

El Parlamento como problema y como solución**

Sumario: RESUMEN.—I. A MODO DE OBERTURA. PLANTEAMIENTO GENERAL.—II. UN ¿NUEVO? MODO DE ENTENDER LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO.—2.1. El control como perspectiva y resumen general.—2.2. Un renacido acomodo para la potestad legislativa.—2.3. La información, base del «nuevo modelo parlamentario». —2.4. Los nunca resueltos dilemas de la representación política.—III. LOS CARACTERES CONSTITUTIVOS DEL NUEVO PARLAMENTO.—3.1. Hacia una renovación del «principalismo» parlamentario.—3.2. La legitimación del poder y la integración del pluralismo como síntesis.—IV. EL «DERECHO AL PARLAMENTO»: UN NUEVO CUÑO PARA UNA VIEJA PRETENSIÓN.—4.1. La cristalización de los principios en unas renovadas normas parlamentarias: consensos y obstáculos.—4.2. La definición y el contenido del «derecho al Parlamento».

RESUMEN

El libro del que este comentario crítico trae causa, publicado hace ya cuatro años, ha adquirido nueva actualidad a la luz de la encrucijada en la que se encuentra, nuevamente, la institución parlamentaria. Tanto es así que las notas que siguen iban a conformar una recensión, pero la envergadura y relevancia de los temas que se plantean —y que son los que se enuncian en el índice— han obligado a ampliar el formato que, en principio, iba a emplearse, por la insuficiencia de la reseña para tal fin. Hemos llegado, de ese modo, a las dimensiones de un artículo que se propone un modesto diálogo con el autor de la obra y con sus lectores, en el que el seguimiento detenido de sus capítulos, fruto de su lectura y al hilo de la misma, se compagina con observaciones de cosecha propia.

PALABRAS CLAVE: *Parlamento, democracia, control político, potestad legislativa, información, representación.*

* Letrado de la Asamblea de Madrid.

** A propósito de JOSÉ TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2008; cuatro años después de su publicación.

ABSTRACT

The book that has caused this critical commentary, published four years ago, has acquired new relevance in light of the crossroads where the Parliament is again. It's so much so that the following notes were going to form a review, but the scope and the relevance of the issues raised —and which are stated in the index—, have forced to expand the originally thought format, because of the inadequacy of the review for that purpose. We have reached, thus, the size of a little essay that proposes a modest dialogue with the work's author and with its readers, in which the careful monitoring of its chapters, as a result of its reading and in connection with it, is combined with the comments of our own.

KEY WORDS: *Parliament, democracy, political checking, legislative power, information, representation.*

Que el Parlamento ha gozado siempre —o, al menos, durante el último siglo— de una «*mala salud de hierro*» es una frase que se corresponde muy bien con el tópico de la crisis¹ que le aqueja, por oleadas cada vez más intensas, a ojos de la opinión pública, y que acaso esté ahora más agudizada que en ningún otro momento de su Historia, ante la percepción, acertada o no, de que ofrece un perfil anacrónico en la sociedad de nuestros días². En cualquier caso, las páginas escritas por TUDELA ARANDA componen un excelente ensayo acerca de los «*puntos de fuga*» a los que parece que el Parlamento ha llegado y el eventual agotamiento de algunas de las finalidades a las que estuvo llamado; además de tratarse, superando todo lo anterior,

¹ «Eje de la vida constitucional, le afectan las mismas dolencias que a ésta: con raíz en el sufragio, despliegue en las diversas actividades de las Cámaras y singular manifestación en las relaciones con el Gobierno, la crisis de la institución pasa por axiomática. Ya queda dicho cómo es censurada su composición, cómo se critica el sistema de reclutar a los parlamentarios [...]; la consecuencia obligada es que nazca con vicios de origen un organismo así creado [...]. De ahí el descrédito de la institución parlamentaria, su decadencia, su "ocaso". El Parlamento respondió a una necesidad, pudo ser un instrumento útil [...]. Perdura el Parlamento por ley de inercia y por no haberse hallado otro organismo que lo sustituya con ventaja; pero no despierta entusiasmos, y aun sus devotos claman por una reforma salvadora» (PÉREZ-SERRANO, *Tratado de Derecho Político*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, pp. 750–751). Vid. también GUMERSINDO DE AZCÁRATE, *El régimen parlamentario en la práctica*, Sobrinos de la Sucesora de M. Minuesa de los Ríos, Madrid, 1931.

² Como podemos ver a partir de la anterior nota al pie, la tesis de la «crisis del Parlamento» tuvo sus mayores exponentes en el siglo XX, y en concreto en el período de entreguerras, sobresaliendo entre ellos la figura de CARL SCHMITT, quien en una de sus obras más conocidas hizo notar, en 1928, la «desaparición de los supuestos ideales del parlamentarismo en la democracia actual»: la discusión, la publicidad y el carácter representativo del Parlamento y del Diputado (*Teoría de la Constitución*, pres. y vers. española de FRANCISCO AYALA, Alianza Editorial, Madrid, 2011, pp. 405–406). Acerca de los principios del parlamentarismo y, en consonancia con lo anterior, sobre lo que SCHMITT llama el «significado general de la fe en la discusión», víd., del mismo autor, *Los fundamentos histórico-espirituales del parlamentarismo en su situación actual*, est. prel. y notas de MANUEL ARAGÓN, trad. de PEDRO MADRIGAL, Tecnos, Madrid, 2008, pp. 103–106. En otro plano, es tópico citar a ANDRÉ CHANDERNAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, París, 1967.

de un libro que sirve para enfocar mejor la renovación de la democracia —sobre la que necesariamente debe descansar su futuro— tanto de manera general como, en una aproximación a la realidad que nos es más cercana, con observaciones que atañen específicamente a España. Con todo ello se haría honor al título que hemos elegido para esta glosa: el Parlamento como problema a efectos metodológicos, sí, pero también como germen de la solución a las tensiones planteadas.

Esas exigencias aparecerían redobladas por tres circunstancias que, sólo vislumbradas en el momento en que el libro fue dado a la imprenta, han ido acercándose al primer plano de nuestro sistema político: una recesión económica de dimensiones desconocidas, cuyos efectos ponen en entredicho a las Cámaras en cuanto sedes clásicas de unos debates, por lo demás, fuertemente escindidos de los focos de decisión; un extendido descontento ciudadano, derivado de ese primer factor, que se propone desde cambios profundos en el Parlamento, su sistema de elección y los cauces de exigencia de responsabilidad hasta, en sus versiones más extremas, el práctico allanamiento de la democracia representativa; y el empleo generalizado de las tecnologías de la comunicación como cauce instantáneo y cada vez más acostumbrado de expresión tanto de ideas como de estados de ánimo personales y colectivos, pero también de participación en los asuntos públicos.

En la **Presentación** del libro ya se atisba que el autor se propone sobrevalorar la planicie del Derecho parlamentario con la insatisfacción ante la *sage lenteur* de sus procedimientos, elevándose hacia las cimas de una reflexión general pero no por ello abstracta. La obra nace en lo que el Parlamento es y sigue siendo, en sus problemas actuales de invisibilidad, pero también en los valores que lo inspiran, para sugerir posibles caminos que animen su pervivencia manteniendo lo sustancial, si bien verificando a la vez su adaptación a los retos insoslayables de la democracia contemporánea.

Así, sus **reflexiones introductorias** intentan espigar algún apoyo que oriente al lector hacia el sentido primigenio de la institución. Vinculado a unos orígenes radicados en la Modernidad ilustrada, en una fe en la razón que paradójicamente ha terminado por situarlo más cerca del mito que del *lógos*, las citas de MONTESQUIEU, MANZELLA y AZAÑA³ que sirven de arranque a ese propósito ponen de manifiesto los síntomas de obsolescencia del Parlamento en medio del paisaje que lo circunda, pero también todo el potencial que atesora. Su supuesta inmutabilidad se ha visto des-

³ Además de esa cita del que fuera Presidente del Gobierno y de la II República Española, valga como preámbulo al tema planteado en el libro y objeto de nuestra glosa la siguiente: «... lo que digo es que una cosa es el ámbito parlamentario, en donde se desenvuelven las contiendas legislativas y políticas entre los partidos y las organizaciones parlamentarias, enfrente o detrás del Gobierno, y otra cosa es el ámbito nacional, donde los partidos, en uso de su derecho y en cumplimiento de su deber, se disputan la adhesión de la opinión, en beneficio de sus perspectivas, de sus programas o de sus propósitos, conteniendo los unos con los otros, con plena y absoluta libertad y sin que nadie tenga derecho a sentirse molesto por la pérdida o ganancia que en esta batalla experimente» (MANUEL AZAÑA, «La opinión pública y las Cortes. La coalición electoral y la mayoría parlamentaria. El Estatuto de Cataluña», en *Obras completas*, ed. de SANTOS JULIÁ, vol. III, abril 1931/septiembre 1932, C.E.P.C.-Taurus, Madrid, 2008, p. 446).

mentida por los cambios que ha venido experimentando, en una tensión constante entre el ímpetu de las transformaciones que han hecho avanzar al Estado democrático⁴ y la prosecución de unos ideales imposibles que han amenazado con desvirtuar —o, al menos, con poner en tela de juicio— su designio legitimador del sistema en el que se inserta. Frente a ello ha de partirse del Parlamento como trabajosa realización del principio democrático y *locus* de funciones inexploradas o no suficientemente aprovechadas: como fuente de éstas, limitada pero fecunda, con la vocación de cumplir nuevos roles hasta desembocar en la generación de unos derechos políticos subjetivos predicables de la condición de ciudadano, que conectarían a éste con el universo político de la propia institución.

En una división convencional, los cuatro capítulos de la obra obedecen a una estructura simétrica ABBA, en cuanto que el primero y el cuarto se basan en la democracia como origen y cierre, como génesis y culminación de la reforma parlamentaria, y los dos centrales basculan sobre las diferentes facetas de ésta; sin que ello suponga, como es lógico, una separación tajante de unas y otras dimensiones de los problemas que se examinan a lo largo del libro.

I. A MODO DE OBERTURA. PLANTEAMIENTO GENERAL

El **Capítulo I, «Premisas de una propuesta»**, se extiende en una serie de consideraciones sobre la evolución de la idea de **democracia** y su conjunción con la técnica representativa, mediante la cual el Parlamento ha desempeñado su función mediadora entre el ciudadano y el poder. El acuerdo casi unánime en torno a lo que podríamos denominar «médula axiológica» de la democracia parlamentaria no puede ocultar ni la complejidad que le es inherente ni su carácter de idea en permanente gestación, sujeta a vaivenes y también a un cuestionamiento, hoy quizá exacerbado, desde la orilla —seductora al tiempo que arriesgada— de la democracia directa, a su vez alentada por el prestigio jacobino del igualitarismo. La suma de representación y democracia, bajo la cobertura del Estado constitucional de Derecho, ha supuesto el más claro aldabonazo en ese itinerario histórico, que ha buscado la universalización de una forma de gobierno garante de unos valores que se reputan deseables y superiores y que encarna el Parlamento. Ello no obsta a que desde éste se preste atención a los mecanismos de democracia directa no como un absoluto que haya de asumirse apriorística y acríticamente, sino a modo de corrección de las posibles desviaciones de la democracia representativa.

En esa tarea, el Parlamento está destinado a desempeñar el papel activo e innovador que TUDELA subraya a lo largo de su obra, y que pone a la institución en una tesitura semejante a la que en su día implicó el adve-

⁴ Vid. GARCÍA-PELAYO, *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, en *Obras completas. II*, 2.^a ed. revisada, C.E.P.C., Madrid, 2009, pp. 1.585-1.758.

nimiento de los partidos de masas⁵ y del Estado social de Derecho⁶, del que ni el Parlamento ni la democracia salieron indemnes: la aparición de los Grupos Parlamentarios, sujetos capitales en la vida de las Cámaras, ha ido deshaciendo la identidad entre representantes y representados acaso en la misma medida en que esa vida ha ido ahormándose a la disciplina de aquéllos. De otra parte, el *parlamentarismo racionalizado* ha originado, en aras de la eficacia ejecutiva y la estabilidad política, una clara minoración de la función de control parlamentario, que hoy debería concebirse como garantía de la democracia.

Por consiguiente, si esas concepciones decayeron por la irrupción de tales factores, las Cámaras han de mantener su misión legitimadora de las decisiones del poder según la *imagen maestra* que retenemos de ellas a results del Estado de partidos, pero modulándola y adecuándola a una nueva situación en la que han de huir de la reducción a la irrelevancia real a que la supremacía del Gobierno ha podido condenarlas y aun de la indiferencia o la desconfianza que su actividad despierta en la ciudadanía: caminando, pues, hacia un modelo en el que la participación política les lleve a enriquecer sus actuales funciones, con ayuda de unas reformas destinadas a insuflar nuevos aires a la democracia en cuanto tiene de parlamentaria. TUDELA defiende un modelo *conservador* de la representación en pos de su intensificación en el Parlamento: ahí hemos de encontrar una meta que acoge como suya la fórmula representativa clásica, de la que la institución parlamentaria se ha hecho en exceso vicaria, pero que no podrá abandonar sin renunciar a su esencia más genuina. Ésta pasa por reafirmar la naturaleza política y pública, institucional y electoral, del «gobierno representativo», lejos de ataduras dogmáticas y con una proyección del Parlamento que afiance las condiciones y los objetivos de su *noyau dur*: en suma, hacia los ciudadanos, de forma que terminen por aunarse representación y representatividad, democracia y parlamentarismo, el espíritu práctico de las democracias liberales y la recuperación del viejo *quod omnes tangit*.

De otra parte, el entorno de las actuales sociedades democráticas tiene en los **cambios tecnológicos** un condicionante que a nadie escapa, hasta

⁵ En el mismo contexto histórico que SCHMITT, escribe HANS Kelsen, al examinar el concepto ideal y el real del *pueblo*: «Una investigación así lleva a la actividad de uno de los elementos más importantes de la democracia real: los partidos políticos, que reúnen a quienes comparten ideas para asegurarles una influencia efectiva en la conformación de la vida pública [...]. La democracia moderna descansa directamente sobre los partidos políticos, cuya importancia es tanto mayor cuanto más intensamente se realiza el principio democrático [...]. Sólo desde la ingenuidad o desde la hipocresía puede pretenderse que la democracia sea posible sin partidos políticos. La democracia es, necesaria e inevitablemente, un Estado de partidos» (*De la esencia y valor de la democracia*, ed. y trad. de JUAN LUIS REQUEJO PAGÉS, KRK Ediciones, Oviedo, 2006, pp. 69-73). En este aspecto es también insoslayable citar, de esta obra, sus Capítulos III, «El Parlamento» y IV, «La reforma del parlamentarismo» (pp. 89-127 de esa misma edición). Para el origen histórico de los partidos, véase DUVERGER, *Los partidos políticos*, 3.ª ed. en español, trad. de JULIETA CAMPOS y ENRIQUE GONZÁLEZ PEDRERO, Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pp. 15-29; y para la distinción entre partidos de cuadros y de masas, véase pp. 93-101.

⁶ Sobre el mismo véase, entre otros muchos, IGNACIO SOTELO, *El Estado social. Antecedentes, origen, desarrollo y declive*, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2010.

el punto de provocar una transformación sociocultural de alcance todavía desconocido, en especial en el mundo político y, por tanto, en el Parlamento. Internet como entorno de una nueva y determinante dimensión de la democracia podrá, aquí, generar una dinámica de organización social muy positiva y ayudar a articular los vínculos entre ciudadano y poder desde los principios de autodeterminación del primero⁷ y transparencia del segundo para, con ello, producir un impacto decisivo en el **«nuevo modelo parlamentario»**, pero teniendo siempre presentes dos ideas básicas: esas tecnologías no pueden dejar de revestir un carácter instrumental y auxiliar ni, por tanto, su uso puede aspirar a reemplazar a las instituciones democráticas.

Las afirmaciones del autor adquieren especial relieve en un momento en que las redes sociales, especialmente palpitantes en esta época de agitación, reclaman para sí esos «canales informales» y obligan a buscar una respuesta institucional sensata a muchos interrogantes sin resolver. Como manifestación de la democracia participativa, TUDELA confronta el empleo de esos medios con la fórmula representativa realizada en y por un Parlamento de elección libre y periódica por los ciudadanos, y advierte de su posible —y peligrosa— caducidad a día de hoy: en suma, a un sistema democrático de funcionamiento intermitente en el tiempo, con un progresivo componente de profesionalización y una formación difusa de la opinión pública, se opone la constatación de que los movimientos sociales, las asociaciones y aun el individuo en particular, el ciudadano sin más, ya disponen de un potente altavoz en el uso de esos cauces para relacionarse con los poderes públicos en general y con sus representantes políticos en particular.

De ese modo, la pervivencia del Parlamento como centro de gravedad de la información sobre los asuntos públicos pasa por la asunción de la Red y las nuevas herramientas de comunicación como hábitat natural, pero sin ignorar sus excesos ni sus riesgos. Tampoco los de la *brecha digital* en un panorama incierto en el que la *globalización* en todas sus vertientes y el adanismo tecnológico ponen en jaque algunas de las piedras miliares de las democracias de posguerra, como los derechos fundamentales, la soberanía de los Estados-nación, la separación entre lo público y lo privado en el ejercicio del poder, la Constitución como norma y el mismo Estado de Derecho. En lo demás, la supeditación del funcionamiento del Parlamento a la *voluntad de poder* de la que son portadores los partidos ha ido ahondando en la enajenación del mismo a sus fines institucionales; a la crisis de la representación del Parlamento real, iniciada en su seno, se suma el «desdibujamiento» de sus funciones típicas, nucleadas en torno al control de ese ejercicio del poder y a la «organización política de la pluralidad».

Por todo ello, en la visión del autor, «el diseño de la nueva ordenación institucional» será el norte hacia el que habrá de orientarse un Par-

⁷ La combinación de igualdad y autogobierno como presupuestos básicos y, a la vez, ideales de las democracias contemporáneas es descrita por IGNACIO SÁNCHEZ-CUENCA, *Más democracia, menos liberalismo*, 1.ª ed., Katz Editores, Madrid, 2010, pp. 31-51.

lamento nuevo y robusto. Conservando su fuerza, su «universo simbólico democrático»⁸, y habiéndose dotado de más y mejores medios, habrá de devenir en escenario fundamental de la nueva política, tomando la iniciativa como guía y foro de debate sosegado, posición desde la que se verá obligado a adaptarse a esos fenómenos sin abdicar de los valores que lo singularizan. Para ello, deberá afanarse en perfeccionar la calidad de los mecanismos democráticos, engrasándolos en tiempos en que, frente a otros actores, padece un *déficit* de legitimidad y de autonomía ante el que no cabe la desesperación, pero tampoco la frivolidad. Aquí se hace pertinente reafirmar la necesidad del Parlamento, lo imprescindible del mismo «como unidad de decisión desde la consideración de la pluralidad», si somos conscientes de que comparte su suerte con la de la democracia, pues el fortalecimiento de ésta pasa por la **renovación** del Parlamento⁹. Si la *imagen maestra* de la que hablábamos retrotrae al siglo XIX, urge la preservación de lo mejor de ella, pero también una reinención de la institución y su lenguaje dentro de los esquemas del espacio público del siglo XXI, partiendo de un «concepto ideológico» y cultural del propio Parlamento¹⁰. Éste ha de moverse hacia un ideal superador de prejuicios muy asentados, pero también del «aburrimiento de las democracias»: la idea del Parlamento como referente principal de la política reaparece aquí sobre la base de la recuperación de su destino inicial, de unas funciones que están en la raíz de la cultura política¹¹ democrática, pero también de su posición transformadora y de la apertura a los ciudadanos.

⁸ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 90, donde utiliza esta expresión inspirándose en las palabras de Hermann HELLER.

⁹ Así, seguiría siendo de plena actualidad la cita de ORTEGA Y GASSET: «Existe toda una serie de objeciones válidas al modo de conducirse los Parlamentos tradicionales; pero si se toman una a una, se ve que ninguna de ellas permite la conclusión de que deba suprimirse el Parlamento, sino, al contrario, todas llevan por vía directa y evidente a la necesidad de reformarlo. Ahora bien: lo mejor que humanamente puede decirse de algo es que necesita ser reformado, porque ello implica que es imprescindible y que es capaz de nueva vida» (*La rebelión de las masas*, en *Obras completas*, Tomo IV, 1926-1931, Fundación Ortega y Gasset-Taurus, Madrid, 2005, pp. 469-470).

¹⁰ Los ecos de SCHMITT (*Los fundamentos...*, op. cit., pp. 66-67) resuenan en las palabras de PAOLO FLORES D'ARCAIS: «Si no se abordan las reformas para que la democracia parlamentaria vuelva a ser representativa, al menos de manera aproximada, entonces la respuesta de muchos ciudadanos será que el parlamento y la democracia son cosas completamente diferentes. Evitar el riesgo del antiparlamentarismo exige reinventar radicalmente el parlamentarismo» (entrevista realizada por JOSÉ MARÍA RÍDAO EN EL PAÍS). La misma puede leerse en http://elpais.com/diario/2011/11/01/espana/1320102012_850215.html (enlace consultado el 6 de abril de 2012).

¹¹ En este punto es ya recurrente citar el ensayo de ALMOND y VERBA, del que extraemos las siguientes consideraciones: «el término cultura política se refiere a orientaciones específicamente políticas, posturas relativas al sistema político y sus diferentes elementos, así como actitudes con relación al rol de uno mismo dentro de dicho sistema. Hablamos de una cultura política del mismo modo que podríamos hablar de una cultura económica o religiosa [...]. Cuando hablamos de la cultura política de una sociedad, nos referimos al sistema político que informa los conocimientos, sentimientos y valoraciones de su población [...]. La cultura política de una nación consiste en la particular distribución de las pautas de orientación hacia objetos políticos entre los miembros de dicha nación» (*La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, pres. JOSÉ JIMÉNEZ BLANCO, Euramérica, Madrid, 1970, pp. 30-31).

II. UN ¿NUEVO? MODO DE ENTENDER LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

El **Capítulo II, «Funciones en un nuevo modelo parlamentario»**, desarrolla, como punto esencial en el diseño del nuevo Parlamento, la incorporación de nuevas funciones y un igualmente nuevo modo de ejercer las que tiene atribuidas. Nos detendremos aquí en aquellos aspectos de las mismas que más interesen a nuestro comentario.

2.1. El control como perspectiva y resumen general

De manera intuitiva, la primera de ellas que aparece es el **control** de la acción de gobierno, que se transmite a las otras funciones del Parlamento¹² y que lo conforma desde sus orígenes, pero también aflora la legitimación del Gobierno por la mayoría que lo sustenta y una función adicional que será objeto de un tratamiento más detenido: la de información política. La descripción del control parte de sus presupuestos clásicos, de entre los que la tensión entre poder y libertad¹³ precede a todos los demás: el Parlamento aparece como *locus* de resolución de los conflictos entre esos dos polos, de equilibrio institucional ligado a lo más íntimo del constitucionalismo, en una función que admite un gran ensanchamiento. Desde ahí, TUDELA critica que la noción de control se haya construido sobre una horma «juridicista» y formal, con merma de la visión sociopolítica y con total anacronismo respecto del Estado de partidos: en efecto, mal encaja esa concepción con un control que responda auténticamente a la fiscalización del Gobierno por la oposición, la cual debe ser situada en un lugar protagonista¹⁴.

¹² «No hay en rigor procedimientos parlamentarios de control porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. Los procedimientos parlamentarios son siempre multifuncionales y el análisis de la función de control no puede reducirse, en consecuencia a procedimientos determinados, sino que ha de tomar como objeto la totalidad de la actuación parlamentaria» (RUBIO LLORENTE, «El control parlamentario», en *La forma del poder. Estudios sobre la Constitución*, 2.ª ed., C.E.P.C., Madrid, 1997, p. 220).

¹³ Esa tensión preside buena parte de la Historia de las ideas jurídicas y políticas. Por todas, valga la cita clásica de JOHN LOCKE, «Segundo ensayo sobre el gobierno civil», *Dos ensayos sobre el gobierno civil*, 2.ª ed., ed. de JOAQUÍN ABELLÁN y trad. de FRANCISCO GIMÉNEZ GRACIA, Espasa Calpe-Austral, Madrid, 1997, pp. 219-221 (Capítulo IV, «De la esclavitud») y 293-297 (Capítulo IX, «De los fines de la sociedad política y del gobierno»). Vid. también GUGLIELMO FERRERO, *Poder. Los Genios invisibles de la Ciudad*, 2.ª ed. revisada, introd., trad. y notas de Eloy GARCÍA, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 311-344.

¹⁴ «En un ámbito más concreto, el futuro de los Parlamentos, también del Congreso de los Diputados y del Senado en España, pasa por la modulación paulatina de los instrumentos convencionales [...]. Las Cámaras expresan la idea de la política como diálogo y la negociación como método de trabajo. Pero también, y sobre todo, el principio de las mayorías como señal de identidad de la democracia constitucional. Que nadie se confunda: aunque el Parlamento sea, cada vez más, la “casa de la oposición”, la mayoría gana siempre y, además, debe ganar» (BENIGNO PENDÁS GARCÍA, «Parlamentos», ABC, 5 de julio de 2002, p. 3). En ese papel fundamental de las minorías, sin perjuicio de la primacía del principio de las mayorías en la adopción de decisiones por el Parlamento, queremos poner nuestro énfasis, al igual que hace, al enunciar lo que denomina «principio minoritario», RE-

El control bascula entre un contenido demasiado amplio, que exigiría su escisión de las funciones de impulso y orientación política, y la limitación de su efectividad práctica: de ahí la referencia a la «huida del control parlamentario» en detrimento del interés general, con un marcado aire de familia con otros fenómenos ya conocidos en el Derecho público¹⁵. Ello nos hace ver las dificultades que entraña la definición del control en el plano teórico: esos límites sólo se desharían cuando actuase como *prius* de la exigencia de responsabilidad, la cual nace y se desarrolla en una órbita netamente jurídica. La advertencia del autor a los juristas, basada en la naturaleza instrumental del Derecho en el Parlamento, es seria: no es posible encerrarse en un normativismo estéril si se pretende resaltar la relevancia del control y su repercusión en la sociedad para la formación de la opinión pública, como fundamentos del sistema democrático.

Precisamente en relación con ello, la experiencia enseña el carácter fuertemente **consensual** del Derecho parlamentario, hasta el punto de acercarse, en cierto modo y en algunos de sus rasgos, al Derecho privado. La afirmación puede parecer osada, pero no lo es tanto desde el momento en que reparamos en la coincidencia entre los autores de las normas *escritas* que integran aquel Derecho y los destinatarios de las mismas, identidad en la que, en muy buena medida, halla su fundamento la autonomía parlamentaria. Llegando más allá, podría afirmarse que ese carácter consensual, ligado a la dimensión instrumental de las normas parlamentarias, aproxima su funcionamiento práctico al que es fruto de la autonomía de la voluntad en la vida social —política, en nuestro caso— de los individuos —los parlamentarios—, lo que no debe extrañarnos, dadas las raíces dogmáticas e históricas del parlamentarismo moderno. Con todo, el consenso *contractualista* como fuente del Derecho tiene su manifestación más intensa en las normas *no escritas* de las Cámaras, en los usos, costumbres y convenciones, lo que comporta un nuevo *aire de familia* con el Derecho civil, o al menos con la praxis del mismo.

El Derecho parlamentario emerge, pues, como un conjunto de normas de Derecho *dispositivo* limitadas tan sólo por otras de carácter *imperativo*: éstas como contorno, como las líneas que delimitan el campo de juego para la tutela de las minorías, cuyos derechos han de ser salvaguardados en todo momento; aquéllas al servicio de otros consensos superiores, como muestra el principio de actuación según el cual los *facta concludentia*, la voluntad unánime de los parlamentarios —y de sus Grupos— al adoptar un acuerdo no sólo enerva cualquier posible queja o recurso en defensa de sus derechos,

QUEJO RODRÍGUEZ, «Representación y minorías parlamentarias», en VV.AA., *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Francisco Rubio Llorente*, pres. de MANUEL ARAGÓN REYES, JAVIER JIMÉNEZ CAMPO y J.J. SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, vol. I, coed. Congreso de los Diputados - Tribunal Constitucional - Universidad Complutense de Madrid - Fundación Ortega y Gasset - C.E.P.C., Madrid, 2003, pp. 819-822 y 830-837.

¹⁵ A los cuales ya hacía referencia SANTAMARÍA PASTOR, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 1.190-1.191; *vid. también* GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo. I*, 15.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 424-427.

sino que hace norma¹⁶ casi con la misma fuerza que las palabras expresas. Al cabo, el Derecho *del* Parlamento rige al servicio del quehacer político de los sujetos de derecho que operan en su seno, un trabajo que adquiere pleno sentido en el momento de ser expuesto a los representados para su legitimación pública.

Muy en conexión con lo anterior se sitúan las reflexiones del autor sobre el control y los **medios de comunicación**, que, según el lugar común, hacen de verdadera *caja de resonancia* de cuanto se trata en las sesiones parlamentarias, lo cual se halla ayuno de una «política de comunicación» que hoy habría de tener en cuenta a los medios de más reciente irrupción en la esfera pública. La función de control es la principalmente concernida por ello y al Parlamento acaso le falta «dar el paso» que le convierta en sujeto y no mero objeto de la información, en la convicción de que la difusión del control es también control. Un nuevo paradigma parlamentario exige una completa reconsideración de esta función, lo que requiere, a su vez, que el Parlamento asuma la condición de agente del control, de auténtico «Parlamento vigilante», aprovechando que sus condiciones le brindan la posibilidad privilegiada de hacerlo ya y extraer de ello el máximo rendimiento sin mengua de la estabilidad del Gobierno.

Emerge, seguidamente, una dimensión central del nuevo Parlamento: la recepción de **información política** por las Cámaras, condición necesaria de un buen ejercicio del control por ellas —por la institución y por los parlamentarios—, sin la que es inconcebible una plena participación política, menos aún con la transformación propiciada por Internet y las tecnologías de la comunicación¹⁷. La conclusión es clara: si se generaliza el acceso de los ciudadanos a la información pública proveniente del Gobierno y las Administraciones, el Parlamento no puede ser de peor condición ni quedar en posición de desventaja; antes al contrario: ha de ser el primero en incorporarse a ese nuevo escenario, con lo que el triángulo se cerraría por su lado primigenio, que no es sino el de la comunicación entre los ciudadanos y sus representantes. Como tendremos ocasión de apreciar, el típico principio de publicidad parlamentaria vendría a adquirir unos contornos que ya han desbordado, de hecho, su configuración tradicional.

Con todo lo anterior, esta función deviene definitoria del nuevo modelo que el Parlamento debe adoptar en un tiempo en que debe contrarrestar los obstáculos que se le oponen por la desigualdad de sus medios propios —en especial, aquéllos con que cuentan la oposición y las minorías—, que le debilita frente al Gobierno y le resta eficacia en su quehacer. El realce del control se erige en elemento vital para extender la acción de los Parlamen-

¹⁶ La vigencia de la costumbre en el Derecho parlamentario, basada en ese *consensus* que, en el fondo, integra su *opinio iuris sive necessitatis*, tiene mucho que ver con la «fuerza normativa de lo fáctico» que estudió GEORG JELLINEK, *Teoría general del Estado*, pról. y trad. de FERNANDO DE LOS RÍOS, 1.ª ed., Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2000, pp. 323-344.

¹⁷ Sobre los orígenes y evolución de Internet y la revolución tecnológica que conlleva se hace obligado citar a MANUEL CASTELLS, *La sociedad red*, Tomo I, 3.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2005, en especial sus pp. 77-110.

tos a la altura política de la que es acreedora. Ello ha de perseguir la mayor resonancia social de los debates —que son garantía de valores superiores del Estado democrático— y la activación de una participación ciudadana inteligente, que tendría uno de sus resortes en el refuerzo del derecho fundamental de petición (arts. 29 y 77 de la C.E.), usualmente tenido por residual y anacrónico cuando puede albergar nuevos y fecundos ingredientes de control e información.

Acto seguido, TUDELA fija su atención en algunos elementos del control, comenzando con el **programa electoral**, cuya significación dista de ser la de antaño —por motivos que no vienen al caso— pero cuyo cumplimiento debe ser objeto de valoración parlamentaria en la sede en que se convierte en programa de gobierno¹⁸, como objeto esencial de los debates de «política general» o bien de un debate específico. Recibe atención especial del autor la publicación de ese programa en la *web* del Parlamento, con un formato que facilite su seguimiento por los ciudadanos y su evaluación objetiva y sucesiva por el propio Parlamento, lo que haría del documento una fuente valiosa, de mayor concreción y estructura diferente a la del discurso de investidura del candidato elegido con ese programa.

El otorgamiento de confianza a un Gobierno y a quien lo encabeza, paso inicial de la vida de las Cámaras en el parlamentarismo racionalizado *a la alemana*, es objeto de una renovación constante a lo largo de ese curso vital, mientras dura la Legislatura como unidad temporal esencial del mismo. Remarcar aquí la importancia del tiempo en el Parlamento resultaría ocioso si no fuera por la necesidad permanente de la confirmación de esa relación fiduciaria, incluso allí donde no son necesarios pactos entre distintas formaciones políticas para lograrla. A esa finalidad obedece una función habitualmente —y equivocadamente— incluida por la doctrina dentro de la de control, pero que es susceptible de consideración independiente por la virtualidad que encierra y que no siempre es suficientemente resaltada: la de **impulso político**¹⁹.

¹⁸ En otros sistemas, hemos de destacar el régimen de la Constitución de la República Portuguesa de 2 de abril de 1976, cuyo artículo 188 define el programa de Gobierno señalando que «constará de las principales orientaciones políticas y medidas a adoptar o a proponer en los diversos dominios de la actividad gubernamental». El mismo debe ser sometido a apreciación —debate y votación— de la Asamblea de la República, tal como determinan los artículos 163.d) y 192, aps. 1 y 3 de la misma Constitución, y puede ser objeto de una moción de rechazo a instancias de los Grupos Parlamentarios (art. 180.2.h)), censura que, en caso de ser aprobada por mayoría absoluta de los Diputados en ejercicio de sus funciones (art. 192.4), determina automáticamente la dimisión del Gobierno (art. 195.1.d)). La vinculación de los miembros del Gobierno a ese programa es consagrada en el artículo 189 de la Constitución portuguesa, lo que puede compararse —a salvo su aprobación parlamentaria expresa— con las *Richtlinien* que para la orientación política del Gobierno Federal alemán son determinadas por mor del «principio del Canciller» ex artículo 65 de la Ley Fundamental de Bonn de 23 de mayo de 1949.

¹⁹ Para el examen de esta función, vid. PASCUA MATEO, «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, 54, 2001, pp. 89-122; GONZÁLEZ DEL CAMPO, «Parlamento y políticas públicas: procedimientos parlamentarios de evaluación e impulso», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, 23, 2010, pp. 87-111; DE ALBA BASTARRECHEA, «La función de impulso político», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 25, diciembre 2011, pp. 125-142.

La visión primaria del Parlamento como legislador, hace tiempo arrumbada por la realidad cotidiana de las Cámaras, sigue pesando mucho entre los ciudadanos representados en él: tanto es así que la adopción de acuerdos sin valor de ley suele presentarse —y no raramente, sino con frecuencia— con el mismo grado de vinculación que la aprobación de las leyes; cuando, siendo cierto que los parlamentarios le atribuyen ese valor por la textura política que alcanzan, muchas veces, esas decisiones, la propia denominación de las «mociones», «proposiciones no de ley», «propuestas de resolución»..., lo desmiente de inmediato en el plano puramente jurídico. Destacar ese valor declarativo, vinculante en lo político, y realzar esta función dotándole de la independencia que merece y diferenciándola de la legislativa, contribuiría a remarcar la faceta del Parlamento como lugar privilegiado de debate, como foro de encuentro y cauce institucional de diálogo entre actores distintos por su procedencia y aspiraciones, pero también como coadyuvante a la solución de conflictos y *vía rápida* para el planteamiento de problemas y la toma de posición frente a ellos, en contraste con lo oneroso de otros procedimientos.

La dirección, el *indirizzo político*, o mejor, esta forma de ejercerlo, constituye una misión que los Parlamentos ostentan en exclusiva frente a cualquier otra institución, y que tiene que situarlos, por fuerza, en la parte frontal del entramado democrático. Los mandatos que contienen esas iniciativas van ligados a las otras funciones aquí estudiadas y abonan la no limitación de esas mociones y proposiciones por razón de la materia, siempre que su contenido pueda tener un adecuado encaje dentro de la distribución territorial y política del poder.

Otra tarea que crecería al hilo de la de control sería la desarrollada por las **Comisiones de Investigación**, acaso el instrumento parlamentario que más reflexiones ha merecido por los problemas jurídicos que suscitan, aunque no sólo por ellos: aunque por sus características puedan dirigirse más a una indagación informativa que a un control político directo, el autor aboga por un reequilibrio de la relación de fuerzas en su seno en aras de su mayor autonomía y eficacia, lo que, de paso, postula también para la regulación del debate parlamentario en una «democracia de audiencia». Otro de los puntos que se abordan, al hilo de lo anterior, es el papel del Parlamento no ya en la supervisión, sino en la gestión de una información plural en los medios de comunicación de titularidad pública, incluyendo la difusión de la actividad política, vital para su legitimación.

De otra parte, la **garantía jurisdiccional** del control parlamentario conduce al examen del recurso de amparo en la modalidad del artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, cuyos resultados han sido claramente insatisfactorios por el lapso de tiempo que transcurre entre la interposición del recurso y la Sentencia que lo resuelve —normalmente a favor del recurrente—, con gran perjuicio en la tutela de un derecho fundamental como el de participación política; por tanto, toda salida a la situación ha de pasar por volver al carácter «preferente y sumario» que el artículo 53.2 de la C.E. predica de la protección de ese derecho.

La exigencia de **responsabilidad política**, como corolario democrático más importante del ejercicio del control en cuanto que puede implicar una sanción —aunque el efecto sea puramente difuso o de erosión— rebasa la quiebra objetiva del vínculo fiduciario Parlamento-Gobierno para llegar a una rendición de cuentas ante los ciudadanos como manifestación de la legitimación global del sistema político. Las Cámaras deben asentar aquí su posición frente al predominio del Gobierno y buscar su propio juego con formas atenuadas de responsabilidad —de entre las que TUDELA propone la reprobación ministerial individual— sin desmerecer por ello el control ejercitado por las minorías en unos procedimientos diseñados a su medida.

Un elemento esencial del control, según venimos sugiriendo, es su percepción fuera de las Cámaras, vital para las funciones que desempeñan éstas. A este propósito debe adecuarse la **organización del trabajo parlamentario** y, en especial y de manera vicarial, la división del mismo en el Pleno, las Comisiones y otros órganos. Si la imagen de los «escaños vacíos» se utiliza de manera interesada para el desprestigio del Parlamento, éste ha de llevar el foco de su publicidad a todos aquellos órganos donde sea posible y no esté habitualmente presente, y debe hacerlo de manera constante e indesmayable, asumiendo, como veremos, la comunicación de sus trabajos como parte consustancial a su misión, al designio que tiene atribuido.

Buena parte de la «pedagogía democrática» con que deben exponerse las funciones de las Cámaras radica, de este modo, en la exhibición de las distinciones, o al menos los matices, entre la actividad del Pleno, reservada a las grandes líneas de los proyectos políticos que se dan cita en él, y la de las Comisiones, destinada a una mayor especialización: una distinción insoslayable por mucho que la misma suponga rendir tributo al tópico. Y ello debe seguirse en el control, pero también en las demás funciones: así, en los trabajos de las Comisiones o Ponencias de estudio, en los que el autor pone énfasis; o en cómo el impulso político adquiere distinto relieve en función del órgano parlamentario en el que se incoe. Detalle explicativo y facilidad del mismo para el ciudadano medio, potencial espectador y legitimador de esa labor, son los factores que habrán de conjugarse en el lenguaje con que el Parlamento se haga vivo ante los representados en él.

En suma, la **eficacia** del control parlamentario exige la superación de los obstáculos que se le han opuesto, nuevos o ya conocidos, ideológicos o materiales: la mayor extensión de esta actividad ha hallado en las nuevas tecnologías un apoyo fundamental que ha de conducir a su universalización por encima de cualquier «inmunidad del poder». En un tiempo en que la ciudadanía aumenta sus exigencias de representación, el modelo sociopolítico que se establezca no podrá ser construido al margen del Parlamento ni de esta función. Hasta ahora han cundido los «malos ejemplos» en ámbitos supranacionales como la Unión Europea y en el seguimiento y vigilancia de la gestión indirecta de los servicios públicos o de sectores básicos o re-

gulados de la economía²⁰; pues bien, ese respaldo tecnológico, con su faceta de consecución de la información idónea en cada caso, puede dar la oportunidad definitiva a las Oficinas de control presupuestario²¹ o a vertientes olvidadas o ignotas de la función aquí tratada.

Prosigue el libro con las repercusiones del trabajo de las **instituciones auxiliares**, dependientes orgánicamente de los Parlamentos pero dotadas de independencia funcional para que su labor revierta adecuadamente en el ejercicio de esta función. En consonancia con lo anterior, los órganos de control del gasto público no se ciñen ya a la legalidad e introducen parámetros más amplios, si bien han de ver incrementadas sus relaciones con el Parlamento no sólo para la fiscalización, sino también para labores de asesoramiento técnico cualificado; ello adquiere particular relieve con sólo mencionar dos datos fácticos que hoy ya han adquirido carta de naturaleza: la constitucionalización de los límites del déficit y del endeudamiento público²² y el rol que, al margen de lo público, juegan las agencias de calificación de deuda, que hasta ahora no tienen un equivalente estatal o supranacional europeo. Estas consideraciones pueden trasladarse a los *Ombudsman* con sólo cambiar el foco hacia algo tan vertebral para el Estado democrático de Derecho como la protección de los derechos fundamentales; y podrían añadirse a ello otros organismos con vocación de adscribir al Parlamento nuevas áreas de control en pro del pluralismo y de la igualdad política, como los Consejos Audiovisuales, y oficinas o entidades de asesoramiento especializado²³, propias o externas.

Finaliza este apartado con la «prolongación del Parlamento» por medio de su **función electiva** de órganos constitucionales, estatutarios o de relevancia constitucional o estatutaria, que el autor considera una manifestación muy importante del control y para la que nos remitimos a la cada vez más abundante bibliografía existente sobre este tema²⁴, que sin duda nos lo revela como merecedor de un estudio más detallado.

²⁰ Víd. DA SILVA OCHOA (coord.), *El control jurídico de las privatizaciones de empresas*, Civitas-Real Sociedad Bascongada de Amigos del País, Madrid, 2003.

²¹ En España, tras los antecedentes existentes de este tipo de órganos, ya en funcionamiento en algunos Parlamentos autonómicos —como el de Andalucía o la Asamblea de Madrid—, la Ley 37/2010, de 15 de noviembre, ha venido a crear la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales.

²² Hasta el momento en que se escriben estas líneas, no han sido muchos los estudios publicados sobre la reforma operada en la C.E. de 1978, y en concreto en su artículo 135, con fecha 27 de septiembre de 2011. Podemos citar a ÁLVAREZ CONDE y SOUTO GALVÁN (coords.), *La constitucionalización de la estabilidad presupuestaria*, Universidad Rey Juan Carlos-Instituto de Derecho Público, Madrid, 2012; EMBID IRUJO, *La constitucionalización de la crisis económica*, Iustel, Madrid, 2012; vid. también las respuestas a la encuesta «La reforma del artículo 135 C.E.», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 93, septiembre-diciembre 2011, pp. 159-210.

²³ No se incluye en esta relación ni al Consejo de Estado ni a los Consejos Consultivos de las Comunidades Autónomas: además de que se trata de órganos que asesoran a los respectivos Gobiernos, más que a los Parlamentos, asegurando un alto nivel de calidad jurídica en sus dictámenes, las Cámaras habrán de seguir contando con servicios jurídicos propios, formados por funcionarios de carrera —los Letrados— en condiciones de asegurar esa misma cualificación, con imparcialidad, al Parlamento como institución y a la Administración parlamentaria como organización servicial del mismo.

²⁴ Víd., entre otros, BELDA PÉREZ-PEDRERO, *Instituciones de apoyo a gobiernos y parlamentos (Consejos, defensorías y cámaras de cuentas). Sistema de designación y notas estatutarias*, Tirant lo Blanch, Valencia,

2.2. Un renacido acomodo para la potestad legislativa

El apartado dedicado a las demás funciones parlamentarias repasa las más relevantes para la institución, sin que entremos aquí a discutir que la presupuestaria quede subsumida en la de control, que, como se ha visto, se considera capital y ha de compartir protagonismo con la **legislativa**. Sería propio de una obra escrita por un jurista que la producción de leyes por las Cámaras ocupara un lugar preferente en sus reflexiones. Sin embargo, no es así en el caso de TUDELA ni en el de quien aquí le glosa, y ello no sólo por el cálculo del espacio dedicado a esa función en el libro comentado, sino por la elasticidad con que se conciben todas las demás funciones desempeñadas por el Parlamento; y ello sin olvidar la escasa atención que se ha prestado a muchas de ellas, si se la compara con las innumerables monografías y artículos dedicados a la ley, su lugar entre las fuentes del Derecho y, a la postre, las distintas caras que ofrece la potestad legislativa.

No es preciso recordar el papel que debe atribuirse a esta función en el «nuevo modelo parlamentario». Arraigaría en él la renovación del **concepto de ley**, esencial para que el Parlamento recupere una centralidad basada en la que la ley ha ostentado siempre en el sistema de fuentes, pero también en la acción política y en su condición expresiva de la soberanía parlamentaria o de la *volonté générale*²⁵, hasta desembocar en una concepción procedimental que no ha ayudado a recuperar su posición. Parlamento y ley han padecido los efectos de la instrumentalidad desnuda de ésta, del «policentrismo legislativo», del detallismo y la proliferación de normas, hasta convertirse en conceptos tan simbólicos como debilitados, toda vez que ha cobrado la máxima importancia la dirección política por medio del ejercicio de la iniciativa legislativa del Ejecutivo o el mero anuncio del uso de tal facultad. Democracia y ley han de valerse de ese simbolismo sedimentado con el tiempo para rescatar el vigor que llegó a concentrar el Derecho creado *por* el Parlamento, en contraposición dialéctica con el lugar que el nuevo paradigma concede al Derecho *en* el Parlamento, para cerrar el ciclo de la representación democrática: en suma y en palabras del propio TUDELA, para «contribuir a devolver a la política toda la carga de majestad que nunca debió dejar en el camino»²⁶.

2009; SANTAOLALLA LÓPEZ y PAUNER CHULVI, *Procedimientos de designación parlamentaria de cargos públicos*, pres. y coord. de EMILIO PAJARES MONTOLÍO, C.E.P.C., Madrid, 2010; MARTÍNEZ CORRAL, *La función electiva de Les Corts: El control jurisdiccional de los actos realizados en ejercicio de la misma*, Corts Valencianes, Valencia, 2010.

²⁵ Resume esa concepción clásica de la ley BLANCO VALDÉS, *El valor de la Constitución. Separación de poderes, supremacía de la ley y control de constitucionalidad en los orígenes del Estado liberal*, 3.ª ed., Alianza Editorial, Madrid, 2006, pp. 245-284; para mayor profundidad, *vid.* CARRÉ DE MALBERG, *La ley, expresión de la voluntad general. Estudio sobre el concepto de la ley en la Constitución de 1875*, trad. de IGNACIO MASSOT PUEY, rev. de la trad. de DIANE FROMAGE, introd. de LUIS LÓPEZ GUERRA, Marcial Pons, Madrid, 2011.

²⁶ Sobre el particular *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, 1.ª ed., Civitas, Madrid, 2000; FRANCISCO J. LAPORTA, *El imperio de la ley. Una visión actual*, Trotta, Madrid, 2007, pp. 151-167, correspondientes al capítulo VII de la obra, «Crisis y reinención de la ley».

A ese predominio del Gobierno, apenas contrapesado por la potestad legislativa de las Cámaras, se suma el de la mayoría que lo respalda y que vela por la posición que manifiesta el texto original objeto de tramitación. El autor es realista y propugna no ya la reforma del procedimiento legislativo, sino una total redefinición de esa potestad para acompañarla al juego institucional real y al deseable: entre los objetivos formulados están la calidad normativa y una mayor atención a aquellas funciones que se integren mejor en el nuevo Parlamento, de forma que éste ejerza una función legislativa revitalizada con una noción de ley adecuada a la nueva realidad. Un nuevo legislador y una nueva idea de ley, pues, que atenúen los males que la han aquejado en el último siglo: pérdida de su generalidad con incremento de su reglamentismo; sustitución de su carácter político por su complejidad técnica y lingüística y su mecanicismo; y disminución de su vocación de permanencia en un mundo en mudanza constante, del que la ley participaría impregnándose de una indebida provisionalidad. Todo ello puede darnos una de las claves de la distancia de los ciudadanos respecto del trabajo parlamentario en el que debería ser uno de sus cometidos más eminentes, lo que ha causado un deterioro progresivo de la ley y una clara minoración de su fuerza de obligar.

Sentada esta visión política de la ley, el autor aborda su **inserción entre las fuentes del Derecho**, lo que establece una conexión entre ambas vertientes —política y normativa— sin confundirlas. La ley ha de abandonar la posición *desplazada* que ahora ocupa volviendo sobre el papel capital del principio de legalidad en el Estado de Derecho, en el que se inscribe el Parlamento como poder público democrático: desde ahí, la recuperación de su valor pasa por depurar su relación con las demás fuentes y, en especial, con el reglamento. Aquí resulta especialmente interesante la mención a la legislación delegada, con lo que de valioso puede tener la técnica de las «bases» (art. 82 y, en otro sentido, art. 149.1 de la C.E.), para reforzar el papel de la institución parlamentaria de un modo que defiende parte importante de la función legislativa al Gobierno, el cual se ocuparía de los aspectos técnicos de cada regulación: las leyes marco (art. 150.1 de la C.E.) o las directivas comunitarias podrían inspirar igualmente esa simplificación de la ley y su reducción a la materia que le es propia, la cual pivotaría sobre el contenido nuclear de la misma, con una genuina raigambre política y una mayor vinculación Parlamento-ley-ciudadanos.

Junto a lo anterior, emerge el importante asunto de la **calidad de las leyes**, muy ligada a la seguridad jurídica aunque desafortunadamente confinada hoy al terreno de las directrices de técnica normativa, del «Derecho débil». TUDELA recuerda que la restitución de la ley a su lugar también ha de contar con su potenciación en este ámbito, por razones constitucionales que, en suma, desbordan la modificación del procedimiento de aprobación de las leyes aunque ésta pueda devenir en la principal consecuencia jurídica de la renovación del concepto de ley. El Parlamento como centro de producción de normas de diversa tipología, todas ellas con rango de ley, ha de poner la vigilancia de la calidad entre

los puntos principales de la función legislativa que le aguarda en el nuevo modelo, aprovechando la cualificación de sus medios como factor distintivo del Ejecutivo en tanto que impulsor de la ley. A la vez, debe buscar un equilibrio entre elementos políticos, jurídicos y técnicos de cada norma que vaya a aprobar y una asunción efectiva de su responsabilidad como legislador. Aquí aparece de nuevo la **evaluación de las leyes**²⁷ como tarea a cargo del Parlamento, centrada en consideraciones de oportunidad política pero también de rigor objetivo, tanto en el control de la tarea prelegislativa del Gobierno como en la valoración de la eficacia y eficiencia de la norma, mediante un seguimiento de su desarrollo, aplicación y ejecución, con la ayuda de las nuevas tecnologías.

A éstas está reservado su propio juego en esta función, para su ejercicio con las mayores opciones de participación ciudadana: el principio de publicidad debe presidir el procedimiento legislativo a través del *salto* de su faceta tradicional a la garantía de calidad democrática del mismo, asentando la tendencia al «*gobierno abierto*» y retornando a la racionalidad que el debate político siempre se ha propuesto exhibir. El Parlamento ha de consolidar la audiencia a los actores implicados en cada iniciativa legislativa sin que por ello desmerezca la atención primordial que la representación política debe prestar a los intereses generales; ha de extender su «manto de transparencia» a cuantas fases de ese procedimiento sea posible sin daño de otros derechos o intereses jurídicamente concernidos. Sobre los cimientos del pluralismo social y político y de la ineludible centralidad y legitimidad de la ley en el Estado democrático de Derecho, ése ha de ser el principio de actuación que luego se formalizará en los Reglamentos de las Cámaras. En relación con ello, la **iniciativa legislativa popular**, típica institución de democracia directa, también se ha visto necesitada de reformas²⁸, en las que puede ahondarse con arreglo a su carácter complementario de la democracia representativa y su potencial para generar debates sin que por ello tenga por qué resentirse la primacía del Parlamento.

²⁷ Vid., entre otros, PAU IVALL y PARDO FALCÓN (coords.), *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentarios*, A.E.L.P.A.-Tecnos-Parlamento de Andalucía, Madrid, 2006; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, 1.ª ed., Thomson Civitas-Instituto de Derecho Parlamentario de la Universidad Complutense de Madrid, Cizur Menor, 2010, pp. 183-197 y 202.

²⁸ A ello obedeció la L.O. 4/2006, de 26 de mayo. Según expresa la modificación que introduce en el Preámbulo de la L.O. de Iniciativa Legislativa Popular, algunos de cuyos artículos modifica, «El tiempo transcurrido y la experiencia acumulada desde la aprobación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, hacen aconsejables algunas adecuaciones de la institución de participación popular para evitar requisitos innecesarios e incorporar mejoras que faciliten su ejercicio». Cabe mencionar, asimismo, alguna ley autonómica que modifica la respectiva de iniciativa legislativa popular para, entre otros aspectos, prever la recogida de firmas a través del sistema de firma electrónica: así, en Andalucía, la Ley 8/2011, de 5 de diciembre, relativa a la modificación de la Ley 5/1988, de 17 de octubre, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, que, asimismo, remite al Reglamento del Parlamento la regulación del procedimiento para articular la participación de las personas promotoras en la presentación y defensa de las iniciativas en el Pleno de la Cámara y en el seguimiento de los debates, para que resulte equivalente a la de los Diputados en las proposiciones de ley, así como su participación en la oportuna Comisión parlamentaria.

2.3. La información, base del «nuevo modelo parlamentario»

La función de obtención de **información política** destaca en referencia a cualesquiera campos de la acción política, que ha de encontrar en el Parlamento el punto de confluencia de la actividad de las instituciones y partidos, éstos a través de sus Grupos Parlamentarios. Y ese grado lo da la publicidad como rasgo esencial y eje del trabajo de las Cámaras, en garantía de los valores que informan el Estado democrático —los que enuncia el art. 1.1 de la C.E., incluido el de justicia en cuanto realización del Derecho— y con las posibilidades que, como veremos, deben ofrecerse a la participación de los ciudadanos en las tareas que aquéllas realizan. No se oculta a nadie la genuina entraña política de ese principio, vinculado al que define, por excelencia, a la institución parlamentaria: el de representación. A través de la publicidad se refuerza el nexo que une a la opinión pública con los trabajos parlamentarios y, sobre todo, se asienta la confianza de los ciudadanos en los resultados de ese quehacer. Es un principio no ya de rango constitucional, sino constitutivo de la razón de ser del Parlamento y consustancial a su funcionamiento: en él el secreto, en coherencia con ello, conoce cada vez menos reductos, los imprescindibles para la salvaguarda de los derechos fundamentales en presencia.

Sentado esto, TUDELA avanza un paso más hasta postular una publicidad efectiva que rebase la que se manifiesta en los «*Boletines Oficiales*» y «*Diarios de Sesiones*», porque lo requiere la connotación política del principio en sentido *fuerte*, resurgiendo así la necesidad de una comunicación activa desde las Cámaras. La transmisión de la información política devendrá en misión prioritaria de un Parlamento que se dirija a una sociedad que ha alcanzado su madurez democrática y cuyas crecientes exigencias de participación precisan de una información de la que partir como *prius* de su implicación en lo público, buscando interactuar con actores que, con ello, nutran su ejercicio del control del Gobierno para situarse en condiciones de ofrecer sus alternativas, en mérito al pluralismo que confiere sentido al propio Parlamento²⁹.

La publicidad y la transparencia no sólo aparecen como factores de integración; también como raíces del espacio público deliberativo³⁰ en toda

²⁹ «Por más que sea un tópico repetido hasta el tedio, es oportuno recordar una vez más que el porvenir del Parlamento, si es que tiene alguno, se encuentra en el terreno de la información: de la información activa, de un lado, en el sentido de que el Parlamento ha de ser, si pretende subsistir, uno de los principales centros animadores de la vida política y punto de referencia constante de los medios de comunicación: en definitiva, una organización productora de información, tanto por su actividad del control gubernamental como por ser el lugar de análisis y debate de los grandes temas de la vida social en cada momento histórico. Y de la información pasiva, también, en la medida en que tales actividades de efectivo control gubernamental y estudio de problemas sociales de primer orden sólo pueden llevarse a cabo si han sido precedidas de una labor de recogida sistemática y abundante de información y, por supuesto, de análisis de la misma» (SANTAMARÍA PASTOR, «Las Ponencias como instrumento del trabajo parlamentario», en DA SILVA OCHOA (coord.), *Las Comisiones parlamentarias*, Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1994, p. 540).

³⁰ El concepto ideado por Jürgen HABERMAS y que podemos encontrar sintetizado en su texto «Tres modelos normativos de democracia» (*La inclusión del otro. Estudios de teoría política*, trad. de Juan

su extensión, desde las que concebir el Parlamento como contrapeso que asegure el consentimiento de los gobernados a las decisiones que les afectan. La función de información se sitúa, para el autor, en la vertiente activa de aquellos principios, de manera que no sólo se garantice el acceso a unos contenidos —ésta sería su dimensión pasiva—, sino también su difusión para la formación de una opinión pública libre y democrática con un fundamento legitimador del sistema político, lo que cobra un significado renovado y asociado a los elementos estructurales de la democracia de nuestro tiempo.

La **comunicación parlamentaria** aflora así como una función anexa a la anterior a través de la cual, como se ha señalado, los Parlamentos divulgarían su actividad, configurando una suerte de «función pedagógica» que encauce todo el caudal de información política de que la institución es, al tiempo, emisora y receptora, en un panorama de predominio no ya de los *mass media* «tradicionales», sino también de las vías de comunicación ligadas a la Red, lo que equivale decir al protagonismo de los ciudadanos. El Parlamento no puede permanecer ajeno a ello y debe incorporarse a ese mundo que ofrece tantas posibilidades de acercar su trabajo al cuerpo electoral, no siendo sólo una fuente cualificada de esa información sino un agente preeminente en la irradiación social de la misma. En suma y en la línea ya apuntada, la dinámica del «Parlamento de papel» tradicionalmente asumida por la prensa escrita, más tarde por la radio —quizá, en menor medida, por la televisión— y hoy por Internet ha de encontrar en el propio Parlamento a un sujeto activo más, en la idea de que, como condición necesaria de su existir, la política se define por el liderazgo en ese plano antes que por cualquier otra nota.

La **opinión pública**³¹ ha sido citada aquí en reiteradas ocasiones como el otro polo de ese vínculo, como sujeto generador de poder democrático desde y hacia los Parlamentos, que a su vez actualizan su agenda en función de los estados de opinión. Es una relación desigual en la que se hace tanto más acuciante que el Parlamento asuma un lugar más equilibrado y acorde con la relevancia que, en pura teoría, ostenta en el plano institucional, y con él han de hacerlo los agentes que actúan en su seno, naturalmente llamados a acompañar al Parlamento en tal misión, con la «legitimación cualitativa» que éste les proporcione. Y ello, señala TUDELA, conciliando «el necesario rigor del discurso parlamentario con las exigencias comunicativas de

CARLOS VELASCO ARROYO y GERARD VILAR ROCA, Paidós, Barcelona, 1999, pp. 231-246) aparece plenamente desarrollado en su obra *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*, 6.ª ed., introd. y trad. de MANUEL JIMÉNEZ REDONDO, Trotta, Madrid, 2010, pp. 363-406, correspondientes al Capítulo VII de la obra, «Política deliberativa: un concepto procedimental de democracia».

³¹ Aquí es de nuevo obligado citar a JÜRGEN HABERMAS, *Historia y crítica de la opinión pública. La transformación estructural de la vida pública*, 1.ª ed., vers. de ANTONIO DOMÉNECH, RAFAEL GRASA y FRANCISCO JAVIER GIL MARTÍN, Gustavo Gili, Barcelona, 1994; vid., del mismo autor, *¡Ay, Europa!*, trad. de JOSÉ LUIS LÓPEZ DE LIZAGA, PEDRO MADRIGAL y FRANCISCO JAVIER GIL MARTÍN, Trotta, Madrid, 2009, pp. 129-135; y, de nuevo, *Facticidad y validez*, op. cit., pp. 407-468, correspondientes al Capítulo VIII de la obra, «Sobre el papel de la sociedad civil y de la opinión pública».

la política en nuestra sociedad»³². Entre los medios que enumera, los de aparición más reciente habían sido, hasta hace poco, las *webs* institucionales de los Parlamentos y los canales parlamentarios de televisión; a ellos añadiremos algunos que han rebasado la mera comunicación unidireccional, sin olvidar la cobertura teórica y estratégica de que deben dotarse todas estas iniciativas.

El **lenguaje** de las Cámaras, los discursos en ellas, son también objeto de atención, para indicar la pérdida de peso y de vigor de la oratoria parlamentaria, hasta desembocar en algo muy alejado de esa «lengua de los derechos» que GARCÍA DE ENTERRÍA³³ ha descrito con la pasión que lleva en sí tan espléndida manifestación de la Modernidad ilustrada. La recuperación de las virtudes del lenguaje político ha de acompañarse con el esfuerzo de aproximación pedagógica al sentir de la opinión pública: se puede ganar en expresividad sin incurrir en debilidades letales.

La conclusión de cuanto antecede no es sino el incumplimiento de los requisitos que son exigibles al Parlamento de nuestros días, sin perjuicio de los avances que han marcado, hasta ahora, una evolución lenta y trabajosa, en la función de información política, que, con la publicidad como premisa y la comunicación como proceder activo, han de componer un trío imprescindible para el nuevo modelo democrático que se propugna.

En el vértice del esquema que al autor delinea, los principios fundantes de ese sistema tienen conexión directa con una noción de **autodeterminación ciudadana** basada en el valor de las Cámaras como espacios públicos por excelencia: se trata de que la información gestada *en* los Parlamentos lo sea también *por* los Parlamentos desde los valores del pluralismo y la igualdad que sólo ellos pueden patrocinar como ninguna otra institución democrática. La decisión sobre el contenido de esa información debe ser autónoma de cada Cámara y, en todo caso, ha de estar delimitada conforme a unas reglas comúnmente asumidas por los sujetos que concurren a su adopción y atender al respeto a aquellos valores; pero, sobre todo, debe surgir de una actuación consensuada y ponderada y obedecer a unos objetivos preestablecidos con suficiente claridad, teniendo muy presente la distinción entre la tarea informativa *en bruto* del Parlamento y la *condicionada* de los medios de comunicación, que aúna información y opinión.

Todo lo anterior se ubica entre los presupuestos necesarios para que las minorías tengan la oportunidad de «ser visibles» que hoy pueden obtener con gran independencia por medio de las herramientas que Internet pone a su disposición, pero que sólo el Parlamento puede asegurar partiendo de la equivalencia de las condiciones, de la *par conditio*³⁴ y la limpieza que

³² TUDELA ARANDA, op. cit., p. 166.

³³ Es, en efecto, imprescindible la lectura de *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, 3.ª ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

³⁴ Sobre la vigencia de este principio como punto de partida de la vigencia del pluralismo político en el ámbito parlamentario, véase SÁNCHEZ MUÑOZ, *La igualdad de oportunidades en las competiciones electorales*, C.E.P.C., Madrid, 2007; y FERNÁNDEZ VIVAS, *Igualdad y partidos políticos. Análisis constitucional y comparado de la igualdad de oportunidades de los partidos políticos*, Congreso de los Diputados, Madrid,

es precisa en toda competición política. El contraste y la diferencia entre lo institucional y lo partidario, destacados por TUDELA, se adivinan fundamentales en esa misión, sin que la primacía de lo primero deba desplazar siempre a lo segundo: la pluralidad y la imparcialidad no pueden ser confundidas con un «neutralismo» que seque elementos informativamente relevantes, los cuales atañen al parlamentario individual pero también a la actividad de Grupos y partidos políticos.

De esta forma, el Parlamento haría honor a su condición de institución mediadora por antonomasia entre la sociedad y los demás poderes públicos, entre el ciudadano y el Estado de Derecho. Y ello con el triple objetivo, aun forzosamente ceñido a limitaciones, de que:

- la información se facilite en cumplimiento de un deber de disponibilidad que satisfaría el ejercicio de los derechos fundamentales a la vez que vaciaría de contenido las críticas que se dirigen a las Cámaras;
- se forme una conciencia crítica que debe extenderse, más que a un «número significativo de individuos»³⁵, al mayor número posible de ellos, como aspiración para una mayor y mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos;
- y se difuminen las «asimetrías de información» entre votantes y representantes, en una idea de profundización del sistema democrático y de garantía de la libre información para que esa participación no se contraiga exclusivamente a los procesos electorales.

Todo ello se encaminará a «la proyección de la igualdad en el nuevo modelo social [...] en relación con la dimensión política de la ciudadanía»³⁶ como último designio, en el que el Parlamento habrá de restañar heridas que vienen causadas —aunque no sólo— por esas asimetrías.

Se detiene también TUDELA en los **instrumentos de desarrollo** de la función de información política, comenzando por las **páginas web parlamentarias**, primer elemento con el que desarrollar esa labor de comunicación y cuya relevancia no pasa desapercibida desde que se advierte la cantidad y calidad de la información que puede publicarse en las mismas, regida por los vectores que hemos indicado. Los portales institucionales han supuesto, por una parte, la asunción de ese papel activo reivindicado para el Parlamento, por los contenidos que se han incluido en ellos; pero, por otra, son campo particularmente idóneo para que la institución se haga eco de las preocupaciones de los ciudadanos: si la primera dimensión ha exigido un esfuerzo adicional en el seno de las Cámaras, la segunda vertiente es cada vez más ex-

2009. Ambos libros fueron objeto de recensión por REVIRIEGO PICÓN en *Teoría y realidad constitucional*, 23, 1.º semestre 2009, pp. 571-579.

³⁵ Aboga por ello TUDELA ARANDA, op. cit., p. 170.

³⁶ *Ibidem*, pp. 185-186.

plotada, aunque está necesitada aún de un impulso definitivo³⁷, como veremos en seguida.

El acceso directo a esas páginas y, por tanto, a las sesiones y la actividad de los órganos parlamentarios, cumple el designio de situar al Parlamento en ese lugar pretendido en su relación con la sociedad. No es necesario insistir en los caracteres de ese acceso para los fines antes enunciados, generando un renovado interés por la política y, a la vez, una interacción entre la sociedad y la institución parlamentaria, vital en el escenario democrático que se vislumbra. La inmediatez con que la información llega desde el Parlamento a los internautas salva muchas barreras que se basaban en la proverbial lentitud y en la falta de proyección pública de aquella actividad; y, por encima de todo ello, debe suponer una capacidad de divulgación de la cultura política con la finalidad educativa y cívica asociada al «nuevo modelo parlamentario». Desde ahí debe avanzarse con firmeza pero con un poso de prudencia y tratando de no dar pasos en falso, con una información fiable, en la que la calidad y la accesibilidad prevalezcan sobre el riesgo de excesos estériles.

Aquí tampoco puede pasar inadvertido que la evolución de la función de información conducirá a una mayor **transparencia** en todo lo que es de interés público, con el Parlamento en un lugar que ninguna otra instancia puede sustraerle, dado el potencial expansivo que posee este principio. Sin salir de la propia institución, aunque lo tocante a la democracia interna de los Grupos Parlamentarios desborde con mucho los propósitos del autor, habría de perseguirse que el ciudadano tuviera la máxima información posible sobre la posición de los mismos en los debates y en la toma de decisiones, buscando que la opinión pública quede conformada, en mayor medida que ahora, desde el espacio instituido en el Parlamento; y procurando que entren en escena, en el momento y de la manera que corresponda, los colectivos a través de los cuales se articulan las inquietudes presentes en la sociedad, como un nuevo sujeto mediador destinado a unirse a los anteriores en la *renovación* del modelo parlamentario.

³⁷ Es interesante mencionar la herramienta ADI!, puesta en marcha por el Parlamento Vasco y que, según se define en su web, se pone a disposición de los ciudadanos para hacer llegar su voz al mismo; en ella «se abrirán debates sobre temas de actualidad y sobre los proyectos y proposiciones de ley que entren en el proceso parlamentario de forma que los ciudadanos puedan aportar sus opiniones con la garantía de que llegarán a los representantes políticos de la Cámara». La herramienta, se dice, «se contempla como un primer paso hacia una democracia más participativa comenzando con la posibilidad de aportar opiniones e ideas, comentar las de otros y votar las más interesantes. Tras la finalización del período de debate estipulado para cada tema el Parlamento Vasco elaborará un documento recogiendo la actividad de ADI! y las iniciativas más destacadas haciéndolo llegar a todos los parlamentarios antes del cierre del debate en la Cámara, de forma que puedan tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos a la hora de plantear sus enmiendas y de definir el sentido de su voto». Se destaca que «es un gran paso en pos de la transparencia» y que «El desarrollo posterior de la herramienta tiene un largo recorrido en la medida en que la legislación y la tecnología vayan permitiendo otras formas de participación directa». La dirección de la página es <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/> (consultado el 8 de abril de 2012). Vid. ITURBE MACH, «Democracia, democracia electrónica y Parlamento Vasco», en BARRAT I ESTEVE y FERNÁNDEZ RIVERA (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, 1.ª ed., pról. de Pierre GARRONE, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2011, pp. 261-281.

Sin embargo, la transparencia aparecerá, sobre todo, en su dimensión *ad extra*, como predicado esencial del control, de la labor de ese «Parlamento vigilante» al que nos referíamos. Una de las demandas democráticas en boga, que ya tiene en España consecuencias en el plano legislativo, consiste en la progresiva extinción de los reductos de opacidad que perviven en las Administraciones y poderes públicos. La solución del problema —vinculado a las relaciones entre las Administraciones Públicas³⁸ y los ciudadanos³⁹— y el interés despertado en torno a las propuestas de legislación sobre este principio⁴⁰ y sus límites no pueden ir en menoscabo de lo mucho que en este terreno corresponde hacer al Parlamento, el cual debe contar con sus propias vías de información para un desempeño mínimamente adecuado de sus funciones. Sin ánimo de entrar en las soluciones legislativas que vengan a dar una respuesta mínimamente satisfactoria a aquellas demandas —lo que, por sí solo, merecería un estudio aparte—, el protagonismo del Parlamento nace aquí del significado que la transparencia, inspirada en las normas de la Unión Europea⁴¹ y del Consejo de Europa⁴², en el mo-

³⁸ Una visión clásica de los conflictos que se suscitan al hilo del acceso a la información es la de SÁINZ MORENO, «Secreto e información en el Derecho Público», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Tomo III, *La Corona. Las Cortes. Del Gobierno y de la Administración Pública*, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2.863-2.981. Del mismo autor, *vid.* «Consideraciones sobre algunos límites del derecho de información de las Cámaras», en VV.AA., *Instrumentos de información de las Cámaras parlamentarias*, C.E.C., Madrid, 1994, pp. 81-90; y «Secreto y transparencia», en SÁINZ MORENO (dir.), *Estudios para la reforma de la Administración Pública*, 1.ª ed., I.N.A.P., Madrid, 2004, pp. 165-177. Mucho más reciente es el estudio de LASAGABASTER HERRARTE, «Las nuevas tecnologías y su aplicación para el progreso de la democracia», en BARRAT I ESTEVE y FERNÁNDEZ RIVEIRA (coords.), *op. cit.*, pp. 350-359.

³⁹ CONDESSO resume «los objetivos de la transparencia administrativa, tal como han sido históricamente explicitados en la doctrina sueca» en tres funciones principales: la potenciación de la eficacia, la racionalidad y la calidad de la prestación de los servicios públicos; el incentivo de la participación de los ciudadanos, contribuyendo a la formación de la opinión pública y al debate sobre las distintas opciones políticas en juego; y el refuerzo de la legitimidad funcional de la Administración pública, por la vía de la confianza en las autoridades (*Derecho a la información. Crisis del sistema político. Transparencia de los Poderes Públicos*, Dykinson, Madrid, 2011, pp. 93-94).

⁴⁰ A través de la web <http://www.leydetransparencia.gob.es> los ciudadanos pudieron dejar sus sugerencias sobre el Proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, antes de su tramitación por las Cortes Generales.

⁴¹ En la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que llegó a aprobar el Consejo de Ministros el 29 de julio de 2011 se citan las más importantes: «En el Derecho de la Unión Europea, el derecho a la información en poder de las instituciones, órganos y organismos europeos, tiene hoy reconocimiento en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, y encuentra desarrollo en el Reglamento (C.E.) n.º 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión». En concreto, el derecho se reconoce en los artículos 15.3 del T.F.U.E. y 42 de la C.D.F.U.E. El Anteproyecto de Ley puede verse en el enlace http://www.mpr.es/uploads/media/pdf/9/anteproyecto-ley-transparencia_1312191903.pdf (consultado el 8 de abril de 2012).

⁴² En la misma Exposición de Motivos se recuerda que «El común acuerdo en la importancia de la transparencia en la actuación de las autoridades públicas ha impulsado la adopción del Convenio Europeo sobre Acceso a los Documentos Públicos por el Consejo de Ministros del Consejo de Europa, el 27 de noviembre de 2008», el cual «constituye el primer instrumento jurídico internacional vinculante que reconoce un derecho general de acceso a los documentos públicos»; el mismo establece unas normas de mínimos «inspiradas en las experiencias y prácticas de las legislaciones estatales y recoge, de este modo, los principios ya presentes en la Recomendación Rec (2002)2 del Comité

delo anglosajón de *open government*⁴³ y en la llamada «gobernanza», puede alcanzar en la configuración de los derechos de participación. Si la obligación de «publicidad activa» que va a imponerse a los poderes públicos, en correspondencia con el derecho subjetivo de acceso de los ciudadanos a la información, prescinde totalmente de los cauces parlamentarios, quedará sin duda devaluada, pero también lo estará el mismo Parlamento como centro al que afluye esa información y que aporta, según veremos, el «valor añadido» de la representación política.

Con la exposición pública de información, la tentación de establecer una relación directa entre los ciudadanos y el «complejo Gobierno-Administración» en todos los niveles territoriales es lo bastante grande como para ser eludida. Pero sucede que la participación no es uno de los principios cardinales que rigen ese vínculo: en un sistema como el español, no se halla entre los enumerados por el artículo 103.1⁴⁴ de la C.E., sino en el artículo 105 y, en lo que importa aquí, en su letra b)⁴⁵, aunque se busque la superación de su concepción actual, que exige la invocación de un derecho subjetivo o un interés legítimo para tener acceso a la información⁴⁶ y documentación, al ponerse el énfasis en la obligación de puesta a disposición de la misma. La dimensión participativa de los ciudadanos en la actividad de la Administración y los poderes públicos ocupa formalmente una posición más bien *secundaria*⁴⁷, y sólo su impulso en y por el Parlamento, con la pre-

de Ministros a los Estados Miembros sobre acceso a los documentos públicos». Sobre estos instrumentos normativos y los citados en la anterior nota al pie, vid. GUICHOT REINA, *Transparencia y acceso a la información en el Derecho europeo*, ed. Derecho Global, Sevilla, 2011; y BALLESTER MARTÍNEZ, «La forja jurisprudencial del principio de transparencia. Análisis del derecho de acceso a documentos y sus excepciones en la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», *Teoría y realidad constitucional*, 28, 2.º semestre 2011, pp. 385-406.

⁴³ El término, que podría traducirse más como «Administración abierta» que como «Gobierno abierto», es el que recibe el programa de transparencia, participación y colaboración puesto en marcha por la Casa Blanca durante el mandato del Presidente OBAMA, y que puede seguirse a través del sitio web <http://www.whitehouse.gov/open> (enlace consultado el 14 de abril de 2012).

⁴⁴ «La Administración Pública [...] actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

⁴⁵ «La ley regulará: ... b) El acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos, salvo en lo que afecte a la seguridad y defensa del Estado, la averiguación de los delitos y la intimidad de las personas». Esa participación encuentra vertientes tan intensas como ésta en las letras a) y c) del precepto, al garantizar, respectivamente, el derecho de audiencia de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten y el de los interesados, cuando proceda, en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos.

⁴⁶ Aparte de otros condicionamientos contenidos en el artículo 37 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, como que los expedientes correspondan a procedimientos terminados en la fecha de la solicitud (ap. 1); la posible denegación del ejercicio de los derechos de acceso cuando prevalezcan razones de interés público, intereses de terceros más dignos de protección o cuando así lo disponga una Ley, debiendo, en estos casos, el órgano competente dictar resolución motivada (ap. 4); la existencia de regímenes especiales (ap. 6); la no afección a la eficacia del funcionamiento de los servicios públicos, o la exclusión de solicitudes genéricas de información sobre una materia o conjunto de materias (ap. 7).

⁴⁷ Sin perjuicio de consideraciones de *lege ferenda* o en pos, incluso, de una reforma constitucional en esta materia, cabe señalar que en el artículo 105 de la C.E. se despliegan distintos derechos de configuración legal. Pues bien, ni éstos son, en sí mismos, derechos fundamentales en el sentido del artículo 53.2 de la C.E. ni esa participación puede reputarse, *prima facie*, tutelada por el artículo 23.2, el cual se contrae al «acceso a los cargos públicos», esto es, en nuestro caso, a la representación política

sencia activa de éste, garantizaría su *ascenso* a un lugar de primacía. Ello iría de la mano del reconocimiento del derecho de acceso como vertiente del derecho a recibir libremente información veraz (art. 20.1.d)), muy en consonancia con un tiempo que ha visto relegada la exclusividad que antaño ostentaban los medios de comunicación, y en el que los ciudadanos aspiran a relacionarse directamente con un Parlamento que haga suya la renovación del modelo democrático, en la línea que propugna TUDELA.

A partir de ahí, podrán discutirse los procedimientos mediante los que se verifique y se dé realidad a ese derecho de acceso y, sobre todo, las competencias que corresponde atribuir en ellos al Parlamento, cuáles serían las especialidades de su intervención y qué elementos puede y debe incorporar, con las excepciones y limitaciones que procedan y que, en todo caso, habrán de responder a fines constitucionalmente lícitos —como los que se desprenden de los artículos 20.4 y 105.b) de la C.E.⁴⁸— y obedecer al principio de proporcionalidad⁴⁹. No se nos oculten las demás consecuencias del ligamen del derecho de acceso con los derechos fundamentales: tales serían la interpretación restrictiva de esas limitaciones y, en concordancia con ésta, el *favor libertatis* y la búsqueda de la mayor efectividad posible del derecho⁵⁰. Ello habrá de pivotar sobre la matriz del «derecho a la información y participación parlamentaria» con el que culmina el estudio de TUDELA, y arrojará múltiples implicaciones si se pretende hacer de las Cámaras verdaderos «centros de transparencia» al servicio de los representantes políti-

nada de los procesos electorales, y a las «funciones públicas». Ello aminora el rango y nivel de protección jurisdiccional de los derechos aquí tratados, si bien una concepción más abierta conduciría a su inclusión dentro del derecho de participación, directa o por medio de representantes, en los asuntos públicos (art. 23.1); o, de manera más precisa, en el derecho a recibir libremente información veraz (art. 20.1.d)), según defendemos en el texto.

⁴⁸ Además de estos límites, cabría enumerar otros muy relevantes que deben ser tenidos en cuenta, aunque su interpretación deba ser restrictiva para que no quede desvirtuado el principio de transparencia, de forma que haya de motivarse su aplicación, previo el oportuno juicio de ponderación, a la hora de dar efectividad al derecho de acceso. Serían: los derivados de la legislación sobre protección de datos personales, aprobada en desarrollo del artículo 18.4 de la C.E.; de la protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial, sin perjuicio de su función social *ex* artículo 33.2; del secreto profesional, comercial, industrial o tributario; o de la existencia de una obligación legal de reserva o un deber de secreto o sigilo orientado a la tutela de un bien constitucionalmente relevante; así como, en último caso, la prohibición del abuso en el ejercicio de este derecho.

⁴⁹ Ya desde muy temprano —por todas, en la S.T.C. 62/1982, de 15 de octubre—, el Tribunal Constitucional ha venido a imponer la observancia de este principio tanto en el desarrollo legislativo de los derechos fundamentales como en la aplicación de éstos. Víd. BERNAL PULIDO, *El principio de proporcionalidad y los derechos fundamentales*, 2.ª ed., Madrid, 2005, pp. 595-607 y 611; Díez-PICAZO GIMÉNEZ, *Sistema de derechos fundamentales*, 3.ª ed., Thomson-Cívitas, Cizur Menor, 2008, pp. 119-126; GONZÁLEZ BEILFUSS, *El principio de proporcionalidad en la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Aranzadi, Cizur Menor, 2003.

⁵⁰ La «interpretación restrictiva de todas aquellas normas que puedan suponer una limitación al ejercicio de los derechos o atribuciones que integran el *status* constitucionalmente relevante del representante público» ha sido establecida por las Ss.T.C. 33/2010, de 19 de julio; 44/2010, de 26 de julio; y 57/2011, de 3 de mayo, proyectando la doctrina vigente en todos los derechos fundamentales sobre el *ius in officium* de los parlamentarios protegido por el artículo 23.2 de la C.E. Puede extenderse claramente esa interpretación al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos *ex* artículo 23.1, dado que, además, la jurisprudencia constitucional ha vinculado estrechamente éste a aquél.

cos y de los ciudadanos; y no para colmar su curiosidad sin más, sino para contribuir a su maduración democrática y a la toma de decisiones sobre el ejercicio de sus demás derechos fundamentales, principalmente —aunque no sólo— los vinculados a los procesos electorales.

Entre esas consecuencias figurará la reconsideración de dos facultades, muchas veces difíciles de deslindar entre sí, que caracterizan hoy el *status* del parlamentario individual —cuyo refuerzo propugna nuestro autor—, cuales son la formulación de preguntas al Gobierno, para su contestación escrita, y las peticiones de información a las Administraciones Públicas. Aunque una y otra no deben quedar desprovistas de contenido con motivo del reconocimiento del derecho subjetivo de los ciudadanos, sino constituir un complemento que lo revalorice al cruzarse la información «transparente» con la que el parlamentario posee, ello no impide que se replantee su significado. Si sobre los particulares-administrados deja de pesar la *carga* de motivar la solicitud de información y documentación —casi una consecuencia lógica de la «era de Internet» en la que vivimos—, deberá reflexionarse sobre el sentido que adquiera la iniciativa que los parlamentarios han de activar con idéntica finalidad, según establecen los Reglamentos en sentido muy similar al del Derecho administrativo; y otro tanto cabe decir de lo que soliciten otros órganos de las Cámaras, como las Comisiones, en ejercicio de sus potestades: en ambos casos, los plazos en que se entregue la información y documentación solicitada y la calidad que reúna la obtenida no pueden situarse en un estándar inferior al regulado para el derecho de acceso de los ciudadanos.

De otra parte, algunos ámbitos de acción pública resultarán especialmente concernidos por el desarrollo del principio de transparencia en sede parlamentaria. Tomando como referencia la legislación vigente en España y sin ánimo de exhaustividad, podríamos citar los informes de la Oficina de Buen Gobierno y Conflictos de Intereses y de las inspecciones de servicios, y cuanto atañe al control de las incompatibilidades de los cargos públicos; los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre los proyectos de ley, que deberían verterse a la *web* a lo largo de su tramitación, para darles conocimiento público; los informes y documentos de las ya citadas Oficinas de control presupuestario, vinculadas a los Parlamentos respectivos; o la información y documentación sobre la ejecución del gasto público⁵¹, incluyendo la que genera el Consejo de Política Fiscal y Financiera y los informes y memorias del Tribunal de Cuentas y sus asimilados autonómicos, a los que nos referíamos con anterioridad.

Siendo cierto que, en buena medida, muchas de las páginas electrónicas de esos órganos vienen cumpliendo ya con esa «publicidad activa» en que consiste el deber de transparencia, no lo es menos que la recepción, el trámite o la discusión parlamentaria de todos esos informes y documentos ha de ser una ocasión ineludible para que las Cámaras conecten su publicación

⁵¹ Aquí es interesante leer a GIMÉNEZ SÁNCHEZ, *Las competencias presupuestarias del Parlamento*, C.E.P.C., Madrid, 2008, pp. 304-318. Vid. también MARTÍNEZ LAGO, «El control parlamentario sobre el presupuesto público», *Presupuesto y Gasto Público*, 48, 2007, pp. 129-143.

en sus respectivas *webs* con las iniciativas de los Diputados y los Grupos Parlamentarios que guarden relación con ellos, lo que daría pie a conocer su posición y la del Parlamento al que pertenecen sobre cada una de las cuestiones que se susciten; pudiendo acompañarse, además, de un resumen de la información o documentación tratada, particularizado o periódico, que habría de ser asequible al público en general —dada la complejidad que encierran estas materias y los conocimientos necesarios para su comprensión— o de *dossieres* técnicos destinados a personas expertas e instituciones especializadas. Otro tanto cabría predicar de los informes emitidos y los acuerdos adoptados por las autoridades que tienen la encomienda legal de velar por el correcto funcionamiento de los mercados sujetos a regulación y/o supervisión pública; o de la actividad del sector público en general o de sectores estratégicos, con fuerte incidencia en la evolución de la economía, en los que operen sociedades cotizadas o empresas que pertenecieron en su día al sector público o que presten servicios esenciales, o de sujetos privados que ejerzan potestades administrativas.

Por último, la actuación de los órganos constitucionales, de relevancia constitucional o de autogobierno debería poder someterse a estos parámetros de publicidad en cuanto tenga que ver con las Cámaras parlamentarias y en todo lo que no resulte de límites derivados de reglas o principios consagrados en la propia Constitución o los Estatutos de Autonomía.

A modo de corolario de lo anterior y de manera vinculada al seguimiento *ex post* de las leyes aprobadas, como tarea que el nuevo Parlamento debe emprender primordialmente, emerge aquí la **evaluación de las políticas públicas**, una de las finalidades a las que debe responder la transparencia así concebida y en la que la labor parlamentaria vendría a completar la de las Administraciones. Si ya la Ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos⁵², supuso un punto de partida en el despliegue de estos principios, las exigencias actuales del «derecho a la buena Administración»⁵³ y a la calidad de esos servicios, así como la progresiva juridificación de lo que en la gestión pública se han considerado *buenas prácticas*, mueven a avanzar en este terreno y a reforzar el rol del Parlamento reconstruyendo la noción de control a partir de esa labor evaluadora, en lo material y también en lo formal.

⁵² En particular en su D.A. Primera, *Autorización para la creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios e Informe anual al Congreso de los Diputados*, pero también en la gestión transparente por objetivos que regula el Capítulo III (arts. 13-15), objeto de control parlamentario a tenor de la D.A. Séptima. La regulación de los programas previstos en el R.D. 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad en la Administración General del Estado (dictado en desarrollo de los arts. 3 y 4 de la Ley 6/1997, de 14 de abril: la L.O.F.A.G.E., que regula su organización y funcionamiento), apunta en el mismo sentido en el que ahora debe ahondarse.

⁵³ Reconocido en el artículo 41 de la C.D.F.U.E., este derecho no figura expresamente reconocido dentro de los principios que, según el artículo 3 de la Ley 30/1992, aunque en éste sí se encuentren, en su ap. 5, los de transparencia y participación en las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas.

TUDELA alude también, en fin, a la importancia que hoy revisten los *lobbies* y **grupos de presión**, como también las organizaciones y movimientos sociales, particularmente activos durante la elaboración y trámite de los proyectos y proposiciones de ley que son de su interés, lo que comporta una forma de participación cualificada en la potestad legislativa de las Cámaras⁵⁴, muchas veces cerca de los parlamentarios ponentes de una ley. Ello supone un salto cualitativo, según sugiere nuestro autor, en pos de un *neocorporatismo* que debe distinguirse netamente de la participación ciudadana. La «vocación de universalidad» de ésta persigue que no se restrinja a colectivos titulares de intereses propios y específicos, pero tampoco a minorías *hiperactivas* que se segmenten del resto de la sociedad, con menoscabo del principio democrático y del juego de mayorías: como puede inferirse de ello, los límites de esa participación vendrán impuestos por todo aquello en que la interactividad pueda afectar a las reglas generales de funcionamiento del Parlamento. Sin perjuicio de lo anterior, la regulación legal de la actividad de los grupos de presión o interés⁵⁵ constituye otro ámbito en el que la transparencia habrá de erigirse en principio rector, dada la repercusión *informalizada* que hoy tiene el *lobbyismo* en la vida de las Cámaras.

Los avances en este terreno se plasmarán pronto en un desarrollo legal de este principio⁵⁶ que, teniendo en cuenta lo indicado, es de esperar que constituya un marco normativo general que aporte seguridad jurídica, sin olvidar lo ya legislado de manera dispersa; e, igualmente, sin descartar que la posibilidad de que los distintos Parlamentos, de acuerdo con el principio de globalidad —que desarrollaremos posteriormente—, compartan información, una a su carácter de instrumento de cooperación entre ellos el que el tratamiento de la misma, en lo que resulte pertinente, pueda desembocar en un resultado unificado y útil para los ciudadanos.

Otra vía muy relevante para la transparencia puede venir dada, sin duda, por los **canales parlamentarios** por Internet, que, con las retransmisiones de las sesiones de las Cámaras, son parte fundamental de esa relación comunicativa que el Parlamento puede y debe articular con los ciudadanos, con independencia del grado de interés que suscite, pues por reducido que sea siempre encontrará una parte de la sociedad atraída por los temas que se lleven a los debates. La distinción entre interés general e intereses sectoria-

⁵⁴ TUDELA ARANDA, op. cit., pp. 241-242.

⁵⁵ Puede servir de modelo el «Acuerdo entre el Parlamento Europeo y la Comisión Europea relativo al establecimiento de un Registro de transparencia para las organizaciones y las personas que trabajen por cuenta propia que participan en la elaboración y aplicación de las políticas de la Unión Europea», que fue objeto de publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 191, de 22 de julio de 2011. Este acuerdo interinstitucional puede verse y descargarse en el enlace <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:ES:PDF> (consultado el 1 de mayo de 2012).

⁵⁶ Las organizaciones civiles que, en España y a escala mundial, han puesto énfasis en la necesaria regulación del principio aquí tratado se han distinguido por su presencia constante en Internet, en especial en las redes sociales. A modo de ejemplo citaremos Tu derecho a saber (<http://www.tuderechoasaber.es/>) y, ya con alcance internacional, Transparency International (<http://www.transparency.org/>) o Access Info Europe (<http://www.access-info.org/>).

les es la que ayudará a afinar la realización de esa política de información y comunicación a través de estos canales.

Además de lo anterior y siguiendo con lo ya indicado, en este punto conviene destacar las posibilidades que, desde la aparición del libro comentado, se han desarrollado en las **redes sociales**, erigidas, en muy poco tiempo, en una de las principales —si no en la más destacada— formas de interrelación entre los ciudadanos y los agentes políticos y sociales. En particular, Facebook y Twitter no sólo se han convertido en foros de debate y en factores de movilización de alcance todavía desconocido en países que pasan por circunstancias políticas, sociales y económicas difíciles —incluso, por verdaderas encrucijadas históricas—; también en pretendidos aspirantes a la sustitución de los mecanismos representativos clásicos en la toma de decisiones. El desafío para el Parlamento es, pues, inmenso, entre el temor a que hayan surgido ya nuevas instancias de legitimación que puedan dejarle al margen del lugar protagonista que debe corresponderle en el sistema democrático y la necesidad de adaptarse a esta realidad pujante.

De momento, cabe constatar unos cuantos datos en este campo, que podemos hilvanar como sigue: los partidos y muchos representantes políticos —señaladamente, los parlamentarios— ya cuentan con perfil en Facebook y cuenta en Twitter, de manera permanente u ocasional para determinados eventos —como las campañas electorales— o en función de divisiones territoriales o institucionales; a través de esos medios entablan diálogo directo con los ciudadanos, y aunque lo hagan de manera coyuntural o asociada sólo a aquellos momentos en que lo exija la agenda política, cabe vaticinar que esas formas de comunicación tienen ya vocación de estabilidad. Ello permite personalizar el contacto individual e instantáneo entre unos ciudadanos interesados y ávidos de información para la construcción de su visión de la realidad política y unos políticos que ven en las redes⁵⁷ una vía inigualable para la difusión de sus mensajes y su ideario, por lo cual dejan de ser percibidos como lejanos por sus interlocutores.

Por el momento, los primeros pasos dados por las instituciones parlamentarias en esas redes han consistido en la creación de perfiles propios en Facebook⁵⁸ y la apertura de cuentas en Twitter⁵⁹, lo que comporta

⁵⁷ Hemos dado por supuesta una idea de «red» que, por otra parte, ha sido ampliamente desarrollada por la Sociología. Con un enfoque amplio, dice CASTELLS que «las redes son complejas estructuras de comunicación establecidas en torno a un conjunto de objetivos que garantizan, al mismo tiempo, unidad de propósitos y flexibilidad en su ejecución gracias a su capacidad para adaptarse al entorno operativo [...]. En las redes sociales y organizativas, los objetivos y procedimientos son programados por los actores sociales» (*Comunicación y poder*, 1.ª ed., Alianza Editorial, 2010, p. 46). En la p. 49 señala los tres rasgos fundamentales de las redes como forma organizativa más eficiente: flexibilidad, adaptabilidad y capacidad de supervivencia; y en las pp. 72 a 78 diferencia cuatro formas de poder para responder a la pregunta «¿Dónde radica el poder en la sociedad red global?»: poder de conectar en red (*networking power*); poder de la red (*network power*); poder en red (*networked power*); y poder para crear redes (*network-making power*).

⁵⁸ Se encuentran ahí, por ejemplo, los perfiles abiertos por los Parlamentos de Cantabria y Canarias y la Asamblea de Extremadura, así como por las Cortes de Aragón y de Castilla y León.

⁵⁹ Así, toda persona con una cuenta dada de alta en esa red social puede seguir las cuentas @PVasco_EuskoL, @parlament_cat, @parlacan, @cortsva, @cortes_aragon, @parcan, @parlamento-

nada menos que el comienzo de un camino en el que los Parlamentos, ineludiblemente, habrán de adentrarse de la mano de todos los actores políticos y al que deberán trasponer los principios y valores que, con carácter general, hemos subrayado al explicar la concepción de la función de información política que TUDELA defiende, así como de sus fundamentos, recursos y objetivos; y ello por los caracteres que sólo el Parlamento está en condiciones de asegurar: publicidad, igualdad, pluralismo y autodeterminación ciudadana.

2.4. Los nunca resueltos dilemas de la representación política

El modelo parlamentario abierto que se propone en la obra comentada debe jerarquizar sus funciones en razón de la mayor participación que las mismas supongan para los ciudadanos. En relación con ello y todavía dentro del Capítulo II, el autor dedica un tercer gran apartado a un tema esencial que se anunciaba ya en el Capítulo I y cuya culminación se persigue aquí: el protagonismo del Parlamento en un sistema político que necesariamente ha de seguir siendo de **democracia representativa**⁶⁰. El mantenimiento y la profundización de la representación y de la idea que entraña deben ser acompañados, a su vez, del complemento con que las técnicas participativas puedan oxigenarlas: el Parlamento ha de resultar el beneficiario principal, si no el único, de las ventajas de la representación en cuanto ésta aporte un valor que salve las fallas de otras concepciones de la democracia; y ello por varios motivos, entre ellos los siguientes:

- Si el Parlamento es «más representativo que cualquier otro de los entes o instrumentos sociales desarrollados hasta la fecha»⁶¹, su misión no consistiría en un casi imposible escrutinio de la voluntad popular, sino en la adopción de decisiones fundadas en una legitimidad de origen y de ejercicio cuya principal virtualidad radica en dar el mayor cobijo institucional posible a la pluralidad de proyectos políticos, opciones e idearios existentes en una sociedad democrática.

NA, @Parlamento_Ex o @Cortes_CYL, pertenecientes, respectivamente, a los Parlamentos Vasco, de Cataluña y de Cantabria, *Corts Valencianes*, Cortes de Aragón, Parlamentos de Canarias y Navarra, Asamblea de Extremadura y Cortes de Castilla y León.

⁶⁰ Frente al alegato de ROUSSEAU contra la representación política, es SIÉYÈS uno de sus teóricos clásicos, al enunciar su tesis defensora de la soberanía nacional. Víd. JEAN-JACQUES ROUSSEAU, *El contrato social*, ed. de MARÍA JOSÉ VILLAVERDE, Istmo, Madrid, 2004, pp. 71-80 y, sobre todo, pp. 161-164; EMMANUEL J. SIÉYÈS, «¿Qué es el Tercer Estado?», en *Escritos y discursos de la Revolución*, ed., trad. y notas de RAMÓN MÁIZ, C.E.P.C., Madrid, 2007, pp. 83-110 y 143-162. También debe traerse aquí a colación a EDMUND BURKE, y en concreto su «Discurso a los electores de Bristol», que puede leerse en su *Revolución y descontento. Selección de escritos políticos*, ed., pres. y rev. de la trad. de NOELIA ADÁNEZ GONZÁLEZ, trad. de M.^a LUZ GARCÍA GONZÁLEZ y LUISA JUANATEY DORADO, C.E.P.C., Madrid, 2008, pp. 85-92.

⁶¹ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 194.

- Su carácter representativo⁶² aboca en su encarnación del interés general al aspirar a la identidad con la sociedad que lo ha elegido y, a un tiempo, al reflejo y a la superación de las diferencias entre los partidos, coaliciones y, en definitiva, corrientes de opinión que se presentan a las elecciones para concurrir a la formación de su voluntad como órgano colegiado; pero el Parlamento también hace suyo ese interés en cuanto distinto e integrador, y sobre todo en cuanto superior a cualquier interés de parte o meramente sectorial.
- Ese *valor añadido* del Parlamento consistiría en su idoneidad para ejercer la función de control del poder en los términos aquí enunciados; pero también en que su promoción del interés general no puede constituir un óbice a que las tareas parlamentarias se desarrollen con una creciente especialización de quienes están llamados a desempeñarlas, dada la cantidad de decisiones en que las mismas terminarán por desembocar. Pese a la endémica escasez de recursos con que cuenta la institución —sobre todo, en comparación con el Gobierno—, siempre superarán en cantidad y calidad a los que reúna todo ente o colectivo que intente ejercer cualquier otra forma de participación democrática que resulte ajena a los cauces de la representación política.

Con todo y a pesar de estas teóricas bazas con que hoy día cuenta la representación en las democracias contemporáneas, la visión de TUDELA dista de conformarse con el paisaje que la misma ofrece. El desaprovechamiento de esas ventajas o la negación del esfuerzo que al Parlamento o a los parlamentarios puede conllevar su puesta en práctica ha podido conducir al desencanto o al alejamiento de la sociedad representada, con el consiguiente desprestigio y deterioro de la relación de confianza en que enraíza esa representación. Los Parlamentos han de acercarse al tipo ideal cuyos contornos han quedado más o menos delimitados a riesgo de que su enquistamiento lleve a serias disfunciones del sistema democrático; para ello, serán los primeros interesados en tomar la iniciativa con modificaciones de su organización y funcionamiento.

Una de las ideas que ha podido extenderse y erigirse, incluso, en dominante en tiempos recientes es que el uso masivo de las tecnologías de la comunicación habría cancelado el conflicto entre democracia representativa y directa⁶³, al quedar eliminados los obstáculos que hacían inviable la

⁶² Para una visión general de la cuestión véase Gerhard LEIBHOLZ, *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, trad. de ELOY FUENTE, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1971, pp. 26-36, 66-91 y 114-131; y ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, «Democracia y representación. Crítica a la discusión actual sobre la democracia», en *Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia*, trad. de RAFAEL DE AGAPITO SERRANO, Trotta, Madrid, 2000, pp. 133-158.

⁶³ Más allá del ideal ateniense y de las utopías formuladas a lo largo de la Historia de las ideas, ciertas corrientes han sido citadas como precedentes de una *radicalización* democrática en pos de una forma de gobierno casi asamblearia. Es el caso de los *niveladores* y *cavadores* de la Revolución puritana inglesa, en especial los primeros, durante el período del Parlamento Largo: véase DORADO PORRAS, *La lucha por la Constitución. Las teorías del «Fundamental Law» en la Inglaterra del siglo XVII*, pról. de

segunda: formulado así, el tópico no deja de tener cierta crudeza ni de conservar la fuerza de las simplificaciones. Para TUDELA, la referencia que ha de tomarse en estas reflexiones pasa por subrayar la falsedad de la oposición entre una y otra, que negaría su carácter complementario y afirmaría su exclusión mutua, a la vez que imposibilitaría la resolución de problemas como los planteados en este contexto. Más allá de eso, la imbricación de ambas debe definir no sólo este debate, sino todo el entramado del sistema democrático⁶⁴; si bien, añadimos nosotros, teniendo muy presentes aquellos tres elementos, que han de contribuir a realzar el Parlamento en cuanto foco de la representación: legitimidad —y legitimación— por el pluralismo; encarnación del interés general; y *valor añadido* en cuanto especialización.

A partir de ahí, el autor hilvana una defensa de la democracia representativa⁶⁵ frente a las denuncias que se le dirigen por las insuficiencias que le son atribuidas como propias o como derivadas de la evolución del parlamentarismo merced al Estado de partidos. El Parlamento tiene enfrente a un «falso enemigo» al que ya hemos aludido indirectamente: la recuperación de un utopismo democrático traído de la mano de las tecnologías de la comunicación y de la participación ciudadana en las redes sociales⁶⁶. Y aquí TUDELA antepone las razones de fondo sobre las puramente técnicas para afirmar la preeminencia de la democracia representativa y destaca singularmente las que traen causa de su idoneidad para acoger un modelo deliberativo que se caracterizaría, como mínimo, por su utilidad para hacer del Parlamento esa institución plural, mediadora entre sociedad y Estado,

GREGORIO PECES-BARBA, C.E.P.C., Madrid, 2001, pp. 247-296; CUEVA FERNÁNDEZ, *De los niveladores a «Marbury vs. Madison»: la génesis de la democracia constitucional*, pres. de ALFONSO RUIZ MIGUEL, C.E.P.C., Madrid, 2011, pp. 76-138. En la experiencia revolucionaria francesa destaca la obra de la Convención jacobina, plasmada en el proyecto de Constitución de 24 de junio de 1793; y la Historia constitucional comparada registra la suerte de institutos como el referéndum o la iniciativa popular. Para una síntesis de otras doctrinas, vid. FÉLIX OVEJERO, JOSÉ LUIS MARTÍ y ROBERTO GARGARELLA (comp.), *Nuevas ideas republicanas. Autogobierno y libertad*, trad. de VV.AA., Paidós, Barcelona, 2004; CEBRIÁN ZAZURCA, *Bosquejo de los principales modelos históricos de participación política con referencia a su influencia en la actualidad*, Comuniter, Zaragoza, 2011.

⁶⁴ Aquí es pertinente recoger lo que dejó escrito TONY JUDT, en un alarde de realismo práctico no exento de visión casi providencial: «Pero las repúblicas y las democracias *sólo* existen en virtud del compromiso de sus ciudadanos en la gestión de los asuntos públicos. Si los ciudadanos activos o preocupados renuncian a la política, están abandonando su sociedad a sus funcionarios más mediocres y venales [...]. Sin embargo, es todo lo que tenemos. Las elecciones al Parlamento, al Senado y a la Asamblea Nacional siguen siendo nuestro único medio de convertir la opinión pública en acción colectiva dentro de la ley. Así que los jóvenes no deben perder la fe en nuestras instituciones políticas [...]. La disconformidad debe permanecer dentro de la ley y tratar de alcanzar sus objetivos a través de los canales políticos» (*Algo va mal*, 2.ª ed., trad. de BELÉN URRUTIA, Taurus, Madrid, 2010, pp. 158-159).

⁶⁵ Para la polémica y la reflexión podría quedar el Capítulo «Defensa de la política contra la democracia» del libro de otro autor inglés: BERNARD CRICK, *En defensa de la política*, 1.ª ed., trad. de MERCEDES ZORRILLA DÍEZ y MIGUEL AGUILAR FERNÁNDEZ, Tusquets, Barcelona, 2001, pp. 63-82.

⁶⁶ Señala CANO BUESO que «el acercamiento a estas nuevas posibilidades técnicas debe moverse en el centro de dos actitudes extremas: ni miedo a lo desconocido ni aceptación acrítica de lo novedoso sin explorar previamente las distorsiones que los nuevos procedimientos engendran» («En torno a las transformaciones de la representación política», en VV.AA., *La democracia constitucional...*, op. cit., p. 801), tesis en la que el autor ahonda (pp. 802-803) defendiendo los valores que hemos predicado de la representación política parlamentaria, y en particular su carácter «modulador y amortiguador».

que está llamada a ser en un esquema en que los «modelos plebiscitarios» pueden enriquecer el propuesto pero nunca primar sobre él.

La nota de la **autonomía**⁶⁷ o **heteronomía** sería otra de las que surgen en ese debate, al suponerse que la primera sólo puede estar plenamente presente en un modelo de democracia directa, habiendo quedado desdibujada por la representación política; al hilo de lo anterior, el autor recuerda que aquel utopismo no es nuevo y que la idea de democracia directa ya ha vivido varios *renacimientos* en distintas épocas sin que haya llegado nunca a prevalecer. En todo caso, el momento actual de desafección ciudadana hacia cuanto significa el Parlamento —y hacia los parlamentarios, en los que el mismo se personifica como poder y, también, como *espacio escénico* de la democracia— obliga de nuevo a su refuerzo: no a ensalzarlo de manera gratuita, pero tampoco a celebrar una supuesta defunción del modelo representativo, que, en su caso, podrá y deberá ser redefinido desde la premisa del impacto de aquellas tecnologías sobre él, sobre la base de la capacidad movilizadora, asertiva o aun performativa de las mismas.

Así, a resultas de los movimientos sociales vividos en los últimos tiempos habrían cobrado nueva actualidad los principios y enunciados de la «**teledemocracia**»⁶⁸, que TUDELA enumera; en contrapartida, sería tan visible la constatación de la imposibilidad real y material de su implantación como, sobre todo, sus mayores riesgos: la «tiranía de la opinión pública» y los efectos de la ya antes citada *brecha digital*.

- En cuanto a lo primero, la formación de esa opinión a través de la Red emerge como una avanzadilla que no puede dejar al Parlamento en una posición de desventaja similar a la que en su momento supusieron para él los medios de comunicación social; cuanta mayor sea su implicación institucional en el escenario virtual que se le ofrece, menor será, pues, el riesgo de esa tiranía, real o supuesta, que podrá ser conjurado en su origen. Ante una política inarticulada y desvinculada de los procesos reales de toma de decisiones, el Parlamento ha de proponer la calidad de la política en y desde las instituciones y hacia los ciudadanos.
- En lo segundo, el autor advierte de la paradoja que supone el que la profundización de la participación conlleve una *tentación elitista* no tanto por la dificultad del acceso a las tecnologías de la comunicación como de su aprovechamiento en cuanto tiene de transformación de la información en conocimiento. La pedagogía democrática y la garantía

⁶⁷ Una nota consustancial a la filosofía moral, política y jurídica de un pensador esencial para el universo intelectual contemporáneo como IMMANUEL KANT, y que puede encontrarse, por ejemplo, en su escrito «Contestación a la pregunta: ¿Qué es la Ilustración?», *¿Qué es la Ilustración? y otros escritos de ética, política y filosofía de la historia*, ed. de ROBERTO R. ARAMAYO, Alianza Editorial, Madrid, 2004, pp. 81-93.

⁶⁸ Hoy ya cabría hablar de «e-democracia» o «ciberdemocracia». Víd. un análisis completo de la cuestión en COTINO HUESO, «Tratamiento jurídico y normativo de la democracia, participación y transparencia electrónicas: presente y perspectivas», en BARRAT I ESTEVE y FERNÁNDEZ RIVEIRA (coords.), op. cit., pp. 221-260.

de la pluralidad, de las que el Parlamento ha de hacer bandera, deben partir de esta premisa para evitar la aparición de nuevas e indeseables discriminaciones que supongan una quiebra de la igualdad política, piedra miliar del sistema democrático. La ampliación en el uso de esas tecnologías no debe llevarnos a espejismos: muchas personas, por nivel educativo, situación socioeconómica u otros factores, se sitúan al margen del *mainstream* demarcado por Internet y las redes sociales, por lo que la intensificación de los instrumentos participativos no puede hacernos desandar el camino trabajosamente recorrido en su día hasta llegar a la universalización del sufragio.

Así las cosas, en el sistema democrático representativo la autonomía en la adopción de decisiones se predicaría de los ciudadanos de manera mediata: a través de los representantes que elijan por medio de una competición política transparente y depurada. Aquí emergen de manera particular no sólo las **tres notas** con que hemos caracterizado al Parlamento en ese modelo antes esbozado, dada su «legitimación cualitativa» y la racionalización del ejercicio del poder a que propende. También habría de reafirmarse la idea de la representación como mandato⁶⁹ y el decaimiento del carácter imperativo de éste⁷⁰, que se encuentran entre las bases conceptuales y teóricas del constitucionalismo moderno⁷¹, las cuales son demasiado valiosas como para abdicar de ellas tan abruptamente⁷², aunque hayan de compaginarse con la realidad del Estado de partidos. Autonomía y mandato representativo, reanimación de la conexión entre votante, partido y Diputado, criterio propio en la emisión del voto parlamentario y justificación pública del así decidido, serían nociones que caminarían juntas para, desde su consolida-

⁶⁹ Víd. RUBIO LLORENTE, «El Parlamento y la representación política», en *La forma del poder...*, op. cit., pp. 185-204; CAAMAÑO DOMÍNGUEZ, *El mandato parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1991, pp. 27-96; ARRUEGO RODRÍGUEZ, *Representación política y derecho fundamental. La participación política representativa en la Constitución Española de 1978*, pról. de RICARDO CHUECA RODRÍGUEZ, Fundación Manuel Giménez Abad-C.E.P.C., Madrid, 2005.

⁷⁰ Matizadamente en contra de esta opinión, víd. TORRES DEL MORAL, «Réquiem por el mandato representativo», *Revista de Derecho Político*, 81, mayo-agosto 2011, pp. 13-59.

⁷¹ Así lo resume BLANCO VALDÉS, *La construcción de la libertad. Apuntes para una Historia del constitucionalismo europeo*, Alianza Editorial, Madrid, 2010, pp. 122-136, libro que ha sido objeto de una reseña publicada por CID VILLAGRASA en las páginas de esta Revista: *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 24, junio 2011, pp. 425-435. Nos proporciona una visión crítica y certera de la evolución histórica ulterior, con su incidencia sobre el papel del Parlamento y en una línea similar a la del libro de TUDELA, CANO BUESO, «En torno a las transformaciones...», op. cit., pp. 794-799.

⁷² «La apelación más o menos dramatizada a la presencia *física real* del pueblo constituye la más manida técnica de las dictaduras modernas. Es evidente que tal presencia es imposible no ya en términos fácticos (lo que pudiera estar cada día menos lejos, siquiera cibernéticamente) sino atendida la singular naturaleza del pueblo soberano, que carece de entidad físico-material. Tal apelación sólo persigue un fin: la destrucción de la posibilidad de representación, la ruptura de los logros técnico-jurídicos de convivencia colectiva de la especie humana. La crítica a la representación política desde una alternativa de percepción directa de la voluntad colectiva no propone sino la destrucción de aquélla que, dada su naturaleza, sólo resulta cognoscible mediante representación. De modo que negar tal representación supone negar el sujeto soberano colectivo. No su superación, no un avance en el progreso histórico, sino un retroceso, una vuelta atrás en la historia» (CHUECA RODRÍGUEZ, «Los malentendidos de la representación», en VV.AA., *La democracia constitucional...*, op. cit., p. 785).

ción, incorporar cuantos instrumentos de la democracia directa sean útiles para el perfeccionamiento del sistema, pero no para el reemplazo de éste en un «salto al vacío» de imprevisible desenlace.

Como corolario de lo anterior, la instauración de una verdadera democracia directa acarrearía nuevos inconvenientes prácticos de muy difícil ponderación, pues prescindiría no ya del matiz implícito en toda decisión compleja, sino también de los «mitos y ropajes» de las Cámaras, que siempre han contribuido a humanizar los procedimientos, así como a dotar al Parlamento de su «acervo simbólico» y de la entraña cultural que le aporta carne y sangre. En este discurso de defensa del Parlamento en cuanto baluarte de la democracia representativa, el contrapeso vendría dado por las observaciones críticas de que ha de ser objeto el sistema que acoge: el incremento de los mecanismos de participación ciudadana ha de servir de acicate para las mejoras de la democracia representativa, que haría mal en ponerse a la defensiva. En este punto, TUDELA menciona las amplias posibilidades que la tecnología brinda para articular vías de participación en la toma de decisiones, pero también de consulta e información, de acuerdo con una idea de **democracia continua** ligada al «nuevo modelo parlamentario» que se toma como referencia. Lejos de las corrientes ideológicas —ya no sabemos si utópicas o distópicas— para las que el Parlamento se habría convertido en un artefacto inútil al haberse extendido el empleo de esa tecnología, se subraya la importancia de ésta en la renovación de aquél, que sólo puede darse si la institución toma la iniciativa de introducir ese uso en su práctica cotidiana.

Sabemos, por otro lado, que la *relación de representación* incorpora ya hoy elementos que desafían su carácter unitario y la hacen pivotar hacia una mayor **representatividad**⁷³ que debe encajar en el pluralismo político y social que el Parlamento ya hizo suyo precisamente con la entrada de los partidos obreros en él, coincidiendo con la generalización del sufragio universal. Desde una visión global de su repercusión en el sistema político, TUDELA destaca la nota de **receptividad**, que ha de caracterizar esa relación entre electores y elegidos, alejándola de un nocivo estancamiento y acercándola a una mayor continuidad de la democracia y, en definitiva, a la realización del principio de identidad representantes–representados como su rasgo más diáfano. Con todo y manteniendo la concepción *clásica* de esa representación, el autor defiende que el acercamiento del parlamentario a los ciudadanos no debe hacer que mengüe su capacidad de decisión: el eventual conflicto entre la voluntad latente en los representados y el ejercicio del liderazgo en y por el Parlamento habrá de resolverse mediante los instrumentos deliberativos del sistema y la motivación y explicación del voto que se emita en cada caso.

Por tanto, la *representatividad* se añadiría a la *representación* sin anular ésta, como una etapa más de su evolución histórica, marcada por su vitalidad en

⁷³ Acerca de esta idea podemos leer a PRESNO LINERA, «La sustitución temporal de los representantes políticos», en PRESNO LINERA y ORTEGA SANTIAGO, *La sustitución temporal de los representantes políticos*, pres. de EMILIO PAJARES MONTOLÍO (relator del debate), C.E.P.C., Madrid, 2009, p. 15-43.

el doble sentido de relevancia para la propia supervivencia del principio democrático y del vigor que ineludiblemente ha de (re)cobrar. Cambio social y avance institucional están llamados a un discurrir paralelo en el que el uno no podrá aislarse del otro sin pérdida para ambos.

Otro punto capital en esa tarea aparece de manera recurrente en toda observación sobre la necesaria *renovación* del Parlamento: la recuperación del protagonismo del **parlamentario individual** como contrapeso a la hegemonía que el Estado de partidos ha conferido al llamado «Parlamento grupocrático»⁷⁴. El reto iría vinculado a una seria modulación en la cultura política que ha conducido a ese resultado, si bien en él pueden ser de ayuda algunas ideas de reforma de los Reglamentos de las Cámaras, que ya se han manejado. Sobre la base del modelo existente, las funciones atribuidas hoy al Parlamento habrían de ser ejercidas de un modo que incluyese ese papel del representante político *uti singuli*, al que también cabría asignar un rol importante en las que se incorporen al «nuevo modelo» que se propugna. Así, puede proponerse un cupo de asuntos de los Diputados en el orden del día; el incremento de la cantidad y cualidad de los tipos de iniciativas que tendrían a los primeros por autores; turnos específicos en los debates; la potenciación de la figura del Ponente individual⁷⁵ o *rapporteur* en todo tipo de procedimientos... en suma, deben revisarse las funciones del Parlamento en busca de esa nueva posición de los Diputados que, a su vez, redunde en la mayor representatividad y receptividad del Parlamento.

Las «calles adyacentes» de éste, de las que hablaba Gustav RADBRUCH⁷⁶, parecen la vía idónea, sugiere TUDELA, para inducir los cambios que se pretenden —como lo fueron en su día los introducidos por los partidos de masas y por la apertura del proceso electoral a nuevas capas de ciudadanos— y desembocar finalmente en las «grandes avenidas» de la Constitución.

El componente personal es, al cabo, consustancial al mismo ejercicio de las funciones parlamentarias, y será el que dé la medida de la cualificación y de ese *valor añadido* del trabajo resultante de ese ejercicio. La inquietud, más o menos generalizada, sobre las posibilidades del **sistema electoral** viene a adquirir así un nuevo sentido que rebasa lo meramente técnico para ir

⁷⁴ Debemos la expresión a ANDREA MANZELLA, quien la utiliza, por ejemplo, en «Las Cortes en el sistema constitucional español», en GARCÍA DE ENTERRÍA y PREDIERI (dir.), *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, 2.ª ed., Civitas, Madrid, 1984, pp. 484-485.

⁷⁵ Tal como se recoge la figura, por ejemplo, en el Reglamento del Parlamento Europeo: así en sus artículos 43 a 49, dentro del procedimiento legislativo.

⁷⁶ Entre nosotros, debemos la descripción de la teoría de RADBRUCH (en su artículo «Die politischen Parteien im System des deutschen Verfassungsrechts», en *Handbuch des Deutschen Staatsrechts*, Tubinga, 1930, vol. I, pp. 285-294) a GARCÍA-PELAYO. En palabras de éste, para el autor alemán, «El Estado democrático es, así, un Estado de partidos. Sin embargo, el Derecho político de la democracia no se ha adaptado a la realidad sociológica del Estado de partidos, los cuales siguen siendo la *partie honteuse* del Derecho político: reconocidos abierta o encubiertamente por las leyes electorales, los reglamentos parlamentarios, etc., siguen siendo jurídicamente extraños a la Constitución, no los encontramos —dice— en las grandes avenidas de ésta, sino en las calles adyacentes de la ley» (*El Estado de partidos*, en *Obras completas. II*, op. cit., pp. 1.984-1.985). Esa mayor representatividad, renovando el Parlamento mediante el refuerzo del rol del parlamentario individual, podría incorporarse a la institución siguiendo esa misma senda: del Reglamento o la Ley a la Norma Suprema.

directamente a la médula política del parlamentarismo de nuestros días. En este punto conviene descartar, empero, cualquier complicidad con la presentación de una reforma del mismo —por otro lado, percibida en España como necesaria o, al menos, muy conveniente— como si se tratara de una especie de panacea que pondría fin a determinados problemas constatados en el Estado democrático: el Derecho electoral es, al cabo, un factor más de la configuración de un régimen político, que convive con otros, igual de influyentes o más —por todos, el sistema de partidos o la cultura política— para dar la resultante final de su *calidad*.

Las candidaturas en listas cerradas y bloqueadas, el método de conversión de votos en escaños y, en menor medida, las circunscripciones territoriales, suelen ser los puntos preferentes de atención de las propuestas de modificación del sistema electoral o, más ampliamente, del régimen electoral, con las miras puestas, de igual modo, en la selección de las élites políticas. Pero a la pregunta sobre lo imprescindible de la reforma de cualquiera de esos elementos debe preceder, más allá de las habituales apelaciones al consenso y a la cuasi-intangibilidad de las «reglas del juego», la que versa sobre el propósito último que quiere alcanzarse y, por encima de todo, sobre el modelo democrático que se pretende poner en juego con esa reforma. Igual que se hará con el Derecho parlamentario, hemos de abandonar una visión de las normas electorales —sean sustantivas o de procedimiento— que pierda de vista su finalidad o que las justifique en sí mismas: *representatividad-proporcionalidad* o *gobernabilidad-carácter mayoritario* serán, con mucha simplificación y en condiciones normales, los polos entre los que discurra este debate.

A mayor abundamiento, TUDELA subraya la necesidad de un compromiso férreo de los parlamentarios con la institución, una idea de pertenencia a la misma que dé contenido a esa condición que antes resaltábamos, de *espacio escénico* donde se realizan los mejores valores de la democracia y cuya efectividad y garantía de pervivencia descansan en el propio Parlamento.

Siendo acaso una afirmación excesiva del autor la de la enorme desconexión actual en el vínculo entre Diputados e institución, su realce individual sí contribuiría al nuevo Parlamento democrático cuya instauración se postula, sin merma de su marchamo tradicional. La lealtad al mismo, la idea-fuerza de que los parlamentarios «son» Parlamento, la existencia de éste con luz propia y la publicidad del ejercicio de sus funciones de manera singularizada por quienes lo conforman, el refuerzo de la representación en el sentido aprehendido aquí... serán los factores que coadyuven a ello sin negar el modelo actual. Particular mención merece la vigencia de la prohibición del mandato imperativo⁷⁷ como garantía de la autonomía de juicio

⁷⁷ Que el artículo 67.2 de la C.E. de 1978 configura como una «no sujeción» o un no ligamen, por lo que sería más bien concebible como la ausencia de una obligación —jurídicamente compatible con la disciplina de partido, que podría asumirse voluntariamente y sin reservas—, aunque la doctrina lo ha traducido como una prohibición *stricto sensu*. Vid. DE VEGA GARCÍA, «Artículo 67. La prohibición de acumulación de mandatos y del mandato imperativo y la obligación de convocatoria reglamentaria de las Cámaras», en ALZAGA VILLAAMIL, (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo VI, *Artículos 66 a 80*, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 129-145. Para

y de actuación de los Diputados, pero también del lugar reservado al debate *ad intra* de los Grupos Parlamentarios.

De otro lado, la estructura y el funcionamiento de los partidos y la dinámica del proceso electoral sufrirían así transformaciones beneficiosas que redundarían a favor del sistema en su conjunto y de su legitimación ante los representados, máxime si con tal propósito se hace uso de Internet en el sentido señalado aquí reiteradamente, aunando el perfil individual con el grupal de esa acción política. El *efecto multiplicador* de la actividad parlamentaria propiciará una mayor participación de los ciudadanos en el triple estrato sucesivamente constituido por militantes, simpatizantes y votantes hasta su total apertura y generalización, si bien se trata de un proceso de gestación compleja. En este punto, es difícil exagerar el potencial que ofrece la *web 2.0* para la interactividad y la comunicación en red, superando los contenidos de pura información en sintonía con la idea de «democracia continua» ya postulada.

Este Capítulo y el apartado que trata de la representación terminan con las páginas dedicadas a la noción de **responsabilidad**, de rendición de cuentas, otra de las que identifican a la democracia parlamentaria en cuanto tal. La *renovación parlamentaria*, dice el autor, pasa invariablemente por la restauración de la relevancia del Parlamento en la exigencia efectiva de esa responsabilidad, una misión ahora asumida por otras instancias mediadoras —sobre todo, los medios de comunicación— ante los ciudadanos; y, ocasionalmente, por los partidos en cuanto destinatarios de aquella rendición en un modelo de Estado en el que ostentan un predominio situado extramuros de los hemiciclos parlamentarios.

Para TUDELA, se trata de una cuestión esencial para el crédito y el futuro del sistema democrático, y que incluso se ha agudizado desde el momento en que fue publicada la obra aquí comentada. No en vano, el autor la examina al terminar las reflexiones sobre la representación política y su alcance, de tal manera que una renovación más profunda ha de hacer visible aquella responsabilidad ante el cuerpo electoral, como realización final, permanente y exigible del mandato parlamentario. El autor distingue la que se ejerce específicamente por las Cámaras de la «responsabilidad general del sistema»⁷⁸, que implica a todas las instituciones del mismo y, en

GARCÍA ROCA esa no vinculación es «Una garantía de los representantes y una regla de procedimiento democrático que no puede disociarse del ejercicio de los cargos previstos en el artículo 23.2 C.E. [...]». Dos ficciones o dogmas de la representación de cuya larga utilidad y rentabilidad en el tiempo no parece puede hoy dudarse. Distan de ser fósiles jurídicos como apresuradamente algunos dicen» («Los derechos de los representantes: una regla individualista de la democracia», en VV.AA., *La democracia constitucional...*, op. cit., pp. 848; el autor profundiza en esa relación y en su protección en las pp. 849-851 y 859-863).

⁷⁸ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 227. Vid. también GARCÍA ROCA, op. cit., pp. 851-853 y 858, en punto a las exigencias de ética pública que han de acompañar al *status* de los representantes políticos; este autor apuesta por una «fundamentación cultural» del derecho fundamental de participación política (ibídem, pp. 840-842), de la que extrae claras consecuencias: la corrección de las tendencias elitistas inherentes a toda elección; los dispositivos contra-mayoritarios; y el reforzamiento del *status activae civitatis*, estimulando la participación de ciudadanos virtuosos que ejercen unos «derechos funcionales» (ibídem, pp. 864-874).

especial, al Parlamento frente a los ciudadanos; a la vez que propone una graduación en las sanciones derivadas de aquella exigencia, que desborde el marco del Derecho positivo actual: en síntesis, se busca la puesta en marcha de una *accountability* con límites, que juegue como una «rendición de cuentas institucional» y tenga su principal foco, activo y pasivo, en el Parlamento:

- Una primera manifestación de la misma vendría dada por las elecciones democráticas, en las que la rendición se daría de los representantes-candidatos hacia la ciudadanía, como garantía última del sistema. Sin que se oculte aquí, de nuevo, la preponderancia de los partidos como principales agentes de dichos procesos, ello debe servir de estímulo para profundizar en esta dimensión *vertical* de la *accountability*, en la que, nuevamente, los institutos de democracia directa pueden ser útiles dentro del contexto de la representativa, pero también funcionar como mecanismos que faciliten un control preventivo y disuasorio.
- Una segunda vertiente es la *horizontal*, que toma como presupuesto la asimetría en la información poseída por representantes-gobernantes y ciudadanía y que, por tanto, se ejerce a modo de control dentro del entramado institucional también en una doble faceta: la preventiva de conductas irregulares y la que comporta la imposición de sanciones en unas relaciones entre poderes que pueden repensarse según el esquema clásico de los *checks and ballances* o desde la garantía plena de la independencia funcional y la profesionalidad y competencia técnica de los organismos llamados a desempeñar esa función de vigilancia.

En estos procesos tienen un papel importante los partidos políticos, que han de concurrir al ejercicio de ese control en su interior y fuera de su seno, sin que por ello tenga por qué resentirse el sistema de partidos en sus actuales caracteres. No olvidemos que las propuestas del autor se encaminan, en la medida de lo posible, a que la *accountability* sea realizable en sede política y parlamentaria y goce de un margen más amplio, distinto y separado del de la fiscalización jurisdiccional por vulneración de la legalidad, naturalmente residenciada en los Jueces y Tribunales. La función de éstos, con sus contornos y sus instrumentos propios, dista de parecerse a la así diseñada para los Parlamentos. La ausencia de «inmunidades del poder», que identifica como tal al Estado de Derecho, hallaría su reverso en la inexistencia de áreas exentas del control con los ingredientes que sólo el Parlamento puede asegurar: publicidad, pluralismo y legitimación global del sistema, que cobran su mayor viveza en la resolución de conflictos desde la óptica genuinamente política.

Así pues, la institución parlamentaria debe ubicarse en el centro de toda exigencia de *accountability* en los sentidos así defendidos, teniendo como consecuencia la responsabilidad ejercida por ella o exigida de ella. Es ésta una de las notas que distinguirán al «nuevo modelo parlamentario», en el cual los ciudadanos serán titulares de más derechos y de mayor influencia y los representantes políticos contraerán más obligaciones. La proyección

del trabajo de las Cámaras hacia los ciudadanos militará en pro de su publicidad y transparencia; pero, en conexión con la idea de representación que se pretende conservar, respetando la autonomía de los parlamentarios y preservando en todo caso la no imperatividad del mandato conferido en las urnas. Una vez más debe perseguirse la solución racional y motivada de las discrepancias que se manifiesten entre las decisiones del Parlamento —que serán las de la mayoría dominante en él— y de cada parlamentario individualmente considerado, de un lado, y las preferencias detectadas no ya a través de los sondeos de opinión, sino en la libre expresión de opiniones en la Red, del otro.

III. LOS CARACTERES CONSTITUTIVOS DEL NUEVO PARLAMENTO

Al **Capítulo III, «Principios y organización administrativa del nuevo Parlamento»**, dedicaremos una atención particular y una extensión prolongada en proporción a las páginas que ocupa en el libro, lo que se justifica por la importancia de los principios parlamentarios, fuente no escrita de entre las que rigen la institución y médula del «nuevo modelo».

3.1. Hacia una renovación del «principalismo» parlamentario

El Capítulo tiene su parte nuclear en el primero de estos aspectos: unos principios que se incorporarían a los clásicos de la actividad parlamentaria⁷⁹ —y del Derecho que la rige— sin reemplazarlos: se trataría de articular una base conceptual para la renovación del Parlamento, de forma que se llegue a una percepción global de la misma desde todos ellos. Para TUDELA, los cuatro que desarrolla «tienen como nota común el ser deudores de cambios sociales acaecidos en los últimos años»⁸⁰, y recientemente no habrían hecho sino adquirir un grado mayor de repercusión, lo que justificaría su emergencia como brújula en época de crisis y cuestionamiento institucional. De manera muy vinculada a referencias ya realizadas, algunos de esos principios inspiran también el actuar de otros poderes públicos, y en particular de las Administraciones, tras haberse construido sobre la horma de principios jurídicos generales⁸¹, en su concepción y en su contenido concreto. Valga aquí el *excursus* hecho sobre el de transparencia, al que nos remitimos; o la conexión

⁷⁹ Una interesante aportación sobre los principios del Derecho parlamentario nos la da PENDÁS GARCÍA, «Otras fuentes. Esbozo de una construcción principialista», en DA SILVA OCHOA (coord.), *Instituciones de Derecho parlamentario I. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Vitoria-Gasteiz: Eusko Legebiltzarra-Parlamento Vasco, 1996, pp. 229-235.

⁸⁰ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 237.

⁸¹ Un estudio reciente, sistemático y detallado, de esos principios en la Administración —si bien susceptible de extensión, en algunos casos, a otros poderes públicos— es el de SANTAMARÍA PASTOR (dir.), *Los principios jurídicos del Derecho Administrativo*, 1.ª ed., La Ley, Las Rozas, 2010.

de estos principios con códigos de conducta arraigados en una concepción de la ética pública⁸² siempre llamada a generar resultados fecundos.

Con todo, estos principios son considerados aquí en cuanto parlamentarios y, por tanto, con una capacidad de proyección política favorecedora del conjunto del sistema, con sólo incidir en las funciones de la institución y en su mecánica interna: no sólo informan al Parlamento, sino que, ligados a los valores superiores del Estado democrático, inciden muy notablemente en la relación de la ciudadanía con el poder político. Por otra parte y en su auténtico designio como tales principios, su veste jurídica consistirá en su capacidad para la resolución de conflictos y ello no sólo en ausencia de reglas expresas, sino también con una función interpretativa de las existentes y, a su vez, de las que los desarrollen en lo sucesivo. Lejos quedan los tiempos en que los Reglamentos parlamentarios quedaban ceñidos al ámbito de los *interna corporis acta*; superado ese estadio para ellos y para las normas subordinadas que los ejecutan y los actos que los aplican, mediante el control jurisdiccional de esa actividad, estos principios asegurarían más que nunca esa «salida» del Parlamento hacia afuera de sus contornos domésticos.

1) En primer lugar, el principio de **participación** se halla relacionado con la educación en los valores democráticos para la intervención ciudadana en la acción política, algo que es necesario recalcar para constatar su recepción en los currículos escolares⁸³. El que sea el principio esencial del «nuevo modelo parlamentario» no empece el que redunde en pro de la legitimación de todo el sistema, pues su virtualidad excede del campo propio del Parlamento; y ello aunque lo tenga como terreno preferente precisamente para conjurar el riesgo de desapego en la relación de *representación* y para la gestación de una nueva cultura política fundada en la mayor *representatividad* por el estrechamiento de esa relación, pero también por el aumento de los flujos de información y el refuerzo del control y de la responsabilidad parlamentaria.

Aquí la participación no puede ser el punto de apoyo de movimientos que persigan la deslegitimación de la democracia representativa, sino el refuerzo exigente de ésta para acrecentar esa relación con nuevas y enriquecedoras aristas: el Parlamento ha de combatir esa desafección teniendo la iniciativa de aproximarse, de encontrar al otro lado al ciudadano —al que sí representa—, porque es la única institución en condiciones de reunir el prestigio y los instrumentos precisos para ello, que son los que traen causa

⁸² En España, debemos la construcción teórica de una ética pública con relevancia jurídica a PECES-BARBA MARTÍNEZ: *vid.*, por ejemplo, *Ética, Poder y Derecho. Reflexiones ante el fin de siglo*, 1.^a ed., Fontamara, México D.F., 2000, pp. 51-105; *Diez lecciones sobre Ética, Poder y Derecho*, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2010, pp. 123-181.

⁸³ Una recepción, la de la asignatura de «Educación para la Ciudadanía», que en España ha sido polémica, no obstante lo cual la misma se incluyó en los Reales Decretos de enseñanzas mínimas (los núms. 1.513/2006, de 7 de diciembre, para la Educación Primaria, y 1.631/2006, de 29 de diciembre, para la Educación Secundaria Obligatoria), en desarrollo de los principios generales objetivos respectivamente señalados en los artículos 16-17 y 22-23 de la L.O. 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

de la deliberación democrática⁸⁴. El complemento que esa participación supone para los mecanismos representativos *clásicos* descansa sobre la identidad de los sujetos protagonistas de éstos, por lo que no quedaría alterada la naturaleza de la relación que los une ni el contexto institucional en el que ésta se despliega, sino más bien su contenido y formalización.

Los **instrumentos de desarrollo** de este principio estarían vinculados a la extensión del uso de Internet, hasta el punto, dice el autor, de quedar configurada la participación por esa vía como un nuevo derecho subjetivo, o como una nueva proyección del derecho fundamental de participación directa en los asuntos públicos que consagra el artículo 23.1 de la C.E. de 1978, sin perder de vista su vinculación con la que se ejerce «*por medio de representantes*». Ello podría encuadrarse en la obligación que pesa sobre el Parlamento, como poder público, de promover de manera real y efectiva la libertad y la igualdad de los ciudadanos y de los grupos y organizaciones en que se integran, que deriva del artículo 9.2⁸⁵ de la C.E. y que, como mandato promocional, el autor subraya especialmente en su dimensión colectiva y en red.

En torno a tales instrumentos, dispuestos en las páginas *web* parlamentarias, únicamente cabe recordar la novedad de la expansión o *explosión* de las redes sociales, con cuentas individuales, grupales o institucionales. Asimismo, se tenderá a evitar distorsiones y desaciertos con la concepción articulada de los mismos, dada su naturaleza instrumental para una finalidad común, que no es sino la potenciación pública del Parlamento como lugar de control y fuente de impulso y dirección política, dado el reto que su implantación supone para las costumbres y convenciones a las que se halla tan apegado, pero que no son de tan difícil mutación en lo que resulte requerido por las inquietudes del ciudadano políticamente activo.

- El primero de esos instrumentos residiría en la audiencia previa a los interesados en un procedimiento parlamentario, de manera análoga a lo que el artículo 105.a) y c) de la C.E. garantiza en las relaciones entre los ciudadanos y las Administraciones Públicas; en condiciones de igualdad para todos los actores concurrentes y de manera conjunta y reglada, el procedimiento legislativo es campo especialmente abonado para ello en los trabajos parlamentarios.
- El segundo estaría en las preguntas de iniciativa ciudadana, reguladas, por ejemplo, en los Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía y de Canarias⁸⁶ de una manera tal que *encastra* aquéllas entre las

⁸⁴ Vid. JÜRGEN HABERMAS, «Derechos humanos y soberanía popular: las concepciones liberal y republicana», *Derechos y libertades: Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, año n.º 2, 3, 1994, pp. 215-230.

⁸⁵ La potencialidad de este precepto para dotar de contenido al derecho de participación política ha sido puesta de manifiesto por el Tribunal Constitucional en las Ss.T.C. 12/2008, de 29 de enero; 13/2009, de 19 de enero; y 40/2011, de 31 de marzo.

⁸⁶ Así en los artículos 165 y 177 de sus Reglamentos, respectivamente.

que pueden plantear los Diputados y los Grupos Parlamentarios por iniciativa propia. Con ello pueden hacerse llegar a las Cámaras demandas sociales o asuntos de interés general que preocupan a partes estimables de la opinión pública, siempre con el lógico equilibrio entre la apertura que implican estas fórmulas y la distribución de su contestación, que puede recaer en el Gobierno respectivo, en los parlamentarios o en los Grupos.

- El tercero estribaría en la creación de foros institucionales de debate y opinión sobre esos mismos temas, en los que confluirían los ciudadanos y sus representantes. Aquí la más elemental cautela impone el que exista un moderador imparcial, que asegure el pluralismo como factor distintivo de todo Parlamento y que evite fenómenos indeseables y de desgraciada proliferación hoy en la Red, como el *trolling* o el intercambio de expresiones injuriosas, con fines ilícitos o, en definitiva, inadecuados al objetivo de estas herramientas de diálogo.
- El cuarto, al que ya se ha aludido, es el fortalecimiento del derecho fundamental de petición ante las Cámaras parlamentarias, explotando todas las posibilidades que brinda la L.O. 4/2001, de 12 de noviembre. TUDELA se muestra partidario de modularlo para su distinción del que se ejerce ante las Administraciones o de las reclamaciones, quejas o sugerencias que se dirigen a los *Ombudsmen* —que versan, por lo común, sobre la prestación de servicios públicos—, circunscribiendo su contenido al puramente político o conexo con las funciones del Parlamento e identificándolo con el derecho a la información y participación parlamentaria, que trataremos más adelante. La regulación de un procedimiento y la designación de un órgano parlamentario que ofrezca un cauce estable a esa relación de la institución y los Grupos políticos con los ciudadanos reservarán a este derecho un espacio lejos del consabido carácter *residual* que siempre se le ha atribuido.
- Un último instrumento, que podría englobar a los anteriores, es el formado por las páginas *web* de los Diputados y los Grupos Parlamentarios, como vía privilegiada de contacto con sus representados que hoy aparece completada tanto por el uso del correo electrónico como por las demás herramientas de la *web* 2.0, tales como los *blogs*⁸⁷, foros, *wikis*, etc., que encauzan la acción política del parlamentario individual, del Grupo al que pertenece y, en suma, del propio Parlamento en el que desempeña sus funciones.

2) El principio de **permeabilidad** es el segundo que se propone. Frente al *espléndido aislamiento* de las Cámaras, tanto por su pretendida separación del Ejecutivo como por las desviaciones excesivas en su autonomía y

⁸⁷ Sobre los *blogs* vid. CRIADO GRANDE y GARCÍA ALONSO, «¿Democracia 2.0? Un análisis del potencial deliberativo de la blogosfera política», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 155, enero-marzo 2012, pp. 71-99.

en la primacía a que le llevó la personificación de la *parliamentary sovereignty* como expresión de la escisión entre sociedad y Estado propia del primer constitucionalismo, se plantea la lucha contra la indiferencia, el «temor reverencial» que ha llegado a infundir el Parlamento y la pérdida de identificación del ciudadano con él.

Para TUDELA, la permeabilidad surgiría de la formulación originaria de la publicidad parlamentaria para llegar más allá, hasta tener como presupuesto la **transparencia** en los términos aquí descritos, de nuevo con Internet como elemento para la realización efectiva del principio, con vocación de convertirse en vertebral de la actividad del Parlamento. El carácter de *impregnación* de este principio por su exigencia desde la realidad social, su *irradiación* hacia todos los poderes de un Estado democrático de Derecho y todas las funciones de las Cámaras, son elementos que a nadie pueden escapar, con una connotación que igualmente *desciende* de su enunciado principal hasta su plasmación en pautas de conducta y en obligaciones jurídicamente exigibles, más que en auténticas directrices de actuación⁸⁸ que marquen la vida parlamentaria. Así pues y sin que deba perder lo esencial de su autonomía ni la solemnidad y las formalidades de que debe rodearse su actuar, el Parlamento está llamado a recibir la influencia de esa permeabilidad en su organización y funcionamiento, con equilibrio y en consonancia con los otros principios con los que éste se incardinará en la nueva concepción de las relaciones entre representantes y representados. Se ganará realce institucional por el crecimiento de la confianza en la que se basan esas relaciones y por la respuesta que se dé a las demandas que el principio lleva consigo.

Una igual e inmediata accesibilidad del Parlamento por el mayor número posible de ciudadanos informados y políticamente activos dota de contenido, pues, al cambio de paradigma que ha sido expuesto. Así, la función de recepción de quejas ciudadanas, muy en sintonía con el ejercicio colectivo del derecho de petición y con serios avales doctrinales, es situada por el autor dentro de este principio; también la eficacia del control del poder y de la *accountability* en toda su potencialidad, que no es poca, por la convergencia de ciudadanos, parlamentarios y Grupos en una sede común, que es la única que puede cobijar su acción política compartida.

Los **instrumentos para su materialización** también tienen en cuenta la importancia del desarrollo de Internet y las tecnologías de la información, sin las que el principio no podría ser incluido en este estudio. De nuevo aparecen aquí las *webs*, institucionales o no, como medio de inter-

⁸⁸ Para la distinción entre principios jurídicos y directrices de actuación vid. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «Los principios generales», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Especial Monográfico, volumen II*, «Gobierno y Administración del Estado (Comentarios a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado)», junio 2004, pp. 45-55. Vid. también, entre otros muchos estudios sobre la materia, PRIETO SANCHÍS, *Ley, principios, derechos*, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 1998, pp. 47-68; BELADÍEZ ROJO, *Los principios jurídicos*, 2.ª ed., pról. de EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA, Civitas, Cizur Menor, 2010.

cambio de opiniones sobre asuntos de interés general y con el compromiso que supone su actualización, el cual debe referirse hoy igualmente a la *web* 2.0. El mantenimiento de un contacto directo y vivo con los ciudadanos comportará una transformación en el funcionamiento diario del Parlamento, mediante la antes mencionada política de comunicación.

La «función democrática pedagógica» y la educación en valores democráticos serían los fines a cuyo servicio se hallaría esta actividad de difusión. Esa función, ya mencionada por KELSEN⁸⁹ e inspirada en el eje axiológico compuesto por el pluralismo y la igualdad en el acceso a la información y al conocimiento, adquiriría un nuevo relieve al poner al Parlamento al frente del fomento de esos valores, caracterizándose como un «sujeto prestador de civismo»⁹⁰ y debelador de las desigualdades en el plano político, no sólo al dar paso a todas las minorías y grupos sociales, sino al ciudadano en cuanto sujeto de derechos de participación política.

3) El principio de **globalidad parlamentaria** parte de la constatación de algo muy próximo: la insuficiencia del control que las Cámaras ejercen sobre el proceso de construcción europea, que no ha ido al compás de la transferencia de soberanía que el mismo ha supuesto. La cuestión rebasa el objeto de lo aquí tratado, pero ese dato y la gravedad del estado actual de la integración de Europa⁹¹ llaman la atención sobre la urgencia de renovar, entre otros aspectos, las relaciones interparlamentarias. Porque, en efecto, urgiría volver sobre el *déficit* de legitimidad democrática de aquel proceso, pero también, por encima de ello y como recalca TUDELA, partir de «la consideración del hecho parlamentario como red»⁹² colaborativa constituida por los Parlamentos nacionales y los regionales, que hoy acaso se bifurcan en mallas dispares y desunidas.

Lo primero que propone el autor es la asunción, por esos Parlamentos, de un enfoque de su «función pedagógica» hacia la difusión del espíritu comunitario encarnado por antonomasia por el Parlamento Europeo. Lo segundo, bajo la égida de la *globalización*, extraer seriamente las consecuencias que para la teoría política ha tenido el debilitamiento de la soberanía en todas sus manifestaciones, y en especial en la centralidad del Parlamento en la producción de las leyes, pieza a su vez básica de un ordenamiento jurídico asentado en el territorio del Estado⁹³.

⁸⁹ *De la esencia y valor de la democracia*, op. cit., pp. 207-210. Vid. también GERHARD LEIBHOLZ, op. cit., pp. 199-255.

⁹⁰ TUDELA ARANDA, op. cit., pp. 191.

⁹¹ De nuevo hemos de acudir a un faro de la esfera intelectual europea como Jürgen HABERMAS, y en concreto a la entrevista que le hizo GEORG DIEZ para *Der Spiegel* bajo el título (en inglés) «Habermas, the Last European», que puede leerse en <http://www.spiegel.de/international/europe/0,1518,799237,00.html> (enlace consultado el 22 de abril de 2012). Vid., del mismo autor, *¡Ay, Europa!*, op. cit., pp. 81-106; o *La constitución de Europa*, trad. de VV.AA., Trotta, Madrid, 2012.

⁹² TUDELA ARANDA, op. cit., p. 224.

⁹³ Vid. Hans KELSEN, *Teoría general del Estado*, ed. y est. prel. de JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, trad. de LUIS LEGAZ LACAMBRA, Comares, Granada, 2002, pp. 229-247; y su *Teoría pura del Derecho*, 14.^a ed., trad. de ROBERTO J. VERNENGO, Porrúa, México D.F., 2005, pp. 285-321, correspondientes al Capítulo VI de la obra, «Derecho y Estado»; vid. igualmente SANTI ROMANO, *El ordenamiento jurí-*

La importancia de las redes⁹⁴ es, hoy, la de una «democracia parlamentaria en red» con la que los principios aquí enunciados⁹⁵ lleguen a las relaciones entre las Cámaras. Los efectos transnacionales de las decisiones económicas y de la normativa adoptada en instancias que superan lo estatal⁹⁶ hacen esa pretensión particularmente exigible: pensemos en las declaraciones y tratados sobre derechos humanos, incluyendo los de *nueva generación* —medioambientales, por ejemplo⁹⁷—, en los acuerdos de las organizaciones de defensa y seguridad colectiva o en la creciente primacía —formal y material— del Derecho comunitario y de los núcleos de poder de los que emana, capaces de inducir reformas de las Constituciones nacionales con mucha más rapidez de la acostumbrada. De otra parte, la racionalización de la organización territorial del poder, que en países como España se percibe como una necesidad particularmente aguda⁹⁸, aparece como un objeto de decisión política en el que el Parlamento debe asumir un papel protagonista.

Con carácter general, TUDELA subraya que los Parlamentos nunca han sido entendidos en una comprensión recíproca ni relacional, lo que abunda en la exigencia de su adaptación a las nuevas circunstancias sociopolíticas. Se trataría de propugnar el intercambio de información y experiencias, impulsado desde los órganos rectores de las Cámaras, para desembocar en un ejercicio más eficaz de su misión de control del poder y, sobre todo, en una concepción global y un ejercicio común de sus funciones, ya presente en los demás poderes públicos. Si el principio de cooperación está suficientemente extendido entre los Ejecutivos, al menos a nivel normativo —el Derecho constitucional y el administrativo dan fe de ello—, el Parlamento

dico, trad. de S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER y L. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, est. prel. de S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Reus, Madrid, 2012, pp. 75-83 y 148-160.

⁹⁴ Señala de nuevo CASTELLS que «Los estados-nación responden a las crisis inducidas por los procesos paralelos de globalización de la instrumentalidad e identificación de la cultura de tres formas»: asociándose y formando redes de Estados, a nivel supranacional y de manera formal o informal; construyendo «una red cada vez más densa de instituciones internacionales y organizaciones supranacionales para tratar los problemas globales»; y mediante la devolución de poderes a las instancias regionales y locales, «abriendo canales para la participación de ONG, con la esperanza de poder detener su crisis de legitimidad política, conectando con la identidad de los pueblos» (*Comunicación y poder*, op. cit., pp. 69-70).

⁹⁵ Así, el sistema de «alerta temprana» incluido en el Tratado de Lisboa debería evolucionar hacia algo más que el simple atisbo de un funcionamiento cooperativo y coordinado entre Parlamentos de ámbitos territoriales superpuestos. Sobre el control de la aplicación del principio de subsidiariedad en el ámbito de la Unión Europea existe ya una abundante bibliografía de cuya cita se nos excusará.

⁹⁶ Víd. FRANCISCO J. LAPORTA, op. cit., pp. 243-265, correspondientes al capítulo XI de la obra, «Imperio de la ley y globalización».

⁹⁷ Sobre el particular víd. RODRÍGUEZ PALOP, *La nueva generación de Derechos Humanos. Origen y justificación*, 2.ª ed. corregida y ampliada, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2010; REY PÉREZ, *El discurso de los derechos. Una introducción a los derechos humanos*, Publicaciones de la Universidad Pontificia Comillas, Madrid, 2011.

⁹⁸ Víd. TUDELA ARANDA, *El Estado desconcertado y la necesidad federal*, 1.ª ed., Thomson Civitas-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2009, pp. 253-266; y del mismo autor, víd. «¿Reforma constitucional en clave federal? (sistematización de problemas generados por las reformas y posibles soluciones)», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 151, enero-marzo 2011, pp. 231-279.

no puede ser ajeno a él, por lo que las organizaciones que abanderan esa globalidad deben adquirir una relevancia de primer orden, dentro de los Estados y a escala supranacional. Partiendo de un doble criterio, geográfico y cultural, podrían considerarse tres grandes **redes interparlamentarias** en España, en las que se plasmaría este principio fruto de su asimilación a la idea europea de *gobernanza*:

- La formada por los distintos Parlamentos existentes en el Estado, donde coincidimos con el autor en recalcar las escasas relaciones existentes entre ellos. Éstas podrían profundizarse partiendo de la trayectoria trazada por la C.O.P.R.E.P.A.⁹⁹, con una implicación de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las CC.AA., que con ayuda de las herramientas alojadas en la Red pueden abrir cauces de información conjunta, auxilio mutuo, asistencia y cooperación en los que el Senado habría de jugar un papel de primer orden. Sin perjuicio de la autonomía de cada Cámara, la articulación de esos mecanismos podría ser encabezada, según se ha dicho, por los órganos rectores de los Parlamentos, abarcando la puesta en común de experiencias y antecedentes por Comisiones u órganos especializados por razón de la materia, e implicando a las Administraciones parlamentarias¹⁰⁰ con funcionarios de contacto o direcciones o áreas de relaciones institucionales, lo que daría carta de naturaleza a vías de actuación que en muchos casos están ya activadas informalmente. Creemos que es un desafío merecedor de atención y examen al incidir en «la dimensión democrática de la descentralización del poder»¹⁰¹.
- La formada por los Parlamentos nacionales y regionales existentes en la U.E., en la que se debería estudiar la inclusión del Parlamento Europeo y, en cualquier caso, tener en cuenta la andadura de la C.A.L.R.E.¹⁰² en la última década y media.
- Dentro de la misma tendencia, cabría apuntar el posible establecimiento de redes de vinculación con los Legislativos de los Estados latinoamericanos, aspecto éste en el que habría que aprovechar, como en los anteriores, la experiencia de las Cortes Generales, avanzando sobre lo iniciado en su día con la introducción de la «diplomacia

⁹⁹ Una visión completa de la trayectoria de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos puede encontrarse en su web <http://www.coprepa.es/> (enlace consultado el 22 de abril de 2012).

¹⁰⁰ MARTÍNEZ CORRAL y VISIEDO MAZÓN proponen crear una Conferencia de cooperación entre las mismas. Vid. su artículo «El Estatuto básico del empleado público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 19, diciembre 2008, pp. 128-132.

¹⁰¹ TUDELA ARANDA, *El Parlamento...*, op. cit., p. 266; vid., del mismo autor, «La evolución del Estado autonómico. La posición de los Parlamentos autonómicos», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, 15, 2003, pp. 113-136; vid. también GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Parlamento y cooperación», *Revista de Estudios Autonómicos*, 1, *La Cooperación en el Estado Autonómico*, enero-junio 2002, pp. 57-102.

¹⁰² También puede visitarse la web de la Conferencia de Asambleas Legislativas de Regiones Europeas en el enlace <http://www.calrenet.eu/> (consultado el 23 de abril de 2012).

parlamentaria»¹⁰³ en España, pero en el sentido de trascender su naturaleza meramente complementaria de la política exterior *clásica*.

En general, el **funcionamiento en red** puede englobar toda solución que se pretenda dar con los instrumentos que se desarrollen con él, una vez superados, de nuevo gracias a las nuevas tecnologías, los obstáculos materiales que se les oponían. Esas redes, insiste TUDELA, deben hacer suyo el propósito primordial de fortalecer las funciones del Parlamento en su totalidad, desde una noción de *democracia multinivel*, mediante la división del trabajo que las técnicas de cooperación considerasen más eficaz y partiendo de una definición estricta de esa colaboración.

Podríamos añadir a las anteriores, con una organización territorial como la del Estado español, la conveniencia de redes regionales que vinculen a cada Parlamento autonómico con las entidades públicas que, dentro del territorio de su Comunidad, gocen también de autonomía constitucionalmente garantizada. Por un lado, reviste especial importancia la relación con las Corporaciones Locales, en lo que atesoran de *representatividad* de los ciudadanos y de expresión primaria de la participación democrática en la esfera local, lo que adquiere una intensidad particular en aquellas Comunidades en las que la cercanía entre unas y otras instituciones es ya manifiesta. De otra parte, los vínculos entre el Parlamento y las Universidades pueden ser una magnífica expresión de este principio en el contexto de la sociedad del conocimiento, susceptible de generar redes de colaboración de mucha utilidad en funciones afines o conexas, mediante acciones de ejercicio conjunto que resulten fructíferas para todas las partes.

La gestación de un «**Parlamento en red**» iría paralela a la de un «Estado en red», con el que se correspondería en ese ideal democrático de poderes y contrapoderes, en consonancia con los anteriores principios. Se multiplicaría con ello la legitimidad de la institución parlamentaria y su misión de ser la única capaz de dar plena efectividad a los valores democráticos y contribuir a su universalización, con una preocupación muy especial por los Estados que tienen pendientes avances en ese camino ya recorrido por muchos otros.

Puede servir de ejemplo la tarea desempeñada por el Consejo de Europa, y dentro de él y desde 1990, por la llamada «Comisión Venecia», que le asesora en asuntos constitucionales y que aunque no sea un órgano parlamentario *stricto sensu*, sí está compuesto por miembros de Parlamentos nacionales, además de por expertos juristas y Magistrados constitucionales. Dedicada a la promoción del patrimonio jurídico europeo y reconocida como un *think-tank* independiente en la esfera internacional, ha sido particularmente activa en los países del antiguo bloque soviético, asesorándoles en la elaboración de sus Constituciones democráticas y leyes fundamentales

¹⁰³ Sobre este tema véase GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 19, diciembre 2008, pp. 3-32.

e institucionales; también identifica posibles riesgos y anomalías legales, respetando siempre la soberanía de los Estados en la resolución de sus problemas específicos¹⁰⁴. Sin olvidar el rol jugado por esta Comisión —y por otros órganos e instituciones del Consejo— en la «primavera árabe»¹⁰⁵, otra de sus vías de refuerzo ha sido el Consejo para las Elecciones Democráticas, creado en 2002 y que le ha servido de engarce con la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa y con el Congreso de Poderes Locales y Regionales, y de éstos con la U.E. y otras organizaciones interparlamentarias, en la cooperación para las misiones de observación, que suponen un impulso del desarrollo y la consolidación democrática de los Estados en todo lo que concierne a la vigilancia de la pureza de los procesos electorales¹⁰⁶.

El proyecto de «Parlamento en red», que cuenta el precedente fundamental de la Unión Interparlamentaria, encuentra también, en fin, el campo preparado en el «espacio público compartido»¹⁰⁷ que se plasmó hace dos décadas en el Tratado de la Unión Europea, fundado sobre el constitucionalismo de los Estados y la cultura política de sus sociedades, para lo que una red a ese nivel podría ayudar a salvar la distancia que los ciudadanos hacen notar con respecto a las instituciones comunes y a asentar mejor el Estado democrático de Derecho. Con independencia de las distintas formas de gobierno y de la realidad de cada Parlamento y cada país, aquí debe acuñarse de nuevo el objetivo de la legitimación democrática del poder, alentándola y alertando de los riesgos que puede llegar a correr, mediante la mejora de los mecanismos de supervisión de los poderes de los Estados y las instituciones europeas¹⁰⁸. La exigencia se hace más perentoria en los tiempos *directoriales* que vivimos, en los que parece que la lógica intergubernamental ha suplantado a la comunitaria, con el peligro que ello entraña para la comprensión original del proyecto europeo; y se acusa más, si cabe, en el ámbito de los entes autonómicos o regionales, donde estos principios

¹⁰⁴ Información extraída del enlace <http://www.coe.int/web/coe-portal/what-we-do/democracy/venice-commission?dynLink=true&layoutId=39&dlgroupId=10226&fromArticleId=>, consultado el 11 de marzo de 2012.

¹⁰⁵ Información extraída del enlace <http://www.coe.int/web/coe-portal/council-of-europe-and-arab-spring?dynLink=true&layoutId=720&dlgroupId=10226&fromArticleId=>, consultado el 11 de marzo de 2012.

¹⁰⁶ Información extraída del enlace <http://www.coe.int/web/coe-portal/what-we-do/democracy/elections-and-democracy?dynLink=true&layoutId=445&dlgroupId=10226&fromArticleId=>, consultado el 11 de marzo de 2012.

¹⁰⁷ Para obtener visiones amplias y actuales del proyecto europeo vid., por ejemplo, GUY VERHOEFT, *Los Estados Unidos de Europa. Manifiesto por una nueva Europa*, trad. de DANIEL BLANCH revisada por ANTONIO CARLOS PEREIRA MANAUT, Universidade de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 2006; o en FELIPE GONZÁLEZ, *Mi idea de Europa*, RBA, Barcelona, 2010.

¹⁰⁸ Así, la preservación del papel del *Bundestag* ha sido siempre una preocupación del Tribunal Constitucional Federal alemán, al velar por la integridad de las potestades de control del Parlamento nacional sobre el proceso de integración europea y, en definitiva, por la soberanía del Estado, ya desde las Sentencias *Solange I y II* (de 29 de mayo de 1974 y 22 de octubre de 1986, respectivamente), hasta la *Maastricht* de 12 de octubre de 1993 (citada por TUDELA ARANDA en *El Parlamento...*, op. cit., p. 265) y, mucho más recientemente, la Sentencia *Lisboa* de 30 de junio de 2009, objeto, entre otros estudios, de un análisis específico: LÓPEZ CASTILLO y MENÉNDEZ, *Sentencia «Lisboa» del Tribunal Constitucional Federal alemán*, pres. y coord. de CARLOS VIDAL PRADO, C.E.P.C., Madrid, 2011.

pueden hallar un despliegue inmediato por la mayor cercanía entre ciudadanos y Parlamentos.

4) El principio de **liderazgo representativo**, último de los analizados, no supone sino la reafirmación de la función de dirección política del Parlamento, reverso de su misión de control y legitimación del poder en el nuevo modelo, al recuperar la pujanza perdida ante el Gobierno merced a la aplicación de los anteriores principios por medio de los instrumentos descritos y a la suma de una dimensión participativa a su faz representativa, propendiendo ambas a una transformación de la institución. Para TUDELA, este principio estaría fundado en dos razones ya avistadas: la reivindicación de las funciones parlamentarias, incluso de las «atípicas» y de su responsabilidad y el refuerzo de la formalización que comporta para la acción política.

Sentados estos cuatro principios, el Parlamento quedaría diseñado como poder, pero, sobre todo, como contrapoder que compense no sólo la fuerza del Ejecutivo, sino también la de los propios movimientos participativos. Ello no implica oposición frontal ni a aquél ni a éstos, pero sí reclamación del espacio parlamentario como conjunción equilibrada de todos ellos y lugar natural del pluralismo político y social, otro principio-valor para el que han de buscarse instrumentos de realización *horizontal* que aboquen a una transmisión del trabajo parlamentario a la opinión pública, con procedimientos de garantía de la calidad y la eficacia en la adopción de las decisiones de las Cámaras: la *técnica legislativa* tendría, de ese modo, un nuevo trasunto en una suerte de *técnica parlamentaria común*.

3.2. La legitimación del poder y la integración del pluralismo como síntesis

Decíamos, con el autor, que en el Parlamento toma la acción política su veste formal, es donde ésta se ejerce con plenitud y se funde con esos valores democráticos, se manifiesten éstos a través de la confrontación de opiniones e idearios o del consenso, en el juego de mayorías según la correlación de fuerzas o en la conciliación entre unas y otras. Como consecuencia de ello, la «**función de integración pública de intereses**»¹⁰⁹, en pos de la definición de un interés común, sintetiza todas las demás del Parlamento, y a su suerte iría ligado el cumplimiento de la misión de legitimación del poder que dota de significado a la institución. Esa función remite al ideal

¹⁰⁹ La teoría de la integración tiene ricos antecedentes en el Derecho constitucional contemporáneo. Vid. RUDOLF SMEND, «Constitución y Derecho Constitucional», en *Constitución y Derecho Constitucional*, trad. de JOSÉ MARÍA BENEYTO PÉREZ, C.E.C., Madrid, 1985, pp. 62-127 y 165-169, al que hace referencia KLAUS STERN, *Derecho del Estado de la República Federal Alemana*, trad. parcial de JAVIER PÉREZ ROYO y PEDRO CRUZ VILLALÓN, C.E.C., Madrid, 1987, pp. 208 y 232-235. La crítica al concepto de SMEND es formulada por HANS Kelsen, *El Estado como integración. Una controversia de principio*, 2.^a ed., est. prel. y trad. de JUAN ANTONIO GARCÍA AMADO, Tecnos, Madrid, 2009.

del consenso en cuestiones que se reputan esenciales para la convivencia en una sociedad democrática; aunque deseable con carácter general, el juego político lo imposibilita en muchas ocasiones, sin que ello tenga por qué ser considerado siempre digno de reprobación.

Con todo, la prosecución del consenso hace ascender al Parlamento a un potencial de **legitimación** que, como hemos reiterado, repercute en el conjunto del sistema, dada la posición que la institución ocupa en él. Muy singularmente, esa posibilidad arraiga en la elección de las Cámaras por los ciudadanos, fuente asimismo de su pluralismo, el cual es requisito de aquella función de integración sin detenerse en lo político. Antes bien y sin perjuicio de la encarnación del interés general que antes destacábamos como nota característica de esa representación, tal pluralismo debe asumir una dimensión social que acoja vías complementarias a las de los partidos sin que pueda pensarse en una exclusión mutua, pues una y otra faceta pueden ser identificadas con las que ya presenta el derecho fundamental de participación en los asuntos públicos, en su doble vertiente activa y pasiva.

El Parlamento puede estar en condiciones de erigirse en foro de confluencia de la ciudadanía y los poderes públicos y de gestación de la opinión pública, en *locus* representativo que los ciudadanos identifiquen por medio de esos dos cauces. La razón pública legitimada y deliberativa encontrará así su sede en el sistema político, en un proceso que tendrá que ver más con una evolución, casi intangible pero verosímil, de la cultura democrática que con reformas constitucionales o cambios normativos, aunque éstos sean útiles o aun imprescindibles para dar cabida a esta legitimación de las decisiones públicas, en la que la institución responda a un nuevo modelo social ya en trance de consolidación.

El Parlamento incorpora siempre una visión universalizadora e integradora, haciendo bueno su designio de garante de la paz social y política y encauzador de corrientes de signos diversos y aun adversos entre sí, por medio de los dos momentos de discusión y acuerdo, de debate y votación. A la libre expresión de opiniones y visiones políticas sucederá la decisión y, en su caso, la búsqueda de la transacción, a lo que contribuirán, de manera determinante en lo procedimental, la naturaleza consensual del Derecho parlamentario y el relieve que puedan adquirir las facultades de impulso y orientación política de las Cámaras, especialmente idóneas para la forja de esos consensos, así como para el refuerzo de la función de control. La configuración y límites del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo, objeto de reciente atención por la jurisprudencia constitucional¹¹⁰, son igualmente relevantes para servir a esa finalidad.

El autor finaliza este epígrafe insistiendo de nuevo en lo esencial de la **publicidad** para el logro de esos fines, como condición de posibilidad de la integración y la legitimación, de acuerdo con la mutación conceptual que experimenta el principio hacia la transparencia; y en la **eficacia**, habitualmente asociada a la Administración pero con la que se debe conseguir un

¹¹⁰ Así, la nueva basculación que parece que ha sufrido la noción de enmienda, y con ella esa doctrina, en la S.T.C. 119/2011, de 5 de junio.

mejor *rendimiento parlamentario* que lance a la sociedad la percepción de un Parlamento útil, legitimado y legitimador, que use esa *técnica parlamentaria* común a sus funciones, a su radio de acción pública, a sus objetivos y a los medios para su consecución. En último término, se incluye la **agenda parlamentaria** como versión actual del orden del día, en la que pueden hacerse las mismas consideraciones con que hemos caracterizado a la representación política en punto a su actualización y adecuación a las inquietudes sociales, dentro de un diálogo y un juego bidireccional que haga explícita la posición del Parlamento en toda circunstancia.

IV. EL «DERECHO AL PARLAMENTO»: UN NUEVO CUÑO PARA UNA VIEJA PRETENSIÓN

El **Capítulo IV** del libro de TUDELA, «**Nueva ciudadanía y derecho al Parlamento**», culmina la obra con la configuración de un derecho subjetivo derivado de los principios antes expuestos y que toma la función de información política de las Cámaras como parte de su contenido esencial: el derecho al Parlamento. En ello se concreta, en el plano normativo, toda la justificación teórica que el autor ha labrado en los tres capítulos que han precedido a éste.

4.1. La cristalización de los principios en unas renovadas normas parlamentarias: consensos y obstáculos

El Derecho positivo aparece como *desembocadura natural* del modelo de Parlamento que se propugna en las páginas del libro comentado, siendo un aspecto en el que el autor aporta unas cuantas observaciones generales. En primer lugar, el arraigo del **Derecho parlamentario** en el contexto social y político en el que desenvolverá sus funciones el Parlamento renovado entronca, como un capítulo más del Estado de Derecho, con la tutela de las funciones de las Cámaras por la jurisdicción constitucional: no es poco reto intelectual, si se repara en que la obra defiende una concepción flexible de ese Derecho, concebido como la proyección jurídica del escenario democrático instituido a través del Parlamento. El «nuevo modelo» así teorizado sólo podrá realizarse relacionando adecuadamente normatividad y normalidad, por utilizar el vocabulario de alguien tan inspirador de estas reflexiones como GARCÍA-PELAYO¹¹¹.

¹¹¹ La tensión entre normalidad y normatividad está en el germen del Derecho político moderno. Así lo defiende GARCÍA-PELAYO al exponer las consecuencias históricas y jurídico-políticas de la teoría de la razón de Estado, y en concreto la regulación del caso excepcional en el Estado de Derecho («Sobre las razones históricas de la razón de Estado», *Del mito y la razón en la Historia del pensamiento político*, en *Obras completas. II*, op. cit., pp. 1.220-1.222). Vid. también su *Derecho constitucional comparado*, en *Obras completas. I*, 2.^a ed. revisada, C.E.P.C., Madrid, 2009, pp. 361-364.

En segundo lugar, se exige a los Reglamentos de las Cámaras de los problemas y los *déficits* que son achacables a la institución, los cuales tienen un origen más hondo; una visión de sus soluciones que se ciña a su faceta jurídica siempre se quedará corta, porque entonces se cifrará la satisfacción de las expectativas creadas en las reformas normativas. TUDELA cita por terceros la supuesta «debilidad» que se percibe en el Reglamento como fuente principal del Derecho parlamentario y su «desbordamiento» por otras como la Ley, crítica doctrinal de la que disintimos: sin perjuicio de ese papel central que ha de conferirse a la norma reglamentaria, en otro lugar¹¹² hemos comentado el que la Ley puede desempeñar al servicio de los mismos principios y valores que presiden el «nuevo modelo parlamentario» aquí defendido. Pero lo más importante de su aportación sigue siendo el *realismo* que ha de acompañar a las pretensiones racionalizadoras de las normas parlamentarias y el que éstas se limiten a propósitos realizables previa la determinación *metajurídica* de su contenido: la perspectiva sociopolítica, una vez más, terminará por plasmarse en los textos normativos y en los proyectos de reforma de los mismos¹¹³.

En tercer lugar, la propia legitimidad del Parlamento exige esta visión, enfocada hacia los ciudadanos, como institución del Estado democrático, antes que hacia sí mismo: de ahí que deba quedar totalmente desechada cualquier concepción que no pase por un Derecho abierto, que será el de un Parlamento igualmente abierto. Profundizar en el Derecho parlamentario así entendido, respetando siempre los derechos de las minorías, significa concederle todo el recorrido que pueda tener en el nuevo constitucionalismo avanzado. Y ahí aparece el nexo fundamental que cerraría el esquema: el derecho a la información y participación parlamentaria, «expresión máxima del derecho al Parlamento»¹¹⁴ y ventana de su Derecho al exterior.

Da pábulo lo anterior a plantear la **relación Parlamento-Constitución**. Ésta tiene como condición necesaria el erigirse en presupuesto de toda reforma jurídico-parlamentaria: la Norma Suprema, en su concepto racional-normativo, sitúa al Parlamento como órgano definitorio de un Estado democrático de Derecho y determina sus relaciones con los demás poderes públicos y, en suma, su capacidad para hacer efectivos los derechos fundamentales¹¹⁵. Pero TUDELA nos hace ver la condición suficiente al elevarse al «deber ser», a un ideal político en que Parlamento y Constitución se sitúan al mismo nivel y, ambos, a su vez, se deben a la sociedad democrática de la que traen causa. Sin discutir el anclaje que encuentra la institución parlamentaria en la Norma Fundamental, tampoco podemos

¹¹² Vid. GRECIET GARCÍA, «Reflexiones sobre la ley como fuente de creación de órganos parlamentarios», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, 1, junio 2011, pp. 74-86.

¹¹³ Como dice CANO BUESO, «Los Reglamentos de las Cámaras, la legislación sobre partidos políticos y el derecho electoral tienen mucho que aportar a una construcción avanzada de la representación política democrática que el Estado constitucional de nuestros días exige» («En torno a las transformaciones...», op. cit., p. 799).

¹¹⁴ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 293.

¹¹⁵ Sobre el neoconstitucionalismo y su sentido, en relación con ello, *vid.*, entre otros muchos, PRIETO SANCHÍS, *Justicia constitucional y derechos fundamentales*, 2.ª ed., Trotta, Madrid, 2009, pp. 101-135.

olvidar la función del Parlamento como reformador de la Constitución, algo que ejerce en monopolio: es el único órgano estatal que puede actuar como constituyente¹¹⁶; no puede imaginarse una sociedad democrática que quiera darse un nuevo orden constitucional sin que ello pase, necesariamente, por una Asamblea que realice tal tarea.

Para el autor, esas relaciones han de seguir estando presididas por las ideas de Derecho, control y garantía, que precisan de una nueva vigencia. Ahí efectúa la pertinente distinción entre Parlamento-Estado y Parlamento-sociedad, dos facetas que responderán a diferentes momentos de su actuar —respectivamente, el decisorio y el deliberante,— participativo y de control¹¹⁷— y del propio Derecho parlamentario. Este, sin perjuicio de su adaptabilidad a nuevas situaciones que vayan transformando la realidad, centrará su contenido en dos cuestiones o elementos básicos:

- de una parte, la distribución de roles entre los sujetos que concurren al Parlamento —parlamentarios, Grupos y la propia institución—, aspecto que no es sino la premisa del reparto de funciones entre sus órganos, presumiendo que, en el «nuevo modelo parlamentario», el ciudadano se incorporaría a ese elenco;
- de otra, la capacidad del Parlamento para alcanzar el mundo de lo privado, cumpliendo su misión sin por ello tener que incidir negativamente en los derechos fundamentales; antes bien, para su potenciación y refuerzo: de este modo, serán las exigencias de la función de control y del interés general las que se traduzcan, en su caso, en bienes jurídicos valiosos que justifiquen una posible inmisión en ese terreno. Especial relevancia adquiere la solución de la posible colisión entre el derecho a la información y participación parlamentaria y los demás derechos fundamentales, que, en un entorno en red, habrá de resolverse con el máximo cuidado en la seguridad de la información y el respeto a la intimidad, a la autodeterminación informativa y al *habeas data* en todas sus expresiones, como límite a cuanto aquí se ha propuesto.

Lo anterior debe construirse partiendo de algo tan inherente a la fijación de las normas rectoras del Parlamento como el **consenso** teniendo presentes las cautelas que exija la reforma, muchas de las cuales bascularán sobre la dicotomía entre participación y decisión-representación: habrán

¹¹⁶ Acerca del poder constituyente y en relación con su teoría de la representación política, vid. EMMANUEL J. SIEYÈS, «¿Qué es el Tercer Estado?», op. cit., pp. 129-142. Vid. también, entre otros muchos, PÉREZ-SERRANO, *Tratado...*, op. cit., pp. 461-475; ERNST WOLFGANG BÖCKENFÖRDE, «El poder constituyente del pueblo. Un concepto límite del Derecho constitucional», en *Estudios...*, op. cit., pp. 159-180; DE VEGA GARCÍA, *La reforma constitucional y la problemática del poder constituyente*, 1.^a ed., Tecnos, Madrid, 2000; DE OTTO Y PARDO, *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, en *Obras completas*, ed. y pres. de RAMÓN PUNSET BLANCO, FRANCISCO J. BASTIDA FREJEDO y JOAQUÍN VARELA SUANZES-CARPEGNA, coord. de IGNACIO FERNÁNDEZ SARASOLA, Universidad de Oviedo-C.E.P.C., Oviedo, 2010, pp. 851-867.

¹¹⁷ Vid., entre otros muchos, REQUEJO RODRÍGUEZ, «Representación...», op. cit., pp. 822-830.

de delimitarse una y otra sin que la primera dificulte la realización de la segunda, pues de lo contrario, la falta de flexibilidad, el hermetismo o las iniciativas estériles u obstruccionistas volverán a hacer caer a la institución en el aislamiento. El consenso tendría una doble proyección: el acuerdo *de principio* sobre la renovación del Parlamento y sus líneas ideológicas y su *pervivencia* a lo largo del proceso que se aborde en cada Cámara, con presencia activa de las minorías, lo que asegurará que las decisiones que se tomen sean duraderas. Al tiempo, está vinculado a la **lealtad** institucional e interpartidaria, que garantiza la igualdad de los actores concurrentes en la implantación del modelo e implica a todos como corresponsables.

En relación con todo ello, el autor reitera sus advertencias sobre la «**teledemocracia**», ampliando lo ya señalado sobre los riesgos que comporta:

- Por un lado, el que la participación conlleve excesos en el acercamiento del Parlamento a los ciudadanos, ante lo cual éste ha de preservar su perfil institucional, su naturaleza y funciones genuinas; la sobrevaloración de las nuevas tecnologías, como si fueran el único factor de cambio, es otro elemento peligroso, no sólo por la deriva que puede acarrear por la potencial anulación de la dimensión cívica de la democracia en beneficio de su individualización o por la afección a algunos de los derechos fundamentales más preciados, sino también por sus limitaciones intrínsecas. Esos canales de comunicación han de ponerse al servicio de fines preestablecidos y, sobre todo, de la capacidad y voluntad de llevarlos a efecto, respetando unas formas que rebasan lo puramente ritual para enraizar en la cultura parlamentaria, la cual descansa sobre equilibrios muy delicados y cuya consecución es fruto de una evolución prolongada a la par que trabajosa.
- Por otro, la vulneración del principio de igualdad merced a la *brecha digital*, con toda la carga devastadora que puede acarrear para la participación en su definición más elemental. El nexo entre igualdad y democracia tiene como presupuesto el que la primera tiene una naturaleza *relacional*, esto es, se proyecta sobre una relación jurídica concreta¹¹⁸, y relativamente *accesoria*, es decir, su autonomía está subordinada a la eficacia de un derecho fundamental, cuya vigencia se presupone. Por tanto, las *condiciones de igualdad* en las que ha de producirse el acceso a los cargos públicos a tenor del artículo 23.2¹¹⁹ de la C.E. serían inmediatamente trasponibles a la participación política

¹¹⁸ Así, con carácter general, las Ss.T.C. 181/2000, de 29 de junio; 119/2002, de 20 de mayo; 27/2004, de 4 de marzo; ó 273/2005, de 27 de octubre. Para la igualdad de trato de los votantes en el ejercicio de sus derechos de participación política y de sufragio, es ya clásica la S.T.E.D.H. de 18 de febrero de 1999, *Matthews contra el Reino Unido*, además de que podamos citar otras como la S.T.E.D.H. de 6 de octubre de 2005, *Hirst contra el Reino Unido* (núm. 2).

¹¹⁹ Como subraya GARCÍA ROCA, el derecho protegido por ese precepto es un derecho de libertad: «No sólo de igualdad como el enunciado constitucional proclama. Tiene, en consecuencia, un acusado cariz participativo a la par que individualista. Tal caracterización puede parecer contradictoria, pero sólo lo es en apariencia, si bien denota la complejidad de rasgos dialécticos del derecho fundamental» («Los derechos de los representantes...», op. cit., p. 843).

ex artículo 23.1¹²⁰ porque suponen algo constitutivo, en lo básico, de las libertades a la que la igualdad acompaña y de la adopción de decisiones por las instituciones representativas.

Entre los obstáculos que pueden aparecer en ese proceso, ha de superarse cuanto incumba al funcionamiento de los **partidos políticos**, que deberán hacerse partícipes de la renovación parlamentaria en su seno, asumiendo aquellos principios rectores de la misma que puedan compatibilizarse con sus características, pues aunque los sujetos actuantes en nuestra sede serán los Grupos Parlamentarios, a nadie pasa inadvertido que éstos son centros de imputación de iniciativas y actos, carentes de personalidad jurídica, cuya principal función no es otra que la de servir de trasunto a los partidos en las Cámaras.

Por tanto, tal vestidura no debe constituir óbice alguno para que la vocación de reforma se extienda más allá de ese punto de renovación. La siempre recurrente «apertura» de los partidos a los ciudadanos es, en nuestros días, objeto de debate con una intensidad mucho mayor que la que concierne al Parlamento, ya que se ha generalizado la percepción de que en ellos residen los verdaderos focos de poder. El *realismo* del autor se avizora como vía de salida a la pretensión planteada: el «nuevo modelo» toma el Estado de partidos realmente existente como contexto en el que desenvolverse y al cual ser aplicado, sin perjuicio de las críticas a que se ha hecho acreedor. Como quiera en ese modelo se plantea la relación de los ciudadanos con el poder político, los partidos, que tienen la misión de ejercer éste, habrán de desempeñar un papel no meramente mediador, sino impulsor, por fuerza, de los cambios que hayan de ser inducidos, hasta interiorizarlos y proyectarlos *ad intra* y *ad extra*. La principal expresión de ese impulso quedará fijada, al igual que en el Parlamento, en el **control** del poder *de y en* los partidos; y es aquí donde adquiere relieve la traslación de algunos de los postulados del Parlamento renovado a los propios partidos. En particular, podríamos dar cuenta de los siguientes principios:

- La **participación** a través de las nuevas tecnologías, que en los últimos tiempos hemos visto convertida en lugar común como fuente de renovación de la democracia. Más allá de que esas herramientas sean utilizadas por los partidos y los Grupos Parlamentarios con una intensidad mayor que por la institución parlamentaria, cada vez se cuentan más instrumentos de participación en los sitios administrados por aquéllos, sea a nivel europeo, estatal, territorial o local: foros, *chats*, *blogs*, correo electrónico... La creación de sedes virtuales —además de las físicas—, la posibilidad de que los ciudadanos hagan llegar propuestas políticas, la interacción a través de encuestas de opinión... darán la medida de la expansión de las vías de actuación de los partidos en la sociedad, de sus

¹²⁰ *Ibíd.*, p. 848.

afiliados a capas más amplias, hasta cristalizar en resultados que se perciban como tangibles y provechosos para la legitimación del sistema en su conjunto.

- La **permeabilidad** y transparencia en la organización y funcionamiento de los partidos. La maquinaria de éstos y su *vida interna* ofrecen ángulos de difícil intelección para el ciudadano medio y para el interesado por los asuntos públicos. Sin detenernos en los múltiples aspectos a que podría afectar la extensión de este principio a los partidos —procedimientos de elección y designación de los cargos orgánicos, elaboración de las candidaturas electorales, acceso a la información y a la documentación generada por ellos..., hasta el capital aspecto de la financiación—, la base jurídica del mismo se hallaría en los imperativos del artículo 6 de la C.E. En efecto, la vigencia del principio democrático en su doble vertiente interna y externa, ambas consagradas en ese precepto y en los artículos 6 y 7.1 de la L.O. 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (L.O.P.P.)¹²¹, constituiría el apoyo normativo principal para *permear* estas organizaciones, con los límites que se consideren en cada caso y sin menoscabo de la solidez estructural que se hace precisa en agentes tan relevantes para el Estado democrático de Derecho.

Con todo, normalmente serán los Estatutos de los propios partidos los que reflejen la forma en que se articule la realización de estos principios, partiendo de otros preceptos de la L.O.P.P.: en cuanto a la permeabilidad, su artículo 7.5 dispone que «*Los estatutos deberán prever, asimismo, procedimientos de control democrático de los dirigentes elegidos*», lo que habría de alcanzar no ya a los militantes, sino a los simpatizantes y a los ciudadanos, en círculos concéntricos; y en relación con la participación, el artículo 8 sienta el marco para que los Estatutos regulen el *status* jurídico de los afiliados, lo que no impide que aborden el régimen jurídico de la participación ciudadana en la forma que consideren más oportuna para dar cumplimiento a estos principios.

En suma, la aplicación de los principios parlamentarios encontrará límites similares en los partidos políticos y la diferencia importante del carácter no institucional ni imparcial de éstos. Los partidos no son órganos del Estado —al menos en el sistema político español—, pero sí asociaciones de relevancia constitucional, cuya actividad interesa al presente y al futuro de la democracia. En lo demás, la publicidad del trabajo parlamentario se reconducirá a los canales ya señalados para los Grupos, aspecto éste en el que su voluntad y la de los propios Diputados será determinante en el cambio con el que acompañen a la renovación institucional, cerrando así el triángulo Parlamento-representantes-ciudadanos, una relación en la que los partidos se hacen presentes de manera transversal. Aquí cobra de nuevo el máximo relieve la

¹²¹ Vid., entre otros, NAVARRO MÉNDEZ, *Partidos políticos y «democracia interna»*, C.E.P.C., Madrid, 1999; MARTÍNEZ CUEVAS, *Régimen jurídico de los partidos políticos*, Marcial Pons-Universidad de Granada, Madrid, 2006, pp. 35-54; BAUTISTA PLAZA, *La función constitucional de los partidos políticos*, Comares, Granada, 2006, pp. 35-139.

potenciación de la figura del parlamentario individual, que debe pensarse sin que por ello padezca el protagonismo de los partidos, sino más bien como un *plus*, un añadido a la labor de éstos, en el entendido de que el artículo 6 de la C.E. los declara «... *instrumento fundamental para la participación política*».

A la postre, el autor concibe todos estos aspectos de la reforma que se propone como una necesaria prioridad en la **agenda política**, enmarcando el «nuevo modelo parlamentario» en una nueva praxis democrática, y ello tanto con la colaboración de las instancias académicas y los expertos en estas materias como por el impulso de los actores políticos, entre los cuales la ciudadanía ocupará un lugar preferente. Y como sabemos, la fijación de un asunto en una agenda comporta el establecimiento de unos objetivos y de unos medios para alcanzarlos, de un modo que aquí puede reconducirse al discurso de los derechos fundamentales¹²² y que implicará que esos actores devengan en titulares de derechos y obligaciones. Desde esa perspectiva se enfocarán unas reformas institucionales que se avistan como básicas al compás de los cambios sociales de nuestro tiempo, los cuales no admiten como respuesta la pasividad, sino la asunción formal y liderada de algunas de sus consecuencias más destacadas.

TUDELA no oculta la «carga ideológica» de su propuesta, que supondría un renacer de los valores del Estado democrático de Derecho como forma política irrenunciable, los cuales terminan por decantarse en una síntesis que el Parlamento ha de encarnar con primacía sobre los demás poderes. Tampoco esconde el autor el peligro de los discursos erigidos sobre la descalificación global del sistema democrático, recurso fácil por su radicalidad pero frente al que conviene guarecer al Parlamento; en contraste con ello, la gradualidad, el equilibrio y la capacidad de suma aparecen como la mejor receta, pero sin perder un ápice de exigencia ni de afán reformador. Lo veremos a continuación.

¹²² Desde una concepción dualista de los mismos que contemple la recepción jurídico-positiva de unas pretensiones, integradas en la «moralidad crítica», que previamente se han hecho valer por procedimientos legítimos y medios pacíficos y que, de esa forma, devendrían en «moralidad legalizada». Para una exposición detallada de tal concepción, sin duda la fuente adecuada es PECES-BARBA y VV.AA., *Curso de derechos fundamentales: teoría general*, Universidad Carlos III de Madrid-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, p. 209: «Pero los derechos humanos son una realidad cultural de la vida social y, por consiguiente, persiguen la eficacia en la realización de sus objetivos lo que [...] les vincula con la realidad del poder, aunque surjan para limitarlo, con un poder institucionalizado, es decir, que es capaz de asumir esos valores morales que fundamentan la idea de derechos, y convertirlos en valores políticos, en objetivos o fines de ese poder político, que lidera y orienta la vida en una sociedad determinada [...]. Finalmente la eficacia de esa moralidad de los derechos fundamentales se realiza a través del Derecho, que asume esos valores éticos primero, políticos después, y que los convierte en jurídicos, organizando la convivencia social, con las técnicas propias de éste, y con el objetivo de cumplir esos fines morales últimos en desarrollo de la dignidad humana, que están en el fundamento, y en el por qué de los derechos». Vid. también de este *Curso*..., op. cit., las pp. 154-160; 327-351; ó 391-404; así como ANSUÁTEGUI ROIG, *Poder, Ordenamiento jurídico, derechos*, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2000, pp. 17-26 y 44-52; y DE ASÍS ROIG, *Sobre el concepto y el fundamento de los derechos: Una aproximación dualista*, Dykinson-Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, 2004.

4.2. La definición y el contenido del «derecho al Parlamento»

El libro termina con un apartado dedicado a resumir sus propósitos, que no son sino contribuir a la refundación del Parlamento, aproximarse a la realización de los principios de identidad y continuidad entre la institución y la sociedad y formular una idea de representación renovada a la vez que fiel a sus orígenes y personificada en los Diputados. A partir de ahí, TUDELA regresa sobre lo que ha constituido el comienzo de sus preocupaciones: el concepto de **ciudadanía**, comenzando por su veste tradicional.

En primer lugar, resurge el *realismo* del autor cuando señala que ningún intento de reforma del Parlamento puede rebasar las exigencias ciudadanas en una cultura política que ha de ser el punto de referencia ineludible al identificarse con el sistema en el que se desarrolla. La afirmación es relevante en cuanto recupera una distinción esencial del constitucionalismo: la que se realiza entre el hombre y el ciudadano o, por utilizar una afirmación conocida, entre la libertad de los antiguos y la de los modernos¹²³, que en todo caso preserva una serie de derechos individuales ajenos a la participación política, pertenecientes a lo más íntimo de la persona.

Sin embargo, el propio autor cuestiona esta percepción *liberal* de la reforma propuesta, que de esa manera podría quedar abocada al fracaso en la medida en que no ahonda en las raíces del cambio propugnado, segmentando a la sociedad en una minoría políticamente activa y una mayoría pasiva. Las dos líneas de crítica que abre afectan, por un lado, a la supuesta bondad de la situación actual, en la que la relación entre el ciudadano y la política conocería unos cauces suficientes en sí mismos, perspectiva que quedaría encerrada en la utilización práctica de esas vías, a lo que al autor responde que la legitimación del sistema comprende también la existencia de las mismas y el impulso a su máximo uso; por otro, la posibilidad de modificación de esa situación induciendo la participación ciudadana en el «nuevo modelo». Esa minoría, recuerda TUDELA, posee una influencia que no puede desdeñarse; pero, justamente por ello, no precisa del incentivo que las instituciones necesitan activar para la implicación del resto de la sociedad en los asuntos públicos, aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Ello provocaría que la *brecha* entre minoría y mayoría tendiera a deshacerse, pero también que la participación se asiera al interés sectorial que cada grupo social podría expresar en relación con los debates que le interesaran, lo que entraña el riesgo de quitar el foco de los *grandes* asuntos políticos para desviarlos a otros no menos importantes pero acaso no tan atrayentes.

A partir de ahí, el autor indaga en las causas de la desafección general de los ciudadanos, que ha sido uno de los presupuestos de la obra; en ello, parece a favor, más que de que la política invada su vida cotidiana, de en-

¹²³ Según la conocida distinción realizada por BENJAMIN CONSTANT en el discurso que pronunció ante el Ateneo Real de París en febrero de 1819. Vid. su *Curso de política constitucional*, ed. de JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ, trad. de MARCIAL ANTONIO LÓPEZ, Granada, 2006, pp. 293-311.

contrar un punto medio entre una desconfianza de efectos impredecibles, pero seguramente devastadores, y una politización excesiva y malsana de todo cuanto rodea al ciudadano, que podría acabar por ser aún peor. La mejora de la cultura cívica y la generación de confianza pasan por el liderazgo representativo de las instituciones y de los representantes para desde ahí transmitirse a los ciudadanos, mediante una labor constante de difusión y educación democrática que es transversal a todas las funciones del Parlamento, a la vez que las trasciende. Para ello se recalcan los conceptos de participación y responsabilidad, que la institución parlamentaria debe asimilar para impulsar su trabajo, porque al Parlamento le cabrá siempre una posición privilegiada en la relación entre los ciudadanos y el poder.

Se reafirma, pues, la potencialidad del Parlamento para realizar esa idea de **identidad** con la ciudadanía, de fuerte carga axiológica, que se superpone a cualquier *status* jurídico y que está llamada a inaugurar un período constructivo con una política de «inclusión del otro» que avance hacia una mayor equidad social. Los nuevos derechos políticos que se defienden nacen del principio de autodeterminación ciudadana, ligado tanto a la idea de democracia deliberativa como a la responsabilidad de la institución parlamentaria en cuanto representativa, fundiéndose en el **«derecho al Parlamento»**, con el que se reconstruye la noción de ciudadanía y los derechos que la integran y que presenta una faceta de garantía conectada con la del debate en el Parlamento, dada su condición de sede soberana y foro: «El Parlamento es poder público, sí. Pero no cualquier poder. Es el poder por excelencia del ciudadano, es el poder destinado a hacer efectiva la condición de dignidad del ciudadano en la vida política [...] es el espacio primario de lo público y a él debe atraer con la fuerza de un imán lo que a lo público interesa»¹²⁴.

Por tanto, cuanto se ha dicho aquí sobre la relación entre ciudadanía y poder, atravesada en y por el Parlamento, desemboca en la gestación de esos nuevos derechos políticos, de los que las instituciones parlamentarias serían sujetos pasivos titulares de deberes concretos al servicio de la soberanía popular, contrapuesta muchas veces a la categoría de los derechos fundamentales en cuanto límites al poder¹²⁵.

Esta nueva configuración de las libertades ciudadanas, que se centra en el «derecho al Parlamento», culmina en el **derecho a la información y participación parlamentaria**, tantas veces mencionado y que no deja de ser la plasmación implícita de todo lo aquí estudiado.

La reelaboración de la participación política, en cuanto modo esencial con que toman cuerpo las relaciones entre los ciudadanos y el Estado, proporciona el marco de este nuevo derecho, proyección del principio democrático y ampliación del de acceso a la información. Por encima del tópico que ha definido la democracia como un «régimen de opinión», en la sociedad posindustrial

¹²⁴ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 320.

¹²⁵ En torno a la llamada «objeción contramayoritaria», ya aludida con anterioridad, puede leerse, entre otros muchos, a PRIETO SANCHÍS, op. cit., pp. 137-174; o RUIZ SOROA, *El esencialismo democrático*, Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero, Madrid, 2010, pp. 23-46.

y tecnológica actual tales derechos han ganado un grado más hasta llegar al núcleo conformador de la ciudadanía, al *contenido esencial* del elenco de libertades públicas, al emanar de las de expresión, información, asociación y participación; con ello darían la medida del nivel democrático del «nuevo modelo parlamentario», en consonancia con los cambios sociales. En consecuencia, cabe examinar estas tres dimensiones del derecho, siguiendo a nuestro autor:

- Conocida la dimensión del Parlamento como primer emisor y receptor de **información política**, el nuevo derecho así concebido descansa sobre los principios que inspiran ese modelo; en especial, los de participación y permeabilidad de la comunicación de los ciudadanos *con* y *en* la institución: del «derecho al Parlamento» en el contexto de una democracia representativa enriquecida emana este otro, que contribuye a afianzar ese vínculo. El autor vindica para él sólidos fundamentos teóricos y una fijación previa de la finalidad a la que puede aspirar el flujo continuo de información política, que consistiría en la reformulación de la idea de una «opinión pública libre» en la que se acrisole el pluralismo social: así, información y participación pasarían a constituir un *binomio democrático* insustituible. La primera devendría en presupuesto de la segunda, lo que precisa de unas fuentes plurales y de unas condiciones de igualdad en la expresión de las opiniones que sólo nuestra institución está en condiciones de proporcionar; mucho más con la capacidad de la Red para facilitar lo referente a los dos momentos *típicos* del quehacer parlamentario: la deliberación y la decisión.

En relación con ello y como herramienta para este derecho, se destaca que las *webs* de las Cámaras deberían responder a unos contenidos mínimos obligatorios, con una información sistematizada que englobe las posiciones partidarias para su comparación y distinción de los contenidos que no lo son. Esto supondría un «salto cualitativo» que ha de alcanzar la conciencia ciudadana: en ello radica el «deber hacer ideológico» del Parlamento, su «acción positiva» para que la opinión pública se forme autónomamente, lo que puede reposar sobre unas bases como las que se contienen en el artículo 9.2 de la C.E., pero que el autor prefiere afincar en la fórmula del derecho subjetivo de acceso a una información política plural, dada su mayor eficacia.

Estaríamos, pues, en presencia de un derecho fundamental de nuevo cuño —aunque fruto de otros preexistentes— que, a la hora de delimitar su contenido, se desdoblaría en facultades de los ciudadanos susceptibles de generar obligaciones del Parlamento, situado así en una posición jurídica pasiva. De entre las que el autor enumera, nos interesa subrayar la «declaración de accesibilidad de la documentación parlamentaria», la cual, partiendo de unos mínimos generales, debe poder alcanzar varios grados de publicidad en razón de la naturaleza de la información y de la decisión que adopte cada Cámara. Salvo que resulte necesario mantener una estricta reserva o

que exista colisión con otros derechos fundamentales, las dudas que se generen habrán de resolverse en favor de la máxima publicidad posible dada la teleología del derecho, basado en la relación directa de los ciudadanos con el Parlamento y en el carácter completo de la información a la que haya de accederse. Con ello los Parlamentos verían acrecentada su condición de instituciones mediadoras y su información dejaría de ser complementaria de la que difunden los medios de comunicación para pasar a ocupar un lugar principal.

- En su vertiente de **participación**, el nuevo derecho comprende facultades de ejercicio que, en parte, coinciden con los instrumentos para la realización del principio respectivo. Para ello, TUDELA hace una nueva llamada a la prudencia, a evitar la precipitación y, según se ha visto ya, a encajar esas técnicas participativas dentro del sistema de democracia representativa: la complejidad y la especialización de los temas tratados invitarían a restringir la participación en favor del papel que corresponde al parlamentario individual y a los grupos sectoriales, sin perder las miras en el interés general. En suma, el designio de este nuevo derecho se cifraría en ir cimentando una nueva *relación de proximidad* y de *continuidad* entre Parlamento y sociedad, abriendo todas las opciones participativas que quepa imaginar, las actuales y las que surjan en el futuro, sin merma de los rasgos nodulares de la representación parlamentaria.
- Las **garantías** del nuevo derecho incluyen, en primer término, las internas de tutela parlamentaria, con las que se intentaría reducir la litigiosidad al mínimo posible. Así, puede existir un defensor del ciudadano que vele por estos derechos o, en su caso, podrían asumir tal función el Defensor del Pueblo o sus homólogos autonómicos; también cabe pensar en órganos parlamentarios colegiados de seguimiento que deberán presentar una composición plural y contar con una participación equitativa de todos los Grupos Parlamentarios. Para las garantías jurisdiccionales —que se contraerían al amparo constitucional— se exigirá la mayor celeridad en la resolución de los recursos y un grado de sumariedad en la protección que, cuando menos, sea equiparable al que se predica de otros derechos fundamentales: otro resultado conduciría con rapidez al desencanto y despojaría a este nuevo derecho de efectividad real.

La elaboración del mismo, concluye TUDELA, «sería la máxima expresión normativa del nuevo modelo parlamentario»¹²⁶ y se integraría en el Derecho objetivo del Parlamento en una posición preeminente, dada su capacidad irradiadora hacia el resto del ordenamiento parlamentario. Como derecho subjetivo, informaría toda la actividad de la institución y de los actores que concurren a ella si se le confiere la articulación adecuada, partiendo de que al Parlamento ha de exigírsele la *prestación de nuevos servicios políticos*, lo que enlaza con el lugar protagonista que ha de adjudicársele

¹²⁶ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 330.

en cualquier pretensión reformadora del sistema democrático. Y en el plano del Derecho positivo, a la ideación del nuevo derecho subseguiría la necesaria renovación de los que ya existen. En el diseño de todos ellos, en tanto que derechos fundamentales, cumple al Parlamento el deber adicional de cuidar por la vigencia del principio de igualdad en cuanto relacional entre ellos y como condición de ejercicio de los mismos: así enunciados y portando consigo ese «valor añadido», estos derechos se adivinan como piezas esenciales en la superación de la desigualdad en el acceso a las instituciones, en especial en el realizado a través de Internet, que se configuraría como una nueva proyección de las libertades públicas *clásicas*, concebible igualmente desde el discurso de los derechos fundamentales.

El Parlamento intervendría así como promotor de los nuevos derechos: además de ser un poder público obligado a satisfacer pretensiones concretas, se erigiría en germinador de la cultura que subyace en ellos, en una línea de actuación que se ajusta al *dictum* del artículo 10.1¹²⁷ de la C.E. y que requiere de la institución que, dentro de su acción política formalizada, participe de la transformación social, política y jurídica que comporta la formulación de esos derechos. Éstos y sus garantías generarían un nuevo marco de libertad que, por el ámbito a que está destinada su aplicación, desborda los límites tradicionales de la soberanía y agranda la magnitud de la noción de ciudadanía, aunque arraigue en un «orden de valores» que está en los propios orígenes del constitucionalismo y, con él, en los del parlamentarismo contemporáneo.

A modo de **epílogo**, TUDELA titula el epígrafe así encabezado con lo que bien podría constituir un apretado resumen de su libro, cuyo comentario finalizamos aquí: «Parlamento y democracia en la nueva sociedad»¹²⁸. Al final, los cambios sociales en los que se basa cuanto hemos analizado originarán una nueva etapa del Estado social y democrático de Derecho, una nueva fase de esta forma política que reafirmaría cada uno de sus caracteres. El nuevo modelo político tendrá en su centro a un Parlamento democrático identificado con la revitalización de su misión: la de limitación del poder, ligada a la defensa activa de la democracia en su contenido material. Los riesgos a que se enfrenta la sociedad de nuestro tiempo exigen esa militancia que en otro contexto quizá podría haber causado extrañeza, y tanto es así que el autor reclama para la política una dimensión ética que de otra manera ubicaríamos únicamente en sus contornos.

La recuperación del «**universo simbólico democrático**», la identificación del Parlamento con su esencia y su carácter de baluarte frente a los intentos de apoderamiento privado de la esfera pública, han de entenderse compatibles con los principios democrático-liberales surgidos de la Ilustración, para cuya efectividad emerge este «Parlamento necesario», diríase que imprescindible a la hora de compaginar la expresión de la soberanía

¹²⁷ Según el cual, como sabemos, «La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social».

¹²⁸ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 335.

popular con la garantía de la libertad y del Estado de Derecho, desde la triple perspectiva que apunta el autor: el refuerzo de la vigencia de los derechos fundamentales y el del control del Gobierno, pero también el del pluralismo político como valor del que la institución es máxima expresión.

La «sustantivación» del Parlamento alcanza así un perfil ideológico indudable, toda vez que la obra ha pretendido dibujar el acomodo de la institución en el panorama social y político al compás de las respuestas que puede y debe dar con preferencia, exclusividad y autonomía. Con ello recobrará la naturaleza política ínsita a su quehacer poniendo el énfasis en una cultura cívica cuya restauración urge y comenzando por el enfoque con que desarrollan su actividad los agentes políticos, entre los que los ciudadanos, insistimos, figurarán en lugar protagonista. A tal fin se dirige el reconocimiento de los derechos subjetivos en que culmina el «derecho al Parlamento» y que alcanzarán plena efectividad jurídica aprovechando el valor del pluralismo formalizado en las Cámaras, en el contexto de la vida parlamentaria real y vigente.

Por ello, sí estamos de acuerdo con TUDELA en que buena parte de las cuestiones enumeradas en su análisis no suponen sino la recuperación de las viejas raíces de la política democrática, del «liderazgo representativo» que ha sido enunciado como principio rector del nuevo Parlamento. Se trata de un principio que ha de conectar con la dignidad humana y con los derechos fundamentales de la persona, núcleo de la cultura jurídico-política de la democracia contemporánea en el constitucionalismo clásico y en el de posguerra, y que no puede perderse como norte en el del siglo XXI: de ahí el lugar de primicia que el Parlamento y los Parlamentos deben vindicar como propio en los debates que se gesten sobre ese eje y la «cuña de reflexión» que les es exigible insertar en su desarrollo.

Ese protagonismo ciudadano lleva al autor a poner de nuevo el acento en la «función pedagógica» democrática del Parlamento, en la necesidad de interesar a la sociedad en la vida de las Cámaras y en la acción política canalizada en ellas: «El Parlamento debiera ser para la política institucionalizada el instrumento organizativo que le permitiera, desde la concepción participativa expuesta, conocer el pulso ciudadano y actuar en consecuencia»¹²⁹, actuando como un predictor de las incertidumbres que la sensibilidad social pueda generar y encauzándolas para efectuar propuestas y buscar soluciones. La reafirmación del Parlamento hará de éste un instrumento valioso al servicio del principio democrático y configurado según un tipo ideal de participación activa y una concepción vivificadora de la cosa pública en pos del autogobierno y de los valores que conforman su médula; ello ha de hacerse, en conclusión, de una manera que sea sentida por los representados en la institución, sellando así las grietas que la han mantenido alejada de una ciudadanía cuyo afán de implicación política está muy lejos de cesar.

¹²⁹ TUDELA ARANDA, op. cit., p. 340.