

EL RETO DE UN NUEVO MODELO PARLAMENTARIO. EL PARLAMENTO ANTE LOS DESAFÍOS DE LA RED

*Por José Tudela Aranda
Doctor en Derecho
Letrado de las Cortes de Aragón*

ÍNDICE

I. A MODO DE INTRODUCCIÓN.

1. UNOS PRINCIPIOS DE NECESARIO RECUERDO.
2. NACIMIENTO Y DESARROLLO DE INTERNET.

II. ALGUNOS PRESUPUESTOS DEL CAMBIO POLÍTICO Y CULTURAL QUE CONDICIONAN LA RELACIÓN PARLAMENTO/INTERNET.

III. INTERNET Y LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.

1. INFORMACIÓN. A. COMO PRESUPUESTO DEL CONTROL. B. EL PARLAMENTO COMO SUMINISTRADOR DE INFORMACIÓN
2. LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL PODER EJECUTIVO.
3. FUNCIÓN LEGISLATIVA.
4. LA COMUNICACIÓN COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA.

IV. INTERNET Y DOS PRINCIPIOS ESENCIALES DEL NUEVO PARLAMENTO.

1. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA.
2. PERMEABILIDAD Y GLOBALIDAD.
 - A. UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PRINCIPIO DE PERMEABILIDAD PARLAMENTARIA.
 - B. LOS INSTRUMENTOS CONCRETOS DE SU DESARROLLO.
 - C. LA GLOBALIDAD PARLAMENTARIA.

V. INTERNET Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

VI. LA ELABORACIÓN DE UN DERECHO A LA PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA.

VII. UNA REFLEXIÓN QUE QUIERE SERVIR DE CONCLUSIÓN.

A MODO DE INTRODUCCIÓN.

1. UNOS PRINCIPIOS DE NECESARIO RECUERDO.

Cualquier reflexión sobre el devenir del Parlamento, y analizar el impacto que sobre el mismo puede tener Internet es pensar sobre ese devenir, necesita de tener presente que la Institución parlamentaria responde a unos principios estructurales, a unos principios de fondo que la trascienden para resultar determinantes del orden político y social que la sociedad occidental se ha dado durante los dos últimos siglos. Cualquier estudio sobre su futuro deberá tener presente esos principios. Unos principios que, al menos en su caracterización esencial, hasta el momento no han llegado a ser cuestionados.

Si se acepta como síntesis representativa del actual modelo parlamentario la formulada por Sartori¹, se concluirá que el Parlamento contemporáneo nace para representar y para, desde la representación, controlar el ejercicio del poder por el ejecutivo. No es posible extenderse más en este aserto. No lo permite la naturaleza de este trabajo. Sin embargo, será esencial para el desarrollo de las tesis que en páginas sucesivas se formularán. Representar y controlar. Dos funciones esenciales que explican la singular posición que al Parlamento corresponde en nuestro entramado institucional. Y dos funciones que explican los retos a los que el Parlamento se enfrenta en la actualidad. De esta forma, el análisis de lo que el desarrollo y consolidación de Internet supone para el Parlamento se hará enfrentando las transformaciones que el citado proceso supone a las mencionadas funciones parlamentarias. En este punto, es preciso indicar que lo que Internet supone para la Institución parlamentaria no lo es sólo por lo que a la misma afecta de manera directa sino también por los cambios que trae consigo en el modelo social y económico.

¹.- Al respecto puede verse, G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, Alianza, Madrid, 1992, p. 189.

Es posible estudiar el Parlamento desde los principios que son la savia de la que se nutrió en su origen y que le permitieron convertirse en símbolo del modelo político de la edad contemporánea. Pero no es posible ignorar que el Parlamento es originario y deudor de una sociedad liberal, ideológica y culturalmente, alejada de nuestro presente. Ello hace inevitable que surjan dudas sobre su funcionalidad. Obliga a pensar que si desea su continuidad es imprescindible someterlo a examen e introducir en su funcionamiento cambios que pueden llegar a ser sustanciales². La savia, los principios que lo vieron nacer, pueden seguir siendo válidos. Pero para que ello sea así, necesitan de una rápida actualización.

El Parlamento no ha escapado al déficit de pensamiento que ha caracterizado la evolución de la política en los últimos decenios. Un déficit cuyas consecuencias nunca son para el día siguiente. Pero un déficit que acaba lastrando, en su peor versión hasta la irreversibilidad, el funcionamiento de las Instituciones y su adecuación a una realidad social que muta a una velocidad desconocida hasta la fecha. Los actores políticos no pueden seguir siendo ajenos a este desfase. Es preciso hacer una llamada urgente a una revitalización del debate y a la consecuente elaboración teórica. Un debate al que no podrán sustraerse esos agentes. Deben ser parte principal del mismo. Porque de su éxito dependerá el futuro de un modelo que hasta la fecha carece de mejor alternativa.

El funcionamiento del Parlamento clásico exhibe evidentes problemas para su adecuación al modelo social emergente. A modo de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse como circunstancias que dificultan la necesaria adaptación, cuestiones como su alejamiento del común de la ciudadanía; la carencia de medios, tanto por número como por calidad, carencia evidente si

² .- La falta de reflexión sobre interrogantes como los planteados es puesta de manifiesto por Sartori quien de manera expresiva describe de esta manera la situación: *“Que el vino sea nuevo, aunque los odres sigan teniendo una factura del siglo XVIII, no debe sorprendernos. Lo que sería más sorprendente es lo contrario. Lo desastroso es que el trasvase ha sucedido sin preguntarse si nuestro vino se ha adaptado a aquellos odres: es decir si estos desarrollos son compatibles con la justificación que se continúa dando y con la propia naturaleza de un órgano representativo ”* (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 192).

se examina en relación con la transcendencia de sus funciones y con la evolución de los medios en poder del ejecutivo³; una concepción elitista de la política, asumida, consciente o inconscientemente, por todas las formaciones políticas y que ha reservado ésta a los políticos profesionales; o la resistencia al cambio necesario, una resistencia que si bien no deja de ser común a otras organizaciones no por ello deja de ser especialmente preocupante en el ámbito parlamentario⁴.

Junto a estos problemas derivados de su propio funcionamiento, es preciso citar la repercusión que sobre la funcionalidad parlamentaria tiene la transformación de su entorno. Así, diversos cambios en el contexto político y social deben ser recordados para comprender en toda su intensidad los problemas a los que se enfrenta el Parlamento. El primero de ellos es el hecho de que en la actualidad la Institución debe dar respuesta no a las necesidades de un Estado liberal sino a las de un Estado Social, fuerte y de clara vocación intervencionista. Ello conlleva una radical modificación de los presupuestos de la representación y del control⁵, por no citar la evolución de esta forma política de Estado. Junto a este profundo cambio, otros dos aparecen como esenciales. Por una parte, la consolidación del Estado de partidos que ha transformado sustancialmente la forma de funcionar y adoptar decisiones del propio Parlamento. Por otra, las modificaciones acaecidas en el entorno de la formación de la opinión pública, con la consolidación y desarrollo definitivo de los medios de comunicación social de masas⁶.

Evidentemente, podrían citarse otras como las transformaciones de las

³ .- Sobre este particular, J. TUDELA ARANDA, *Una reflexión crítica sobre el presente del Parlamento desde una Cámara autonómica*, Corts. Anuario de derecho parlamentario, nº 9, pp. 228 y ss.

⁴ .- Como indica el profesor Sartori, los Parlamentos han gastado su energía en seguir haciendo lo que siempre han hecho (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 198).

⁵ .- Puede aventurarse que nos encontramos en un momento de transición hacia una nueva forma política del Estado, distinta del modelo de Estado social de nuestros días. Una forma de Estado que no eliminaría los logros de ese Estado social pero que los enriquecería desde las necesidades y posibilidades de un nuevo contexto.

⁶ .- Sobre las peculiaridades de la relación entre los medios de comunicación social y el Parlamento puede verse: W. COTO MOLINA, *Asamblea legislativa y prensa ¿Una relación conflictiva?*, Revista Parlamentaria, Vol. 4, nº 1, 1996, pp. 89 y ss.

estructuras territoriales del poder o el más reciente fenómeno del nacimiento de una poderosa y organizada sociedad civil que comienza a crear nuevas legitimidades y a debilitar viejas seguridades. Pero lo significativo es el conjunto. El conjunto derivado de sus problemas internos y de los cambios externos. Un conjunto que necesariamente tenía que afectar a la Institución. Y lo ha hecho. Lo ha hecho en sus funciones más esenciales y significativas. Su representatividad se ve cuestionada, al menos por lo que se refiere a su correspondencia real con la sociedad. La eficacia de su control es puesta en cuestión día tras día. Incluso como legislador padece gravemente los embates de la nueva situación. El gobierno de las leyes se ha visto sustituido por el gobierno de los legisladores y la ley misma, como instrumento político y normativo, ha quedado seriamente desvirtuada.

Pensar el Parlamento para hacer del mismo una Institución contemporánea, capaz de ser referencia a la hora de buscar respuesta a los problemas políticos registrados por la sociedad, es hoy una misión ineludible. El problema no es hoy que el Parlamento haya perdido una centralidad que, seguramente, nunca tuvo. El problema es la reducción de su presencia en la vida pública a mínimos no tolerables para la pervivencia del sistema democrático. Es en este punto donde es plausible pensar que las nuevas tecnologías y, en concreto, Internet, pueden irrumpir en auxilio de la Institución parlamentaria. La obligada redefinición de las funciones parlamentarias, adaptándolas a las exigencias del entorno, hay que realizarla desde la premisa de las posibilidades y necesidades derivadas de la irrupción masiva de las nuevas tecnologías. Éstas no podrán resolver por sí mismas los problemas de las Cámaras parlamentarias. Pero ofrecen un horizonte inesperado. Inesperado por las opciones que plantean en relación con las funciones clásicas de la Institución e inesperado porque obliga a pensar en claves novedosas, hasta ahora radicalmente ajenas al lenguaje parlamentario⁷. Y entre esas tecnologías, Internet tendrá un protagonismo indudable. Si la informática tradicional o las nuevas tecnologías de la imagen y el sonido han sido y están siendo un importante instrumento que han servido para cambiar pautas de comportamiento y de relación con la sociedad, Internet

⁷ .- Como señala Pau, las nuevas tecnologías suponen un reto a la actualización de las Instituciones parlamentarias (F. PAU i VALL, *Democracia e Internet*, Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, nº 10, 1998, p. 195).

va más allá al ofrecer a la Institución parlamentaria nuevos escenarios y la posibilidad de asumir cambios que pueden incidir en su propia definición.

Desde las posibilidades que Internet, y las nuevas tecnologías en su conjunto, ofrecen, el Parlamento debe reivindicar su condición de principal escenario del debate político. El Parlamento debe reivindicar su prioridad para aquellas funciones que le acompañaron en su nacimiento, la representación del cuerpo social y el control del poder ejecutivo. Pero para hacerlo será preciso que el debate sobre sus funciones y su funcionalidad se plantee ab novo⁸. Es obligado reflexionar sobre el Parlamento. Pero hay que hacerlo sin prejuicios. No estableciendo premisas previas. Afrontando el reto con valentía y conscientes de que el entorno es radicalmente diferente a aquél en el que surgió. En este sentido, es preciso partir de la actual identificación que el Estado de partidos establece entre el Parlamento y el Gobierno. Una identificación que hace ficción de muchas de las funciones que en teoría le son atribuidas a las Cámaras parlamentarias. En lo que sea pertinente debe reconocerse esta identificación y actuar en consecuencia. Y en lo que sea oportuno para que el Parlamento cumpla con las exigencias que la sociedad demanda, las rémoras derivadas de esa identificación deben disolverse.

2. NACIMIENTO Y DESARROLLO DE INTERNET.

Se señalaba que Internet ocupa un lugar preferente en el estudio de los cambios habidos o por suceder en las instituciones parlamentarias como consecuencia de la irrupción y consolidación en las mismas de las nuevas tecnologías⁹. Pues bien, su estudio en relación con la Institución parlamentaria no puede detenerse a examinar cómo se han instalado en el presente de la Institución parlamentaria. Hay que traspasar con radicalidad esa frontera para estudiar cómo Internet puede contribuir a transformar el Parlamento y adecuarlo a una realidad social que, no se olvide, va a estar determinada en

⁸.- Así, G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 189.

⁹.- Un examen global de la relación entre el Parlamento y las nuevas tecnologías, en J. TUDELA ARANDA, *Parlamento y nuevas tecnologías*, Ponencia presentada en las VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Valencia, 2001, pendiente de publicación.

sus rasgos generales por su aparición¹⁰. Internet puede contribuir decisivamente a cambiar la posición del Parlamento en el espacio político pero también puede modificar sustancialmente su relación con la sociedad o eliminar gran parte de su dependencia con el poder ejecutivo. Son cambios que van más allá de una forma de trabajar. Son cambios que afectan al ser de la Institución. Y es desde este presupuesto desde el que debe examinarse la relación entre el Parlamento e Internet. Por ello, no parece descabellado avanzar que la irrupción de Internet, no sólo en el Parlamento, también en la sociedad, puede hacer pensar en el nacimiento de un nuevo paradigma parlamentario. Puede decirse que la renovación del Parlamento, tantas veces teorizada, se enfrenta definitivamente a la verdad. El Parlamento no puede dejar de responder al reto que las nuevas tecnologías, Internet fundamentalmente, suponen no ya para su funcionamiento sino para su propio estar en un modelo político y social muy diferente al que le vio nacer.

Antes de comenzar a profundizar en nuestro examen, se hace preciso realizar alguna referencia siquiera superficial a lo que Internet es y representa.

La informática se incorporó a las sedes parlamentarias al mismo ritmo que en la mayoría de las esferas del hacer social¹¹. Y es preciso hacer notar que, desde el principio, su función más significativa fue contribuir a paliar las carencias tradicionales del Diputado individual. Gracias a la informática, los Diputados van a poder desarrollar su trabajo en unas condiciones de eficacia muy superiores a las que eran habituales, pudiendo disponer de una mayor y

¹⁰ .- Al respecto véase, M. CASTELLS, *La sociedad de la información*, Alianza Editorial, tres vols., 1996-2000. Por su parte, la Comisión sobre Internet constituida en el Senado afirma en el párrafo primero del preámbulo a sus conclusiones lo siguiente: *“El desarrollo de las nuevas tecnologías de la información es un hecho que incorpora novedades que transforman de forma sustancial la economía, las relaciones humanas, la cultura y la política en nuestra sociedad. Estamos ante una revolución técnica que significará, está significando ya, un importante cambio social e institucional, rápido en el tiempo y de gran magnitud en sus consecuencias. El ritmo con el que crecen en los Países llamados avanzados y por tanto también en España, los instrumentos de la denominada “sociedad de la información” evolucionan en progresión geométrica y es evidente que de su buen desarrollo armónico depende en gran medida nuestro futuro y nuestro papel en el nuevo mundo que se dibuja”*.

¹¹ .- Sobre la incorporación de la informática las Instituciones parlamentarias, puede verse: M. HELGE HJORDTAL, *Rapport sur les technologies de l'information au sein des Parlements*, Informations constitutionnelles et parlementaires, nº 161, 1991, pp. 1-35.

mejor información para la realización de sus tareas. Pero si la influencia de la informática tradicional esta lejos de ser desdeñable, el cambio fundamental vendrá con la irrupción de Internet. De hecho, la informática tradicional no parecía cuestionar aspectos esenciales del funcionamiento tradicional del Parlamento¹².

Puede definirse Internet como una red que une ordenadores permitiendo el acceso a cualquiera de ellos y obteniendo sus datos de manera muy sencilla¹³. Como es sabido, esta red que vincula los ordenadores de todo el mundo sin conocer de barreras de tiempo ni de espacio, tiene sus antecedentes en la investigación militar y, en concreto, en el desarrollo de la red arpanet a partir de la década de los sesenta del siglo pasado¹⁴. Precisamente, el primer hecho que no puede dejar de asombrar es que la red Internet, como tal, no nace hasta el año 1990, año en que sustituye definitivamente a la citada arpanet. Finalmente, hay que aludir al concepto que ha sido determinante en la apertura de Internet a todos los rincones de la sociedad, el WWW (World Wide Web). La WWW consiguió que la visualización y la búsqueda de información fuera multiforme y activa, siendo posible crear documentos formados por referencias a todos los documentos de Internet que respondieran a unos criterios de búsqueda determinados. De esta forma, ya no sólo era posible conectarse a la red, sino que también se simplificaron extraordinariamente sus aplicaciones¹⁵.

Más la importancia de Internet no va a quedar circunscrita a su condición de extraordinaria fuente de información. Internet permite el desarrollo de otros muchos servicios. Son servicios de gran relevancia. De los mismos, pueden destacarse, la transferencia de ficheros, el correo electrónico, la creación de páginas web, la comunicación interactiva, creación de mundos virtuales o la

¹² .- Cuestión diferente es que con el desarrollo de la informática tradicional resurgiesen las voces a favor de un modelo de democracia directa alternativo al de democracia representativa. El planteamiento de esta cuestión superaba la propia Institución parlamentaria. Internet, por el contrario, y como se pretende demostrar a lo largo del presente trabajo, no llega a cuestionar el modelo de la democracia representativa ni por tanto la existencia del Parlamento pero, sin embargo, va a enfrentarlo a cambios muy significativos.

¹³ .- Vid, J. de ANDRÉS BLASCO, *Internet*, Senado, 1999.

¹⁴ .- Sobre la constitución y desarrollo de Internet, Vid J. de ANDRÉS BLASCO, *Internet*, ob. cit., pp. 21-59; M. CASTELLS, *Las sociedad de la información*, ob. cit., vol I pp. 77-84.

¹⁵ .- Al respecto puede verse, M. CASTELLS, *La era de la información*, ob. cit., pp. 82-83; J. de ANDRÉS BLASCO, *Internet*, ob. cit., pp. 76-77.

difusión de audio, video y música. Aunque habrá ocasión de profundizar en este extremo posteriormente, dada su especial relevancia para la institución parlamentaria, es preciso que en este punto se subraye ya que Internet no sólo permite el acceso a la información, multiplicando hasta el infinito el caudal de la misma, sino que convierte a quien lo que desee en suministrador de información. Una voluntad que en el caso de una Institución como es el Parlamento se convertirá en obligación.

La red va a ser un instrumento clave para la definición del nuevo modelo social y político porque es instrumento esencial para transformar la información en conocimiento y, por tanto, en poder y riqueza. Siguiendo el análisis de Castells, la red es la nueva forma en la que se organizan todas las dimensiones de la actividad humana¹⁶. Todas. Desde los flujos financieros y de producción hasta la acción política y los medios de comunicación. Según este autor, Internet va a permitir el pleno desarrollo de la forma de red de organización social; va a originar un nuevo modelo de relación social, especialmente a través de la consolidación del correo electrónico como instrumento de comunicación y una nueva relación de poder basada en el acceso a la información y en su conversión en conocimiento¹⁷. La diferencia entre información y conocimiento es decisiva en los estudios relativos a Internet y deberá ser un presupuesto en el examen de su relación con el Parlamento.

Las Instituciones parlamentarias han sido conscientes desde un primer momento de la importancia que para las mismas posee Internet. Una toma de conciencia de la que es fiel reflejo la activa política que al respecto ha desempeñado la Unión Interparlamentaria. Así, en la introducción a las reglas que fijó en su 166 Conferencia en Amman, la UIP destaca como la presencia de Internet en los Parlamentos va más allá de la difusión de la información o de formas de trabajo más baratas, rápidas y eficaces. Se subraya como la

¹⁶.- Expresivo de esta consideración es el análisis del Profesor Castells sobre la sociedad red (M. CASTELLS, *La sociedad de la información*, ob. cit., vol I, pp. 549-558).

¹⁷.- De este aserto deduce Castells la necesidad de fortalecer la esencia del Estado social y, sobre todo, la educación, como única manera de garantizar la igualdad de oportunidades y evitar la fractura social. Hay que incidir en la idea de que la igualdad donde es preciso garantizarla no es tanto en el acceso a Internet como en la capacidad individual para transformar la información obtenida en conocimiento (M. CASTELLS, *Sociedad de la información*, ob. cit.).

actividad parlamentaria puede ser mucho más transparente y sometida a un mayor control por parte de los ciudadanos y como puede contribuir a una mucho más amplia y cualitativamente más relevante colaboración interparlamentaria¹⁸.

La UIP fijaba las reglas cuando, al menos en Europa y en América, la mayoría de las Cámaras parlamentarias ya tenían creadas sus páginas web. Unas páginas que hasta la fecha se han elaborado alrededor de elementos informativos referidos a la estructura del Parlamento o a la descripción de contenidos, postergando la incorporación de herramientas de interactividad, herramientas que se vislumbran como esenciales para el futuro. En la actualidad, numerosos Parlamentos se enfrentan a la renovación de sus páginas, tal y como fueron elaboradas en un principio. De alguna manera, las Cámaras parlamentarias están agotando la primera etapa de su relación con Internet.

Finalmente, en estas líneas introductorias sobre la relación entre Internet y los Parlamentos, no puede pasarse por alto el dato obtenido por Norris de su examen de numerosas instituciones parlamentarias¹⁹. Según los datos de su estudio, es el nivel de democratización del País lo que permite predecir un mayor desarrollo de las páginas, por encima de criterios socioeconómicos o tecnológicos. Este dato tiene importancia tanto por lo que revela como por la dirección que apunta. Así, resulta altamente significativo que sean las naciones con un sistema democrático más desarrollado las que más interés hayan dedicado al desarrollo de un espacio de comunicación como es Internet. Ello en ningún caso es casual. Más bien, la explicación parece sencilla. En un Estado democrático son dos las fuerzas que actúan para potenciar la presencia de Internet en las Cámaras. Por un lado, la propia tendencia del sistema que, aun cauta, no puede permanecer ajena al desafío que para la profundización democrática puede suponer un instrumento como Internet. Por otro, las

¹⁸ .- Estas reglas fueron fijadas en la 166 Conferencia de la Unión Interparlamentaria, celebrada el 6 de mayo de 2000 en Amman y se encuentran disponibles en la página web de la UIP (www.ipu.org/cntr-eweb.pdf).

¹⁹ .- La UIP constata también este dato en sus reglas sobre la elaboración de las páginas web de los Parlamentos.

exigencias de una sociedad deseosa de incrementar los canales participativos y que progresivamente ha ido incorporando a la vida cotidiana la red Internet. Ahora bien, los Estados democráticos no pueden desconocer el riesgo que ello conlleva de que agravar no sólo la fractura económica entre el norte y el sur, sino también la fractura política.

II. ALGUNOS PRESUPUESTOS DEL CAMBIO POLÍTICO Y CULTURAL QUE CONDICIONAN LA RELACIÓN PARLAMENTO/INTERNET.

En el deseo de poner de relieve todas las circunstancias que permiten desarrollar la tesis de que Internet enfrenta las Instituciones parlamentarias a un nuevo paradigma, es forzoso realizar algunas consideraciones generales sobre los cambios culturales, políticos y sociales que son determinantes para explicar el auténtico significado de la relación entre Internet y Parlamento. Sabiendo que quedan fuera de análisis numerosas cuestiones que deberían ser tratadas, me voy a detener en algunas de las que considero más significativas a la hora de explicar los cambios acaecidos en nuestro modelo político. Cambios que será imprescindible tener en cuenta a la hora de analizar, no ya las influencias presentes de Internet sobre el Parlamento, sino a la hora de determinar las transformaciones que se desean de la Institución parlamentaria utilizando Internet.

Por su importancia y significación, debe ser destacada, entre cualquier otra consideración, la crisis de la legitimidad política tradicional. Una crisis subrayada por Castells alrededor de la crisis del Estado prestacional y del resurgimiento de las identidades específicas²⁰. El Estado de bienestar ha sido la ideología consensuada de los últimos sesenta años. Sobre ella ha construido Occidente un desarrollo en equilibrio de las ideas de libertad, igualdad y justicia que parecía imposible. Hasta no hace mucho tiempo podría decirse que las

²⁰ .- Para Castells tanto la incapacidad del Estado para cumplir sus compromisos como Estado de bienestar como el resurgimiento de identidades que legitiman la acción política en circunstancias específicas suponen un desafío a la idea de Estado y al concepto de ciudadanía (M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, ob. cit., Vol. II, pp. 380-381).

distintas alternancias políticas, incluso las más consistentes y poderosas críticas, habían demostrado una vigencia casi universal del núcleo del Estado de bienestar. Eran sus límites, la intensidad de la intervención estatal en la sociedad, lo que sí se sometía a verdadero debate. Pero, en la actualidad, las observaciones sobre su crisis, ligadas a las nuevas formas de producción y comercio y a rechazos ideológicos más profundos, advierten de riesgos que pueden ser considerados ciertos²¹. Así, podría pensarse que el núcleo de la crisis de la legitimidad política tradicional lo constituye la debilidad por la que atraviesa el modelo de Estado de bienestar.

Pero si se observa detenidamente los argumentos que se utilizan en el rechazo del modelo de Estado social, se comprueba que la crítica trasciende la idea de la organización social del Estado. En realidad, aquello que se encuentra no ya en crisis sino sometido a un asalto en toda regla, es la forma estatal como modelo básico de organización política. Éste es el núcleo de la cuestión. El Estado como protagonista sin discusión de la escena política vive su momento más difícil desde su emergencia allá por el Siglo XVI. Utilizando a Claudio Magris, nunca los guardias del Cardenal fueron tan débiles frente a intrépidos mosqueteros de todo tipo²². Al Estado lo combaten aquellos que dicen rechazar el Estado social²³. Pero se le combate también desde los particularismos identitarios de todo tipo o desde la emergencia y desarrollo de anhelos políticos marginales y alternativos al sistema o desde un mal llamado neoliberalismo que ve en el Estado el último obstáculo al dominio del mercado sin contaminantes. Es el Código Napoleónico y los ideales de la República los que se ven sometidos a su prueba de fuego. Es el Derecho como garante de la libertad y

²¹ .- A estas cuestiones alude el profesor Castells, quien recuerda que el Estado de bienestar, en sus diferentes manifestaciones históricas, ha sido una fuente crucial de legitimidad política en la reconstrucción de las instituciones de autogobierno tras la Segunda Guerra Mundial (M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, ob. cit., Vol. II, p. 381).

²² .- Magris utiliza con maestría el argumento de la novela de Dumas para llamar la atención sobre la necesidad de los valores que representaba la antipática figura del Cardenal Richelieu (C. MAGRIS, *Utopía y desencanto. Historias, esperanzas e ilusiones de la modernidad*, Anagrama, Madrid, 2001, pp. 288-290).

²³ .- Evidentemente, existe una crítica del Estado social que no es crítica del Estado ni en puridad de la propia existencia del modelo de Estado de bienestar. Se trata de aquella crítica, necesaria, que repara en sus defectos, en sus excesos y en los problemas que se plantean para su pervivencia en un orden social radicalmente distinto.

de una noción esencial de igualdad, lo que no sabemos si podrá sobrevivir a un mañana más incierto que nunca.

A confirmar los temores expresados vendrá lo que Castells ha denominado penetración del sistema político por la política simbólica. Una política simbólica que se traduce en movilizaciones por problemas concretos, por el localismo, por la fe en los instrumentos de democracia directa, por el apoyo al liderazgo personalizado o por la confianza ciega en todo aquello que se presenta bajo la vitola de lo privado. En este sentido, es preciso subrayar la importancia del fenómeno que se representa bajo la denominación genérica de Organizaciones No Gubernamentales (ONG). El mero hecho de no tener credencial pública parece otorgar a las asociaciones que funcionan bajo esta denominación un plus de legitimidad y honestidad. Nada importa que las mismas sean radicalmente heterogéneas en su funcionamiento y dedicadas a fines de extraordinaria diversidad, incluyendo algunos de dudosa adscripción a un interés público. No se plantea abiertamente la necesidad de discriminar y de adjudicarles la cuota de representatividad que realmente les corresponde. Tras todo ello, no puede verse sino una muy grave debilidad de lo público y de sus formas representativas, tal y como se han concebido hasta la fecha.

Hay que subrayar que es en el ámbito de la política simbólica y en el desarrollo de las movilizaciones orientadas hacia un tema concreto de grupos e individuos ajenos al sistema político mayoritario, donde Internet puede alcanzar su mayor eficacia en la esfera de lo político²⁴. Este hecho tendrá especial importancia a la hora de estudiar la respuesta que el Parlamento ha de dar a la utilización de Internet. La tendrá porque confirma inequívocamente que la reflexión sobre Internet no es tanto un ejercicio de voluntariedad como una exigencia derivada de una fuga de la política hacia vías alternativas a las tradicionales.

No pienso que exista exceso en la consideración realizada. Como señala Castells, las nuevas premisas institucionales, culturales y tecnológicas del ejercicio democrático han vuelto obsoleto el régimen actual de política

²⁴ .- Así, M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, ob. cit., Vol. II, pp. 387-389.

competitiva. Una obsolescencia que hay situar en un proceso de fragmentación del Estado, singularización de la política e impredecibilidad del devenir del sistema político²⁵.

Demasiados enemigos y demasiado poderosos. Frente a su embate puede pensarse que existen, básicamente, dos opciones. Una de ellas sería la de aceptar la derrota del Estado y de los instrumentos de la democracia representativa, tal y como fueron formulados por los revolucionarios e ilustrados del Siglo XVIII. La otra sería la de rebelarse proclamando la validez de esas formas jurídico-políticas y su adaptabilidad al modelo social emergente.

La afirmación de la derrota del Estado y de los instrumentos de democracia representativa parte, fundamentalmente, de la consideración de su inadecuación radical a la sociedad-red. Los instrumentos que conocemos, y que han legitimado nuestro sistema político sobre las ideas de libre competencia y representación, serían insuficientes para responder a las necesidades de un mundo cultural y tecnológicamente muy diferente a aquél que vio el nacimiento de esos conceptos. Los ciudadanos son aún ciudadanos, pero dudan de qué ciudad y de quién es la ciudad. Emergería una democracia informacional, todavía por formular²⁶.

No puede dudarse del atractivo y rigor intelectual de la anterior formulación. Sin embargo, pienso que ni el Estado ni la democracia representativa han dicho la última palabra. Es más, creo que es del todo preciso detenerse a considerar aquello que los conceptos e instrumentos heredados de los ilustrados y revolucionarios pueden dar todavía de sí. Nadie puede negar la necesidad de responder a retos radicalmente nuevos a aquellos frente a los que nacieron los citados conceptos e instrumentos. Tampoco parece posible negar que en su actual formulación y forma de actuar muestran numerosas deficiencias.

²⁵ .- Sobre este particular, M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, ob. cit., Vol. II, p. 387.

²⁶ .- Sin formularla expresamente esta parece la conclusión de Castells quien se pregunta abiertamente por la necesidad de reconstruir la democracia (M. CASTELLS, *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, ob. cit., Vol. II, p. 380-391).

Deficiencias que día a día se agravan por la distancia que el desarrollo tecnológico y la correspondiente emergencia de un nuevo modelo social y político introduce respecto de esa política tradicional. Pero pudiera ser que la respuesta se encuentre todavía en esas ideas y conceptos. Pudiera ser que aún tuvieran capacidad para ofrecer respuestas válidas. Pudiera ser que la necesidad radique en su actualización, en la búsqueda de conceptos y formas que los complementen adecuadamente. Creo que es preciso detenerse a reflexionar sobre esta posibilidad. Y hacerlo no olvidando que, al menos de momento, tampoco existe una alternativa plausible. Es decir, que si desde esos conceptos tradicionales no se encuentra la respuesta, se corre el serio riesgo de que ésta venga dada por el vacío.

Por ello, puede decirse que la libertad y la democracia requieren todavía del Estado y de las formas políticas tradicionales. En estas páginas habrá de tratarse cómo el Parlamento puede servir a esa necesidad. Cómo la adaptación del Parlamento tanto a las nuevas demandas sociales como a las nuevas posibilidades ofrecidas por el desarrollo de las nuevas tecnologías puede fortalecer el Estado y lo público. El Parlamento, como expresión formal de la democracia, es un principio de legitimidad²⁷. Porque, hoy por hoy, la existencia de una moderna democracia sigue dependiendo de la cuestión de si el Parlamento es útil para resolver las necesidades sociales de nuestro tiempo²⁸.

Es difícil no compartir las afirmaciones de todo tipo realizadas sobre las insuficiencias que el ser actual de la Institución parlamentaria plantea. El Parlamento, encerrado en si mismo y dominado por la dinámica propia del Estado de partidos y del Estado social, ha debilitado su presencia en el juego político y se ha distanciado gravemente de los objetivos que son su razón de ser y, con ello, de la ciudadanía. Pero, a pesar de ello, sigue considerándose una Institución imprescindible. Hasta el punto de que cada vez son más los estudios que frente al estereotipo de la crisis del Parlamento hablan del mismo

²⁷.- Véase al respecto, G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 27

²⁸.- Vid, H. KELSEN, *Esencia y valor de la democracia*, ob. cit., pp. 48 y ss.

de forma optimista²⁹. Entre la crítica radical y la imagen optimista se alza la opción de reconocer las virtualidades y necesidad de la Institución pero también de la gravedad de sus insuficiencias en un momento histórico como el actual.

La pregunta para el Parlamento actual es cómo satisfacer su necesidad de legitimidad y su función de control del poder. El Parlamento tal y como funciona en la actualidad parece incapaz de responder satisfactoriamente a unas demandas exigidas cada vez con mayor fuerza y desde presupuestos más diversos. Por ello, parece preciso pensar un nuevo modelo. Un modelo que sirva a su esencia. Es decir, a su condición representativa y pública. A sus funciones de legitimación del sistema político y del control del poder. Pero un modelo distinto en las formas y proceder y, porque no, en alguna de sus funciones secundarias.

En la respuesta a esta exigencia es cuando aparece con fuerza el desarrollo de las nuevas tecnologías y, en particular de Internet. Hay que preguntarse cómo Internet puede trascender la mera utilidad en el trabajo para contribuir al desarrollo de ese nuevo modelo parlamentario. Una pregunta que no puede olvidar que la política, como se ha dicho, ya se encuentra presente en la red.

En páginas sucesivas se desarrollará, si bien con la parquedad a la que obliga la naturaleza de este trabajo, una hipótesis sobre la relación Parlamento/Internet. Pero es preciso avanzar alguna idea. Se ha hablado en líneas anteriores de lo que el profesor Castells denomina democracia informacional. Se comparte la idea de que el desarrollo y la consolidación de las nuevas tecnologías van a tener una incidencia notable en las estructuras y formas democráticas. Pero se estima que, a día de hoy, y en este particular el futuro no parece cercano, no se ha formulado un modelo que permita oponer alternativamente la democracia informacional a la democracia representativa. Se presiente que sólo el Parlamento tiene fuerza suficiente como para ser nexo entre los dos modelos. El Parlamento puede enriquecer el modelo tradicional

²⁹ .- Como expresión y resumen de estas posiciones puede verse, J. ASENSI SABATER, *El futuro de las funciones del Parlamento*, en las VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Valencia 2001, pendiente de publicación.

de democracia representativa y asumir muchas de las posibilidades que al sistema democrático pueden ofrecer las nuevas tecnologías. Para ello, el Parlamento deberá entrar en contacto con una política sólo marginal en lo que respecta a su forma de proceder. Y deberá hacerlo con la inteligencia y saber del Museo que incorpora a sus salas las últimas y más subversivas formas del arte contemporáneo. No se trata de confiar con ceguera ni de falsos espejismos. Pero tampoco es cuestión de renunciar a instrumentos e instituciones que siguen siendo esenciales para una definición democrática de las relaciones políticas.

Un dato que, en este punto, no puede ser pasado por alto es el hecho, ya mencionado, de que la introducción de Internet en las instituciones parlamentarias es paralela al desarrollo democrático de cada País³⁰. Puede pensarse que ello es normal, ya que son los Países democráticos aquellos que tienen un mayor desarrollo económico y tecnológico. Pero, junto a ello, se está estableciendo una tensión que parece inexorable. El desarrollo democrático de un País dependerá en gran medida de la respuesta que sepa dar a los desafíos que para el mismo plantea Internet.

En cualquier caso, el Parlamento deberá servir a reforzar la vinculación entre la opinión pública y el sistema democrático³¹. Una opinión pública que, cada vez en mayor medida, va a tener en Internet uno de los instrumentos esenciales para su conformación. El Parlamento no puede permitir que le suceda lo mismo que cuando se desarrollaron los medios de comunicación social de masas. No hay duda de que en la no adaptación de la institución parlamentaria a la nueva situación derivada de la consolidación de esos medios se encuentra uno de los más graves problemas del Parlamento del presente. Internet va a suponer, necesariamente, una revolución en el proceder de la comunicación y, por tanto, en la realidad de la opinión pública. Y el Parlamento, lejos de mostrarse ajeno a

³⁰ .- Este dato ha sido constatado por la UIP que lo analiza y refleja en su informe de la Conferencia de Amman sobre las páginas web parlamentarias. Por su parte, Bert Mulder señala que la influencia de Internet sobre el Parlamento dependerá de cada sistema político en concreto (B. MULDER, *Parliamentary future: re-presenting the issue information, technology and the dynamics of democracy*, Parliamentary Affairs Vol. 52, nº 3, 1999).

³¹ .- Sobre la relación entre democracia y opinión pública, véase G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 149-176.

su suceder, tiene que aprovechar las ventajas que le ofrece la nueva situación para paliar uno de sus mayores déficits, su relación con la opinión pública. En este sentido, y como se verá en su momento, especial importancia tendrán las facilidades que ofrece para fortalecer la autonomía de esa opinión pública.

Una precisión adicional debe hacer referencia a la necesidad de encauzar institucionalmente este proceso desde sus inicios. Precisamente, la fuerza que pueden tener los cauces informales hace más necesario insistir en este aspecto. Para ello es totalmente preciso que los diferentes agentes, la Institución como tal, Grupos Parlamentarios y Diputados, asuman el proceso como propio y lo hagan desde la convicción de su necesidad.

Alguien puede aludir al contenido idealista de alguna de las consideraciones realizadas. Pienso que dado que no se ha formulado la hipótesis de trabajo, esa consideración no sería del todo cierta. Pero sólo por el momento. Porque es del todo preciso dibujar un modelo ideal e intentar conducir al Parlamento hacia el mismo. Porque, como ya indicó Sartori, sin tensión ideal una democracia no perdura³². Y no parece muy alejado de la realidad considerar que el Parlamento ha tenido en la autocomplacencia y en la connatural relajación uno de sus peores enemigos. Fijando un ideal para el Parlamento, se hará para la política. Para, simultáneamente, reivindicar la fuerza de una voz que no sólo ha decaído en su utilización sino en su necesario e imprescindible prestigio.

III. INTERNET Y LAS FUNCIONES PARLAMENTARIAS.

1. INFORMACIÓN.

A. COMO PRESUPUESTO DEL CONTROL PARLAMENTARIO

En mi opinión, el control del poder público no es sólo la más importante de las funciones que en la actualidad tiene encomendadas el Parlamento sino que puede decirse que todas las funciones parlamentarias son reconducibles a una

³² .- Sobre este extremo, G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 28.

noción última de control³³. Es desde esta premisa desde la que hay que entender la importancia que en las páginas sucesivas se da al Parlamento como receptor de información. Se entiende que sólo un Parlamento con medios de información suficientes y autónomos puede enfrentarse al desequilibrio que caracteriza sus relaciones con el poder ejecutivo³⁴. La existencia de esa información es presupuesto de un correcto ejercicio del control. Sin información suficiente y adecuada no hay control posible.

El libre acceso a la información no es sólo un presupuesto del funcionamiento del Parlamento. La existencia de un adecuado flujo de información es requisito para un buen funcionamiento del Estado democrático³⁵. Si el modelo social que emerge como consecuencia del desarrollo tecnológico y, en concreto, de Internet es el derivado de un paradigma de la tecnología de la información; si una de las principales características de ese modelo es que se trata de tecnologías para actuar frente a la información, a diferencia de revoluciones tecnológicas previas en las que se trataba de información para actuar sobre las tecnologías; si esas tecnologías derivan en un modelo global de información; si de la mano de la información esas tecnologías van a penetrar en todos los procesos de la acción humana, puede entenderse que uno de los paradigmas esenciales del funcionamiento del Estado democrático va sufrir una transformación radical³⁶.

En todo caso, el significado que para el funcionamiento democrático del Estado tiene la naturaleza informacional de la revolución en ciernes sólo suma a la reflexión que debe hacerse sobre la información y el Parlamento en la era de Internet. En efecto, desde las reflexiones realizadas habrá que pensar que el Parlamento tendría que afrontar el reto que para su capacidad de información

³³ .- Sobre este extremo puede verse, J. TUDELA ARANDA, *Una reflexión crítica...*, ob. cit., pp. 220 y ss.

³⁴ .- En este sentido, A. CHANDENAGOR, *Un Parlement, pour quoi faire?*, Gallimard, París, 1967.

³⁵ .- Este es el parecer, entre otros, de J.A. Taylor y E. Burt (J.A. TAYLOR y E. BURT, *Parliaments on the web: learning trough innovation*, Parliamentary Affairs, Vol. 52, nº 3, 1999, pp. 503-517). Por su parte, Mulder afirma que la democracia y la información tienen lazos muy íntimos (B. MULDER, *Parliamentary future:...* ob. cit., pp. 553-566).

³⁶ .- Sobre este concepto y sus características, véase, M. CASTELLS, *La era de la información. La sociedad red*, Vol I., ob. cit., pp. 103-110.

supone Internet no sólo desde las premisas de su funcionamiento interno, en especial de la relación entre información y control, sino también desde los cambios y necesidades sociales. Cambios y necesidades que van a estar directamente vinculados al funcionamiento democrático de las estructuras políticas.

Por todo lo dicho, es lógico que la influencia que sobre la información en el Parlamento pueda tener Internet, sea una de las primeras cuestiones que se examine al estudiar la relación de la Institución con la red.

Uno de los datos esenciales para comprender la realidad del Parlamento del presente es el de su desequilibrio de medios de todo tipo con el poder ejecutivo. Un desequilibrio particularmente sensible en cuestiones esenciales al funcionamiento parlamentario y, sobre todo, al cumplimiento de sus funciones primarias. Pues bien, la reflexión sobre la incidencia de Internet sobre el Parlamento en relación con la información debe iniciarse alrededor del citado desequilibrio. Un desequilibrio, no se olvide, agravado por la evolución del Estado social y que se vislumbra aún mayor en las formas políticas emergentes.

La informática tradicional ya ha introducido significativos elementos correctores, paliando en parte esa situación de desequilibrio³⁷. Hace tiempo que esa informática ha proporcionado a todos los agentes parlamentarios la posibilidad de obtener mayor cantidad de información y, sobre todo, de tratarla más adecuadamente³⁸.

Pero es Internet la herramienta tecnológica que permite un salto radical. La red ha abierto a Diputados y Grupos Parlamentarios una ruta sin fin que transforma el problema de la insuficiencia en un problema de abundancia. En un problema

³⁷ .- En este sentido, M. HELGE HJORDTAL, *Rapport sur les technologies de l'information...*, ob. cit., p. 6.

³⁸ .- En este punto destaca por su utilidad la aplicación de las bases de datos que ha permitido un archivo y acceso a la información mucho más rápido y eficaz. Otros avances que podrían considerarse menores, como la digitalización de dossiers y resúmenes de prensa, permitiendo a los Diputados su acceso inmediato a través del ordenador, desde cualquier lugar, son en la práctica de gran relevancia para el trabajo cotidiano de los parlamentarios.

de tratamiento, rapidez y selección de la información³⁹. Como se verá posteriormente, el alcance de esta incidencia ha obligado a repensar con detenimiento los clásicos servicios de documentación y estudios así como el papel de archiveros y bibliotecarios. Con Internet el Parlamento y sus agentes pueden acceder a toda información. Si la red se completa con las posibilidades que ofrece el desarrollo de concretos programas informáticos para acceder a información de otras Instituciones, puede decirse que en la actualidad el acceso a información por parte de Diputados y Grupos Parlamentarios depende tan sólo de la voluntad política.

Por ello, no puede sino sorprender la considerable dosis de pasividad con la que las instituciones parlamentarias han afrontado este regalo de la tecnología. No es fácil entender como las tradicionales, y, en general, ya antiguas e ineficaces, demandas sobre reformas de determinados instrumentos del parlamentarismo clásico no han sido sustituidas por un debate en profundidad sobre los límites de la información del Parlamento. El Parlamento debe discutir abiertamente con el ejecutivo el desarrollo de programas informáticos que, por ejemplo, permitan a la institución parlamentaria tener acceso inmediato y fidedigno al grado y forma de ejecución parlamentaria.

Pero la presencia de Internet en las Cámaras va a tener, también, una perspectiva más pedestre. La importancia de los servicios de información y documentación en las instituciones parlamentarias es tradicional. Simplemente, porque se encuentran vinculados a esa necesidad imperiosa de información. Estos servicios van a tener en la irrupción de Internet un factor de transformación. En efecto, ya no se trata de buscar una mayor información. Ahora se va a tratar, sobre todo, de hacer accesible una información de calidad, una información cuya conversión en conocimiento no requiera de grandes procesos.

En consecuencia, se va a requerir de un personal especializado, creciente en número y dispuesto a afrontar un reto decisivo para el futuro de la Institución.

³⁹ .- Como indica Panusa Internet ha eliminado las tradicionales barreras de tiempo y distancia (G. PANUSA, *Les communications par Internet, un défi pour les parlementaires*, Revue Parlementaire Canadienne, Vol. 17, nº 3, 1994, p. 26).

Un personal que no deberá estar sólo especializado en la mera búsqueda de información sino que deberá de ser capaz de tratarla de forma que la misma pueda ser convertida con facilidad por los agentes parlamentarios en conocimiento.

Ahora bien, la existencia de esos servicios, por muy buenos que puedan llegar a ser, no va a eliminar la obligación del Diputado de enfrentarse a la red, de enfrentarse y extraer de la misma las inmensas posibilidades que le ofrece para el ejercicio de su tarea representativa. Con posterioridad se verá la importancia de Internet para acciones diferentes a la de la información. Pero, en este momento, y en relación con el acceso individualizado a la información, hay que volver a insistir en la importancia que tiene para el proceso que se avecina la existencia de una actitud positiva por parte de los distintos agentes parlamentarios. Internet puede tener, seguramente tendrá, como una de sus consecuencias, un reforzamiento de la figura del Diputado individual. Internet hace más fuerte a ese Diputado frente al Grupo y al partido. Le dota de mayor autonomía. Por eso, desde el inicio de un estudio sobre las relaciones entre Parlamento e Internet hay que insistir en el deber que corresponde a los Diputados y, en general, a los sujetos parlamentarios.

B. EL PARLAMENTO COMO SUMINISTRADOR DE INFORMACIÓN.

Con ser una cuestión de extraordinaria importancia, la multiplicación de las fuentes no es lo más relevante que en relación con la información Internet ofrece al Parlamento. La faceta más novedosa, revolucionaria incluso, de esa relación, es la que se refiere al Parlamento como suministrador de información. Es cierto que ya a través de la publicación de los boletines oficiales y de los diarios de sesiones el Parlamento es un suministrador de información. También lo es que en los últimos años esta faceta de comunicador ha crecido notablemente con la creación de canales parlamentarios y de gabinetes de comunicación. Pero nada de ello es significativo al lado de lo que para la condición de suministrador de información a la sociedad supone Internet para el Parlamento.

Internet ofrece al Parlamento la posibilidad de establecer un flujo continuo y multidireccional de información con la sociedad. Un flujo que, como se verá en páginas posteriores, podrá incorporar elementos de interactividad. El canal que el Parlamento utilizará para suministrar la información será el de la página web institucional. De esta manera, estas páginas van a alcanzar una extraordinaria importancia y significación. Ahora bien, antes de proceder a examinar con detenimiento este canal de comunicación, es preciso subrayar que las mismas constituyen la primera expresión de la reversibilidad que en la relación entre Parlamento y sociedad introduce Internet. Una reversibilidad que será el presupuesto del principio de permeabilidad que se expondrá posteriormente y que, de manera muy básica, consiste en la introducción de un camino de vuelta desde la sociedad al Parlamento. Así, desde ahora, la relación entre el Parlamento y la sociedad dejará de ser unívoca, con la sola y necesaria excepción de los procesos electorales. El ir y venir en la relación será continuo.

Las páginas web fueron el descubrimiento tecnológico que permitió la universalización de Internet. En realidad, se trata de una manera de organizar la información que se pone en la red⁴⁰. En la actualidad, y ya desde hace unos años, la mayoría de las Cámaras parlamentarias del mundo, la práctica totalidad de las europeas, disponen de una página propia. Estas páginas han demostrado ya su importancia a la hora de difundir la información parlamentaria. Puede decirse que su primera etapa ha estado presidida por un continuo enriquecimiento de sus contenidos informativos. Hasta el punto de que casi agotada la disponibilidad de los contenidos meramente informativos, se está iniciando una segunda etapa marcada por la incorporación de elementos interactivos. Pero, en este punto, es preciso detenerse en la importancia y significación de esas páginas como medio de comunicación del Parlamento con la sociedad y sobre su trascendencia más allá de la mera transmisión de información.

⁴⁰ .- Sobre la creación de la *world wide web*, y su influencia en la consolidación de Internet, véase, M. CASTELLS, *La era de la información. La sociedad red*, Vol I., ob. cit., pp. 82-83. No puede dejarse de llamar la atención sobre el hecho de que se creasen en 1990 y que hasta 1994 no estuviesen medianamente difundidas.

A través de las páginas web, los Parlamentos han puesto a disposición de la sociedad una información prácticamente completa sobre su actividad, especialmente en relación con las funciones legislativa y de control. Y, lo que es más importante, lo han hecho buscando la inmediatez. Ésta es una de las características más relevantes y que mejor definen la importancia de las páginas web para una Institución como la parlamentaria. Al posibilitar esa inmediatez, la información parlamentaria será viva y útil. Se posibilita que el Parlamento tenga una cuota de protagonismo en el mundo de la comunicación.

Junto a esa inmediatez, es del todo preciso subrayar la importancia que posee el hecho de hacer accesible de manera directa numerosa información política que hasta la fecha sólo era accesible de manera limitada y siempre interpretada a través de los medios de comunicación social. La existencia de Internet ha provocado que se posibilite el acceso universal, en el sentido más estricto del término, a una información que con anterioridad se encontraba restringida a los parlamentarios y, en su caso, a los medios de comunicación social. Porque ni cuando se llegaba a publicar en los boletines oficiales podía decirse que esa información era accesible. No puede soslayarse la importancia que para la formación de una opinión pública auténticamente libre y autónoma posee el acceso a esa información limpia, sin recortes de ningún tipo. Podría alegarse que en la mayoría de las ocasiones esa información no tendrá audiencia y no despertará interés. En consecuencia, que es muy relativa la transcendencia del paso dado. Los hechos ya han demostrado que una afirmación de ese tipo es más falsa que cierta⁴¹. Pero, además, hay que decir que su importancia ira ligada a la imparable generalización de Internet y que,

⁴¹ .- Si toda etapa necesita de un hito que marque definitivamente fronteras y que simbolice la nueva era, pienso que no es exagerado considerar que en relación con este proceso el hito simbólico lo supuso la puesta en la red del informe del fiscal Starr sobre la relación entre el Presidente Clinton y la becaria Lewinsky. Los usuarios de Internet tuvieron acceso al informe en su integridad al mismo tiempo que los congresistas. En las primeras horas, se sucedieron más de 340.000 visitas por minuto. Si se piensa, el significado de este hecho va mucho más allá de lo que en apariencia supone. Por una parte, los agentes pierden su condición de monopolistas de una cierta información. Por otra, el ciudadano ve como se debilita en gran medida su dependencia de los medios de comunicación social. Ya no necesita acudir a ellos imperiosamente para formarse opinión sobre un asunto capita. Internet les ha permitido acceder al documento completo y desde allí formarse su opinión.

para contribuir a la misma, las propias Cámaras pueden y deben hacer un significativo esfuerzo publicitario y de comunicación.

La opción de suministrar información a través de la red no es neutra. Se trata de una decisión de trascendencia. En principio, puede parecer que no debería existir otra limitación que el carácter público de la misma y su no afección a derechos de terceros. Sin embargo, ésta es una cuestión sobre la que debería deliberar reflexivamente cada Cámara y hacerlo desde un consenso que se antoja imprescindible para todo el proceso de desarrollo institucional que abre Internet. Para los Parlamentos, se trata de un reto ideológico novedoso. De un reto que les enfrenta abiertamente a una de las mayores demandas de la sociedad. Y al que se enfrentan, conviene no olvidarlo, desde la posición de privilegio que una Institución como el Parlamento posee en la red. El Parlamento es una referencia informativa de calidad⁴². Una referencia fácil de buscar y sencilla de encontrar. No es difícil predecir que a las páginas parlamentarias se acudiría buscando una información de calidad. En concreto, una información política de calidad. De los Parlamentos depende acabar logrando una posición relevante, con las consecuencias positivas que ello conlleva, en la difusión de esa información o perder esa posición a favor de otros. Porque otros la ocuparán. No es una cuestión baladí. A través de la información, Internet permite a los Parlamentos mejorar su relación con la sociedad, incluso su legitimidad.

La UIP en la ya citada conferencia de Amman de mayo de 2000 fijó unas reglas orientativas sobre el contenido de las páginas web parlamentarias. De su lectura se deduce como el contenido meramente informativo no se limitará a los aspectos estrictamente políticos. Junto a ellos, se recomienda realizar referencias a la historia del Parlamento; a su estructura, organización y funcionamiento; a las normas que los rigen; visitas virtuales; biografías de sus principales actores, etc⁴³. Como se ve, el objetivo va más allá de la mera

⁴².- Así, B. MULDER, *Parliamentary future...*, ob. cit., p. 14.

⁴³.- Esta información se contiene en las reglas sobre las páginas web parlamentarias que se aprobaron en la citada conferencia de mayo de 2000, disponibles en la página web de la UIP (www.ipu.org/cntr-eweb.pdf)

difusión de la información parlamentaria. Se trata de utilizar la red como vehículo de cultura democrática y de aprecio de las propias instituciones.

Por último, es preciso subrayar la necesidad de que la información que ponga en la red responda a unas finalidades conscientes y previamente establecidas. Asimismo, será necesario que la misma se encuentre verificada, permanentemente actualizada y organizada previamente, de manera que se facilite la búsqueda y la navegación⁴⁴.

2. LA FUNCIÓN DE CONTROL DEL PODER EJECUTIVO.

Una primera aproximación a la relación entre Internet y la función de control del poder ejecutivo puede acabar con la conclusión de que va a ser ésta una de las funciones sobre las que menos incidencia directa tenga la red. Ello puede sorprender en un primer momento, sobre todo si, simultáneamente, tal y como se hace en estas páginas, se afirma la importancia que para un nuevo paradigma parlamentario tiene Internet. Pero la contradicción es sólo aparente. Como inmediatamente se verá, Internet apenas influye directamente en una función siempre dependiente de la habilidad de los hombres y de las reglas que éstos sean capaces de fijar para su desarrollo. Pero si no influye directamente sí lo hace, y de manera muy poderosa, indirectamente. Lo hace, como ahora se verá, reforzando la información de los parlamentarios, estableciendo cauces de comunicación o multiplicando la posibilidad de transparencia y permeabilidad de la política.

De acuerdo con lo señalado, lo primero que habría que subrayar es la incidencia que sobre el desarrollo de la función de control tienen las nuevas opciones de información que Internet facilita a Diputados y Grupos Parlamentarios. Pero, al haberlo tratado en su momento, en este lugar sólo hay ocasión para reiterar la dependencia que esas posibilidades tienen de la actitud de los agentes parlamentarios. Y para señalar la necesidad de unas estructuras organizativas más complejas tanto de los Grupos Parlamentarios como de las

⁴⁴.- En este sentido puede verse, I. RAMOS VIELBA y M.A. GONZALO, *La documentación parlamentaria en Internet (El caso de la página web del Congreso de los Diputados de España)*, Revista de Cortes Generales, p. 309; B. MULDER, *Parliamentary future...*, ob. cit., p. 14.

de la propia organización administrativa. Sacar la máxima rentabilidad a la información, lograr su mayor eficacia en relación con el objetivo de un adecuado control del poder, exige disponer de unos medios de los que hoy el Parlamento carece.

Pero es en la incidencia del desarrollo de elementos de interactividad, en concreto de participación en el funcionamiento parlamentario, en lo que parece preciso hacer un mayor hincapié. Como se verá posteriormente, una de las consecuencias más significativas de la irrupción de Internet en el Parlamento es la posibilidad de multiplicar los elementos de participación de los ciudadanos en su actividad. La intensidad de esos elementos puede ser muy diversa. Mas lo verdaderamente relevante será lo que suponen de introducción de un control difuso e imprevisible de la actividad política. Un control difuso que se ejercerá sobre el trabajo parlamentario y que, inevitablemente, afectará a la acción del Gobierno. De una manera u otra, Internet no sólo permitirá al ciudadano conocer mejor la acción de gobierno a través de la información plural que suministrará la página web parlamentaria sino que también posibilitará el impulso por parte de los ciudadanos de acciones particulares de control.

Es también obligado destacar la sencillez con la que a través de Internet los agentes parlamentarios pueden recibir información y sugerencias de todo tipo sobre su función de control por parte de los ciudadanos. Ello supone un cualificado instrumento de control adicional de la acción de gobierno. La permeabilidad de la Institución, inherente a la consolidación y desarrollo de la red en las estructuras parlamentarias, supondrá, necesariamente, una mayor transparencia y, por ende, un mayor control sobre la acción de gobierno. Internet favorece un control selectivo impulsado directamente por los ciudadanos. De esta forma, Internet hace adquirir una nueva dimensión a la clásica afirmación de Sartori sobre la función de control preventivo que realiza todo Parlamento⁴⁵.

⁴⁵ .- *“Siguen siendo indispensables (las elecciones) no por lo que hacen los electores, sino por lo que éstos hacen hacer, o impiden hacer, a los elegidos. Del mismo modo, el Parlamento es indispensable –incluso en principio– no por lo que hace, sino por lo que hace hacer, o impide hacer, a los gobernantes. Por el solo hecho de existir, un Parlamento condiciona el poder, y en este sentido ejerce una función preventiva invisible pero, sin embargo, preventiva en un sentido*

En la enumeración de elementos indirectos que potenciados u originados por Internet pueden contribuir a un serio reforzamiento de la función de control, no puede olvidarse la posibilidad que ofrece de potenciar la colaboración y trabajo mutuo entre los distintos Parlamentos. Como en su momento se verá, la red posibilita hacer real y efectiva la globalidad parlamentaria. Un principio de comunicación interparlamentaria que ha de tener como uno de sus primeros objetivos contribuir al reforzamiento general del control de un poder cada vez menos sujeto a las fronteras nacionales.

Finalmente, y en relación con la contribución que Internet puede hacer a la función de control parlamentario, es preciso realizar dos consideraciones adicionales. En primer lugar, la necesidad de que la búsqueda de una mayor eficacia del trabajo del Parlamento en esta tarea de control presida el nacimiento del nuevo paradigma parlamentario. Para ello será preciso que todas las acciones que se programen se ligen al objetivo antedicho. La posición del Parlamento en el modelo político que nace dependerá, básicamente, de dos cuestiones. Por un lado, de la capacidad del Parlamento para encauzar las distintas formas de participación social y política emergentes. Por otro, y muy ligada a la anterior, de su capacidad de adquirir credibilidad en una función de control que cada día se antoja de mayor relevancia. Obviar esta importancia del control para el futuro paradigma parlamentario puede resultar fatal y arruinar cualquier esfuerzo que se realice para adecuar la Institución a las nueva realidad social.

En segundo lugar, hay que decir que la eficacia del control, mañana como hoy, dependerá en gran medida de la legitimidad y prestigio del controlante. Por ello, si realmente se realiza un esfuerzo por renovar el Parlamento, por facilitar su relación con los ciudadanos y por mejorar su eficacia en el cumplimiento de sus funciones, cabe pensar que desde una nueva credibilidad la eficacia de su control será mayor que la que posee en la actualidad.

cautelar y limitativo del poder. Lo que no es poco.” (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 201).

La última cuestión a mencionar en este apartado es la claridad con la que en el mismo se manifiesta la idea de reversibilidad. Se ha dicho que una de las características de la relación de Internet con el Parlamento es que introduce una vía de regreso en la relación entre el Parlamento y los ciudadanos. Pues bien, esa vía también es efectiva en relación con el control. La transparencia y permeabilidad que implica Internet supone que los ciudadanos van a tener sencillo controlar el trabajo de sus parlamentarios, controlar la idoneidad del trabajo de las instituciones parlamentarias. Así, Internet no sólo va a facilitar un mayor y mejor ejercicio de la función de control del gobierno por parte del Parlamento. Internet también va a posibilitar un mejor control del funcionamiento por parte de los ciudadanos. De esta forma, es el conjunto del sistema político el que va a ver reforzado los sistemas de control. Un refuerzo que bien puede redundar en una mayor libertad.

3. FUNCIÓN LEGISLATIVA.

El estudio de la relación entre Internet y la función legislativa exigiría, para su adecuada comprensión, detenerse en la realidad del presente de la ley, y de las fuentes del derecho en general. Pero las características de este trabajo no lo permiten y obligan a centrarse en aquellas cuestiones ligadas a la función legislativa sobre las que pueda pensarse que Internet ha de poder tener alguna influencia

Son dos las cuestiones relacionadas con la función legislativa del Parlamento sobre las que Internet parece incidir. Por un lado, sobre el procedimiento de elaboración de las leyes y, en concreto, sobre la participación de los colectivos sociales en su tramitación. Por otro, sobre el devenir de una institución hoy esencialmente dormida como es la iniciativa legislativa popular.

En primer lugar, han de mencionarse las facilidades que la red ofrece para el establecimiento de cauces participativos en el procedimiento de elaboración de las leyes. A través de la red, los proyectos pueden publicitarse bien sólo en la página web bien remitiendo el proyecto a colectivos que previamente hayan mostrado su interés sobre la materia en cuestión. Esta publicidad adquiere su pleno sentido cuando se establecen cauces para que los interesados puedan

realizar sugerencias de posibles enmiendas a los Grupos Parlamentarios. De hecho, esta opción no supone sino oficializar y universalizar algo que ya es constante en el funcionamiento de las Cámaras. En efecto, en la actualidad los Grupos consultan con grupos sociales, bien por su iniciativa bien a iniciativa de los interesados, la mayoría de los proyectos y proposiciones de ley. Y en muchas ocasiones llegan a asumir como propias las enmiendas que esos grupos les sugieren. Así, en este punto, la red no ofrece una novedad radical. Se trata tan sólo de la posibilidad de institucionalizar un procedimiento y, sobre todo, de universalizarlo, potenciando de esta manera la participación y fortaleciendo la necesaria igualdad.

Dada la evolución de la red y el presente descrito, parece recomendable que los Parlamentos introduzcan en sus procedimientos legislativos una fase anterior de consulta a colectivos sociales y que ésta se articule, básicamente, a través de la red. En este sentido, hay ya experiencias sumamente interesantes como la del Parlamento Vasco que ha desarrollado el llamado proyecto *Zabaldik* con el objetivo de hacerse con una base de datos de asociaciones y colectivos potencialmente interesados en la información parlamentaria. A estos colectivos, y de acuerdo con las preferencias que los mismos hayan expresado, se les remitirán los correspondientes proyectos de ley para que, si lo desean, realicen sugerencias. Hay que llamar la atención que esta posibilidad de universalización que ofrece Internet posee la importancia añadida de paliar la fuerza de determinados grupos de presión. Internet facilita a los agentes parlamentarios el contrastar los distintos intereses en juego. De esta reflexión deriva la necesidad de que las Cámaras asuman como propia la tarea de publicitar los proyectos de ley y, más concretamente, de publicitar el inicio de su tramitación.

Junto al desarrollo de la participación en el procedimiento, cabe pensar que es la iniciativa legislativa popular la otra faceta de la función legislativa que más puede ser afectada por el desarrollo de las nuevas tecnologías⁴⁶. La utilización de las nuevas tecnologías, en concreto de Internet, para la sustanciación de las

⁴⁶.- Al respecto puede verse, J. TUDELA ARANDA, *La iniciativa legislativa popular y las nuevas tecnologías*, Ponencia presentada en las II Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid, octubre 2001, pendiente de publicación.

fases previas de la tramitación de una iniciativa legislativa popular permite pensar que es posible el fortalecimiento de este instrumento como complemento de los cauces tradicionales de la democracia representativa. Internet facilita acabar con el carácter actualmente artesanal del proceso de recogida de firmas y, además, simplifica enormemente el mero hecho de la recogida⁴⁷. Por otra parte, Internet propicia la propia difusión de la iniciativa. Todo ello supone la eliminación de importantes obstáculos tanto materiales como psicológicos. Y si se complementa con una disminución de las actuales cautelas y la presencia de los promotores durante la tramitación parlamentaria, puede pensarse que la iniciativa legislativa popular emergería como un atractivo instrumento de participación. Un instrumento que tendría la cualidad añadida de servir a la participación en una función tan atractiva y significativa como la legislativa. Desde estas premisas, cabe pensar en un instrumento que realmente sirva con eficacia esa espontaneidad y complejidad social. Así, la iniciativa legislativa popular se puede convertir en transitado puente entre la política formal y la política no institucionalizada.

El diseño final, en cualquier caso, es claro y, en sustancia, no altera la esencia tradicional de la iniciativa legislativa popular. Una fase previa de participación, facilitada, eso sí, en gran medida por las ventajas que al efecto ofrece Internet y una fase decisoria que le corresponde en exclusiva al Parlamento. Será al Parlamento al que corresponda responder a las facilidades que para la iniciativa legislativa popular representan las nuevas tecnologías. Responder en procedimiento y forma. Y hacerlo desde una visión global de su marco de relaciones con la sociedad.

En cualquier caso, y aunque, como ya se ha dicho, no es objeto de estas páginas examinar el presente y verdad de la ley, no es posible acabar estas reflexiones sin señalar que ninguna iniciativa que se adopte en relación con la función legislativa tendrá efectos sustantivos si, de forma previa, no se aborda la grave degeneración de un modelo en el que la realidad cuestiona constantemente los presupuestos teóricos. De una realidad que ha hecho de la

⁴⁷ .- Evidentemente, ello está supeditado a la superación de las dificultades técnicas que aun rodean la generalización de la firma electrónica.

antigua majestad de la Ley, recuerdo y nostalgia. De una realidad que ha sustituido el gobierno de la Ley por el gobierno de los legisladores⁴⁸. El futuro de nuestro modelo de civilización exige que la Ley recupere con prontitud la poesía y los mitos que acompañaron a los primeros legisladores⁴⁹. Y en esta tarea Internet no podrá ayudar.

4. LA COMUNICACIÓN COMO FUNCIÓN PARLAMENTARIA.

Como ya se ha indicado, la evolución sufrida por los medios de comunicación social es una de las circunstancias que hace del todo imposible mantener las estructuras parlamentarias de forma similar a las que tenían en los orígenes del parlamentarismo contemporáneo y que, esencialmente, se mantienen en nuestros días. Convencido de la gloria inmanente a la soberanía y representación, tan bien simbolizada en sus ritos y lenguajes, el Parlamento no sólo no ha considerado necesario relacionarse abiertamente con la sociedad sino que lo ha considerado inconveniente. En este punto, su evolución es escasa. La comunicación parlamentaria sigue siendo instrumentada, básicamente, a través de las publicaciones oficiales y su consideración es de agente pasivo al que los medios acuden buscando información. Hasta fechas muy recientes, los gabinetes de comunicación han sido ajenos a la Institución parlamentaria y, todavía hoy, numerosos Parlamentos no cuentan con esta estructura organizativa. De esta forma, el Parlamento existe socialmente en la medida que los medios de comunicación le otorgan, a su leal saber y entender, un mayor o menor protagonismo. Y es que, desde la aparición de los medios de comunicación de masas, el Parlamento ha perdido el monopolio sobre la comunicación política. Hoy el Parlamento ni es el único órgano deliberante ni es aquél en el que todas las fuerzas sociales se encuentran representadas⁵⁰. Por su parte, las distintas formaciones políticas y el ejecutivo, conscientes de

⁴⁸ .- Sobre este particular, véase G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 192 y ss.

⁴⁹ .- “La Ley sin embargo tiene una profunda y melancólica poesía; es el intento de hacer descender concretamente las exigencias de la conciencia a la realidad vivida –fatalmente un intento de compromiso, puesto que está obligado a echar cuentas con los límites de lo real, pero grande precisamente por esa ardua e ingrata confrontación con la dura prosa del mundo” (C. MAGRIS, *Utopía y desencanto...*, ob. cit., pp. 278-279).

⁵⁰ .- Así, M. MACIÁ, *Sistemas de información parlamentaria...*, ob. cit., p. 227. Para la relación entre el Parlamento y los medios de comunicación social de masas puede verse J. PÉREZ ROYO, *El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación*, ob. cit., p. 20.

esta situación, han desplazado gran parte del debate político a los medios que eran los que podían instrumentarles la comunicación con la sociedad. El Parlamento parece desconocer que su presencia social y, con ella, buena parte de la efectividad de su función de control e impulso, depende en gran medida de ser capaz de ejercer el atractivo suficiente sobre esos medios y de lograr un espacio de comunicación propio con la sociedad. Todo ello no podía sino contribuir decisivamente a que el aislamiento prendiese y que esa sociedad viese como lejana la Institución que debiera serle más cercana.

Son diversos los instrumentos que en los últimos años han venido a intentar paliar este déficit. Los gabinetes de comunicación, los canales de televisión especializados en la institución parlamentaria, la búsqueda de un mayor contacto con la sociedad a través de eventos como la celebración de jornadas de puertas abiertas, han sido alguno de ellos. Sin embargo, su importancia ha quedado totalmente eclipsada por las posibilidades que al respecto ofrece Internet.

Internet permite al Parlamento establecer nuevos canales de comunicación y, con ellos, romper barreras que hasta la fecha lo han separado con fuerza de la sociedad. Hoy ya se puede decir que la página web se ha convertido en la principal cara pública de la Institución⁵¹. La página web permite una política de comunicación ágil, directa, una política que sirva de puente permanente entre el Parlamento y la sociedad. La existencia de esa página posibilita hacer real ese Parlamento permeable y transparente que emerge como única respuesta viable al modelo social en ciernes. El Parlamento deberá utilizar la página para tener un canal de comunicación que evite la presencia de intermediarios y facilite la difusión de información parlamentaria sin contaminar. De una información avalada y garantizada en su veracidad y pluralidad por los mecanismos internos que al respecto habrá de establecer toda Cámara.

⁵¹ .- En este sentido, P. NORRIS, *A Virtuous Circle: Political Communications in Post-Industrial Democracies*, New York: Cambridge University Press, 200.

Junto a la página web, Internet ofrece a los Parlamentos la posibilidad, sin necesidad de crear un canal televisivo propio, de retransmitir toda su actividad, incluyendo la de Comisiones. Es cierto que el interés de estas retransmisiones puede ser muy relativo. Pero no hay que pensar tanto en un interés general como en un interés sectorial. Es decir, en el hecho de que casi todas las iniciativas parlamentarias tienen un sector de la población directamente afectados por las mismas. A ese sector sí les puede interesar atender al debate parlamentario. De esta reflexión deriva, obligatoriamente, la necesidad de adoptar una política publicitaria. El Parlamento ha de perder el miedo a hacer publicidad de su actividad. El Parlamento debe publicitar su actividad. Y en ocasiones deberá hacerlo dirigiéndose directamente a los posibles afectados. El Parlamento ha perdido mucho tiempo y ahora tiene que hacer un notable esfuerzo para convencer a la sociedad de la vigencia e interés de sus debates. Con independencia de lo que pueda decirse más adelante, es forzoso subrayar las facilidades que para el desarrollo de una eficaz política publicitaria ofrecen las Comunidades Autónomas. Los Parlamentos autonómicos tienen al respecto un reto aún mayor. Por sus características, hay que pensar que la combinación de una política de comunicación y publicitaria puede tener en los mismos una especial eficacia.

Finalmente, parece preciso hacer alguna reflexión global sobre esta función de comunicación. Por un lado, los Parlamentos deberán no sólo detenerse a pensar cómo comunicar sino que deberán diseñar la forma de decidir el qué comunicar. La pluralidad inherente a la Institución explica con claridad el alto grado de sensibilidad con el que habrá de abordarse esta cuestión. En cualquier caso, los progresos que en esta materia se realicen deberán contribuir a fortalecer la autonomía comunicativa de los Parlamentos. Los Parlamentos son, ya se ha dicho, agentes informativos de primer orden. Pueden y deben informar directamente en sentido estricto, a través de la página web, o realizarlo con la mediación de boletines o canales parlamentarios

Por otro, el desarrollo de este principio, tal y como se ha señalado en páginas anteriores, deberá hacerse en conexión con el de participación ciudadana y siempre al servicio de la esencia del Parlamento, es decir del control del poder. La política de comunicación refuerza al Parlamento y lo acrece para cumplir su función de control. Todo debe disponerse para reforzar este aserto.

El Parlamento no puede, es cierto, ser una expresión tan completa de la sociedad como lo son los medios de comunicación social⁵². No es su función competir. Pero sí puede y debe aspirar a ocupar un lugar privilegiado alrededor de lo que constituye su ser, el núcleo duro de la política. En relación con este extremo, el Parlamento debe servirse de los instrumentos que pone a su disposición la tecnología para ser una referencia obligada en la percepción social sobre la posición de cada formación política en relación con las distintas cuestiones sometidas a debate. De esta forma, se trata de establecer un nuevo modelo de comunicación parlamentaria. Nuevo en su relación con la sociedad y nuevo en su relación con los propios medios de comunicación⁵³. Un modelo de comunicación dirigido a fortalecer esa opinión pública que es esencia del sistema democrático y tiene que hacerlo desde las premisas de universalidad, transparencia y limpieza que ofrece la red. Una política de comunicación destinada a extender la red, a favorecer el debate y la toma en consideración por los políticos de las opiniones ciudadanas⁵⁴.

IV. INTERNET Y DOS PRINCIPIOS ESENCIALES DEL NUEVO PARLAMENTO.

1. EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN PARLAMENTARIA.

La política no es, no debe ser en ningún caso, una abstracción lejana. La política es la forma de conformar la convivencia cotidiana en torno a unos valores comunes. El Parlamento debe ser el lugar en el que los ciudadanos, directa o debidamente representados, se encuentren con los agentes a los que

⁵² .- Vid J. PÉREZ ROYO, *El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación*, ob. cit., p. 22; W. COTO MOLINA, *Asamblea legislativa y prensa...*, ob. cit.

⁵³ .- Sobre este particular puede verse, J. TUDELA ARANDA, *Las relaciones con otras Instituciones y nombramientos...*, ob. cit., pp. 445-448.

⁵⁴ .- Véase, F. PAU i VALL, *Democracia e Internet*, ob. cit., p. 202.

corresponde articular su convivencia. El Parlamento debe consolidarse como lugar de encuentro del ciudadano con la política. Su deuda con la democracia es muy especial. Una deuda que no se satisface por el hecho de nacer periódicamente del ejercicio de la representación. La actual relación entre política y sociedad exige pensar en la participación como una constante. Alcanzado con éxito, aún parcial, este objetivo, no sólo la Institución parlamentaria crecerá en legitimación social sino todo el sistema político en su conjunto.

Hasta la fecha, la distancia ha caracterizado la relación entre la ciudadanía y las instituciones parlamentarias. En la actualidad, esta relación puede modificarse. Internet permite, como ya se ha visto a lo largo de las páginas que preceden, un nuevo modelo de relaciones. De hecho, algo ya ha cambiado. Los mencionados avances en la comunicación parlamentaria han supuesto una ligera erosión en esa distancia. Y, sobre todo, han supuesto que se instale entre los agentes parlamentarios la convicción de que el nuevo entorno social impide acorazar al Parlamento frente a la dinámica de participación instalada en la sociedad⁵⁵. Todo está dispuesto para que una utilización inteligente de las posibilidades que Internet ofrece permita hacer de esa distancia, pasado.

La importancia que Internet posee para el desarrollo en general del principio de participación, y para su desarrollo concreto en relación con el Parlamento, es tan evidente que en muchas ocasiones se llega a circunscribir el estudio de las relaciones entre Parlamento e Internet a esta cuestión. En mi opinión, y antes de examinar el presente y posible devenir del principio de participación y su relación con la Institución parlamentaria, es preciso realizar una significativa triple distinción. Son cuestiones diferentes, por relacionadas que se encuentren entre sí y, por tanto, necesitan de trato distinto, la participación en sentido estricto, la teledemocracia y la permeabilidad de la Institución. Por permeabilidad de la Institución, tal y como se examinará inmediatamente, se

⁵⁵ .- En este sentido, es especialmente significativa la decimocuarta conclusión de la Comisión del Senado sobre Internet. Su tenor es el siguiente. *“Las Instituciones parlamentarias utilizarán las redes electrónicas para aproximar las relaciones entre representantes y representados, facilitando la participación activa y directa de los españoles en sus actividades y procedimientos”*.

entiende el desarrollo de la transparencia y publicidad de la vida parlamentaria, hasta el punto de hacer del Parlamento una Institución porosa y accesible a los ciudadanos. Por el contrario, la teledemocracia supone, en mi entender, participar en la decisión y hacerlo utilizando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías. Finalmente, la estricta participación en la Institución parlamentaria no afecta al núcleo de la decisión, no supone incidir directamente en la decisión. La participación es un cauce que se abre para que los ciudadanos puedan aportar sus opiniones y sugerencias sobre las distintas cuestiones que se susciten, así como comunicarse directamente con sus representantes. Queda claro, pues, que no se estudia en estas líneas, se hará en otras páginas, las cuestiones planteadas alrededor de la democracia representativa. Lógicamente, esta distinción obliga a mirar la participación en sede parlamentaria con menos cautelas que las que son precisas a la hora de examinar la llamada teledemocracia⁵⁶.

Cuatro son los principales instrumentos que Internet pone a disposición de los Parlamentos para articular y desarrollar este principio de participación parlamentaria. Los cuatro se articularán a través de las páginas web, como contenidos de interactividad.

El primero de ellos es la posibilidad que Internet ofrece de articular una audiencia previa a los interesados en un procedimiento parlamentario. Como se pudo observar, este procedimiento parece especialmente propicio para la función legislativa. Pero su incidencia puede ir más allá. Así, cabe pensar que a través de Internet se articule la participación de interesados en comisiones especiales o de estudio o que en relación con determinados instrumentos de control pueda abrirse una fase previa para recibir opiniones de los ciudadanos. Es preciso subrayar que la importancia de Internet en la institución parlamentaria no se limita al desarrollo de la página web oficial. El hecho de que los Grupos Parlamentarios, incluso los Diputados, puedan tener su propia página, permite a éstos articular procedimientos de participación al margen de los cauces formalmente establecidos. De esta forma, Grupos y Diputados

⁵⁶ .- Sobre estas cautelas, véase, J.B. CANO BUESO, *Democracia y tecnocracia: a propósito del voto electrónico*, Asamblea nº 3, 2000, p. 64.

cuentan con un eficaz instrumento para tomar el pulso social en relación con sus iniciativas.

Tampoco debe obviarse la utilidad que este instrumento de participación puede tener para la Cámara y Grupos Parlamentarios en relación con determinadas iniciativas y con la finalidad de recoger el parecer y sugerencias de expertos. La universalidad de Internet se presenta en este punto como una ventaja insustituible.

En segundo lugar, puede pensarse en el desarrollo de un modelo de preguntas ciudadanas. Como se sabe, éste es un instrumento existente ya en alguna Cámara autonómica y consiste en facilitar un procedimiento formal por el cual los parlamentarios y Grupos Parlamentarios pueden asumir para plantear al Gobierno preguntas realizadas por ciudadanos o colectivos sociales. Internet permitiría desarrollar con gran facilidad este instrumento de participación. Precisamente, el mayor inconveniente que parece levantarse en relación con el mismo, es la dificultad de responder a todas las preguntas que a través de Internet pudieran suscitarse. Ahora bien, esta dificultad, objetiva, no debería llevar sin más a la negación. Los Parlamentos, y especialmente las Cámaras autonómicas, deberían reflexionar para ensayar fórmulas que permitiesen a los ciudadanos tener respuesta a sus más directas inquietudes políticas.

En tercer lugar, debe mencionarse la creación de foros en Internet para posibilitar la opinión sobre los correspondientes temas de debate. Los foros suelen ser institucionales y sirven para que se expresen opiniones e iniciativas sobre asuntos concretos. En este sentido, ya hay experiencias concretas, como las desarrolladas por el Bundesrat alemán o el abierto por el Senado sobre los trabajos de la Comisión Especial sobre la sociedad de la información. Estos grupos de discusión, articulados a través de las páginas web, pueden ser usados por los parlamentarios para opinar sobre cuestiones que se encuentran a debate en la red⁵⁷. La importancia de estos foros no es desdeñable. La comodidad que supone su forma de funcionamiento permite hacer de ellos un

⁵⁷ .- Vid M. K. BARBOUR, *Le Parlement et Internet: le present et l'avenir*, Revue Parlementaire canadienne, Vol. 22, nº 3, 1999, p. 24.

instrumento de gran interés para la percepción de un sentir social. Así, tanto la Institución como tal como los Grupos Parlamentarios o los Diputados pueden, para temas que les afecten especialmente, desarrollar este instrumento con excelentes resultados. Y, como en general con todos los instrumentos, habrá que saber articular una adecuada política publicitaria que impida que el desconocimiento prive a estos foros de su eficacia.

En cuarto lugar, hay que referirse al derecho de petición. Hasta la fecha, el derecho de petición no tenido como interlocutor efectivo a las Cámaras parlamentarias. La existencia de Comisiones de Peticiones y Derechos Humanos introdujo una confusión generalmente resuelta mediante la remisión de las peticiones presentadas al Defensor del pueblo o correspondiente Comisionado autonómico, canal más acorde con la naturaleza de las peticiones presentadas, normalmente quejas o solicitudes en relación con servicios prestacionales.

Hay que entender que esta situación puede cambiar al reconocer el proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho de Petición⁵⁸, la posibilidad de que éstas se formulen también ante las Cámaras a través de cualquier medio válido en derecho. No entrando en las importantes consideraciones de orden técnico que esta regulación plantea, al obligar a los Parlamentos a estudiar el procedimiento de firma electrónica, problemas muy ligados al desarrollo de Internet, sí es preciso hacer alguna reflexión sobre sus aspectos sustantivos.

En mi opinión, hay que restringir el contenido del citado derecho a peticiones de contenido político, a peticiones relacionadas con la información, comunicación y participación parlamentaria. Peticiones de contenido diferente debieran ser remitidas al poder ejecutivo o a órganos como el Defensor del Pueblo. De hecho, no de otra manera puede entenderse el reconocimiento explícito del derecho de petición en relación con las Cámaras parlamentarias. Puede decirse que en este reconocimiento se encuentra la primera formulación positiva del derecho a la información y participación parlamentaria que en estas

⁵⁸ .- Véase, Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie A, Núm. 21-9, de 6 de junio de 2001.

páginas se defiende. De la inteligencia y oportunidad de los distintos agentes parlamentarios dependerá que la formulación de ese derecho de petición quede como una más de las expresiones retóricas que abundan en las relaciones entre la política y los ciudadanos o que sea el comienzo de una etapa más fructífera.

Es preciso subrayar que en este punto no se hace referencia a los chat porque, sin negar que poseen algunos rasgos que los acercan a los instrumentos de participación, pienso que en un sentido estricto su ámbito es el de la comunicación.

La UIP ha recomendado cautela a la hora de introducir elementos de interactividad porque, opina, pueden convertirse en elemento perjudicial para el funcionamiento normal de la Institución. Cautela precisa por la sensibilidad que es natural a una Institución como la parlamentaria y por la necesidad de no crear expectativas que no se puedan cumplir. En cualquier caso, la propia Unión Interparlamentaria ha constatado en su reunión de Amman del año 2000 que el desarrollo de los instrumentos de interactividad es un fenómeno imparable. Si la red permite el desarrollo de estas fórmulas de participación, viene a decirse, nada detendrá este fenómeno y, de hecho, así se puede comprobar estudiando la evolución de las web parlamentarias⁵⁹.

Mi opinión es que el Parlamento debe plantearse, sin demasiadas dudas ni cortapisas, la realización de una política activa a favor de la participación de los ciudadanos. Extender esta cultura entre los ciudadanos y los propios agentes parlamentarios es uno de los retos inmediatos del Parlamento como Institución. La consolidación de formas de comunicación permanentes entre el ciudadano y Diputados, Grupos Parlamentarios y la Institución como tal, reforzará al Parlamento y a sus agentes. Se alejarán fantasmas de distancias insalvables y se detendrá el óxido que corroe la percepción de la política por parte de los ciudadanos. No hacerlo agravará significativamente los males del presente. El Parlamento no puede continuar funcionando como si no existiesen nuevos

⁵⁹.- Así, I. RAMOS VIELBA y M.A. GONZALO, *La documentación parlamentaria en Internet*, ob. cit., p. 321.

instrumentos para cambiar su inserción en la sociedad. Sólo cabe reflexionar detenidamente sobre el cómo y sus límites. Y, desde esta reflexión, explicar a la ciudadanía cuál es su propuesta. A través de estos instrumentos, Internet se muestra como un cauce idóneo para establecer una relación que se antoja imprescindible entre el Parlamento y, con él, la política formalizada y los movimientos sociales. El desarrollo de estos instrumentos debe levantarse como dique frente a la privatización de todo tipo a la que se está sometiendo a la política.

Debe hacerse de manera planificada. Distinguiendo pero articulando entre sí los distintos cauces que puedan establecerse en las páginas de la Institución, de los Grupos o de los Diputados. Respondiendo a una finalidad común y con una filosofía coherente con los fines de la Institución. Con la prudencia que una cuestión de esta envergadura reclama. Pero sin miedo a fronteras que son ya viejas ni a conceptos que hace tiempo que son, ya, más pasado que presente. El Parlamento debe dejar de ser prisionero de alguna de sus formas. Las formas que lo encorsetan y lo separan de la sociedad hoy no sirven. Sólo si desaparecen esas viejas formas podrán nacer otras más acordes con la nueva cultura, formas en las que los ciudadanos puedan reconocerse con mayor facilidad que hasta la fecha.

El principio de participación parlamentaria debe construirse y desarrollarse desde la nueva posición que en el modelo social y político se quiera adjudicar al Parlamento. Un lugar nuevo en tanto en cuanto el Parlamento se deberá separar de su presente identificación con el ejecutivo⁶⁰. Y si esa posición ha de ser real y significativa, estará directamente vinculada a la profundización en este principio. Hasta el punto de que, como habrá ocasión de estudiar posteriormente, del mismo debe derivar la formulación de un nuevo derecho a la participación e información parlamentaria.

⁶⁰ .- En buena lógica, ello debe llevar también a profundizar y a explicitar la legitimación democrática que directamente posee, incluso en una democracia parlamentaria, el poder ejecutivo.

3. PERMEABILIDAD Y GLOBALIDAD.

A. UNA DESCRIPCIÓN GENERAL DEL PRINCIPIO DE PERMEABILIDAD PARLAMENTARIA.

A lo largo de estas páginas, ya ha habido ocasión de referirse a un principio que se ha venido en denominar de permeabilidad parlamentaria. El principio de permeabilidad parlamentaria se referiría al desarrollo de la transparencia y publicidad de la vida parlamentaria hasta el extremo de convertirlas en seña de identidad de la Institución. El principio de permeabilidad debe distinguirse de la clásica noción de publicidad parlamentaria. Sin duda, existe una relación. La publicidad efectiva del trabajo parlamentario será presupuesto de esa permeabilidad. Pero la permeabilidad trasciende el significado de la publicidad. El principio de permeabilidad será expresión del diálogo permanente que debe establecerse entre el Parlamento y sus agentes y los ciudadanos. De un diálogo que debe ser piedra angular de la renovación democrática. El Parlamento debe ser el primer lugar donde se materialice ese diálogo y a su articulación responde un principio de permeabilidad que debe inspirar todo el trabajo parlamentario.

El principio de permeabilidad alude a una cultura, a una percepción, a una sensibilidad. Con el mismo se hace referencia a la nueva mentalidad que ha de regir las relaciones entre el Parlamento y los ciudadanos. Una relación basada en la confianza y en la percepción de una radical accesibilidad del principal escenario político y de sus agentes políticos. Porque no sólo es importante que los ciudadanos accedan efectivamente a dialogar con sus representantes, a presentarles sugerencias o a impulsarles iniciativas. También es necesario que los ciudadanos tengan la percepción de que ello es posible. La percepción de que aunque no utilicen esos cauces, llegado el momento pueden acercarse a los mismos para plantear en el centro del debate político sus problemas. Con independencia del grado de intensidad de la relación que cada cual quiera establecer con el Parlamento y sus agentes, debe existir como sensación general la idea de que se trata de una Institución porosa, accesible, transparente en todas sus acciones, con una información inmediatamente disponible y a la que, si llega el caso, puedo expresar mi opinión sobre un

asunto determinado⁶¹.

La permeabilidad de la Institución y la extensión de la correspondiente cultura debe entenderse como una manifestación del deber que tienen los poderes públicos de procurar que todos los ciudadanos puedan beneficiarse en igualdad de condiciones de las bonanzas de la nueva sociedad de la información. Un deber en relación con el cual las instituciones parlamentarias deben sentirse especialmente comprometidas. Porque, como habrá de verse en páginas posteriores, de su buen hacer dependerá en gran medida que la irrupción de Internet en el ámbito de la política no suponga una nueva y grave fractura social, una fractura que por afectar a un derecho como el de participación política, tendría una especial significación⁶².

Las ideas de transparencia y publicidad emergen como premisas esenciales del parlamentarismo contemporáneo. La consolidación de Internet plantea a las Cámaras retos inaplazables en relación con esas premisas. La respuesta definitiva puede esperar. Es posible que la prudencia exija, al menos en una primera etapa, establecer límites y cautelas. Pero es preciso detenerse ya a intentar contestar a las exigencias que de forma espontánea pero creciente y generalizada están surgiendo. Los pasos que se han dado no son suficientes. La política de comunicación emprendida por las Cámaras esta en la mayoría de las ocasiones huérfana del necesario substrato teórico. No esta ligada a una filosofía común, a una filosofía de comunicación y participación global, una filosofía que debe ser fachada y seña del nuevo Parlamento.

El desarrollo coherente del principio de permeabilidad permitiría un diálogo permanente entre la opinión pública y la opinión nacional que elabora el Parlamento⁶³. La red facilita la eliminación de las barreras psicológicas y físicas

⁶¹.- En este sentido, R. STAGLIANO, *Qu'est-ce qu'une démocratie électronique?*, ob. cit.,.

⁶².- En el Preámbulo a sus conclusiones sobre la red, el Senado señalaba que *las Cortes Generales y las administraciones públicas deben ser el garante para que la igualdad de oportunidades y de acceso a los bienes de la información sean una realidad tal y como expresan el artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Constitución española y los Estatutos de Autonomía de nuestras nacionalidades y regiones.*

⁶³.- En afortunada expresión, el profesor Pérez Royo señala el Parlamento es la intersección entre la opinión pública y la opinión nacional que sería aquella que sale del Parlamento, sede

que han separado a los Parlamentos de los ciudadanos y no se puede hacer otra cosa que aprovechar la oportunidad. Lo contrario supondría, en un plazo más o menos largo, la marginación definitiva de la Institución parlamentaria. Favorecer canales de participación e información entre la opinión pública y el Parlamento, fortalece el sistema.

B. LOS INSTRUMENTOS CONCRETOS DE SU DESARROLLO.

La importancia de Internet para el desarrollo del principio de permeabilidad no radica tan sólo en el fundamento teórico que le aporta por las innegables consecuencias culturales que tan significativo instrumento de comunicación e información posee. Junto a las consecuencias de orden general, es preciso subrayar como Internet contribuye al nacimiento y consolidación del citado principio posibilitándole instrumentos concretos que facilitan su viabilidad. En concreto, estos instrumentos son tres: las páginas web, bien sean institucionales, de Diputados o de Grupos Parlamentarios; el correo electrónico de Diputados y de Grupos; y los chat.

En primer lugar, cuando se alude a los instrumentos de comunicación entre el Parlamento y los ciudadanos, hay que hacer referencia a las páginas web. Entendiendo que la referencia no se circunscribe sólo a la página web institucional sino que comprende también las que puedan crear los Diputados y Grupos Parlamentarios. La página web institucional permite al Parlamento reforzar notablemente su comunicación con la sociedad, tal y como se vio en su momento. Y de esta manera, reforzar la transparencia de la vida pública. Pero será en las páginas de Diputados y Grupos Parlamentarios en las que el desarrollo del principio de permeabilidad puede alcanzar fuerza suficiente como para hablar de una nueva política. A través de esas páginas, Diputados y Grupos Parlamentarios pueden difundir, universalmente y sin intermediarios, sus opiniones sobre cualquier asunto de actualidad. No debe perderse de vista la significación que posee el hecho de que cualquiera pueda acercarse a su ordenador al objeto de conocer la opinión de sus representantes sobre cuestiones concretas. Un hecho que, además, incide en la importancia que

pues de los correspondientes debates (J. PÉREZ ROYO, *El Parlamento contemporáneo y los medios de comunicación*, ob. cit., p. 24).

Internet puede tener para un reforzamiento de la figura del Diputado frente al predominio hegemónico del Grupo. En efecto, la creación de una página web supone para un Diputado tener un espacio propio de opinión y divulgación de sus actividades. Un espacio que puede contribuir a crearle vínculos directos con sus electores.

Junto a la página web, e íntimamente ligado a la misma, se encuentra la utilización del correo electrónico. El correo es esencialmente un instrumento destinado a la utilización por Diputados y Grupos Parlamentarios. El correo institucional, que también debe existir y que no carece de importancia, tendrá en cualquier caso una consideración informativa y siempre desde la perspectiva institucional. El correo permite una comunicación constante con los ciudadanos y grupos sociales. De esta manera, los ciudadanos pueden percibir físicamente la razón de ser de la política, elemento esencial para reducir drásticamente la distancia con la que se percibe el mundo político. El correo tiene, frente a la página web, la virtud de permitir acciones positivas por parte de los ciudadanos. A través del correo los electores pueden preguntar, solicitar o suministrar información o plantear las cuestiones más diversas a Diputados y Grupos Parlamentarios. Desde esta perspectiva, es necesario que la página web se complemente con la existencia de correos singularizados.

Dos cuestiones adicionales se plantean alrededor de estos instrumentos. Por una parte, el serio esfuerzo de mantenimiento que exigen los mismos. Tanto las páginas web como los correos exigen un trabajo continuo, un trabajo que puede fácilmente llegar a desbordar, sobre todo a los Diputados. Cabe pensar que una consecuencia de la generalización de estos instrumentos será el incremento de los medios de apoyo a Diputados y Grupos Parlamentarios. Por otra, la necesidad de ligar la consolidación de los mismos a la política de comunicación de las Cámaras. Los Parlamentos deberán asumir la realización de una política activa de divulgación de las direcciones de páginas y correos. Y deberá realizarse por la Institución y desde la Institución. Debe quedar claro desde el primer momento que estos instrumentos forman también parte del Parlamento, que son Parlamento. Y para ello, las Cámaras deberán hacer un muy significativo esfuerzo de imagen y comunicación. También los Grupos y

los Diputados pueden realizar esa tarea publicitaria. De hecho, son ya varios los ejemplos en este sentido. Debe fomentarse esta política publicitaria totalmente necesaria para la consolidación y eficacia de unos instrumentos que pueden ser de gran importancia en la definición del nuevo modelo parlamentario.

Finalmente, por lo que se refiere a los chat, diálogos individualizados con los internatutas, cabe pensar en que su utilidad será menor, ya que a diferencia de lo que sucede con otros instrumentos, es necesario que exista coincidencia en el momento de proceder a la comunicación entre representante y representado⁶⁴. Sin embargo, tampoco pueden desecharse tajantemente. Se trata, sin duda, de un instrumento más propio de una página de un Grupo Parlamentario o de un Diputado. Pero tanto para grupos como para Diputados puede ser de interés y, con adecuados medios y programación, de no tan complejo desarrollo. Los chat pueden introducir en la política una perspectiva dinámica en absoluto desdeñable.

C. LA GLOBALIDAD PARLAMENTARIA.

Las profundas transformaciones acaecidas en la distribución territorial del poder en los últimos años y la emergencia de la sociedad red como consecuencia del desarrollo de las tecnologías de la información son el presupuesto de lo que denomino globalidad parlamentaria. El Parlamento del Estado-Nación ha visto como sus poderes se han visto seriamente recortados por la aparición de nuevos entes territoriales, bien de naturaleza supraestatal como la Unión Europea bien de naturaleza infraestatal como las Comunidades Autónomas, entre nosotros⁶⁵. Ello ha provocado el nacimiento de nuevas Cámaras parlamentarias. Así, en la actualidad en España, junto a las Cortes Generales, existen diecisiete Parlamentos autonómicos, a lo que hay que añadir la existencia de un Parlamento europeo con cada vez mayor número de competencias. Junto a ello, el Parlamento ha visto como nada de lo que sucede

⁶⁴.- En este sentido, M. DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, *Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria*, ob. cit., p. 10.

⁶⁵.- Si bien puede considerarse que España es el Estado que más importantes pasos ha dado en el camino de la descentralización política, también puede decirse que no se trata de un fenómeno aislado sino que se encuentra inserto en una tendencia más general.

en el mundo le es ajeno. No existe política exterior. Todo es política interior. Frente a ello, el Parlamento debe reaccionar. Y puede hacerlo utilizando las armas que esas nuevas tecnologías le pueden facilitar. Utilizarlas para crear una telaraña parlamentaria, para hacer también del mundo parlamentario una realidad global. Una realidad al servicio de un mejor control de un poder que desconoce cualquier frontera.

Desde esta realidad global, el Parlamento se fortalecerá. Su legitimidad crecerá. Las distintas instituciones parlamentarias podrán colaborar mutuamente en la difusión de sus logros y en la consecución de sus objetivos. Las ideas que definen el sistema parlamentario no son propias de ninguna nación. Son propias de una cultura, de una determinada manera de entender las relaciones entre el poder y los ciudadanos. Y hoy más que nunca parece preciso aunar esfuerzos para fortalecer los principios que lo sustentan.

No es difícil pensar que es en el ámbito europeo donde más eficacia podría tener el desarrollo de esta idea. La creación de una red parlamentaria que diseñe objetivos comunes y contribuya a prestar servicios mutuos puede fortalecer la conciencia europea entre los ciudadanos y ayudar a fortalecer la débil legitimidad democrática de las Instituciones europeas. Asimismo, y pensando en nuestro País, la creación de una efectiva red parlamentaria entre las diecinueve Cámaras, sería un elemento positivo para el control del poder y la colaboración entre las distintas Instituciones.

Más allá de su posible eficacia en relación con la construcción europea y el desarrollo del Estado autonómico, la idea de globalidad parlamentaria se encuentra ya presente en los trabajos de la UIP. Se trata de una consideración conjunta y mutuamente provechosa del hecho parlamentario. Una consideración que nace de la constatación de que los principios que sustentan el ser parlamentario son esencialmente comunes, con independencia, claro está, de las diferencias que puedan introducir los diversos sistemas políticos y culturales. Por ello, la UIP recomienda abiertamente que, al menos, todas las páginas contengan un resumen de sus contenidos en inglés. Asimismo, sugiere la consolidación de los estándares que definió en su Conferencia de Amman.

En este punto, es preciso señalar que la idea de globalidad parlamentaria debería conllevar la carga ideológica del desarrollo por parte de los Parlamentos de los sistemas democráticos de una política activa de contribución a favor de la extensión de la idea democrática y de ayuda a aquellos Países que se desenvuelven en procesos de transición a la democracia.

Aunque los pasos conscientes en pro de la articulación de la citada red parlamentaria son hasta ahora mínimos, el incipiente desarrollo de Internet en los Parlamentos es ya suficiente para poder observar alguna manifestación de esa globalidad. La existencia en Internet de páginas web de prácticamente casi todas las Cámaras parlamentarias y el hecho de que desde cada una de ellas se pueda acceder a un buen número de otras, es clara expresión de lo dicho. Hoy, cualquier político, cualquier estudioso, cualquier funcionario, puede acceder a casi toda la información relevante que existe en los Parlamentos de todo el mundo⁶⁶. No debe pasarse por alto la importancia de que el acceso a esta información es del todo independiente de la nacionalidad del solicitante. Ello trasciende la idea misma de globalidad parlamentaria para insertarse en la definición de un modelo social con escalas territoriales bien diferentes. Y no debe olvidarse que la información es contaminante, que la información que se obtiene de la página de un remoto o cercano País puede ser inspiradora de distintas iniciativas.

Sólo desde una efectiva articulación de la mencionada telaraña parlamentaria podrá responderse parlamentariamente a los desafíos que para las estructuras políticas implica el desarrollo de las nuevas tecnologías. Si, como señala Castells⁶⁷, ese desafío se traduce en el nacimiento del Estado-red, en el que se articulará lo supranacional, lo nacional, lo regional, lo local, y lo no gubernamental, es preciso responder desde el Parlamento creando unas estructuras parlamentarias adecuadas a esa circunstancia y que aprovechen

⁶⁶.- La existencia de los principios de la Unión Interparlamentaria sobre contenido y estructuras de las páginas web parlamentarias, refuerza esta idea de globalidad al servir a la homogeneidad de las mismas

⁶⁷.- En este sentido, M. CASTELLS, *La sociedad de la información. Fin de milenio*, ob. cit., Vol. III, pp. 361 y ss.

las virtualidades que ofrece la red.

Se trata de una idea embrionaria. Pero el Parlamento no puede desconocer la realidad global. Se trata de un hecho y la institución parlamentaria debe prepararse para poder responder adecuadamente al mismo⁶⁸. El Parlamento debe avanzar en el establecimiento de una colaboración parlamentaria que olvide las fronteras cuando el poder y la sociedad hace ya tiempo que las han olvidado.

V. INTERNET Y DEMOCRACIA REPRESENTATIVA.

La decidida apuesta del constitucionalismo occidental por la democracia representativa no ha estado exenta de críticas. El debate sobre la dialéctica entre la democracia directa y la democracia representativa ha mantenido, con los naturales altibajos, su vigencia⁶⁹. La irrupción de las nuevas tecnologías ha supuesto un recrudescimiento del viejo debate. La causa ha radicado en que esas tecnologías han hecho viable un modelo de democracia directa que hasta ahora parecía imposible por limitaciones técnicas. Hasta el punto de que, hasta el momento, el debate y estudio sobre la influencia política de las nuevas tecnologías se ha centrado alrededor del presunto desafío que para la democracia representativa supone el nuevo escenario tecnológico.

Antes de proseguir, es necesario recordar la distinción realizada en su momento entre participación estricta, permeabilidad y teledemocracia. Por teledemocracia se entiende en estas páginas, y esta es la premisa que explica

⁶⁸.- El profesor Asensi Sabater alude al desconocimiento por el Parlamento del impacto de la globalización y a la falta de respuesta al citado hecho como una de las causas que hace inviable el modelo de Parlamento estructurado o limitado (J. ASENSI SABATER, *El futuro de las funciones del Parlamento*, ob. cit., p.14).

⁶⁹.- Sobre la democracia representativa y su crisis: A.J. PORRAS NADALES y otros, *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid, 1996. Sobre su tensión con la democracia directa, véase, F. PAU VALL, *Democracia e Internet*, ob. cit., p. 208. Por su parte, en el Preámbulo a sus conclusiones sobre Internet, la correspondiente Comisión del Senado explicitaba que *las nuevas tecnologías de la información pueden también incidir y plantear problemas políticos y de representatividad en los estados democráticos si la dualización mencionada se consolida*.

las consideraciones que a continuación se realizan, la posibilidad de incrementar significativamente las cuestiones que son sometidas a decisión de los ciudadanos, utilizando para ello instrumentos derivados de la aplicación de las nuevas tecnologías. Ello quiere decir que muchas de las cuestiones que se han planteado alrededor de la ciberdemocracia quedarían fuera de este análisis, como son las meramente participativas o las que en mayor o menor medida se refieren a cuestiones técnicas como la manera de emitir el voto tradicional⁷⁰.

En estas páginas corresponde analizar cuál es la posición del Parlamento en el citado debate. No es posible extenderse en las tesis que defienden la posibilidad de una democracia directa como modelo alternativo a la democracia representativa⁷¹. Sí debe subrayarse que un desarrollo radical de estas tesis supone la desaparición de una Institución como la parlamentaria. Por ello, es forzoso estudiar qué supone para el soporte representativo del Parlamento el desarrollo de las nuevas tecnologías y, en concreto, de Internet. Ha de hacerse porque la única vía válida para reafirmar la vigencia del Parlamento es enfrentarlo a sus mayores desafíos. La línea argumental que se defenderá en las páginas que siguen es que Internet, lejos de reforzar las posiciones más críticas con la democracia representativa, puede ser un instrumento de gran utilidad a favor de la misma por su capacidad para complementar los mecanismos estrictamente representativos desde un incremento notable de la participación política.

Para el desarrollo de la citada tesis, lo primero que es preciso indicar es que, al

⁷⁰ .- Las cuestiones referidas a la participación ya han sido analizadas en páginas precedentes. Por lo que se refiere a la posible utilización de medios electrónicos o de la propia red, para votar, sin desdeñar su importancia, es una cuestión que no se analiza en estas páginas al no afectar más que muy indirectamente a la vida parlamentaria. Sobre esta cuestión, y especialmente sobre los numerosos problemas que plantea, puede verse J. B. CANO BUESO, *Democracia y tecnocracia...*, ob. cit.

⁷¹ .- Quizá la teoría más elaborada de la teledemocracia sea la la elaborada por Yoneji Masuda, quien primero justifica el porqué la democracia representativa debe transformarse en lo que viene a denominar democracia participativa y luego enuncia los seis principios básicos para que ese modelo democrático funcione con efectividad (Y. MASUDA, *La sociedad informatizada como sociedad postindustrial*, Fundesco, Madrid, 1984, pp. 120-127). La tesis de Masuda ha sido sometida a crítica entre otros por Pérez Luño (A. E. PÉREZ LUÑO, *Democracia y telemática*, ob. cit., pp.141-144).

menos de momento, las tesis que defienden la democracia directa no han superado su prueba definitiva. No lo han hecho porque no han llegado a resolver los problemas que la misma plantea, aun obviando los todavía nada despreciables problemas técnicos. Es imposible hacer un análisis exhaustivo de los argumentos que motivan una afirmación como la antedicha. Sólo pueden citarse algunos de los esenciales. Así, en primer lugar, la dificultad de determinar qué decisiones se someten a consulta, ya que es imposible que todas las decisiones que un gobierno adopta cada día se sometan a decisión pública. En segundo lugar, porque no se puede desconocer la necesidad del matiz, matiz imposible en consultas como las descritas. No parece exagerado decir que la complejidad del Estado social hace casi inviable un modelo como el señalado⁷². En tercer lugar, porque la política necesita de mitos y ropajes. Sin ellos, su debilidad sería mayor. Son mitos y ropajes legados por la historia. Una historia de siglos a la que no se puede renunciar, so riesgo de la debilidad de un cruel desnudo. La democracia necesita de los mitos y de los ropajes. La teledemocracia nos dejaría sin ellos⁷³. En cuarto lugar, y finalmente, la posibilidad de que una democracia directa como la descrita, basada en la utilización de las nuevas tecnologías, facilite una democracia manipulable⁷⁴.

Por otra parte, es preciso indicar que el desarrollo de las fórmulas de democracia directa es más bien marginal a Internet. Es cierto que Internet puede facilitarlas pero no lo es menos que las herramientas de la informática tradicional ya eran suficientes para hacer teóricamente posible esa democracia directa.

El debate no puede acabar con esta conclusión. El Parlamento no puede desconocer las críticas a la democracia representativa. Son críticas, se acepta con generalidad, fundadas. Críticas que ponen en evidencia unas deficiencias del modelo representativo, que erosionan y no en pequeña medida el propio

⁷².- Véase al respecto, G. SARTORI, *En defensa de la representación política*, Claves de la razón práctica, nº 41, pp. 2-6.

⁷³.- Sobre esto se puede ver, J. B. CANO BUESO, *Democracia y tecnocracia...*, ob. cit., p. 64.

⁷⁴.- Sobre este último punto, véase, J. MAJÓ, *La nova democracia*, en www.webdemocracia.org, p. 3. Sobre los problemas de índole general que plantea una democracia directa, necesariamente basada en técnicas refrendarias, G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 173-175.

prestigio de la Institución. Por ello, es necesario estudiar hasta que punto la irrupción de Internet puede contribuir a modificar la situación descrita.

En una primera aproximación, la irrupción de Internet en la política puede hacer pensar en el nacimiento, entre la democracia representativa pura y la democracia directa, de una tercera vía basada en la comunicación representante/representado, en una mayor fluidez y transparencia en la información y en la permeabilidad y participación en las Instituciones políticas. Ahora bien, un análisis detenido de la influencia de Internet, análisis provocado en gran medida por su relación con el Parlamento, conduce a afirmar que, en puridad, más que un modelo alternativo entre la democracia representativa y la democracia directa, lo que Internet posibilita es complementar la democracia representativa. Un complemento que no es adjetivo, superficial. Un complemento que puede ser de gran intensidad, pero que no parece que altere la esencia del sistema representativo.

El enriquecimiento que para el modelo de democracia representativa pueden suponer los canales de participación e información que Internet ofrece a la política plantean al estudioso una interesante paradoja. La profundización en los elementos participativos del sistema democrático no puede desligarse de la paralela necesidad de un mayor conocimiento, que no simple información, en aquellos llamados a participar⁷⁵. La citada reflexión queda reforzada a la luz de lo que para la misma supone la consolidación de las nuevas tecnologías. La conclusión no puede ser sino que profundizar en los elementos participativos del sistema, como parece inevitable, supone, simultáneamente, incorporar una dosis de elitismo a la política frente a la tendencia democratizadora de la misma dominante durante el último medio siglo. La utilización y aprovechamiento de las nuevas tecnologías, Internet incluida, dista de ser algo general. Menos generalizado aún es la conversión de la información que proporcionan en conocimiento. De esta manera, y paradójicamente, no parece exagerado decir que la irrupción de Internet en la política, presuntamente y realmente favorecedora de la participación ciudadana, puede acabar en un

⁷⁵ .- Como subraya Sartori, a medida que se incrementa el nivel de participación crece la necesidad de que se sepa sobre qué se decide y de que se controle el problema que se plantea (G. . SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 173-174).

modelo menos democrático, es un modelo en el que unas elites hayan adquirido un elevado grado de influencia a través de las posibilidades de participación que Internet ofrece y una mayoría de la población resulte de hecho discriminada en la intensidad de la participación política.

El dibujo de democracia representativa que parece emerger de la mano de la consolidación de Internet plantea, así, un desafío de primera magnitud a las Instituciones políticas. El reto es profundizar en las estructuras participativas y hacerlo sin que ello lleve a una sociedad dual en relación con el sistema política. Lograr este objetivo sólo puede hacerse desde la conciencia de la gravedad de la cuestión que subyace y realizando un extraordinario esfuerzo para posibilitar que los nuevos mecanismo participativos sean accesibles para todos.

Junto a lo señalado, en el análisis de la influencia que para la democracia representativa puede tener Internet, no se puede desconocer las posibilidades que para un mayor protagonismo del Diputado individual ofrece la red. La red permite que el Diputado singularice su trabajo y tenga una relación directa con los electores. Una relación que, inevitablemente, disminuirá la dependencia de los Diputados de las estructuras de los partidos políticos. Es ésta una vía de enriquecimiento del debate y de la democracia representativa que no puede desdeñarse. Un enriquecimiento que puede y debe hacerse con las necesarias cautelas para asegurar la estabilidad del sistema parlamentario. En este punto, el Parlamento como Institución no puede ser neutral. La crisis del Parlamento más que de la Institución, de aquello que representa, lo es de los caminos que articulan la representación, básicamente de los partidos políticos y de los sistemas electorales que dejan a esos partidos un poder absoluto a la hora de elegir candidatos.

En una reflexión final, debe decirse que existe un vínculo entre la democracia e Internet, un vínculo que se impone por la propia fuerza de la red. El desarrollo de Internet en las instituciones políticas suele ser proporcional al grado de desarrollo democrático de una sociedad. Pero este nexo no se dirige hacia modelos de democracia directa. Ni siquiera en el supuesto de que la red se

universalice. Internet es, ante todo, un instrumento de primera utilidad para perfeccionar la democracia representativa. Una herramienta que permite hacer mucho más fluida y constante la relación entre electores y elegibles. Una herramienta que permite hacer de la política una presencia real y cotidiana para los ciudadanos.

El poder público está obligado a favorecer el desarrollo de los instrumentos de participación ligados a Internet. Nunca como hasta ahora ha tenido tanta vigencia el mandato constitucional de favorecer la participación de los ciudadanos. Internet enfrenta al poder público al desafío de responder a las exigencias derivadas de las posibilidades que ofrece Internet. Se trata de un reto ideológico de primera magnitud. En este reto el Parlamento tiene un lugar principal en la discusión que lo va a acompañar. Y tiene que optar por un modelo favorecedor de una democracia representativa más participativa, de una democracia en la que los ciudadanos se encuentren más vinculados tanto a sus representantes como a la actividad que éstos despliegan.

La red no es una posibilidad. La red es una exigencia. El resultado de aceptar el reto debe ser una extensión del debate político y una mayor legitimación de lo público. A los poderes públicos corresponde encauzar el proceso y evitar que del mismo se derive una dualización de la política que convierta sus beneficios en sensibles peligros para el sistema.

VI. LA ELABORACIÓN DE UN DERECHO A LA PARTICIPACIÓN E INFORMACIÓN PARLAMENTARIA.

Como se ha señalado a lo largo del presente trabajo, el desarrollo de las nuevas tecnologías trae consigo un modelo social diferente, una distinta manera de articular los distintos flujos económicos, culturales, sociales o políticos. Frente a estos cambios, el Parlamento no va a ser una Institución neutra. Forzosamente va a ser afectado por un proceso que transforma radicalmente las relaciones de poder a las que el Parlamento responde. Para resolver las graves divergencias que se plantean entre el modelo establecido

de organización política y el modelo real, el Parlamento, se ha dicho, puede y debe acudir a unas tecnologías que, en caso de responder a una voluntad real de cambio, facilitarán la disminución de la distancia entre teoría y praxis.

El Parlamento es una pieza esencial del sistema a la hora de explicar las relaciones políticas entre el poder y los ciudadanos. Pero junto a ella, por encima de ella, se ha situado históricamente el reconocimiento de unos derechos y libertades que han representado el estatus de los ciudadanos frente al poder. Tampoco las nuevas tecnologías van a ser neutrales para con estos derechos. Los mismos también van a verse afectados, y en muy buena medida, por la emergencia de las citadas tecnologías. La libertad de expresión, el derecho a la intimidad y al honor, el derecho de asociación, el derecho de propiedad, el derecho a la recepción de información, la libertad de creación, entre otros, van a ser derechos que, de una u otra manera, van a ver alterados sus presupuestos tradicionales. Junto a ellos, cabe pensar que tanto del desarrollo de las tecnologías de la información, como de la biogenética o del proceso de globalización, se derivará el nacimiento de nuevos derechos y libertades. De este modo, puede decirse que uno de los más interesantes retos que puede afrontar el iuspublicista es el estudio de la incidencia que sobre los derechos y libertades va a tener el modelo social emergente. No es demasiado arriesgado indicar que si al Estado liberal correspondieron unas determinadas declaraciones de derechos y al Estado social otras, el modelo de Estado que se avecina tendrá en un determinado modelo de carta de derechos y libertades una de sus banderas más elocuentes.

Esta referencia es necesaria para explicar cómo sobre ese nuevo modelo de derechos y libertades, el Parlamento va a tener mucho que decir. Y no sólo desde la perspectiva de su materialización jurídica. Uno de los derechos que aparece como más propicio a sufrir alteraciones en su formulación tradicional es el de participación política. En la actualidad, este derecho está construido sobre la participación en los diversos procesos electorales. Más allá, el reconocimiento se traduce en unas tan frágiles como poco operativas llamadas a instrumentos de democracia participativa y a la enunciación y proclamación formal de una serie de principios, las más de las veces huérfanos de

consecuencias prácticas. Pues bien, la integración de los ciudadanos en la política formal, siquiera sea de una manera parcial y, con ella, la legitimación de las Instituciones políticas, sólo podrá venir dada por una reelaboración de este derecho que tenga presente el conjunto de los cambios producidos en el funcionamiento de la sociedad y en las relaciones entre ésta y el Estado. Una reelaboración global del derecho de participación política que para tener virtualidad deberá estar ligado a ese nuevo diseño del modelo de relaciones entre los ciudadanos y el poder público.

Pero no es objeto de estas páginas ni el mencionado diseño global ni siquiera una consideración general del derecho de participación política. Nuestro objeto es determinar en qué medida esas premisas afectan a la institución parlamentaria. La conclusión, se avanza, se antoja relevante. Las alusiones realizadas a la renovación de la Institución no pueden quedar reducidas a la enunciación de determinados principios generales ni siquiera a la habilitación de determinados instrumentos concretos que sean expresión de ese cambio, de una nueva filosofía de participación y comunicación parlamentaria. Es preciso ir más allá. El Parlamento necesita establecer un modelo de relaciones con el exterior. Un modelo que deberá descansar, básicamente, en su consideración de foro político representativo y de lugar de encuentro en la política formalizada y la política no formalizada. A tal fin, el Parlamento debe elaborar un derecho referido a la participación e información parlamentaria. Lógicamente, se trataría de una vertiente específica del derecho a la participación política y del principio democrático del Estado. Pero, por su especial significación, debería singularizarse y elaborarse con premisas propias.

Es obvio que el reconocimiento de un derecho como el mencionado no supondría la absorción por los cauces jurídicos de todas las relaciones entre la política formalizada y la no formalizada. Buscar la renovación del Parlamento utilizando las nuevas tecnologías no significa creer que esa tecnología va a hacer posible el ideal parlamentario. Significa, tan poco pero tanto, que se orienta el Parlamento hacia un ideal renovado y que se ofrece a los ciudadanos un nuevo lenguaje para sus relaciones con el poder público.

Bajo el paraguas global de la filosofía de la permeabilidad, enunciada en páginas anteriores, dos serán los ejes concretos que deberán servir a la construcción de un derecho como el mencionado. Por una parte, el de la participación en la acción política a través de las Cámaras representativas. Por otra, el derecho tanto a recibir una información política determinada como a poder comunicar eficazmente con los actores políticos. El derecho que se elabore debe buscar responder lo más fielmente posible a la reversibilidad que en las relaciones entre Parlamento y sociedad plantea Internet, a la porosidad que ha de caracterizar las nuevas relaciones entre gobernantes y gobernados y a la relativización de los espacios físicos que es connatural a una sociedad dominada por un fenómeno como la red. Hay que hacer real el Parlamento en todos. El Parlamento son los sujetos que actúan en su interior. Pero también los ciudadanos que eligen a esos sujetos. E Internet permite hacer real estas afirmaciones más allá de la retórica.

Una buena parte de las manifestaciones concretas que podrían dar contenido al derecho que se comenta, al menos en una primera fase, han sido enunciados a lo largo de estas páginas. Por ello, no habrá lugar a insistir en procedimientos ya citados. Sí cabe, por el contrario, realizar alguna consideración particular que complete el panorama descrito y otras de carácter forzosamente generalista sobre los dos citados ejes de articulación de este derecho a la participación e información parlamentaria.

En primer lugar, cabe analizar los aspectos del mismo ligados a la información. Lo primero que debe analizarse al respecto es su finalidad. Todos los pasos que el Parlamento de en su relación con las nuevas tecnologías deben estar orientados a buscar el cumplimiento de objetivos previos. Será la única manera de tener pautas y criterios para resolver los diferentes problemas que puedan plantearse en el camino. Ello será especialmente necesario a la hora de abordar la elaboración del nuevo derecho de participación política y, en concreto, del derecho a la información parlamentaria.

Si se atiende a la naturaleza por definición política de esa información, habrá una aproximación esencial a la finalidad de este derecho. Con él debe buscarse la consolidación de una opinión pública autónoma, en cuya conformación las fuentes responden a la diversidad política y social. Puede decirse que no existe diferencia respecto a la finalidad genérica del derecho a la información. Y, desde luego, la coincidencia existe en lo que se refiere al fin último. La diferencia estriba en el plus que el Parlamento puede y debe aportar para la consecución del citado objetivo y en el hecho de que supone un ejercicio activo por parte del poder público a la hora de conformar esa opinión. Sobre los rasgos diferenciadores deberemos detenernos siquiera brevemente.

En relación con el derecho a la información libre y veraz tal y como se encuentra configurado en la actualidad, el derecho a la información parlamentaria implica una diferencia fundamental en la naturaleza de las fuentes. Por una parte, se trataría de poner a disposición de la opinión pública toda la información generada por una institución parlamentaria. Y en esa totalidad debería incluirse no sólo la que hace referencia al parecer final de la Cámara como Institución sino, también, a la de los distintos grupos que han contribuido a la decisión final. De esta manera, por ejemplo, no sólo se debería tener acceso al Plan forestal finalmente aprobado sino, también, a todos los pareceres de los Grupos Parlamentarios al respecto⁷⁶. El Parlamento sería el gran portal de la información política. Es cierto que en la actualidad esa información puede ser disponible. Pero lo es de manera fragmentaria cuando no caótica y no ordenada a la consecución de un fin que no sea la legítima publicidad de partido. Unificando y ordenando esa información en sede parlamentaria se daría un paso no sólo organizativo sino de gran relevancia cualitativa.

Esta organización global y plural de la información política sería un evidente enriquecimiento de las fuentes informativas de los ciudadanos. Un enriquecimiento que serviría a diversos fines pero con la característica común de servir a la profundización democrática, al desarrollo de la participación

⁷⁶ .- Evidentemente, los Grupos Parlamentarios son libres de reducir la información que aporta a la propia opinión del Grupo o de incluir en la misma la de otros colectivos o personalidades que puedan considerar de interés al respecto.

política, a la potenciación de la conciencia ciudadana.

El éxito en la función descrita requiere de un ejercicio activo en relación con la información por parte de un poder público, en este caso el Parlamento. Ello nada tiene que ver con antiguas prácticas intervencionistas sobre la información. Al revés. En un mundo en el que la concentración de medios es un fenómeno imparable y en el que, natural y legítimamente, la actuación de esos medios responde cada vez más a criterios mercantiles, parece preciso asegurar canales de información plural. Allí surge el deber de una institución como el Parlamento en relación con la conformación de la opinión pública. El deber de asegurar a la sociedad un acceso rápido, fiable y sencillo a la información y opinión política no sólo institucionalizada sino también de las partes.

La acción positiva del Parlamento deberá ir más allá de formular declaraciones genéricas o de determinadas formas de organización interna del trabajo. Si se elabora un derecho subjetivo a la información parlamentaria, se deberá, asimismo, determinar el contenido concreto de las acciones que esos ciudadanos pueden realizar para materializar el derecho. Así, deberán fijarse con exactitud su contenido y eventuales límites. Esta es la diferencia fundamental entre la consideración de la información del Parlamento a la ciudadanía como un mero principio de relaciones o hablar de un derecho. No es posible en estas páginas detenerse a examinar el posible alcance de ese derecho. Pero no parece extraño al mismo la declaración de accesibilidad de la documentación parlamentaria, la determinación de unos contenidos obligatorios para las páginas web, la creación de programas de singularización de la información o la obligatoriedad de mostrar de manera claramente contrastada las distintas posiciones políticas sobre cuestiones a examen.

En relación con la accesibilidad a la documentación parlamentaria, es obligado un breve comentario. Como parece lógico, esta declaración de accesibilidad general estará condicionada previamente por la naturaleza de la documentación. En este sentido, parece preciso que las Cámaras inicien un debate sobre los distintos grados de publicidad al que puede ser sometida la

muy diversa información y documentación parlamentaria. Por otra parte, cabe pensar en una determinación de mínimos generalizados, mínimos que integrarían el contenido esencial del derecho y que serían ampliables por cada Cámara en virtud de criterios adoptados en función de su autonomía.

Si bien no es lugar para desarrollar la cuestión, no puede obviarse la problemática relación entre información y conocimiento. El Parlamento puede facilitar la información. Pero lo que de verdad contribuiría al desarrollo de una opinión pública autónoma es que la capacidad de acceso a la información fuese paralela a la capacidad para convertir esa información en conocimiento. El paralelismo nunca será ideal. Pero por su transcendencia general y, específicamente, por su repercusión en el ámbito de lo público, el Parlamento no puede ser ajeno a esa capacidad para hacer de la información conocimiento, capacidad clave del poder en la nueva sociedad-red. Por ello, además de estar obligado a definir una política pública orientada a generalizar y facilitar esa capacidad, el Parlamento deberá buscar instrumentos concretos que la faciliten en el ámbito que le es propio y en relación con la información que le corresponde suministrar.

Con todo, lo que otorga al derecho descrito verdadera relevancia, es el hecho de que en virtud del mismo los ciudadanos tendrían acceso directo a una información completa, sin intermediarios ni recortes. Éste es un hecho de extraordinaria importancia. Gracias a Internet es posible facilitar un volumen de información desconocido hasta la fecha. Aquél que lo desee no tendrá que contentarse con una información aproximada, por muy bienintencionados que hayan sido los criterios con los que se haya elaborado sino que puede acudir directamente y en su totalidad al documento base. Ello no obsta para que siga siendo necesario el papel de interpretación y síntesis realizado por agentes intermediarios, especialmente medios de comunicación social. Pero Internet abre a las Cámaras la posibilidad de convertirse en una fuente nueva y distinta de información. Una fuente de información de la que también beberán, desde luego, esos medios. Y la importancia de este hecho no puede soslayarse en una sociedad cada vez más dependiente del flujo de la información. El Parlamento tiene la oportunidad de convertirse en un referente necesario y

preciso para la información política. Necesidad que no es nueva pero para la que nunca como ahora ha tenido medios para responder adecuadamente.

Junto al derecho a la información, el nuevo derecho de participación política estaría conformado por una serie de medidas que articularan la posibilidad de los ciudadanos de participar en la vida parlamentaria. Cuando se estudió el principio de participación como principio inspirador del nuevo Parlamento, se aludió a una serie de instrumentos que podrían articularlo y hacerlo realidad. Preguntas de iniciativa ciudadana, foros, derecho de petición, participación en los procedimientos legislativos e iniciativa legislativa popular asoman como posible contenido inicial de este derecho. Al lado de ellos, cabría pensar en otros procedimientos. Sin embargo, junto a la reivindicación de su necesidad, es también preciso realizar una llamada a la prudencia. Es importante comenzar el camino. Pero hay que hacerlo con seguridad, sabiendo que va a ser posible superar las distintas etapas fijadas. En este sentido, sólo debe asumirse aquello que se estime puede cumplirse. Levantar expectativas y luego defraudarlas es lo peor que puede suceder. Por ello, es comprensible un ritmo pausado, incluso prudente. Lo que es necesario es iniciar el camino pensando, eso sí, en metas más ambiciosas.

La diferencia entre información y conocimiento no es ajena tampoco al derecho de participación. Por el contrario, es un elemento decisivo⁷⁷. Es la diferencia que inclina la balanza decisivamente en favor de técnicas estrictamente participativas y es una diferencia que puede tener en cuenta la Cámara a la hora de establecer programas singularizados de información. Programas que no excluirían una difusión general de la información pero que buscarían con especial interés la participación de aquellas personalidades o colectivos a los que se adjudique un conocimiento que puede ser de especial interés para el desarrollo de los trabajos parlamentarios.

⁷⁷ .- En un tiempo anterior al del actual desarrollo de las nuevas tecnologías, y en relación con las diferencias entre las técnicas refrendarias y las de democracia representativa, G. Sartori, estableció con elocuencia esta diferencia: *Quien decide por sí mismo –no para sí mismo, se entiende sino para todos- debe saber sobre qué decide, y debe también controlar el problema sobre el que decide... Sobre todo, hasta ahora hemos pasado por encima la diferencia, la enorme diferencia, que existe entre información y conocimiento. La distinción no es esencial cuando se refiere a un electorado elector, pero se hace crucial cuando se refiere a un censo que toma decisiones*” (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., p. 174).

En cualquier caso, el contenido del derecho debe ser formulado atendiendo a una reflexión general, en íntima conexión con el contenido del derecho a la información y regido por los principios de realismo y cautela que se han señalado. No se trata de elaborar desde el principio el modelo ideal. Además, no puede desconocerse que el desarrollo de las nuevas tecnologías se encuentra en una fase embrionaria. Es fácil predecir que en un futuro no muy lejano serán mucho mayores las opciones que se ofrezcan al desarrollo del derecho enunciado. Por ello, hay que tener un cauce para las nuevas posibilidades y necesidades. Y ese cauce ha de ser un derecho subjetivo que sea espejo de las nuevas relaciones entre ciudadanos y política.

Para Asensi Sabater, el Parlamento, como órgano, sería un conjunto de normas. Las que guían la conducta de sus miembros; las que confieren poderes; y, finalmente, las que establecen las condiciones de posibilidad para su actividad⁷⁸. Pues bien, la elaboración del derecho a la información y participación ciudadana en el Parlamento sería la máxima expresión normativa del nuevo modelo parlamentario. De hecho, supondría una notable novedad al dar carta de naturaleza a las relaciones de derecho entre el Parlamento y la sociedad, relaciones hasta ahora siempre limitadas a supuestos muy concretos. Con la elaboración de este derecho alcanzaría toda su virtualidad la idea de que el nuevo Parlamento no se circunscribe a una sede física determinada sino que se extiende allí donde hay un ciudadano. El nuevo derecho de participación parlamentaria formaría un cuarto y novedoso conjunto de normas parlamentarias.

Un conjunto de normas que no sólo tendrían importancia por lo que supondrían en si mismas consideradas sino, también, por su capacidad para contaminar el resto de normas. Cabe pensar que la formulación y ejercicio de un derecho como el comentado debería afectar a todos los presupuestos de la Institución tal y como ahora se entienden. La importancia de la puerta que se abriría es demasiado grande como para pensar que el funcionar tradicional de partidos y los propios hábitos parlamentarios no se verían afectados. Se dirá, y no sin

⁷⁸ .- Al respecto véase, J. ASENSI SABATER, *El futuro de las funciones del Parlamento*, ob. cit., p. 18.

razón, que precisamente esa posibilidad de contaminación puede ser uno de los mayores obstáculos para la elaboración del citado derecho. Pero, frente a las naturales reticencias que se puedan levantar, hay que insistir en que más que de una elección libre se trata de una imposición. Porque la alternativa no será contaminante. Será, simplemente, destructiva.

Desde el enunciado y desarrollo de ese derecho, el Parlamento deberá vincularse activamente a la formulación de un nuevo concepto de ciudadanía. Un concepto que no sólo habrá de atender al nuevo marco de relaciones sociales y políticas en el interior de las fronteras nacionales sino que deberá tener presente la nueva realidad global. Para ello, el Parlamento no podrá responder aisladamente. Deberá utilizar la telaraña parlamentaria y hacer real la globalidad parlamentaria. El nuevo concepto de ciudadanía debería ser bandera política. El futuro de la política pasa también por saber prender en la sociedad nuevas ilusiones. El político y, con él, el Parlamento, debe intentar motivar, seducir y convencer a los ciudadanos. Para hacerlo, la nueva realidad social y política le ofrece una excelente oportunidad. Una oportunidad que, simultáneamente, es un gran riesgo. Porque si bien la desaparición de alguna de las formas políticas tradicionales y su sustitución por otras más acordes con las nuevas exigencias sociales y más capaces de adaptarse a una realidad continuamente mutante no sólo no tiene porque ser negativa sino que puede ser positiva, el modelo de poder emergente hace peligrar también la existencia y eficacia de instituciones, como el Parlamento, esencialmente ligadas a los valores que conforman el orden democrático. Y lo hace peligrar porque los mismos factores que dan al orden político una excelente oportunidad de acomodarse a nuevas exigencias y paliar defectos antiguos, se convertirán en un poderoso enemigo si la oportunidad no se aprovecha.

Se trata de una cuestión de especial importancia. Puede que el Parlamento y la democracia representativa sean instituciones insuficientes para responder a un mundo como el que se avecina en un futuro que ya no lo es tanto. Pero de momento no hay alternativa realista que posibilite el cumplimiento de los fines que se les adjudica. Por ello, el fortalecimiento del Parlamento y, con él, de la democracia representativa, no sólo interesa a los agentes políticos y a caducos

románticos de un Parlamento de maza y peluca. Es el orden de valores que ha hecho posible un desarrollo social, político, económico y tecnológico como el que disfrutamos el que necesita de ese fortalecimiento. Es nuestra concepción de la libertad y de la democracia. Una idea de libertad y democracia que no será esencialmente alterada por mucho que cambie el flujo de poder y se incremente la capacidad tecnológica.

VII. UNA REFLEXIÓN QUE QUIERE SERVIR DE CONCLUSIÓN.

No es fácil disentir de aquellos que opinan que se avecina una política nueva, una política resultante del procesamiento de nuevos valores y opiniones públicas⁷⁹. Podría discreparse de cuestiones accesorias, introducirse matices, pero lo esencial de una afirmación como la antedicha parece de obligada aceptación. Es el núcleo de la política, del poder, de las relaciones que entre ese poder y los ciudadanos se establecen, de los valores que informan, aquello que se encuentra sometido a un severo e imprevisible juicio de revisión. Desconocemos, sí, cargos y pruebas. Tenemos indicios y pautas. En todo caso, suficiente para adquirir conciencia de que el proceso se ha abierto. Y es esta certidumbre la que hace imposible la parálisis, la satisfacción en la mirada rutinaria y en conquistas que hace tiempo que quedaron añejas. Para quien piense que en un proceso como el descrito el Parlamento es pieza de cargo y necesaria, alzar la mirada y enfrentar la Institución a la nueva realidad emergente es mas que necesidad, obligación.

Se trata de una nueva era. Ya no se trata de luchar contra el dominio de la naturaleza o de felicitarse por el dominio de la cultura. Se trata de generar una nueva cultura sobre cultura. Una era en el que la información es el elemento clave de la organización social y los flujos de imágenes e imágenes el elemento esencial de la estructura social⁸⁰. En este nuevo marco, la tarea consiste en encontrar el lugar del Parlamento, de esa añeja Institución que nació para

⁷⁹.- Al respecto, véase, M. CASTELLS, *La era de la información. La sociedad red*, Vol. I, ob. cit., p. 551

⁸⁰.- Sobre este punto, M. CASTELLS, *La era de la información. La sociedad red*, Vol. I, ob. cit., pp. 557-558.

servir a unos fines que de momento nadie cuestiona. Ni siquiera aquellos que más lúcidamente han descrito los factores de cambio.

Es en este ejercicio en el que se produce el encuentro con Internet. La historia vuelve a mostrarse señora de paradojas. El instrumento protagonista de los cambios revolucionarios que nos obligan a levantar la vista de nuestro cómodo caminar es el amigo que puede ayudarnos a encontrar una nueva ruta, a salvar el juicio con una amable advertencia.

Simplificando al extremo la noción sociológica descrita, diríase que el Parlamento tiene la responsabilidad de, desde su cultura y en gran medida conservando los valores que la conforman, generar una nueva cultura. Una nueva cultura no circunscrita a hábitos y costumbres de la institución. Una nueva cultura que afecte al poder, a su ejercicio y a su control. Una cultura que se encuentre adaptada a la realidad emergente. Adaptada a sus exigencias y a sus necesidades. Porque distintas serán las demandas y distintos serán los problemas a los que hacer frente. La responsabilidad del Parlamento como expresión plural del poder público será grande en esta cuestión⁸¹. El Parlamento no puede permitir que esa nueva cultura sea elaborada por agentes externos, ni siquiera que sea elaborada meramente a impulso de acontecimientos extraños a la Institución. La importancia de la cuestión sometida a debate exige que el Parlamento, como representante de la pluralidad y del ser público, tome la iniciativa y dirija el proceso. Y que lo haga desde una reflexión previa, desde objetivos previamente fijados y con los medios que se considere adecuados. Ello no significa desconocer que siempre habrá influencias externas y que en ocasiones éstas serán de gran importancia. Ello significa que, en cualquier caso, el Parlamento debe tener una política y un objetivo al que acomodar y con el que conciliar todos los posibles sucesos y opiniones.

⁸¹ .- Si bien no es posible desarrollar más detenidamente esta idea en el presente trabajo, sí es preciso advertir que las reflexiones realizadas sobre la relación del Parlamento con las nuevas tecnologías en el marco del modelo social emergente, se considera que son generalizables, en su esencia, a todo el poder público. El protagonismo que se otorga al Parlamento en la tarea de reconstrucción de las relaciones entre el poder y la ciudadanía tiene su fundamento en la pluralidad innata a la Institución. Una pluralidad que haría fácilmente generalizable las líneas maestras del modelo adoptado a las restantes instituciones políticas.

Lo antedicho podría resumirse diciendo que es preciso construir un modelo parlamentario que de respuesta a las nuevas necesidades políticas. Una necesidades tan diferentes que hacen casi obligado hablar de una nueva política. Una transformación de la política que tendrá su razón de ser en las nuevas relaciones que la sociedad impone al poder. Porque las transformaciones tecnológicas y, especialmente, Internet, que, no se olvide, se encuentra sólo en sus inicios, ponen de manifiesto, sin posibilidad de velo alguno, los graves peligros de seguir manteniendo un modelo parlamentario que hace tiempo que pertenece al ayer⁸². El Parlamento, y con él los valores que representa, ve depender su futuro de su capacidad para utilizar las innovaciones tecnológicas y, singularmente, Internet en su propio beneficio.

Desde la búsqueda del nuevo modelo, el Parlamento debe utilizar Internet para romper o, al menos, paliar significativamente, la actual superposición entre Gobierno y Parlamento. El Parlamento debe ser antes sociedad que gobierno y hoy es gobierno y, sólo en pequeña medida, sociedad. Alcanzar este objetivo no supone destruir las premisas del modo parlamentario de gobierno. Sí puede suponer asegurar un funcionamiento más equilibrado de las instituciones políticas y garantizar un mayor y más efectivo control del poder público. Ninguno de estos objetivos es incompatible por naturaleza con la necesaria estabilidad y fortaleza que en la sociedad contemporánea son requisitos de un buen gobierno.

⁸² .- No me resisto en este punto a dar la palabra, una vez más al Profesor Sartori: *¿Adónde va entonces, el Parlamento? El Parlamento es indispensable si se desea un régimen democrático. Pero si queremos que la Institución resista la prueba y sea vital, es necesario advertir de lo que hay de anacrónico en nuestro modo de concebir los Parlamentos actuales a la luz de principios y criterios de ayer; cuán peligrosos y contraproducentes son los desarrollos degenerativos del tipo “gobernar legislando”, cuán urgente es aliviar a la Institución de la sobrecarga de trabajo superfluo o mal planteado que la entorpece, redefiniendo radicalmente el control legislativo y restituyendo el sobrante al control político; y finalmente lo vital que es el no permitir que el rol de parlamentario se deforme en una asunción del rol ministerial, y por lo tanto poner un freno a la masacre de los ministros. No se trata en la mayoría de los casos de situaciones que requieran la intervención del cirujano. Se trata sobre todo de instaurar una praxis conforme a una toma de conciencia más prevenida y puesta al día”* (G. SARTORI, *Elementos de teoría política*, ob. cit., pp. 203-204).

El dibujo de Parlamento que emerge es el de un Parlamento más difuso, más insertado en la sociedad que en el Estado. Una institución que responde fundamentalmente a la necesidad de dar respuesta a la idea de control y representatividad del poder en una sociedad en la que el Estado se muestra, simultáneamente, cada día, más y menos poderoso. Desde estas consideraciones, ideas como la de centralidad parlamentaria necesitan de una redefinición. El juego del Parlamento no lo será sólo en relación con la política formalizada. Su posición en el reparto de poderes no vendrá dada sólo por su relación con los otros poderes constituidos. En la definición del nuevo modelo parlamentario tendrá un peso necesariamente significativo la relación que el Parlamento haya conseguido establecer con la política no formalizada, con las demandas sociales, con un flujo ciudadano que no se limita ni puede limitar a los necesarios pero insuficientes procesos electorales.

La elaboración de un nuevo derecho a la información y participación parlamentaria, heredero directo del derecho a la participación política y del principio democrático será la cara más visible de la transformación que se avecina. Un derecho que, a su vez, será la expresión máxima de la necesaria normativización de ese proceso. El Parlamento deberá adaptar al mismo sus estructuras y, con ellas, su derecho, el conjunto de normas que hoy lo rigen y que necesariamente se verán afectadas por el establecimiento de vínculos, relaciones y obligaciones hasta ahora desconocidos entre el Parlamento y la sociedad. Junto a la necesaria consideración de elementos propios de la teoría política, sociología e, incluso, tecnológicos, sigue siendo imprescindible reivindicar un enfoque jurídico del cambio. Un enfoque permita al ordenamiento seguir cumpliendo su función de asegurar derechos a las minorías y procedimientos a las mayorías para garantizar la adopción de las decisiones por las mismas.

Alguna reflexión adicional se impone como necesaria en el momento de cerrar estas páginas. El proceso que se abre debe ser guiado desde la conciencia y con claridad respecto a objetivos y medios. Sin embargo, debe imponerse una metodología flexible que permita adaptar el itinerario trazado a los diferentes accidentes que, necesariamente, surgirán en el camino. Todo el proceder debe

estar presidido por esta idea de flexibilidad. Sólo así podrá pensarse en una línea recta y no en un continuo ir y venir. La imprevisibilidad domina en gran medida el paisaje y hace imposible el trazado de rutas definitivas. Las alternativas y variantes pueden, y de hecho lo harán, surgir a cada momento y en cualquier lugar. Es preciso tenerlo presente.

Las páginas escritas describen, antes que nada, una convicción. La de que el modelo parlamentario vigente, caduco desde hace tiempo, tiene en los profundos cambios derivados de las rápidas transformaciones de los últimos años una prueba insalvable. Insalvable si no procede con valentía a enfrentarse a sus insuficiencias y a buscar la manera de solucionarlas o, al menos, paliarlas. En esa tarea, se piensa asimismo, las nuevas tecnologías, y con singular intensidad Internet, pueden ser de especial ayuda, ya que pueden contribuir decisivamente a tender los puentes necesarios entre el Parlamento y la sociedad como para hacer del Parlamento también una Institución eficaz en el nuevo modelo de relaciones sociales y políticas. Ahora bien, no se trata de una fe ciega. No se desconoce que la técnica por si misma no es solución. La solución esta en los hombres. Son los hombres los que ayudados por la técnica pueden modificar esa situación. Y, desde esta perspectiva, se considera necesario hacer una llamada contra falsos optimismos. No hay ninguna piedra filosofal. No hay magia que todo lo solucione. Levantar una bandera como ésta puede ser el primero de los peligros.

Es la circunstancia de que el suceder de los hechos obligue a pensar lo único que alimenta el optimismo. La convicción en la necesidad del Parlamento, en la inexistencia de alternativas viables frente al mismo y en una vigencia cada día mayor de los valores que lo sustentan, son el auténtico fuego que puede alimentar el optimismo de cualquiera que se identifique con el Parlamento.