómico asumido, por citar algunas. Hay, por ello, problemas

² Evaluar un Parlamento con criterios objetivos no es una tarea fácil, especialmente porque requiere un consenso previo sobre los parámetros de valoración a utilizar. No obstante, para ese objetivo se cuenta con algún documento que puede servir de ayuda. Así, y aunque es cierto que diseñado para un ámbito global, podemos citar el documento *Evaluar un Parlamento. Conjunto de herramientas para la autoevaluación de un Parlamento*, publicado por la UIP en 2008 (accesible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/self-s.pdf>). En el ámbito autonómico español, destacamos el documento «Ayudando a construir un mejor Parlamento de Navarra», publicado en septiembre de 2012 por la *Institución Futuro* (disponible en <http://www.ifuturo.org/>), del que hemos tomado algunos datos que se reflejan en el presente trabajo.

que sólo se aprecian en cada uno de los Parlamentos Regionales y que, por tanto, requieren soluciones específicas.

Pero, pese a todo, entendemos que es posible elevar el punto de mira y hacer una análisis de más alcance, intentando reflexionar sobre qué no está funcionando correctamente en nuestras Cámaras, pues lo cierto es que también se detectan problemas comunes y, en consecuencia, puede haber sugerencias o propuestas de mejora que sean trasladables a buena parte de las mismas.

- *Centralidad del Parlamento en un entorno de transformación permanente.* Desde el punto de vista formal —esto es, en atención a la regulación que de ellas se contiene en los textos normativos de referencia, en especial en los respectivos Estatutos de Autonomía y Reglamentos Parlamentarios— las Asambleas Legislativas regionales no son un poder más dentro del sistema institucional de la Comunidad Autónoma, sino que son el poder central y básico, ya que encarnan la única institución regional con legitimidad democrática directa.

La centralidad de la institución parlamentaria dentro del sistema de poderes autonómico a la que se acaba de hacer referencia se corrobora, asimismo, por la relevancia objetiva de las funciones que el ordenamiento jurídico le atribuye, y que vienen a coincidir, *mutatis mutandi*, con aquéllas que, a nivel del Estado, desarrollan las Cortes Generales y que se enuncian en el artículo 66.2 de la CE, esto es, el ejercicio de la potestad legislativa, la tarea de aprobación de los presupuestos generales para cada ejercicio y, por último, la función de control político del Gobierno, como más relevantes, aunque no únicas. Estas mismas funciones, obviamente limitadas en su ejercicio al ámbito de la Comunidad Autónoma de que se trate, van a ser igualmente desarrolladas por los respectivos Parlamentos autonómicos.

Partiendo de esta enumeración, una adecuada aproximación al funcionamiento *real* de las instituciones parlamentarias regionales exige tener en cuenta la concurrencia de una serie de *factores* de diversa índole, cuya consideración va a permitir tener una correcta perspectiva del papel que en la actualidad desarrollan las mismas (sean estatales o autonómicas), factores que confluyen en lo que desde hace ya bastante tiempo la doctrina viene denominando la «crisis del parlamentarismo».

La crisis de la institución parlamentaria (se habla de ella ya casi desde la aparición de los Parlamentos) constituye un fenómeno tan complejo como bien estudiado por la doctrina, que ha llamado la atención sobre el hecho de que, en la actualidad, el funcionamiento de los Parlamentos ha sufrido una importante transformación respecto a los postulados que alumbraron su nacimiento, en su versión moderna, en la época del Estado liberal, donde fueron ideados como la institución central en contraposición con el Gobierno, en cuanto que encarnaba la soberanía nacional y donde su funcionamiento giraba sobre la idea del diputado individual.

En esta transformación de la significación de la institución parlamentaria ha tenido mucho que ver la importancia creciente de los *partidos políticos* —y la especial dinámica de funcionamiento a la que éstos se someten— en la vida parlamentaria, como consecuencia de la extensión del sufragio hasta convertirse en universal y, especialmente, de la aparición de los «partidos de masas», que extendieron su ámbito de actuación hacia los Parlamentos a través de la figura de los grupos parlamentarios, transformados en brazos ejecutores de aquéllos en dichas instituciones.

Esta situación dio lugar a un profundo viraje del concepto de democracia representativa clásica, pues habría llegado a ser sustituida, en opinión de algunos, por una «democracia de partidos», en la cual las decisiones —se dice— ya no se toman en los Parlamentos, sino en los despachos de las fuerzas políticas, convertidas en las auténticas *soberanas* de nuestro tiempo, transformando a aquéllos en simples órganos de ratificación/legitimación de las decisiones previamente adoptadas en sede extraparlamentaria, y donde el diputado individual e independiente se ha difuminado a favor de unos grupos parlamentarios que dominan toda la vida parlamentaria.

Igualmente, de manera más reciente, la presencia de los *medios de comunicación* en los Parlamentos ha contribuido a profundizar en esta transformación, al haberse convertido en grandes competidores de aquéllos en la tarea de controlar a la clase política y en hacer llegar a la opinión pública los distintos planteamientos políticos en liza, de ahí la denominación que se les da de «cuarto poder».

De la misma forma, la existencia de una *ciudadanía activa* y avezada en el uso de las redes sociales desplegadas en internet está, en estos momentos, haciendo evolucionar el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias hacia nuevos formatos, pues las obliga a ser más participativas y abiertas a la sociedad, más dinámicas e interactivas, como luego veremos³.

En definitiva, tratamos de poner de manifiesto que la crisis/transformación del Parlamento, antes sólo esbozada, exige analizar desde una nueva óptica

³ Otras razones que explican la transformación que ha venido sufriendo el Parlamento son múltiples y heterogéneas, sin que sea ahora posible sino mencionar algunas: *a)* el progresivo protagonismo del Gobierno en la tarea de producción normativa, que habría ido eclipsando a aquél como principal referencia decisoria, con una creciente utilización por éste de la legislación de urgencia y delegada, y con un claro desplazamiento de la norma legislativa por la reglamentaria en amplios campos de normación, en especial los más complejos técnicamente o aquéllos que requieren una rápida respuesta normativa; *b)* la coincidencia entre mayoría parlamentaria y Gobierno, con la consiguiente dulcificación de los mecanismos de control parlamentario del ejecutivo; *c)* el evidente distanciamiento entre electores y elegidos, en un contexto de sistemas electorales en los que priman las listas cerradas y bloqueadas, que ofrecen un escaso margen de maniobra al elector a la hora de manifestar sus preferencias por los candidatos y con el añadido de los bajos niveles de democracia interna existentes en el funcionamiento de los partidos políticos, generándose así en el electorado un sentimiento de apatía, cuando no de desafección, hacia la política; *d)* la atribución a la Jurisdicción Constitucional de la capacidad revisora del producto normativo de los Parlamentos, mediante el control de constitucionalidad de las leyes, con posibilidad de anulación de éstas de apreciarse su falta de adecuación a la Constitución; y *e)* la cesión de parte de la soberanía a favor de entes supranacionales como es la Unión Europea, cuya legislación posee primacía frente a la de los Estados miembros.

las funciones que hoy en día desarrollan las instituciones parlamentarias. Y, si bien nominalmente, esas funciones siguen siendo las mismas que siempre han sido (la legislativa, la presupuestaria, y la de control político y orientación del Gobierno), hay que adecuarlas al nuevo contexto en el que se insertan. Así, pese a que se diga que los Parlamentos no son ya la pieza fundamental del régimen democrático (lo serían los ejecutivos), sí son un elemento imprescindible de aquél, por dos razones. Por un lado, como consecuencia del elemento de publicidad sólo se da en ellos, lo que permite la confrontación de posiciones políticas debatidas públicamente, junto con la explicación del Gobierno en sede parlamentaria y el posterior traslado de los resultados de esos debates a la opinión pública gracias a los medios de comunicación; y, además, porque sólo en los Parlamentos suele encontrarse espacios para la negociación y transacción política, con audiencia de las minorías⁴.

De esta forma, parafraseando a un colega, resulta que el Parlamento como institución creada en el siglo xix, se ha desarrollado en el siglo xx y aborda el siglo xxi de una manera reivindicativa, reclamando para sí un papel de centralidad que formalmente tiene pero que la realidad desmiente⁵. Y es que nunca ha existido un Parlamento ideal o mítico, hay que ser conscientes de ello, porque de lo contrario habrá una desilusión permanente o se llegará a conclusiones erróneas sobre qué está haciendo bien o mal⁶. Ahora bien, ello no impide que haya multitud de planos de análisis en los que pueda incidirse para mejorar el rendimiento institucional del Parlamento de nuestros días y de las funciones que éste está llamado a desempeñar en un Estado democrático.

II. ¿DÓNDE PUEDEN Y DEBEN MEJORAR NUESTROS PARLAMENTOS?

2.1. Reequilibrio en la dialéctica diputados/grupos parlamentarios

La organización del trabajo parlamentario, como factor interno o propio de la vida parlamentaria, unido, como factor exógeno, a la penetración de los partidos políticos en el funcionamiento cotidiano de las Cámaras legislativas —a través de los grupos parlamentarios— ha supuesto que la figura del diputado individualmente considerado haya pasado a un segundo plano, pese a ser la pieza sobre la que se construyó el parlamentarismo decimonónico y la que, en cierta forma, sigue reflejando nuestro marco normativo constitucional/estatutario (prohibición del mandato imperativo, declaración del Tribunal

⁴ J. GARCÍA MORILLO, «El Parlamento ante las nuevas realidades», en *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n.º 4, 1997, p. 151.

⁵ L. AGUILÓ LÚCIA, «El Parlamento en el umbral del siglo xxi», en *Corts. Anuario de derecho parlamentario*, n.º 4, 1997, pp. 15-37.

⁶ J. GARCÍA MORILLO, *op. cit.*, pp. 141-162.

Constitucional acerca de la pertenencia del escaño al representante, que no al partido...).

La consecuencia es que los grupos parlamentarios han fagocitado a los diputados que en ellos se integran y éstos han quedado relegados, en muchos casos, a una figura secundaria, casi como «convidados de piedra», dentro del funcionamiento de nuestras Cámaras⁷. Y es que el Parlamento actual (propio de un *Estado de partidos*) se construye a partir de los grupos parlamentarios, como lo demuestra la existencia de la Junta de Portavoces y su importante papel en la organización del trabajo parlamentario; o la asignación de turnos de palabra en exclusiva a los grupos parlamentarios en los debates de las iniciativas parlamentarias, quienes pueden filtrar, además, las pocas que los Reglamentos de las Cámaras ofrecen a los diputados en exclusiva; o la existencia de medios humanos y materiales puestos a la disposición de los grupos, que no de los diputados, etc. Como se ha dicho, ello tiene su lógica, puesto que la racionalización del trabajo parlamentario así lo exige y, por ejemplo, sería impensable que los debates posibilitaran un turno de intervención individual.

Pero, ¿es ésta una situación patológica que debería cambiarse o, al menos, reconducirse?

Estamos convencidos de que la calidad de un Parlamento y del resultado de lo que éste hace depende de una forma decisiva del nivel de preparación y dedicación de sus miembros. Por tanto, si a éstos no se les «da juego» aumentando su protagonismo en el funcionamiento de las Cámaras, si siempre participan los «primeros espadas» de los grupos, el resultado de la labor parlamentaria suele ser deficiente y monótono, poco abierto a la discrepancia o a los matices; en definitiva, el debate se empobrece. Por tanto, y aunque no sea fácil encontrar ese equilibrio mágico entre la representación agregada encarnada por los grupos parlamentarios y la individual de los diputados, a nuestro juicio, al menos debería apostarse por lograr un reequilibrio en las posiciones de aquéllos dentro de la vida parlamentaria, sin que ello suponga la desaparición de la preeminencia de los grupos, absolutamente necesarios dentro de nuestros Parlamentos⁸.

Para ello, y como luego habremos de desarrollar en el presente trabajo, las TIC ofrecen a los diputados un campo de juego propio y reconocible, amén del reservado a los grupos parlamentarios en los que se integran, pues les permite entablar un diálogo permanente y directo, sin intermediarios, con sus electores, especialmente a través de las redes sociales⁹.

⁷ En este sentido, *vid.* P. GARCÍA ESCUDERO-MÁRQUEZ, «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», en *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 18, 2003, pp. 197 y ss., y E. GRECIET GARCÍA, «Un Parlamento diferente», publicado en www.eldiario.es el 18/4/2013.

⁸ E. GRECIET GARCÍA, «El Parlamento como problema y como solución», en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 26, 2012 p. 270, defiende las siguientes medidas orientadas a dicho objetivo: un cupo de asuntos de los diputados en el orden del día; el incremento de la cantidad y calidad de las iniciativas parlamentarias abiertas a la autoría de los diputados; la asignación a éstos de turnos específicos en los debates; y la potenciación de la figura del ponente individual en todos los procedimientos, tal y como prevé el Reglamento del Parlamento Europeo.

⁹ Ello ha sido oportunamente resaltado por J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008, p. 221.

En conexión con lo que se ha dicho, también resulta imprescindible fomentar la formación continua de los diputados y que ésta la puedan recibir dentro de la propia Cámara. Así, aparte de tener abierto el acceso a medios materiales suficientes e idóneos para cumplir eficazmente su trabajo, debería garantizarse por los Parlamentos que, igualmente, dispondrán de los conocimientos necesarios para poder utilizar las herramientas que ofrecen hoy las TIC para acercarse a sus electores, superándose de esta forma una «brecha digital» en la que buena parte de sus señorías están inmersos y que les coloca en una posición de desventaja respecto de los que sí están familiarizados con los instrumentos de comunicación de internet¹⁰. Ello, además, posibilitaría como efecto colateral deseable la consecución de los objetivos de proximidad y transparencia vinculados al concepto de *Parlamento 2.0* sobre el que luego volveremos.

Igualmente, parece necesario que se impulse su participación en reuniones de trabajo con colectivos sociales y que éstas transcurran, a ser posible, en la sede de la Cámara.

Finalmente, el reforzamiento de la figura del diputado —individualmente considerado— en la vida parlamentaria encuentra otros ámbitos de desarrollo, más allá de los enumerados. Nos referimos al reconocimiento de un mínimo de garantías en los procedimientos disciplinarios que transcurren en las Cámaras, dado que, a menudo, dichas garantías no están reconocidas expresamente (o sólo de manera incompleta) en los Reglamentos Parlamentarios. En concreto, se trata de un conjunto de exigencias derivadas de los principios constitucionales contemplados en los artículos 24 y 25 de la CE, especialmente el derecho a la audiencia previa a la imposición de una sanción disciplinaria. Pero, igualmente, esas mismas garantías deberían estar presentes en el eventual proceso de expulsión del grupo parlamentario originario, porque, según los casos, esa decisión conlleva su paso al grupo mixto o, peor aún, a la situación de diputado no adscrito, con una merma importante de sus facultades como parlamentario individual¹¹.

¹⁰ En este sentido, el apartado 2.º del artículo 70 del Reglamento del Parlamento de Canarias reconoce a favor de los diputados canarios un derecho de corte prestacional y de reciente implantación, según el cual el Parlamento adoptará las medidas organizativas y presupuestarias necesarias para incorporar progresivamente a su funcionamiento las tecnologías de la información y, en este sentido, se prevé que la Cámara pondrá a disposición de los diputados adecuadas infraestructuras tecnológicas para facilitar el mejor desarrollo de sus funciones, incorporando a sus escaños los medios técnicos necesarios.

¹¹ Sobre estas cuestiones nos remitimos a nuestros anteriores trabajos: «Sobre las garantías jurídicas mínimas en los procedimientos disciplinarios parlamentarios: principio de legalidad penal y ¿derecho de defensa? (Un comentario a la STC 301/2005, de 21 de noviembre)», en *Aranzadi Tribunal Constitucional*, n.º 2, 2006, pp. 13-28; y «Patología del transfuguismo político: grandes males, pero ¿buenos remedios? (A propósito de la regulación del estatuto de los diputados “no adscritos” contenida en la reforma del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 29 de marzo de 1999)», en *Revista de las Cortes Generales*, n.º 49, 2000, pp. 7-55.

2.2. ¿Sobran diputados autonómicos?

A nuestro juicio, dentro del tiempo de crisis en el que vivimos defender una visión más individualista del ejercicio de las funciones parlamentarias constituye no sólo una cuestión de oportunidad, sino una *necesidad*, al ser una más de las distintas vías para aumentar la legitimidad de la propia institución parlamentaria, hoy muy cuestionada. Efectivamente, no podemos dejar de reconocer que la ciudadanía piensa de forma mayoritaria que los diputados son una carga para las arcas públicas porque cobran demasiado para lo que trabajan y que, por todo ello, son en buena parte prescindibles. Esto no lo piensan sólo los ciudadanos, sino que el debate sobre la posibilidad de reducir el número de escaños de nuestros Parlamentos está bien presente en las propias fuerzas políticas, sabedoras de que se trata de una propuesta que cuenta con un amplio respaldo social¹².

En la actualidad hay en nuestro país 1.268 diputados autonómicos. Si se aceptara el planteamiento expuesto antes qué duda cabe que una reducción en el número de diputados (máxime si, como se ha propuesto en algunos casos, se eliminase la mitad de los escaños actualmente existentes) tendría una traducción económica inmediata en forma de reducción del gasto público, dado que dentro del coste de funcionamiento de los Parlamentos regionales el capítulo de retribución —del personal y de los propios diputados— se lleva una cantidad significativa de ese total. En algunas ocasiones, el marco normativo (estatutario y/o electoral) vigente en una Comunidad Autónoma permitiría que la reducción de escaños se hiciera sin muchos problemas, porque el legislador previó una horquilla con un número máximo y mínimo de diputados autonómicos. Pero, en otros casos, haría falta para culminar el proceso de reducción una reforma normativa de calado (por ejemplo, previa modificación del Estatuto de Autonomía) que, quizás, impida llegar al consenso necesario para culminarla.

A la vista de lo expuesto podemos señalar que si no cabe duda de que los tiempos en que vivimos exigen respuestas ejemplares y decididas tendentes a equilibrar los ingresos y los gastos públicos, sin embargo, no estamos muy seguros de que una de ellas tenga que ser, necesariamente, el redimensionamiento a la baja de nuestras Asambleas legislativas regionales, en una carrera desenfrenada por ver quién es capaz de recortar más. Por el contrario, esta

¹² El debate está hoy muy vivo en algunas regiones, y sirvan unos ejemplos para demostrarlo. En *Madrid*, la Asamblea regional tomó en consideración el pasado mes de febrero una proposición de ley que proponía la modificación del artículo 10 del Estatuto de Autonomía para cambiar el sistema de elección de los parlamentarios regionales y reducirlos de los 129 actuales a 65, aunque dicha proposición no salió finalmente adelante al no haberse alcanzado la mayoría cualificada de los dos tercios de la Cámara necesarios. Sin embargo, este debate proseguirá, al subsistir en la Cámara regional madrileña otras iniciativas en trámite para modificar la ley electoral y rebajar a 70 el número de diputados, entre otras cuestiones. En *Galicia*, está pendiente la puesta en marcha de la modificación de su ley electoral para la reducción del número de diputados autonómicos de 75 a 61. En *Castilla-La Mancha*, ha sido tomada en consideración una propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para la reducción de los diputados de hasta un mínimo de 25 y un máximo de 35.

propuesta presenta diversas aristas que deberían ser analizadas con sosiego y suficiente información antes de tomar cualquier tipo de decisión al respecto.

La relación existente entre el número de diputados con que cuenta cada Parlamento autonómico y la población de cada una de las Comunidades Autónomas (según los datos del último padrón actualizado del Instituto Nacional de Estadística, INE) es un elemento a tener en cuenta en la reflexión que debe preceder a cualquier medida reductiva, porque la situación es diversa en cada Comunidad Autónoma.

Así, el Parlamento autonómico más numeroso es el de Cataluña (con 135 diputados), donde cada uno de los mismos representa a una proporción de población de 56.041 habitantes, ratio que sólo es superada por Andalucía (77.410 representados por cada uno de los 109 diputados del Parlamento de Andalucía). A continuación, a cada uno de los 99 diputados de las Cortes Valencianas le correspondería representar a 51.752 habitantes, mientras que en Madrid [con el segundo Parlamento más numeroso (129)], la proporción se sitúa en 50.308 ciudadanos por cada uno de los escaños; en Castilla-La Mancha, son 43.264 ciudadanos los representados por cada uno de sus 49 escaños de su Parlamento; en Galicia, cada uno de los 75 diputados con los que cuenta su Asamblea representa a 37.052 habitantes. En el lado opuesto, cada uno de los 33 diputados de La Rioja representa a 9.797 habitantes; mientras que a los 50 navarros les corresponden 12.874 ciudadanos; a los 39 cántabros 15.221; a los 65 extremeños 17.026; a los 59 de Baleares 18.960; a los 67 de Aragón 20.102; a los 45 de Asturias 23.935; a los 75 de Euskadi 29.222; a los 84 de Castilla y León 30.278; a los 45 de Murcia 32.729; y a los 60 de Canarias 35.250¹³.

Otra forma de analizar esta relación entre diputados y población es el que se refleja en el siguiente cuadro.

CUADRO I

*Ratio de diputados autonómicos por cada 100.000 habitantes*¹⁴

Parlamento autonómico	Ratio
La Rioja	10,21
Navarra	7,77
Cantabria	6,57
Extremadura	5,87
Baleares	5,27
Aragón	4,97
Asturias	4,18

¹³ Fuente: <http://www.farodevigo.es/galicia/2012/08/04/galicia-tendria-diputado-45556-habitantes/671385.html>.

¹⁴ Fuente: documento «Ayudando a construir un mejor Parlamento de Navarra», publicado en septiembre de 2012 por la *Institución Futuro* (disponible en <http://www.ifuturo.org/>).

País Vasco	3,43
Castilla y León	3,30
Murcia	3,06
Canarias	2,84
Galicia	2,70
Castilla-La Mancha	2,31
Madrid	1,99
Comunidad Valenciana	1,93
Cataluña	1,78
Andalucía	1,29
Media española	4,09

Pero también podríamos analizar el coste efectivo que supone el funcionamiento de nuestras Cámaras autonómicas antes de tomar una decisión al respecto, dado que detrás de la medida de reducción estaría un intento por contribuir al sostenimiento de las finanzas públicas.

CUADRO 2

*Coste por habitante/año de los Parlamentos autonómicos
(calculado con los presupuestos de 2012)¹⁵*

Parlamento autonómico	€
Navarra	19,79
La Rioja	15,72
País Vasco	15,38
Aragón	13,83
Cantabria	13,61
Baleares	13,15
Extremadura	13,01
Asturias	12,94
Canarias	12,39
Castilla y León	9,94
Cataluña	7,84
Murcia	7,54
Galicia	7,00
Comunidad Valenciana	5,80
Andalucía	5,53
Madrid	4,62
Castilla-La Mancha	4,61
Media española	10,75

¹⁵ Fuente: *ibidem*.

En resumen, pensamos que cualquier modificación debería venir precedida de una reflexión serena y profunda de un ámbito más global sobre qué hacer para mejorar la eficacia de funcionamiento de las Cámaras legislativas regionales. Y es que, el principal riesgo de «sacar la tijera» y aceptar este tipo de propuestas que, sin duda, gozan de una enorme popularidad entre la ciudadanía, es que pueden hacer de nuestros Parlamentos unas instituciones más baratas, pero también menos representativas y de menor calidad en los resultados que producen. Por ello, se ha criticado, creemos que con razón, que estas medidas reductivas fomentarían o consolidarían el bipartidismo ya predominante y, por ende, producirían Cámaras legislativas menos plurales, al limitar el acceso a las mismas a los partidos minoritarios.

Por todo ello, y sin perjuicio de reconocer que en casos justificados pueda ser razonable abordar una reducción del número de diputados de los Parlamentos autonómicos, pensamos que no debería dejar de avanzarse en la profesionalización de sus señorías, apostando por su dedicación plena a las tareas parlamentarias y, sobre todo, exigiéndoles la realización de un trabajo parlamentario de calidad, lo que exige ofrecerles salarios y medios materiales dignos, pero también resultados a partir de un seguimiento constante de lo que hacen por la ciudadanía.

III. MEJORAS EN EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS

3.1. Función de control parlamentario del ejecutivo

El análisis de cualquier estadística parlamentaria permite demostrar un uso intensivo de la actividad de control sobre el ejecutivo a través de los distintos mecanismos parlamentarios previstos al efecto (preguntas, interpelaciones, comisiones de investigación, etc.), actividad que constituye hoy en día el grueso de la actuación parlamentaria. La doctrina ha venido destacando que actualmente la función de control político desarrollada en sede parlamentaria debe ser interpretada como el intento por parte de la minoría de contrastar la actuación gubernamental respecto de las posiciones alternativas sostenidas por aquélla, a los efectos de que el electorado —destinatario último de dicha labor de control— pueda tener en sus manos una información con la que orientar su voto futuro. En definitiva, se pretende subrayar que el sujeto activo del control no es el Parlamento como tal, sino los grupos parlamentarios que no han apoyado al Presidente del Gobierno en la sesión de investidura. Es, por tanto, una función que corresponde en primera instancia a las minorías parlamentarias. Y, en última instancia, el destinatario del control va a ser la opinión pública, informada a través de los medios de comunicación con presencia en la Cámara, y gracias al principio de publicidad que rige los trabajos parlamentarios, del resultado de esa labor de control o fiscalización del ejecutivo.

Esta realidad desaconseja adoptar una visión «formalista» de la función de control, esto es, la que se construye en la etapa del Estado liberal, que veía un Parlamento en contraposición permanente con el ejecutivo. Efectivamente, si el esquema actual es distinto, dado que el ejecutivo dirige la acción del Estado (o de la correspondiente Comunidad Autónoma) y ejecuta las políticas públicas, mientras que es en el Parlamento donde se realiza el control sobre la acción de aquél (*locus*), hoy en día el control es más *aparente* que real, pues se demuestra que el Parlamento como tal no controla al ejecutivo. En los sistemas de parlamentarismo racionalizado (arbitrados después de la II Guerra Mundial para garantizar la estabilidad de los ejecutivos) propios de los modelos actuales no puede pensarse que el objetivo de los instrumentos de control sea modificar la orientación política del ejecutivo, y menos aún la de lograr su remoción, puesto que el Gobierno es expresión de la mayoría parlamentaria que lo sustenta, por lo que, salvo supuestos patológicos (transfuguismo o ruptura de una coalición de distintas fuerzas políticas que componen una mayoría en la Cámara), una vez lograda la investidura parlamentaria el Gobierno tiene asegurada su estabilidad, al exigirse mayorías reforzadas para derrocarlo. Ello explica que el objetivo de la función de control hoy no sea tanto lograr la remoción o cese del Gobierno, sino de forzarle a explicar y defender públicamente su orientación política, rindiendo cuentas ante el electorado.

Partiendo de ello, se pasa a exponer varias propuestas que entendemos podrían servir para lograr un ejercicio de la función de control más eficaz¹⁶:

- *Operatividad del control*. Creemos que lo antes expuesto fuerza a cambiar el punto de vista, puesto que si la minoría parlamentaria es su principal agente, los instrumentos de control deben estar orientados a facilitar a la misma su uso. Así, no tiene mucho sentido que la creación de una Comisión de investigación, cuyo fin es fiscalizar la actuación del ejecutivo, quede sujeta a lo que decida la mayoría parlamentaria y si ésta se opone, no se crea¹⁷. Tampoco parece tener mucho sentido el sistema de cupos según el cual la mayoría parlamentaria dispone de un número de intervenciones en Pleno o Comisión superior a la minoría para controlar al ejecutivo que sustenta.
- «*Control pro-activo*». El ejecutivo debería concienciarse por su parte de la utilidad que para su propio trabajo puede tener someterse a las iniciativas de control que provienen de las fuerzas políticas que no le apoyan en la Cámara, dado que de las mismas puede obtener una in-

¹⁶ Buena parte de las ideas aquí expuestas se encuentran contenidas en el trabajo de A. ARÉVALO GUTIÉRREZ, A. MARAZUELA BERMEJO y A. DEL PINO CARAZO, *Los reglamentos de los Parlamentos autonómicos*, CEPC-BOE, 2001, pp. 72 y ss.

¹⁷ En sentido contrario, podemos citar que en Alemania el Parlamento Federal esta compelido a nombrar una comisión de investigación cuando lo solicite una cuarta parte de sus miembros (art. 44.1 de la Ley Fundamental), mientras que en Portugal su Constitución prevé en su artículo 181.4 que las comisiones parlamentarias de investigación se constituirán obligatoriamente siempre que así se reclame por una quinta parte de los diputados en ejercicio efectivo de sus funciones.

- formación muy valiosa sobre qué funciona mal en la correspondiente Administración que dirige.
- En contrapartida, la oposición debería hacer un esfuerzo por hacer un *control constructivo* en sede parlamentaria, y persuadirse de que su fiscalización de las labores del ejecutivo debe partir no sólo de la intención de lograr su desgaste ante la opinión pública, sino que también debería perseguir lograr con el mismo una relación colaborativa o constructiva, bajo un prisma de oposición responsable, en la idea de que puede coadyuvar a que las cosas vayan mejor en la gestión de lo público, orientando la acción política del Gobierno.
 - Por su parte, las fuerzas políticas que apoyan al Gobierno deben actuar con un criterio de *autocontención*, evitando agotar sus cupos sólo para lograr el lucimiento del Gobierno.
 - Por otro lado, habría que *mejorar la «calidad» de las iniciativas de control frente a la «cantidad» de las mismas*. La publicación de estadísticas parlamentarias, con ser un elemento de transparencia y de monitorización de la actividad de los representantes, puede llegar a tener un efecto perverso, pues se puede tener la «tentación» de presentar baterías de preguntas o interpelaciones sólo por destacar en los *ránkings* de diputados más «trabajadores», tendencia que puede derivar en la pérdida de eficacia y de impacto en la opinión pública. Para evitarlo, los diputados deben concienciarse en ser selectivos, especialmente en relación con las iniciativas de control que se sustancian en el Pleno.
 - *Incidencia de los medios de comunicación social* (prensa, radio y, especialmente, tv e internet). Vivimos en una sociedad mediática, ávida de información y «en tiempo real». Los medios de comunicación social se han convertido en un auténtico poder que condiciona la labor de los demás (ejecutivo y legislativo); así, se ha dicho que de nada sirve el control que se ejerce en el Parlamento si ello no tiene repercusión en la opinión pública, y para ello se necesita a los medios de comunicación. Por tanto, el Parlamento no puede vivir de espaldas a esta realidad si quiere recobrar su «centralidad» en el debate social, lo que implica que hay que potenciar la oralidad, la celebración de los debates en horas que faciliten su tratamiento informativo y la creación de canales parlamentarios de televisión, con apoyo en internet.
 - Ello enlaza con la *inmediatez del control*, necesaria para la eficacia de su ejercicio como función parlamentaria. Así, la respuesta parlamentaria a las preguntas que están en la calle no debe hacerse esperar, porque en caso contrario pierden actualidad. Para ello, los Reglamentos de las Cámaras suelen ofrecer mecanismos para evitar el desfase temporal entre el hecho que suscita el interés y el debate en sede parlamentaria sobre el mismo (preguntas urgentes).
 - Hay que lograr un *acercamiento a la ciudadanía de los mecanismos de control*. Forma parte de la necesidad que la Institución tiene en la actualidad de abrirse a la ciudadanía, ello derivado del fenómeno creciente

de desafección hacia los políticos y la política en general, así como de la necesidad de dar transparencia y publicidad a los trabajos parlamentarios. No se trata de sustituir al Parlamento en esta función, que sólo a él compete, pero sí de enriquecer los debates parlamentarios con otras aportaciones que provienen de más allá de los muros de las sedes legislativas. Para lograr ese objetivo las redes sociales, como luego veremos, son instrumentos muy útiles, pues fomentan la interacción entre los representantes y los ciudadanos.

- Debería prestarse más atención a la *fiscalización por las Cámaras de la ejecución por el Gobierno de las decisiones parlamentarias de impulso y orientación política*, por ejemplo, de las propuestas de resolución o de las proposiciones no de ley aprobadas. Ya hay Reglamentos Parlamentarios autonómicos que contemplan fórmulas para posibilitar este control (por ejemplo, mediante la comparecencia de miembros del Gobierno en Comisión con objeto de dar cuenta del grado de cumplimiento de las mociones aprobadas por la Cámara)¹⁸.
- Finalmente, habría que facilitar a los diputados el *libre acceso a la información* que tiene el Gobierno a su disposición, para lo cual pueden ser muy útiles las TIC. Por ejemplo, mediante la creación de oficinas de control y seguimiento presupuestario conectadas *on line* y en tiempo real con los datos de ejecución presupuestaria que maneja el ejecutivo. Ello bajo la premisa de que la obtención y el manejo de información es clave para la puesta en marcha de posteriores instrumentos de control del ejecutivo.

3.2. Función legislativa

3.2.1. Técnica legislativa

La doctrina ha destacado la, a menudo, deficiente calidad de las leyes que emanan de nuestras Cámaras legislativas, en un contexto de proliferación desmesurada de las mismas y de superposición normativa constante, que induce a una falta de coherencia del ordenamiento jurídico. Al tiempo, las mismas suelen utilizar un lenguaje confuso o farragoso, lo que compromete la certeza sobre el Derecho aplicable y, por tanto, el principio constitucional de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9.3 de la CE. Por otro lado, los que participamos desde una labor técnica en el proceso de elaboración de las leyes, podemos atestiguar que a veces las mismas se hacen con prisas y con poca reflexión sobre sus efectos potenciales¹⁹.

Por tanto, reclamamos que, salvo supuestos excepcionales en los que la urgencia en la tramitación esté debidamente justificada, se preste una especial

¹⁸ Artículo 225.4 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura.

¹⁹ Vid. L. AGUILÓ LLÚCIA, «El Parlamento en el umbral del siglo XXI», cit., p. 31.

atención a los postulados básicos de la buena técnica legislativa. Igualmente relevante es estar pendientes de los cambios que sufren las iniciativas legislativas a lo largo de su tramitación, puesto que muchas veces se cuelan de forma intempestiva y a última hora enmiendas transaccionales o *in voce* que no han sido suficientemente meditadas ni supervisadas técnicamente, de forma que, a la postre y en el mejor de los casos, fuerzan las correcciones de errores, cuando no quedan insertas de forma perenne en la ley como pastiches sujetos a todo tipo de interpretaciones jurídicas.

3.2.2. *Ponencias legislativas*

La doctrina ha criticado la pérdida de utilidad de las ponencias dentro del procedimiento legislativo²⁰, pese haber coincidencia en señalar que éstas son el lugar idóneo para el análisis técnico sosegado y la transacción política sobre las materias objeto de regulación. Sin embargo, la realidad es que no aportan mucho con vistas al debate en Comisión, pervirtiéndose su función genuina de «preparar el trabajo» de aquéllas, y donde, a menudo, el papel del ponente es el de simple correa de transmisión de las instrucciones de su grupo relativas a la aceptación o no de las propuestas alternativas de las minorías. Por contra, entendemos que debería reclamarse un papel más destacado en las ponencias del diputado individual en su calidad de experto en la materia²¹.

Desde una perspectiva distinta pero interesante, se ha destacado la posibilidad de que las ponencias puedan servir de instancia ejecutora de la finalidad del Parlamento para integrar los a menudo numerosos intereses sociales presentes simultáneamente en el proceso de elaboración legislativa. A estos efectos, se plantea la posibilidad de que sea ante estos órganos parlamentarios donde se escenifique la concertación de los diversos intereses afectados por la norma, ofreciendo para ello, si fuera necesario, la intervención en régimen de publicidad de los representantes de los colectivos afectados por la norma en discusión, siempre que los ponentes lo estimasen oportuno. Igualmente, podría ser útil la previsión de la figura del «ponente general» como responsable

²⁰ Así, P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria», cit., p. 195, y L. AGUILÓ LLÚCIA, *op. cit.*, pp. 28-29, para quien las ponencias legislativas están totalmente desaprovechadas en su potencial labor de estudio de las enmiendas que se presentan a las iniciativas legislativas, de manera que sus sesiones se convierten en reuniones «... en las que se viene a dar simplemente la conformidad a la ordenación de enmiendas preparadas por el letrado correspondiente y poco más que intercambiar algunos anuncios o unos buenos propósitos de realizar transaccionales en el curso del procedimiento legislativo».

²¹ No obstante, P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, (cfr. «El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa», en *Teoría y realidad constitucional*, n.º 28, 2011, p. 235), tras preguntarse sobre qué criterio (competencia en la materia o conexión con la jerarquía del grupo parlamentario) es tenido en cuenta por éstos para designar a sus ponentes, señala que, salvo excepciones, «no sería aventurado afirmar que el segundo criterio prevalece sobre el primero».

de la orientación general del procedimiento y de la redacción final del informe, dando plena coherencia al mismo²².

3.2.3. *Evaluación legislativa ex post*

La evaluación legislativa debe ser considerada como un rol irrenunciable de los Parlamentos de nuestro tiempo, y como un signo distintivo de calidad democrática²³. Efectivamente, la intervención de los Parlamentos en el proceso legislativo no debe terminar con la aprobación de la ley y su remisión al Presidente autonómico a efectos de su promulgación y publicación. Un Parlamento responsable es aquel que evalúa los resultados de las políticas que aprueba y que llama al Gobierno para explicar en sede parlamentaria si los objetivos que justificaron la aprobación de una ley se están cumpliendo o hay desviaciones indeseables²⁴; que se dota de la información necesaria para orientar sus actuaciones futuras, para rectificar los errores producidos con conocimiento de causa, sin dejar que el ejecutivo regional asuma en exclusiva esta tarea²⁵.

Pese a todo, lo cierto es que, salvo casos anecdóticos, las experiencias de evaluación protagonizadas por los Parlamentos autonómicos españoles son inexistentes hasta la fecha, aspecto éste que debería rectificarse cuanto antes poniendo los medios adecuados para tal fin²⁶.

²² Cfr. L. LÓPEZ GUERRA, «Pluralismo y técnica normativa», en *Cuadernos de Derecho público*, n.º 29, 2006, pp. 17-18.

²³ Cfr. J. PARDO FALCÓN, «La evaluación de las leyes: consideraciones sobre sus fundamentos y posibilidades de implantación en el Estado autonómico español», en *Nuevas Políticas Públicas: Anuario multidisciplinar para la modernización de las Administraciones Públicas*, n.º 3, 2007, pp. 85-105.

²⁴ P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, *Manual de técnica legislativa*, Civitas-Thomson Reuters, 2011, pp. 73 y ss., nos recuerda cuáles son los objetivos que persigue la evaluación legislativa, que no son otros que los de necesidad, transparencia, eficacia, eficiencia y proporcionalidad de la legislación, permitiendo obtener una información útil sobre el impacto real que está provocando, mejorar su puesta en marcha y su reforma en el futuro, como vía para lograr la simplificación de la legislación existente sobre una materia e, incluso, como instrumento de control para rendir cuentas de los resultados o efectos de la ley.

²⁵ J. OSÉS ABANDO, «Evaluación legislativa: ¿Para qué sirven las leyes?», diario *El País*, edición digital del 30/9/2005. También reclama el protagonismo del Parlamento en dicha tarea E. GRECIET GARCÍA, «El Parlamento como problema y como solución», cit., p. 251.

²⁶ Cfr. J. PARDO FALCÓN, *ibidem*, p. 101. Ello pese a que, para este autor, las Comunidades Autónomas constituyen una estructura propicia para la evaluación de la actividad de sus poderes públicos y, en especial, de las leyes que aprueban sus Parlamentos. No obstante, por la vía de los hechos, vemos algún ejemplo en la buena dirección. Así, Ley 2/2013, 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias, incorpora una Disposición Transitoria Primera, sobre «Modulación del crecimiento», según la cual «El Gobierno [de Canarias] evaluará, cada tres años, la situación del sector turístico y la incidencia de la aplicación de esta ley; asimismo remitirá al Parlamento una comunicación, acompañando al informe de evaluación que incluya, en su caso, las propuestas de medidas legales o administrativas que se consideren necesarias para garantizar el cumplimiento de los fines establecidos en el artículo 3 de esta ley, sin lesión de los derechos adquiridos. Mediante decreto, previa resolución que así lo autorice del Parlamento de Canarias, adoptada tras el debate de esa comunicación, el Gobierno podrá modificar los incentivos y los límites al otorgamiento de las autorizaciones previas para la construcción de nuevas plazas de alojamientos previstos en esta ley». Por otro lado, C. J. FERNÁNDEZ CARNICERO, «La evaluación legislativa en España: posibilidades de articulación y límites constitucionales o es-

3.2.4. *Iniciativas legislativas populares*

Por último, también habría que hacer cambios en relación con las reglas que rigen la tramitación parlamentaria de *las iniciativas legislativas populares* (ILP), hoy convertidas en un mecanismo anecdótico en cuanto a sus resultados tangibles. Actualmente, las ILP están sujetas en el ámbito autonómico a un conjunto de límites que dificultan enormemente su éxito, por lo que en raras ocasiones logran convertirse en leyes, por mucho apoyo social con el que cuenten. Así, nos parecen excesivos algunos de los filtros o cautelas impuestos a las Comisiones promotoras para que un proyecto legislativo de origen popular pueda llegar a superar, siquiera, el primer trámite parlamentario de la toma en consideración.

Así, y aunque no pueden ser un sustitutivo del procedimiento legislativo ordinario, en el que son protagonistas el Gobierno y el propio Parlamento, tampoco debería parecer que estemos ante un reducto de democracia directa al que se mira con desconfianza por las Cámaras y al que se atiende por cortesía y no por el interés de aceptar planteamientos e ideas que han surgido extramuros de las mismas. Por el contrario, entendemos que las ILP poseen un potencial efecto revitalizante y enriquecedor del debate parlamentario, muchas veces recurrente y *ombliguiста*, que no debe desdeñarse. En este sentido, deberían estudiarse las propuestas de modificación normativa existentes tendentes a incrementar las posibilidades de éxito de las ILP, porque muchas veces estas iniciativas pueden servir de contrapeso o corrección a actuaciones u omisiones procedentes del ejecutivo o de las propias Cámaras, en el caso de que no sean sensibles a impulsar la aprobación de una ley en una materia que sí suscita el interés de la ciudadanía.

Entre las propuestas de mejora en este terreno podemos citar las de rebajar el número de firmas necesarias de apoyo a la iniciativa, la reducción de las materias excluidas, o el derecho de la Comisión promotora a defender el texto en el Pleno²⁷ y, si la iniciativa es tomada en consideración, en la Comisión²⁸.

tatutarios», en F. PAU I VALL y J. PARDO FALCÓN, *La evaluación legislativa de las leyes, XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, 2006, p. 165, apuesta por la creación de un Observatorio de Técnica y Evaluación Legislativa como punto de encuentro interactivo, y un sistema de evaluación flexible y permanente, configurado de modo descentralizado, con dos niveles, el estatal y el autonómico, para el seguimiento del proceso de elaboración de la legislación respectiva del Estado y las Comunidades Autónomas.

²⁷ Podemos mencionar la propuesta contenida en el programa electoral con el que el PSOE concurrió a las elecciones generales de 2011, con el objeto de que los ciudadanos pudieran intervenir en el Pleno del Congreso de los Diputados en defensa de una ILP (conocida como «Esaño 351»). Con la misma se pretendía superar la situación actual, ya que sólo está previsto que intervengan en el Pleno de la Cámara baja, además de los diputados, los parlamentarios autonómicos para defender iniciativas que procedan de las Cámaras de sus respectivas regiones. Vid. diario *El País*, edición digital del 14/8/2011.

²⁸ Cfr. J. OSÉS ABANDO, «Por un Parlamento útil», diario *El País*, edición digital del 22/4/2013. En este sentido, debemos señalar que la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, del Parlamento de Andalucía modificó la anterior ley de iniciativa legislativa popular de 1988 para remitir al Reglamento de la Cámara la regulación del procedimiento para articular la participación de los promotores de una

Incluso, por qué no, garantizando el paso a Comisión (salvando el trámite de toma en consideración) para aquellas iniciativas que vengan avaladas por un masivo apoyo popular. Finalmente, también se ha puesto de manifiesto que las nuevas tecnologías podrían acabar con el proceso casi artesanal de recogida de firmas, a partir de la utilización de la firma electrónica²⁹.

IV. MEJORAR LA AGILIDAD EN EL FUNCIONAMIENTO DEL PARLAMENTO

Otras de las críticas recurrentes que sufren nuestros Parlamentos es que los procedimientos que en los mismos se desarrollan son lentos y, a menudo, excesivamente rígidos, por lo que se reclama la introducción de elementos de flexibilidad y de celeridad, tanto en lo que a la función de control político del ejecutivo como a la legislativa se refiere³⁰.

A la primera de esas funciones ya nos hemos referido en otro apartado, destacando la necesidad de que el Parlamento acompase su labor de control político con los problemas sociales que están en cada momento en la calle, de manera que no vaya a remolque de los mismos, priorizando la inclusión en los órdenes del día de los asuntos más relevantes y buscando la complicidad de los medios de comunicación en la difusión de los debates parlamentarios y de las resoluciones aprobadas en los mismos.

En lo referente a la función legislativa, no estamos tan de acuerdo en relación con la lentitud que a menudo se achaca al proceso de aprobación de las leyes, más bien al contrario. Como ya hemos señalado, a veces lo criticable es, precisamente, la precipitación con la que el legislador aborda la elaboración de ciertas leyes y la poca reflexión sobre sus efectos o la escasa preocupación sobre su buena calidad técnica.

En este sentido, no debemos olvidar que los Reglamentos Parlamentarios han establecido procedimientos legislativos especiales cuyo objetivo es, precisamente, lograr una mayor celeridad en el desarrollo de dicho *íter*, sin merma del debate y de la confrontación de posiciones mayoritarias y minoritarias propias de un Parlamento democrático.

A nuestro juicio, aquí debemos encontrar el equilibrio entre la necesidad de no petrificar las normas que regulan los trámites parlamentarios, pero sin caer

iniciativa de esta naturaleza en el trámite plenario de defensa de la iniciativa, así como en el sucesivo trámite en la Comisión.

²⁹ Cfr. J. TUDELA ARANDA, «Parlamento y nuevas tecnologías», en F. PAU Y VALL (coord.), *El Parlamento del siglo XII. VIII Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*, Tecnos, 2002, pp. 128-129.

³⁰ Así L. AGUILÓ LÚCIA, «El Parlamento en el umbral del siglo XXI», cit., p. 25, aboga por aumentar la agilidad del funcionamiento de las Cámaras. Y pone como ejemplo el concepto de «año parlamentario», dividido en períodos de sesiones y, por tanto, de los períodos inhábiles, como un modelo caduco, falto de sentido en Parlamentos fuertemente profesionalizados como son los actuales, lo que provoca una mala imagen de la institución.

en el revisionismo permanente de las mismas. En este sentido, resultará conveniente la exploración de fórmulas innovadoras presentes en otras Cámaras legislativas que puede tener sentido importar con el objeto de revitalizar la labor parlamentaria, tales como las preguntas de iniciativa popular, los mecanismos de evaluación de la acción de impulso del Gobierno, o las audiencias ciudadanas en los procedimientos legislativos.

Por otro lado, los que seguimos el día a día de nuestros Parlamentos llegamos a la conclusión de que a menudo los debates parlamentarios se caracterizan por su repetitividad y recurrencia en los temas, así como por la previsibilidad en las respuestas. Para cambiar esta tendencia y aumentar la riqueza de dichos debates cabe estudiar ciertas medidas, tales como dar mayor protagonismo al diputado individual, la priorización en la confección de los órdenes del día de las sesiones de las iniciativas más actuales o de mayor relevancia social, descargando en la medida de lo posible los Plenos, que suelen resultar demasiado tediosos, por lo extenso de los asuntos que a los mismos se llevan, y derivando a las Comisiones los asuntos de alcance sectorial o más técnicos, donde podrían tener más juego los diputados³¹.

Por último, qué duda cabe, la agilidad en el funcionamiento de un Parlamento va a depender también, en buena medida, de la profesionalidad y especialización de los integrantes de la Administración parlamentaria. En este sentido, los procesos de informatización y apertura a las nuevas tecnologías aplicados a los servicios parlamentarios deberían coadyuvar en el objetivo de dar respuesta adecuada a la demanda de agilidad que hoy se dirige hacia nuestras Asambleas.

V. LAS TIC EN LA VIDA PARLAMENTARIA

Desgraciadamente, corren malos tiempos para la política; la ciudadanía tiene en su punto de mira a los políticos quienes, según se señala en el *Barómetro del CIS* del pasado mes abril 2013, son claramente suspendidos y donde, además, se sitúa a los partidos políticos, a veces de forma injustificada, otras con cierta justificación, como el tercer problema tras el paro y la economía³².

Ante este panorama la pregunta que nos hacemos es si las herramientas que ofrecen las TIC pueden contribuir a cambiar esta tendencia de descrédito permanente de la política y, con ella, de los modelos tradicionales en los que se sustenta el Estado democrático representativo, basado en el papel predominante de los partidos como cauces de participación política, haciendo ser a las Instituciones parlamentarias más *transparentes* y más *cercanas* a los ciudada-

³¹ En este sentido, nos parece una buena medida la posibilidad, contemplada en el Reglamento del Parlamento de Canarias (arts. 166-169) desde su última modificación en 2009, de sustanciar interpellaciones en Comisión.

³² http://www.cis.es/cis/opencms/ES/NoticiasNovedades/InfoCIS/2013/Documentacion_2984.html

nos, y *permitiendo explicar mejor* qué hacen y por qué. Evidentemente, de la encrucijada en la que nos encontramos no nos van sacar sólo las TIC, pero sí pensamos que la utilización de las mismas por los Parlamentos y sus miembros es hoy imprescindible, y que hay determinados ámbitos de actuación en los que las mejoras pueden ser relevantes.

La revolución tecnológica de la sociedad del conocimiento es un signo distintivo de nuestro tiempo³³. Por eso se dice que vivimos en una *Sociedad-red* o Sociedad de la información, basada en el desarrollo y la universalización en el acceso a las nuevas tecnologías de la información por parte de capas de la población cada vez mayores. Incluso, empieza a sostenerse con fuerza que el acceso a las TIC debería ser considerado como un verdadero derecho fundamental³⁴.

Las consecuencias de ese proceso, en lo que nos interesa aquí son, por un lado, la multiplicación exponencial de la capacidad de acceso a la información, también la parlamentaria, donde internet tiene casi todo el protagonismo, al ser el medio en el que se desarrollan las *web* corporativas (como elementos de divulgación e imagen de las respectivas Cámaras³⁵), los canales parlamentarios de televisión o las redes sociales (*Twitter* o *Facebook*, entre otras), que permiten una comunicación directa, sin intermediarios, y en tiempo real entre el diputado y el ciudadano. Y, como consecuencia de lo anterior, se ha producido un reforzamiento de las relaciones entre diversas comunidades sociales gracias a los nuevos medios tecnológicos, en especial internet. Estas comunidades organizadas e interconectadas en torno a estos medios tecnológicos han ganado en capacidad de acción y en influencia sobre las políticas públicas, y reclaman ser oídas y tenidas en cuenta en el diseño e implantación de las mismas. Así, y con independencia del resultado final de ese proceso, aspecto éste polémico, lo cierto es que estamos viviendo una nueva fase en la sempiterna transformación de los Parlamentos a un entorno cambiante, que se proyecta en la necesidad de adaptación de las instituciones parlamentarias a una nueva cultura imperante, que les exige utilizar los instrumentos de interacción con el ciudadano y de comunicación bidireccional propios de lo que se viene en llamar el *Parlamento 2.0*.

En definitiva, los Parlamentos contemporáneos deben ser conscientes de que se habría instalado entre nosotros una *cultura participativa* (entendida como la participación continua de los ciudadanos en el proceso de toma de

³³ Un desarrollo ampliado de las ideas contenidas en este epígrafe del trabajo puede verse en la excelente monografía de J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, cit. Igualmente, resulta conveniente la lectura de E. GRECIET GARCÍA, «El Parlamento como problema y como solución», cit., pp. 235-298.

³⁴ Sobre este tema, nos remitimos a nuestro trabajo «El acceso ciudadano a las nuevas tecnologías de la información en los Estatutos de Autonomía reformados: ¿un nuevo derecho social?», en J.L. CASCAJO CASTRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA y V. NAVARRO MARCHANTE (coord.), *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 837-849.

³⁵ Sensible a esa importancia de las *web* institucionales parlamentarias, la Unión Interparlamentaria (UIP) publicó en 2009 sus *Directrices para sitios web parlamentarios*, hoy convertidas en un auténtico referente en la materia (accesible en: <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>).

decisiones), que se abre paso en torno a dos frentes: *a)* uno *institucionalizado o formalizado* con mecanismos expresamente previstos en los Reglamentos Parlamentarios, tales como las preguntas de iniciativa ciudadana, el derecho de petición, la audiencia de colectivos sociales representativos en el proceso legislativo, la presencia de miembros de las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares a lo largo de su tramitación, etc.; y *b)* otro *no formalizado* (o, al menos, no todavía) con apoyo en las TIC: referéndum cibernético, los *blogs*, *chat*, listas de correo con información parlamentaria, presencia en foros, comunicación parlamentaria adaptada a los nuevos tiempos, etc.

Dentro del contexto señalado, los Parlamentos actuales deben adoptar un nuevo enfoque basado en los siguientes pilares: el *acercamiento* al ciudadano, la *transparencia* del proceso de toma de decisiones, y una mayor *sensibilidad* social en la detección de las necesidades sociales de cada momento. A nuestro juicio, tres son las herramientas que pueden valer para conseguir los objetivos señalados que, aunque pueden analizarse por separado, ciertamente están interrelacionadas entre sí de manera evidente.

5.1. El Parlamento 2.0

Es aquél que trata de buscar las fórmulas que permitan una *interacción* entre los representantes y los representados/ciudadanos, aprovechando las posibilidades de las nuevas tecnologías, fomentando con ello la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas.

En nuestro país, y pese a que hay experiencias interesantes puestas en marcha, parece haber conciencia de que todavía existe un grado de aproximación deficiente de los Parlamentos autonómicos al concepto 2.0 y que, por ende, queda mucho camino por andar³⁶. En todo caso, nos vamos a referir a continuación a algunas de las más interesantes que se dan en ámbito de las Cámaras legislativas regionales³⁷.

³⁶ Vid. E. CAMPOS, «España, lejos del Parlamento 2.0» (http://www.siliconnews.es/2008/06/27/espana_lejos_del_parlamento_2_0/), para quien, a partir de las conclusiones del informe *World e-Parliament Report 2008* publicado por la Unión Interparlamentaria (UIP), tras llevar a cabo una consulta a 105 cámaras de 89 países con el fin de evaluar los potenciales beneficios de la tecnología y establecer objetivos y prioridades para la explotación de las TIC, puede resaltarse que las asambleas españolas se interesan en las nuevas tecnologías, pero no sacan partido a todas las ventajas que la web 2.0 les posibilitaría en su comunicación con los ciudadanos, con lo que concluye, los Parlamentos españoles muestran un comportamiento errático en esta materia. De este modo, sólo los formularios de contacto y el correo electrónico constituyen las herramientas de interacción más frecuentes de las asambleas estatales, seguidos por los foros de discusión y las *weblogs* de los parlamentarios. Por contra, ningún Parlamento utiliza su sede virtual para realizar consultas a los ciudadanos utilizando las encuestas *online*, y los chats son muy minoritarios. En el polo opuesto se situaría el Parlamento Europeo, que utiliza *Facebook*, *Twitter*, *Flickr*, *LinkedIn*, *FourSquare*, *Tumblr*, *Pinterest*, *Youtube* y *Spotify* para desarrollar su conversación con los representados (vid. http://www.europarl.es/view/es/Parlamento_Europeo_20.html).

³⁷ Vid. M. ÁNGEL GONZALO, «Participación en el Parlamento», publicado el 12/2/2013 en <http://sesiondecontrol.com/autor/miguelangelgonzalo/>, donde examina las experiencias recientes de los

- a) En primer lugar, existe un grupo de Asambleas legislativas que han rediseñado sus respectivas *webs* institucionales con el objeto de ofrecer a los internautas que acceden a ellas la posibilidad de entablar un diálogo virtual con la Cámara, amén de simplificar el acceso a los diversos medios o herramientas que aquéllas tienen a su disposición para conocer la actividad desarrollada por los diputados. Así, por ejemplo el Parlamento de Navarra³⁸ o el de Cataluña³⁹ ha optado por herramientas de este tipo.
- b) Igualmente, podemos destacar la existencia de plataformas de participación ciudadana *on line*, tales como la del Parlamento vasco «ADI» (*Aporta, Debate, Influye*)⁴⁰, que permitió a los ciudadanos de Euskadi hacer sus aportaciones durante la pasada legislatura en relación con diversos proyectos legislativos⁴¹. Con la misma filosofía, destaca la experiencia «Legisla con nosotros» del Parlamento de Galicia⁴², que permite a los ciudadanos gallegos opinar sobre las proposiciones de ley que se encuentran en tramitación en la Cámara, así como sobre otros temas de interés, opiniones que quedan reflejadas en la *web* y visibles para cualquiera que acceda a la plataforma. Finalmente, en el Parlamento de Cantabria se puso en marcha a comienzos de este año la experiencia «Parlamento abierto», donde se somete a debate los proyectos de ley seleccionados por la Cámara, de forma que los ciudadanos pueden hacer sus contribuciones, comentarios o sugerencias⁴³.

A nuestro juicio, estas iniciativas son muy loables, y van en la línea a abrir nuevas vías de participación que se unen a las que formalmente reconocen a los

Parlamentos vasco, gallego y cántabro para involucrar a la sociedad en los procedimientos parlamentarios, fomentando su participación. Vid., igualmente, D. ÁLVAREZ, «Parlamentos regionales online» (accesible en <http://sesiondecontrol.com/actualidad/nacional/los-autonomicos-en-internet/>).

³⁸ <http://www.parlamentonavarra20.es/>.

³⁹ <http://www.parlament.cat/web/serveis/parlament-20>.

⁴⁰ <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/>. El *microsite* funciona como una herramienta para que cualquier persona pueda desarrollar su idea y que el resto la lean, voten a través de la página y de las redes sociales vinculadas.

⁴¹ Según expone M. ÁNGEL GONZALO, «Participación en el Parlamento», cit., durante la pasada legislatura en la que estuvo activo se sometieron a debate cuatro proyectos de ley: Proyecto de Ley Municipal (41 aportaciones), Proyecto de Ley de Juventud (45 aportaciones), Proyecto de Ley de lucha contra el dopaje en el deporte (54 aportaciones) y Proyecto de Ley de cambio climático (118 aportaciones), y una vez terminó el tiempo en el que el foro estuvo abierto, se envió un informe a los grupos parlamentarios que podían hacer suyas las propuestas recogidas.

⁴² <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/contenidogal/ParticipacionCidada/default.aspx>.

⁴³ Otras experiencias en el ámbito de los Parlamentos autonómicos españoles que deben resaltar son las siguientes: el Parlamento de Andalucía con la plataforma «Parlamento abierto» (<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/destacadosparlamentoabierto.do>); la Asamblea de Extremadura con «Ciudadanía y Parlamento» (<http://www.asambleaex.es/pagina-4>); el Parlamento de Canarias con la iniciativa «El Presidente responde» (<http://www.parcn.es/preguntas/index.py>); las Cortes de Aragón, con el espacio de participación ciudadana abierto en su web institucional (http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1); y la Asamblea de Madrid, con la iniciativa «Asamblea abierta» (<http://www.asambleamadrid.es/AsambleaDeMadrid/ES/AsambleaAbierta/AreaParticipacion/EntrevistasDigitales/>).

ciudadanos los Reglamentos Parlamentarios (preguntas ciudadanas, participación como expertos en Ponencias, iniciativas legislativas populares, derecho de petición ante la Cámara). Ocurre, sin embargo, que lo incipiente de estas experiencias, y unido a los bajos niveles de participación apreciados hasta la fecha, obligan a reflexionar sobre cuáles deben ser las líneas maestras sobre las que consolidarlas, todo ello con vistas a que sean instrumentos participativos que se utilicen realmente, y que no caigan en desuso o simplemente den lugar a un titular de prensa con el que marcarse un tanto de modernidad mal entendida, defraudando las expectativas de los que aspiran a ser oídos⁴⁴.

Para conseguirlo, estimamos que dichas experiencias deberían estar presididas por unas notas características, entre las que destacan las siguientes⁴⁵:

- En primer lugar, debería existir un equilibrio entre la cantidad de las aportaciones y su calidad. Para ello, debería elaborarse una guía de uso de los foros de participación donde se fijen unas directrices para acceder a los mismos, por supuesto, previo registro del interviniente y garantizando la no existencia de insultos, amenazas o cualquier tipo de comentario inadecuado; además, se tratará siempre de foros monitorizados y moderados.
- Por otro lado, debería realizarse por parte de cada Institución parlamentaria una campaña de divulgación sobre la existencia de estas plataformas e, incluso, aportar explicaciones para aquellos ciudadanos que puedan tener dificultades con la utilización de estas tecnologías, siempre pensando en salvar una posible *brecha digital* y garantizando la igualdad de oportunidades entre todos.
- Igualmente, sería muy interesante que los grupos parlamentarios debieran informar públicamente en aquellos casos en que hayan asumido una recomendación y sugerencia que proceda de los debates participativos desarrollados *on line*, de forma que así se dejara constancia con posterioridad en el debate parlamentario.

⁴⁴ Para M. ÁNGEL GONZALO, «Participación en el Parlamento», cit., uno de los puntos clave para valorar todas las iniciativas de participación es el número de aportes. Para aquél, no parece que los resultados sean cuantitativamente muy significativos aunque cualitativamente, sin duda, suponen una apuesta de la institución por abrirse. Igualmente, para este autor, habría que reflexionar sobre las razones por las que el enorme descontento ciudadano no se transforma en una participación masiva en estos cauces, y verificar si las relativamente bajas tasas de participación en los foros abiertos a tal efecto se hubieran visto incrementadas si los participantes hubieran tenido un «feedback» rápido en sus comentarios por parte de los diputados. A su juicio, y aunque es una hipótesis que habría que verificar con un trabajo de campo, es posible que una motivación fuerte de un ciudadano para entrar en un foro *web* o en cualquier otro proyecto de participación sea la posibilidad de interactuar en directo con sus representantes como lo puede hacer en Twitter, por ejemplo.

⁴⁵ Cfr. M. ÁNGEL GONZALO, «Participación en el Parlamento», cit., las cuales compartimos plenamente. Para este autor, la situación de desconfianza existente hacia los políticos sólo podrá vencerse si hay sinceridad y convencimiento dentro de la institución sobre las bondades de poner en marcha estos mecanismos, pues, en caso contrario, el resultado puede ser contraproducente, por desilusionante.

- Por último, pero no menos importante, las Cámaras deben evaluar *ex post facto* los resultados de esta participación virtual y sacar sus conclusiones, teniendo en cuenta los siguientes parámetros: la frecuencia de la participación *on line*, la extensión de los mensajes, la extensión del número de usuarios participantes, las aportaciones en los mensajes de otros documentos añadidos, etc.

Ahora bien, debemos ser conscientes de que abrir los procesos parlamentarios (en especial, el normativo, pero también el puramente deliberativo) a la ciudadanía conlleva sus riesgos. Así, hay quien destaca que aquélla en general ni está interesada en participar en la elaboración de las leyes, ni estaría capacitada para hacer contribuciones relevantes a los debates que tienen lugar en las Cámaras. Igualmente, se señala que las experiencias que ya se han puesto en marcha en algunos Parlamentos de Comunidades Autónomas a la hora de elaborar leyes revelan que los índices de participación son muy bajos y que las propuestas que se reciben suelen proceder de los mismos sectores⁴⁶.

5.2. La transparencia parlamentaria

La actividad del Parlamento no sólo debe estar abierta a la participación ciudadana a través de las herramientas que hemos analizado, sino que las TIC también ofrecen la posibilidad de transparentar la gestión propia de los asuntos parlamentarios, lo cual entronca con un concepto más amplio, que es el de «Gobierno abierto»⁴⁷, y enlaza con experiencias legislativas tanto autonómicas como estatal (Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno)⁴⁸.

⁴⁶ Cfr. <http://www.jotacelada.com/search?updated-min=2013-01-01T00:00:00%2B01:00&updated-max=2014-01-01T00:00:00%2B01:00&max-results=1>.

⁴⁷ Vid. C. CALDERÓN AVELLANEDA, «¿Qué es el Gobierno abierto?, en *Cuadernos de comunicación Evoca* n.º 4 sobre «Comunicación Política 2.0», pp. 5 y ss. (accesible en <http://www.evocaimagen.com/cuadernos/cuadernos4.pdf>), para quien cuando hablamos de gobierno abierto, «... en esencia nos estamos refiriendo a la evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio del derecho de sufragio cada cuatro años». Igualmente, a su juicio, una Administración, para integrarse en la idea de gobierno abierto, debe estar dispuesta a realizar una serie de cambios: *a) cultural* (entendiendo que su objetivo fundamental es servir a los ciudadanos, que deben ser el centro de su gestión); *b) en los procesos* (todo proceso administrativo que colisione con aquella idea esencial debe ser eliminado o cambiado); *c) en la propia organización administrativa* (buscando siempre la eficiencia, para lo cual destaca el modelo en red, orientado a la consecución de unos resultados predefinidos); y *d) en la formas de relación* con el ciudadano, con prevalencia de los medios *on line*.

⁴⁸ Sobre el particular, vid. C. I. VELASCO RICO, «Análisis en clave competencial sobre el proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno», en *Revista d'estudis autonòmics i federals*, n.º 17, 2013, pp. 279-328.

En este sentido, debemos destacar los objetivos contenidos en la *Declaración sobre transparencia parlamentaria*⁴⁹, documento comprensivo de 44 puntos elaborados por diversas organizaciones civiles de monitorización parlamentaria (PMO), cuyo objetivo es incrementar el compromiso de apertura de los Parlamentos e implicar a la ciudadanía en el trabajo de estas instituciones, y donde se establecen los principios que debería seguir cualquier Parlamento que quiera abrirse a la ciudadanía, tales como ofrecer la máxima información posible de forma accesible, reutilizable y comprensible; facilitar que las personas puedan interactuar con la institución; informar de las leyes que se tramitan e implicar a la ciudadanía en el proceso; publicar la documentación en formatos abiertos para que cualquiera pueda trabajar con ellos, etc⁵⁰.

5.3. Una nueva comunicación parlamentaria en internet

Finalmente, el Parlamento de nuestro tiempo debe hacer pedagogía, lo vemos resaltando; es decir, tiene que explicar qué hace y por qué, reclamando su espacio como centro de los grandes debates sociales. El Parlamento necesita canalizar sus propuestas ante la opinión pública y, aparte de los instrumentos de comunicación propios (*web*, canales parlamentarios), necesita apoyarse en la prensa, radio y televisión. En este sentido, es cierto que la publicidad tradicional parlamentaria (vía Boletín Oficial de la Cámara) es hoy un medio insuficiente por sí mismo, puesto que el ciudadano busca *interactuar* con aquél, debatiendo y aportando. Por eso, la comunicación parlamentaria de nuestro tiempo habría de presentar unos caracteres propios, como son la reciprocidad y la bilateralidad, en cuanto que debe ofrecer a la ciudadanía la posibilidad de *feedback*, esto es, de contribuir a la elaboración de políticas públicas, con

⁴⁹ La *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* se dio a conocer el 15 de septiembre de 2012 (puede consultarse en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>), y es un llamado a los parlamentos nacionales, sub-nacionales e internacionales por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMO's por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo. El resultado a esperar es que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, logre instituciones más representativas y una sociedad más democrática. Así, en su Preámbulo se destaca que «... el inicio de la era digital ha alterado fundamentalmente el contexto para el uso público de la información ciudadana y las expectativas de los ciudadanos para el buen gobierno, y que la tecnología emergente está potenciando el análisis y la reutilización de la información parlamentaria con una enorme promesa de construir conocimiento compartido e informar a la democracia representativa».

⁵⁰ A dicha Declaración se ha adherido el Parlamento de Andalucía a través de una Declaración Institucional (13/12/2012). Asimismo, y como ejemplo, podemos señalar que por voluntad de la Mesa de las Cortes de Aragón, la sede electrónica de ésta ha abierto una sección dedicada a la transparencia bajo las directrices de los contenidos fijados por la Unión Interparlamentaria (UIP), haciendo suya la necesidad de dotar de transparencia a la Institución legislativa con el objetivo de difundir y permitir el acceso a la información acerca de la gestión parlamentaria y de las actividades de los diputados, fortalecer el ejercicio de las funciones parlamentarias, poner a disposición de los ciudadanos la información y conocimientos necesarios para participar de manera informada, demandar la rendición de cuentas y, finalmente, reducir la distancia entre los representantes y los ciudadanos (<http://www.cortesaragon.es/Transparencia.936.0.html>).

posibilidad de pedir informaciones y opiniones sobre asuntos específicos⁵¹. Se trata, pues, de una comunicación *dinámica*, que supera el enfoque tradicional puramente estático de las notas de prensa como medio de difusión de lo que hace la Cámara⁵².

Para esta finalidad, las TIC ofrecen unos instrumentos muy válidos: desde las *webs* institucionales, cada vez más completas en sus contenidos, amigables y accesibles, hasta la retransmisión en vivo de las sesiones parlamentarias, pasando por la apertura de espacios para el debate de la clase política con los ciudadanos sobre los temas de actualidad (a través de encuestas de opinión o de foros para el debate). Ahora bien, dicha información debe ofrecerse por la institución según el principio de la «informability», esto es, debe ser accesible al mayor número de personas posible, para lo cual se necesita que la información se actualice en un tiempo razonable, que esté organizada en función de los intereses del público, y que esté adaptada a éste⁵³.

Además, cobra relieve el hecho de que la utilización de los medios sociales de Internet (especialmente, las redes sociales) tiene cada vez una mayor importancia e influencia para los políticos y los ciudadanos⁵⁴. Efectivamente, los *medios sociales*, entendidos como un conjunto de instrumentos basados en internet para entrar en contacto con otros sujetos (ciudadanos y entidades⁵⁵), constituyen hoy día herramientas imprescindibles para la comunicación de las

⁵¹ Vid. R. RUBIO, «La comunicación *on line* en los Parlamentos», en *Revista El Molinillo de ACOP (Asociación de Comunicación Política)*, n.º 51, 2013, pp. 4 y ss. (accesible en http://issuu.com/compolitica/docs/el_molinillo_num_51_febrero_2013/36).

⁵² Como nos recuerda D. UREÑA, «Decálogo para un candidato 2.0», en *Cuadernos de comunicación Evoca*, n.º 4, sobre «Comunicación Política 2.0», pp. 31 y ss. (accesible en <http://www.evocaimagen.com/cuadernos/cuadernos4.pdf>), «la comunicación política ha sido tradicionalmente unidireccional. El partido decidía un mensaje que trasladaba a los votantes a través de diferentes soportes: televisión, radio, prensa, vallas, etc. El ciudadano recibía dicho mensaje y actuaba o no en consecuencia. Pero ahí terminaba el proceso. Ahora, las reglas del juego han cambiado. La comunicación se rige por un sistema bidireccional, donde el concepto clave es la conversación». En la misma línea, R. RUBIO, «Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria», en *Cuadernos de comunicación Evoca*, n.º 4, sobre «Comunicación Política 2.0», pp. 25-26 (accesible en <http://www.evocaimagen.com/cuadernos/cuadernos4.pdf>), «la información de los parlamentos debería ir más allá de la transmisión unidireccional y centralizada de información, para convertirse en una información adaptada en función de los intereses de cada uno, con cierto grado de personalización y abierta al diálogo. El objetivo es establecer canales de comunicación directa con los ciudadanos, para que estos puedan recibir personalmente la información y puedan expresar su opinión o solicitar una respuesta».

⁵³ Vid. R. RUBIO, «Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria», en *Parlamento 2.0*, p. 5 (accesible en <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/parlamentosconectadoscuadernosevoca.pdf>).

⁵⁴ A modo de ejemplo, podemos señalar que, en el ámbito de la política catalana, según una investigación del profesor de Ciencias de la Comunicación de la Universidad Abat Oliba (UAO-CEU) de Barcelona, MARC PERELLÓ, de los 135 diputados y diputadas de Cataluña el 86 % tienen cuenta en Twitter, el 73 % en Facebook, e incluso un 36 % tienen blog, cifras que, por otro lado, están en sintonía con la ciudadanía, dado que un 76 % de los catalanes se conectan a diario a Internet y un 52 % son muy activos las redes sociales (vid. <http://www.abc.es/agencias/noticia.asp?noticia=1437265>).

⁵⁵ Según A. WILLIAMSON, *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos*, UIMP, 2013, pp. 9-10, (accesible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013ES.pdf>), los medios sociales de comunicación son un abanico de estilos, aplicaciones y herramientas, entre los que destacan las siguientes categorías o tipos: sitios de redes sociales (p. ej., Facebook o Google+); microblogs (Twitter); sitios web para el intercambio de videos o fotografías (Youtube o

Cámaras parlamentarias con los ciudadanos y para interactuar con los mismos (por ejemplo, abriendo foros de debate en torno a la elaboración de una ley), promoviendo el conocimiento de la Institución y fomentando la transparencia.

Hay estudios que han analizado la cuestión, respecto a la utilización de cuentas institucionales de *Twitter*, aportando datos muy significativos y demostrando su uso cada vez más generalizado⁵⁶. En relación con esta cuestión, debemos señalar que recientemente la UIP ha publicado un informe sobre la utilización de las redes sociales por los Parlamentos⁵⁷, en el que se parte de una idea básica: *no se puede esperar a que la gente acuda al Parlamento, sino que se debe ir allí donde ésta se encuentre*.

Ahora bien, si la utilización de estos medios de comunicación social por los Parlamentos tiene sus *ventajas*, también tiene sus *inconvenientes*. Entre las primeras, crear espacios para el diálogo; provocar el acercamiento hacia el público; generar confianza y credibilidad en la Institución; fomentar una mayor transparencia; reducir los tiempos en obtener y difundir información; y ofrecer la posibilidad de seguir en tiempo real lo que aquélla hace. Pero, como hemos dicho, también se debe ser consciente de que presenta una serie de peligros, ya que su estilo y protocolo de utilización son distintos a otros medios (en especial, dado que, a diferencia de una publicación en la *web* institucional clásica, aquí no se tiene el control sobre la información, salvo en el primer eslabón). Así, se expone el prestigio de la Cámara si no hay autenticidad, honestidad y transparencia, y es muy importante saber apreciar el interés que la información a difundir va a tener para la audiencia, y no tanto para la propia Institución, lo cual es difícil de hacer *a priori*, con lo que no hay garantías de que se fomentará el *feed-back* que se persigue⁵⁸.

VI. OTROS ÁMBITOS DE MEJORA POTENCIAL

6.1. Más trabajo en red

En un mundo globalizado, parece innecesario justificar la necesidad de potenciar la cooperación entre los distintos Parlamentos, buscando sinergias, aprendiendo de experiencias ajenas o divulgando las propias⁵⁹. Los ámbitos

Flickr); blogs; wikis (espacios de coparticipación en línea); foros, mesas o grupos de debate; mensajes instantáneos (SMS) y ubicación geoespacial.

⁵⁶ Cfr. «Parlamentos y Redes Sociales. Infografía de Twitter (enero 2012)» (accesible en <http://www.jotacelada.com/2012/01/parlamentos-y-redes-sociales-infografia.html>).

⁵⁷ Cfr. A. WILLIAMSON, *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos*, cit. (accesible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013ES.pdf>).

⁵⁸ Vid. A. WILLIAMSON, *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos*, cit., p. 9.

⁵⁹ Vid. J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, cit., pp. 262 y ss. Igualmente, E. GRECIET GARCÍA, «El Parlamento como problema y como solución»,

para esta colaboración son varios. A nivel regional, entre Parlamentos autonómicos, pero también de éstos con las Cortes Generales, o de los mismos con sus homólogos regionales europeos, en el marco de la CALRE. Sin embargo, hoy en día los resultados no son excesivos en este campo, por lo que nos parece necesaria más puesta en común⁶⁰.

Con todo, podemos citar algunos ejemplos de colaboración que marcan una línea de acción que debería continuarse y potenciarse. Así, en el marco de la COPREPA se impulsó la elaboración de un modelo de «ficha de subsidiariedad» que está sirviendo de referencia a los distintos Parlamentos autonómicos para cumplir con las posibilidades que ofrece el Protocolo n.º 2, anejo al Tratado de Lisboa, con el objeto de controlar la adecuación de las propuestas de legislación europea a las exigencias impuestas por el principio de subsidiariedad⁶¹. También, en otro ámbito material, destacamos la existencia de la *Red_Parlamenta*⁶² como una herramienta de información muy útil para las Cámaras regionales españolas.

Quedan, no obstante, campos interesantes para explorar de forma colaborativa, tanto en materia de función pública parlamentaria —especialmente, fomentando la movilidad del personal de las distintas Asambleas— como en el desarrollo de herramientas informáticas comunes, lo cual se traduciría en un indudable ahorro⁶³.

Finalmente, y aunque haya que esperarse para ver sus resultados, nos parece plausible la decisión tomada definitivamente por CALRE en su reunión de

cit., pp. 281 y ss.

⁶⁰ Ello ha sido resaltado como recomendación en la *Declaración sobre transparencia parlamentaria* a la que ya nos hemos referido. Así, en el punto 8.º, sobre «Intercambio de buenas prácticas», se propone por sus firmantes que el Parlamento participe activamente en el intercambio de buenas prácticas a nivel internacional y regional, con otros parlamentos y con las organizaciones de la sociedad civil, con el objetivo de aumentar la transparencia de la información parlamentaria, mejorar el uso de tecnologías de la información y comunicación, y fortalecer la adhesión a los principios democráticos.

⁶¹ *Vid.* al respecto. C. RUBIO DEL VAL, «El control de la subsidiariedad por los Parlamentos autonómicos: la participación de las Cortes de Aragón en el sistema de alerta temprana», en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 4, 2012, pp. 102-103.

⁶² La *Red_Parlamenta* constituye un sistema integral de intercambio de información entre los Parlamentos autonómicos españoles, diseñado y mantenido, en sus orígenes, por los Servicios documentales de los mismos. Recientemente, en la reunión de la COPREPA de 2011, se decidió utilizar dicha plataforma como instrumento de intercambio de informaciones parlamentarias en el seno de la misma.

⁶³ No obstante, parece que ambas cuestiones están en la agenda de la Conferencia. Así, en la Declaración de la COPREPA del año 2012 se disponía, por un lado, el interés en «profundizar en los instrumentos de intercambio de información parlamentaria. Compartir experiencias y buenas prácticas es garantía de un servicio público de calidad y en continua actualización. En este sentido, debemos potenciar las actuales plataformas de intercambio de este tipo de información» (punto 4.º); y, por otro lado, se hacía referencia a la necesidad de «fomentar la aprobación de convenios que permitan la movilidad entre el personal al servicio de los parlamentos territoriales. Esta movilidad introducirá dinamismo y comparará visiones, fortaleciéndose la labor de nuestras instituciones» (punto 5.º). En la misma línea *vid.* J. A. MARTÍNEZ CORRAL y F. J. VISIEDO MAZÓN, «El régimen del personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación», en *Corts, Anuario de Derecho parlamentario*, n.º 22, 2009, pp. 166 y ss., quienes han propuesto la creación de una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias.

Mérida a finales de 2012 de avanzar en la institucionalización de un órgano de coordinación entre los Presidentes de las Comisiones de Asuntos Europeos o similares de los distintos Parlamentos Regionales de aquélla. Esta idea, ya expuesta en la Declaración de L'Aquila (Italia) de 2011, está ahora comenzando a desarrollarse y a dar sus primeros pasos y queda por ver cómo se pone en marcha, pero parece una vía útil para trabajar conjuntamente en la defensa de la subsidiariedad en dos sentidos: por un lado, para seleccionar las propuestas legislativas europeas más relevantes desde una perspectiva material y en una fase tempranísima de su tramitación al objeto de realizar de forma centralizada su traslado a los Parlamentos que forman parte de CALRE; y, en segundo lugar, para, llegado el caso, aglutinar desde ese órgano de coordinación la emisión de un parecer común de todos o una parte de los Parlamentos Regionales europeos en la fase de consulta previa que debe abrir la Comisión Europea cuando esté elaborando sus propuestas normativas, al amparo de lo dispuesto por el artículo 2 del Protocolo n.º 2 anejo al Tratado de Lisboa.

6.2. La acción exterior parlamentaria en los ámbitos europeo e internacional

Finalmente, consideramos que los Parlamentos autonómicos deben profundizar —autónoma o colectivamente— en el ejercicio de una acción exterior o internacional propia y diferenciada a la que realizan los respectivos ejecutivos. Y, en este sentido, deberían prestar su atención a dos frentes:

a) Por un lado, en las *materias europeas* y, en especial, en defensa del principio de subsidiariedad.

La participación de instancias regionales en el proceso decisorio europeo, ha sido siempre deficiente. Sin embargo, la misma es una exigencia del modelo de descentralización política español denominado Estado de las Autonomías, donde la toma de decisiones a dicho nivel incide a menudo sobre competencias que son autonómicas, pese a que las regiones no participan —o lo hacen residualmente— en ese proceso. Pero, al tiempo, es sobre todo una necesidad para otorgar mayor legitimidad a las decisiones que se toman en Europa, así como también una consecuencia derivada del principio de subsidiariedad, puesto que uno de los objetivos confesos del Tratado de Lisboa es promover una Europa más democrática y transparente, entre otras vías, otorgando una mayor participación a los Parlamentos Nacionales en las actividades de la UE, en especial mediante el instrumento de control del cumplimiento del principio de subsidiariedad, en el cual pueden y deben tener cabida los Parlamentos regionales europeos (también los autonómicos españoles) cuando se pongan en juego competencias autonómicas (mediante el denominado «mecanismo de alerta temprana» MAT).

Actualmente, es sabido las posibilidades de participación de los Parlamentos regionales ante la UE han sido de alcance menor, incluso, a la que se reserva

a los ejecutivos regionales, pero ésta es necesaria, por dos razones: porque a aquéllos corresponde el desarrollo y aplicación del Derecho derivado europeo, lo cual puede suponer la necesidad de trasponer directivas comunitarias en los ámbitos competenciales que son exclusivos de las Comunidades Autónomas; y porque a ellos también les compete realizar el control y el impulso político del Gobierno regional respectivo tanto en lo que se refiere a la aplicación del Derecho Comunitario en lo que sea competencia de éste, como a lo referente al posicionamiento del mismo en el proceso de elaboración de una posición común de España ante la UE⁶⁴.

Los propios Parlamentos Regionales europeos han reclamado permanentemente la necesidad de ser tenidos en cuenta en este proceso (en este sentido, pueden consultarse las sucesivas Declaraciones de la CALRE, especialmente en relación con la defensa del principio de subsidiariedad en el proceso de elaboración de la legislación europea). A ello se une el que la gran mayoría de los Parlamentos autonómicos tienen ya una Comisión de Asuntos Europeos.

Lograr un mayor peso en la UE de los Parlamentos Regionales es una tarea difícil, dado que la posición de las regiones no es idéntica en todos los países, esto es, no todos los Estados Miembro de la UE cuentan con Asambleas Regionales con capacidad legislativa (de hecho, la CALRE se compone de sólo 74 Parlamentos Regionales, pero en Europa hay otras muchas más regiones).

La última manifestación de esta aspiración de una mayor participación se encuentra en los intentos de los Parlamentos Regionales europeos de entablar un diálogo directo con las instituciones legisladoras comunitarias (Comisión y, en menor medida Parlamento Europeos), con el fin de hacerles llegar el parecer de la respectivas Cámaras legislativas en relación con la implementación de una visión regional en las propuestas legislativas en fase de discusión. A esto se le denomina «diálogo político». Pero ¿cómo puede operar este diálogo? A nuestro juicio, y dado que la interlocución en dicho diálogo con la Comisión le corresponde, propiamente, a las Cortes Generales, podría articularse un mecanismo de colaboración entre los Parlamentos Regionales españoles (quizás centralizado a través de la COPREPA para dotarle de mayor operatividad) y la Comisión Mixta para la UE, que permitiera a aquéllos articular en una fase muy inicial del proceso de elaboración normativa europea sus puntos de vista. Sería, pues, un diálogo indirecto, pero eficaz en cuanto que se canalizaría a través del Parlamento Nacional español. Este diálogo debería estar asegurado cuando una mayoría de Parlamentos autonómicos manifestasen la necesidad de proponer argumentos sustanciales con el objetivo de mejorar la propuesta legislativa europea.

Por otra parte, y como consecuencia de lo dicho antes, esto es, de las dificultades que tienen actualmente los Parlamentos autonómicos para hacerse oír en Europa, éstos están obligados a buscar fórmulas para obtener en una

⁶⁴ Cfr. E. ALBERTÍ ROVIRA, «Los Parlamentos regionales en la Unión Europea», en E. GARCÍA DE ENTERRÍA y R. ALONSO GARCÍA (dir.), *La enrucijada constitucional de la Unión Europea*, Colegio Libre de Eméritos-Civitas, 2002, pp. 351-364.

fase temprana la información disponible acerca de las propuestas normativas que está considerando la Comisión y que puedan tener interés regional, sin esperar a obtenerla a través la puesta en marcha «formal» del MAT, porque en ese momento quizás no sea ya viable que el legislador comunitario cambie de punto de vista. Los medios para lograrlo son varios y pasan, fundamentalmente, por utilizar las «antenas» ya existentes, tales como la oficina en la UE de la respectiva Comunidad Autónoma o canalizar la información a través de la representación permanente de las Cortes Generales en Bruselas, dado que en estos momentos parece imposible aspirar a que los Parlamentos Regionales españoles tengan su propia representación a nivel europeo.

b) Finalmente, y en un ámbito más amplio, también puede incidirse en la ampliación de la esfera de lo que podríamos denominar la *acción internacional parlamentaria*, por mucho que en estos tiempos de crisis sea más difícil de justificar que nunca algunas de las actuaciones integradas en este ámbito, tales como las visitas al extranjero de delegaciones parlamentarias para estrechar lazos con la población emigrante de la respectiva Comunidad Autónoma⁶⁵.

VII. CONCLUSIONES

- I. Los Parlamentos autonómicos españoles despliegan sus funciones en un contexto actual especialmente complejo, caracterizado por un fuerte desapego ciudadano hacia la política, y acentuado por el complicado momento de crisis económica en el que vivimos. Si históricamente las Asambleas legislativas han debido adaptarse a fenómenos cambiantes y, pese a todo ello, han logrado sobrevivir como instituciones clave de los sistemas democráticos, hoy se les pide que reaccionen para definir nuevos objetivos y priorizar otros que no son tan nuevos pero que han venido estando olvidados, así como para explicar mejor a la sociedad qué hacen y demostrando su utilidad.
- II. La diferencialidad de los contextos propios en que cada uno de los Parlamentos Regionales se desenvuelve no obsta para que podamos considerar unos ámbitos comunes en los que aportar sugerencias para la mejora de su rendimiento institucional. Así, y en primer lugar, el reforzamiento de la figura del diputado individual frente al grupo parlamentario en que se integra parece necesario con el objeto de ofrecerles un ámbito propio, siquiera mínimo, de actuación que haga socialmente reconocible su labor de representación de los intereses de su electorado.

⁶⁵ Sobre estos temas nos remitimos a lo ya dicho con anterioridad en nuestros trabajos «El Parlamento de Canarias como sujeto de acción exterior», en F. PAU I VALL (coord.), *Parlamentos y regiones en la construcción de Europa. IX Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, AELPA-Tecnos, 2003, pp. 199-233, y *La acción exterior de la Comunidad Autónoma de Canarias: marco teórico y praxis*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

- III. En el ámbito de la función legislativa, hemos propuesto asumir de forma decidida los criterios propios de la buena técnica legislativa, potenciar la labor de las ponencias legislativas como el *locus* idóneo para la transacción e integración de los intereses sociales afectados por el correspondiente texto normativo en tramitación, así como, finalmente, acometer en sede parlamentaria labores de evaluación legislativa *ex post*.
- Respecto de la función de control político, y a partir de una visión realista de su significado actual, proponemos agilizar la puesta en marcha de los mecanismos de control en sintonía con los temas que interesan socialmente, así como potenciar el peso de la minoría parlamentaria en su ejercicio, desde una óptica de control constructivo y proactivo. Igualmente, consideramos adecuado evaluar en la Cámara, de forma periódica, cuál es el grado de cumplimiento por parte del ejecutivo de las resoluciones parlamentarias de impulso que hubieran sido aprobadas.
- IV. Las TIC ofrecen a los Parlamentos herramientas útiles para acercarles a los ciudadanos, haciéndoles ser más transparentes y participativos, es decir, más democráticos. De esta forma, aquéllos pueden reducir la desafección política existente y, de paso, aumentar sus niveles de eficacia. Ahora bien, la utilización de las TIC por los Parlamentos debe tomarse en serio, puesto que es un camino que no tiene vuelta atrás y que también presenta unos riesgos potenciales que conviene no sobrevalorar, tratando de no generar un efecto indeseado en una ciudadanía ávida de participar y ser oída. Por ello, consideramos que es una apuesta que requiere una inversión en medios humanos y técnicos y que debe abordarse con criterios profesionales. Igualmente importante resultará que los Parlamentos realicen una campaña de divulgación para que los ciudadanos puedan acercarse a estos nuevos medios para interactuar con la Cámara y sus miembros, y ésta debe estar dispuesta a realizar una evaluación de los resultados obtenidos con su puesta en marcha.
- V. Hay que seguir avanzando en la consolidación de las todavía insuficientes experiencias de colaboración entre las distintas Asambleas Legislativas autonómicas, de forma autónoma o bajo el impulso de COPREPA, así como de éstas y las Cortes Generales, sin olvidar el ámbito europeo, en el marco de la CALRE.
- VI. Finalmente, la acción exterior parlamentaria, en su vertiente europea y también en el ámbito internacional, constituye un ámbito de desarrollo que no conviene olvidar, y donde la defensa del principio de subsidiariedad y el estrechamiento de los lazos con la población de residentes en el extranjero habrán de constituir los vectores más propios para su desenvolvimiento.