

# El Parlamento en tiempos críticos

JOSÉ TUDELA ARANDA

Letrado de las Cortes de Aragón.

Profesor Titular (A) de Derecho Constitucional

## Resumen

La tradicional crisis del parlamento tiene hoy unas características propias. Por una parte, la democracia se encuentra sometida a tensiones crecientes. Por otra, el orden social que refleja el parlamento cambia de forma acelerada. En consecuencia, es preciso volver a pensar el parlamento, incorporando en el análisis elementos que hasta ahora se han ignorado o minusvalorado. Hay que ser conscientes de la importancia de las dificultades que atraviesa la institución. Porque ya no es posible hablar sólo de crisis del parlamento ni siquiera de crisis de la democracia. Nuestro tiempo es, etimológicamente, crítico.

**Palabras clave:** Parlamento, crisis, fragmentación, reconstrucción, globalización.

## Resum

La tradicional crisi del parlament té avui unes característiques pròpies. d'una banda, la democràcia es troba sotmesa a tensions creixents. d'una altra, l'ordre social que reflecteix el parlament canvia de forma accelerada. En conseqüència, cal repensar el parlament, incorporant en l'anàlisi elements que fins ara s'han ignorat o menystingut. Cal ser conscients de la importància de les dificultats que travessa la institució. Perquè ja no és possible parlar només de crisi de parlament ni tan sols de crisi de la democràcia. El nostre temps és, etimològicament, crític.

**Paraules clau:** Parlament, crisi, fragmentació, reconstrucció, globalització.

## **Abstract**

Today's traditional Parliament's crisis has its own characteristics. On the one hand, democracy is under increasing tension. On the other hand, the social order that Parliament reflects changes rapidly. Consequently, Parliament needs to rethink, incorporating into the analysis elements that have so far been ignored or undervalued. We must be aware of the importance of the difficulties that the Institution is going through. Because it is no longer possible to speak only of Parliament crisis or even of democracy crisis. Our time is, etymologically, critical.

**Key Words:** Parliament, crisis, fragmentation, reconstruction, globalization.

## **Sumario**

- I. A modo de presentación.
- II. Tradición e inercia. Una purga inevitable.
- III. El Parlamento en tiempos de fragmentación política.  
Un falso protagonismo.
- IV. Fundamentos tradicionales para la reconstrucción del Parlamento.
- V. Una visión diferente de la participación.
- VI. El significado contemporáneo de la publicidad, transparencia y derecho de acceso a la información.
- VII. Legitimidad por eficacia.
- VIII. El Parlamento en la globalización.
- IX. ...El Parlamento en cuarentena. El Parlamento como foro.
- X. Reflexión final. Un Parlamento para un tiempo crítico.
- XI. Bibliografía.

## I. A modo de presentación

He titulado este trabajo El Parlamento en tiempos críticos. Me planteé estas líneas cuando nadie imaginaba que medio mundo se encontraría confinado en sus casas luchando contra un enemigo que en apenas unas semanas ha demostrado todas las debilidades de un modelo político y social que no se limitaba, como ya sospechábamos, a tener señales de fatiga. Mientras escribo, se cruzan mensajes que nos avisan que en el después todo será diferente. Nada podrá ser igual después de la pandemia provocada por el Covid19. Nada. Desde luego, cambiará la política. Y, por supuesto, también el Parlamento se verá afectado. Súbitamente, la vieja retórica sobre las crisis cobra toda su actualidad. Creo que en esta ocasión se verá con absoluta claridad la disyuntiva entre catástrofe y oportunidad. El modelo político y social que representa Occidente podrá acercarse peligrosamente a la quiebra o, por el contrario, encontrarse con la oportunidad que necesitaba para adquirir el impulso para reinventarse. Lo único que debería quedar claro desde ahora mismo es que ello no dependerá de la coyuntura o de los Dioses del azar. Sin negar la influencia del capricho de sus dados, serán los hombres los que en última instancia inclinen la balanza en uno u otro sentido. Y es imprescindible que desde el primer momento se sea consciente tanto de la gravedad de lo que se encuentra en juego como del papel que toca desempeñar.

En todo caso, sin pandemia, posiblemente, el título habría sido el mismo. El Parlamento en tiempos críticos. Quizá hubiese temido caer en la exageración, algo que ahora, desgraciadamente, no me sucede. Pero el efectismo también puede ser útil y me parece un título elocuente para llamar la atención sobre el núcleo del problema. En síntesis, la inadecuación de las formas vigentes de los actuales modelos democráticos y, en general, de gobernanza, para hacer frente a los retos de la sociedad emergente en paralelo a la revolución científica y tecnológica. Más en concreto, se trata de denunciar las crecientes dificultades para conciliar la necesaria eficacia en la respuesta a las cada vez más abundantes y complejas demandas sociales con los

valores que sustentan nuestro sistema. Ni que decir tiene que la presente crisis socio sanitaria hace aún más gráfico ese reto. Hace tiempo que he defendido que esta es la razón nuclear de aquello que cada vez más definen como crisis de la democracia,<sup>1</sup> ya sin adjetivo alguno. Junto a ello, en un terreno más cercano, hace tiempo que es evidente que el Parlamento como institución representativa se encuentra en crisis.<sup>2</sup> Las razones son varias. Algunas, tienen una última conexión con el anacronismo institucional denunciado en las líneas precedentes. Otras, por el contrario, tienen causas muy concretas y cercanas, muchas de ellas, solucionables. En todo caso, el conjunto ha tenido un efecto demoledor sobre la confianza de los ciudadanos en la Institución parlamentaria. Confianza y representatividad son el binomio que soporta la legitimidad de un sistema político.<sup>3</sup> Por supuesto, exigen de las condiciones que son identidad de un sistema democrático. Sustantivamente, respeto de los derechos fundamentales, y muy en particular de la libertad de prensa; garantía del Estado de derecho, con especial deferencia por la independencia del Poder Judicial; garantía de procesos electorales realmente competitivos y libres. Pero, y ello se olvida en ocasiones, la existencia de estos presupuestos no asegura la confianza y representatividad del sistema. Son condición pero no garantía. Sirva ello para avanzar que el resurgir del Parlamento dependerá no sólo de lo que desde la Institución se sea capaz de realizar para renovar su quehacer, sino, también, del conjunto del sistema político.

Como colofón a estas líneas preliminares, querría reiterar una idea que he desarrollado en trabajos precedentes. La respuesta a las primeras señales de crisis del modelo, en paralelo al desarrollo de la crisis económica iniciada en 2008 y a la emergencia y consolidación del movimiento de los indignados, fue poner el foco de atención

---

1 Tudela, 2017.

2 Como señaló Manzella, el Parlamento está en crisis desde que nació como institución moderna (Manzella, 1989: 361).

3 Sobre el rol de la confianza en la democracia, vid. Innerarity, 2019: 37-39.

en la necesidad de reforzar la participación. Se trataba de una crisis de la democracia representativa y era preciso reforzar su legitimidad incrementando la presencia de las instituciones de democracia directa y, en general, fortaleciendo la participación política.<sup>4</sup> En esos momentos, la mirada apenas se dirigió hacia el interior de los Parlamentos, no se preguntó por la calidad de la representación. El transcurso del tiempo ha puesto en evidencia que ni el fortalecimiento de los distintos instrumentos de participación es panacea alguna y que la representación política sigue siendo la única forma de construir un modelo político... democrático. Hoy, el reto ya no es suplir presuntos déficits de participación. El reto es garantizar la vigencia de la democracia como sistema político.<sup>5</sup> Y ello pasa, fundamentalmente, por dos cosas. Por un lado, saber trasladar al nuevo modelo social la necesidad y transcendencia de los valores que sustentan la democracia. Por otro, por lograr, mediante las modificaciones que sean precisas, que los sistemas democráticos sean capaces de responder con eficacia y eficiencia a los retos planteados. Es decir, legitimidad. Nada nuevo. La democracia ha de recuperar entre los ciudadanos una confianza que, no debería ignorarse, se diluye.

Es en ese marco en el que hay que plantear la renovación del Parlamento. Como institución central para la necesaria recuperación de la legitimidad por la democracia. Lógicamente, dadas sus características, se puede pensar que su territorio se acerca más a los valores que a la eficacia. Pero, como explicaré, el Parlamento tampoco puede escapar al desafío que la eficacia representa para cualquier institución contemporánea. Los ciudadanos han de ver utilidad en lo que representa. Una utilidad, sin duda, que en el ideal confluye en la garantía de unos valores que todos asumen como irrenunciables.

Finalizo estas líneas preliminares con una breve indicación metodológica. Voy a plantear un número de temas relativamente amplio. La consecuencia será que no podrán ser tratados con la profundidad

---

4 Gutiérrez, 2013.

5 Levitsky y Ziblatt, 2018: 237-268.

debida. La alternativa era concentrarme en los dos o tres que pudiera considerar más relevantes. He optado por la primera opción porque considero que es más interesante diseñar el mapa. Tiempo habrá para profundizar. Además, hay trabajos que ya lo han hecho. Me interesa cada una de esas cuestiones. Pero me interesa más la visión de conjunto que depara su suma. Por lo demás, hay que ser consciente de que se trata de una relación abierta. Hoy, se podrían añadir nuevas cuestiones y es seguro que en poco tiempo se tendrán que sumar otras e importantes.

## **II. Tradición e inercia. Una purga inevitable**

El desenvolvimiento histórico del Parlamento está marcado por la tradición. Desde luego, ello, en si mismo, no es un rasgo que la singularice. Cualquier institución, pública o privada, es deudora de una tradición y se vincula a ella con mayor o menor intensidad. Es precisamente esa escala lo que distingue al Parlamento en su relación con la tradición. El Parlamento contemporáneo guarda muchos de los hábitos de la Institución histórica. La tradición fermentó en una cultura que impregna las formas, los procedimientos y la propia manera de relacionarse con la sociedad. El Parlamento nace como una institución necesariamente solemne y ritual. Por lo que representa, por las funciones que tiene asignadas. También por el espíritu de élite que envolvía a la clase dirigente que se sentaba en sus escaños y que hacía natural marcar ciertas distancias. Si bien con indudables cambios, buena parte de esa cultura ha permanecido inalterada. En las formas, pero, sobre todo, en el fondo, en las funciones, procedimientos e instrumentos inherentes al trabajo parlamentario. En mi parecer, se ha errado en los cambios. Se han purgado elementos de la cultura parlamentaria clásica que, con los necesarios matices, deberían ser preservados y no se han alterado otros cuya modificación resulta esencial no ya para una auténtica transformación de la Institución sino tan sólo para un intento de acomodo al nuevo modelo social emergente.

Como he indicado, se puede alegar que el Parlamento de hoy es muy distinto al de hace tan sólo veinte años. Las estructuras parlamentarias han incorporado plenamente el universo tecnológico, incluyendo los nuevos instrumentos de comunicación; es un Parlamento mucho más transparente y accesible a los ciudadanos; las formas y estética se han hecho menos rígidas y solemnes...<sup>6</sup> La enumeración podría seguir con otras mutaciones significativas. Es cierto. El Parlamento ha realizado esfuerzos notables de modernización. No discuto este presupuesto. Tengo más dudas sobre la profundidad y alcance de esos cambios. Me queda la sensación de que han afectado más a la superficie que al fondo, que en demasiadas ocasiones han sido cambios más aparentes que reales. Además, los cambios posiblemente más notables, los derivados de la incorporación del nuevo arsenal tecnológico al trabajo parlamentario, no pueden considerarse, en sentido estricto, cambios en el Parlamento.<sup>7</sup> Sí lo pueden ser algunas de sus consecuencias, como el fortalecimiento de la comunicación y publicidad de la actividad parlamentaria. Pero, en todo caso, deben relacionarse con un cambio estructural de la sociedad, cuando lo que debe pensarse y analizarse es el territorio de los cambios en la estricta tradición parlamentaria.

Creo que es en este extremo donde se pueden observar con más claridad las profundas resistencias de la Institución parlamentaria al cambio. Si se observa el ordenamiento de cualquiera de las diecinueve Cámaras que existen en nuestro País, se concluirá que las funciones, procedimientos e instrumentos son los mismos con los que comenzaron su andadura a principios de los años ochenta del Siglo pasado. En mi opinión, esta constatación es suficiente para advertir de que algo se ha hecho mal, aunque sea por omisión. No es razonable que el procedimiento legislativo siga respondiendo prácticamente punto por punto a lo contemplado

---

<sup>6</sup> Una evolución que merece calificarse como positiva (Astarloa, 2017: 91-96).

<sup>7</sup> Hasta inicios del 2019, la tecnología había introducido muy importantes cambios en el quehacer cotidiano de la Institución, en paralelo a lo que había sucedido en la práctica totalidad de organizaciones. Aunque es pronto para aventurarse, se intuye que la crisis sanitaria sufrida por casi todos los Estados en los inicios del 2020, puede suponer una visión diferente de la relación entre la tecnología y el Parlamento.

en 1980, cuando las transformaciones sociales y tecnológicas afectan radicalmente no ya a la elaboración de la ley sino a su propia consideración como fuente del Derecho y expresión del poder político de realización de políticas públicas. No es razonable no se hayan incorporado nuevos y más eficaces instrumentos de control que hubiesen podido reforzar muy significativamente el papel del Parlamento en la función que hoy es su seña de identidad.<sup>8</sup> Mientras, los procedimientos clásicos languidecen por una clara inadecuación con la estructura comunicacional de la nueva sociedad y cada semana los Plenos y Comisiones de cada Parlamento se llenan de iniciativas que en muchas ocasiones apenas sirven para rellenar la agenda de deberes de un Diputado o Grupo Parlamentario. Todo ello agravado por un comportamiento antiguo de unos Grupos que priman la cantidad sobre la cualidad como casi de forma dramática se pone de evidencia en una figura tan inane cuando se multiplica hasta el absurdo, como es la proposición no de ley. La relación podría y debería continuar. El ejercicio de la función presupuestaria o la ordenación de los debates son otros ejemplos lacerantes de esta incapacidad de modificar la herencia y hacer el necesario ejercicio de innovación. Son, creo, ejemplos suficientes de cómo, en lo esencial, el Parlamento sigue ligado a un pasado realmente anacrónico.

Se han mencionado las distintas funciones parlamentarias. Las clásicas funciones parlamentarias. Legislativa, control, presupuestaria e, implícitamente, orientación política. Para ilustrar la deuda denunciada se podrían haber mencionada otras como la electiva, que también arrastran el citado lastre. Más allá, una reflexión sobre las funciones parlamentarias debe servir para denunciar una carencia global de capacidad de innovación. La cuestión es tan sencilla como esencial para determinar no ya el presente sino el futuro de la Institución ¿Por qué el Parlamento ha de seguir ejerciendo esas funciones como las ha ejercido hasta ahora? Más allá ¿No debería asumir otras? La respuesta

---

<sup>8</sup> Sobre el control la bibliografía es enorme. Hoy es premisa casi unánimemente compartida la idea de que el control se encuentra presente en la totalidad de las funciones parlamentarias (Rubio, 1993: 256). Sobre su significado en el conjunto del sistema constitucional, Aragón, 1987. Sobre la teoría y praxis del control parlamentario, véase el número 19 de Teoría y Realidad Constitucional.

excede con mucho las posibilidades de estas páginas. Avanzo que mi respuesta es inequívoca. El Parlamento debe proceder a revisar en profundidad la forma y alcance con la que ejerce las funciones que pueden denominarse clásicas y debe comenzar a reflexionar la asunción de nuevas funciones. Todo ello deberá modularse en función de las exigencias de representatividad del nuevo modelo social. Reducir las causas de la desafección política a circunstancias coyunturales es un grave error. Las causas son más profundas y exigen respuestas más ambiciosas. Sobre todo ello es preciso comenzar a reflexionar. En este punto, sorprende sobremanera la incapacidad de las propias instituciones parlamentarias para preguntarse por su futuro.

Finalmente, un breve apunte marginal. He señalado que algunos de los cambios efectivamente previstos, no han ido en la buena dirección. Me refiero a cuestiones formales. Sin duda, una relajación en las formas y en la estética parlamentaria no sólo eran inevitables sino que, también, eran necesarias. Pero algunos parecen haber confundido modernidad y relajación con, simplemente, mal gusto. Denunciar falsas retóricas, antiguas solemnidades y distancias irreales, no puede traducirse en rebajar un foro parlamentario a un feo espectáculo. Es preciso que, en cualquier caso, se transmita respeto por lo que se dilucida en sede parlamentaria. En este sentido, sería conveniente que imágenes como las que nos han deparado las últimas sesiones de investidura, precisamente las que deberían ser más solemnes, no se reiteren.<sup>9</sup>

### **III. El Parlamento en tiempos de fragmentación política. Un falso protagonismo**

Antes de adentrarse en los caminos para la reconstrucción de la Institución parlamentaria, resulta conveniente detenerse en desmentir

---

<sup>9</sup> Así, considero preciso regular la fórmula de acatamiento a la Constitución. Puede pensarse si se suprime. Pero si se mantiene, debe regularse. En ningún caso puede sostenerse que esa regulación, si hace dentro de los naturales parámetros de racionalidad, afecta a la libertad de expresión.

la premisa de que el protagonismo del Parlamento depende, básicamente, de la mayoría que sostenga al gobierno correspondiente. De acuerdo con la misma, si el gobierno se apoya en una cómoda mayoría parlamentaria, el espacio político que le queda reservado al Parlamento, será inevitablemente reducido. Por el contrario, si no dispone de esa mayoría, el Parlamento gana protagonismo político. Detrás de esta premisa, existe una lógica aparentemente implacable. Si existe la citada mayoría, el Gobierno controlará el Parlamento sirviéndose de esa mayoría. Porque la misma, lejos de ser Parlamento, será una prolongación del Gobierno. Así, quedará reducido a una minoría sin margen de actuación. Lógicamente, la situación se invertirá si el gobierno no dispone de mayoría. En ese caso, la voluntad del Parlamento debe imponerse y el gobierno, someterse a ella.

Hasta que la crisis política se tradujo electoralmente en el resultado de las elecciones de 2015, todo hacía suponer que no habría ocasión de contrastar esta hipótesis, más allá de gobiernos que, aún minoritarios, se encontraban suficientemente cerca de la mayoría absoluta para poder jugar con el apoyo de una u otra formación en la lógica de lo que se denominó, geometría variable.<sup>10</sup> Pero desde ese momento, todo cambió. Cinco años, cuatro elecciones generales, dos legislaturas fallidas, una moción de censura constructiva victoriosa, ninguna mayoría estable de gobierno.<sup>11</sup> En las Comunidades Autónomas, si bien la situación ha sido sustancialmente más estable (no se han producido legislaturas fallidas y los gobiernos han acabado con normalidad sus mandatos), también han abundado los gobiernos en minoría y, por tanto, los presuntos supuestos de protagonismo del Parlamento.

En la primavera de 2020 existen ya elementos de juicio suficientes como para contrastar si los hechos confirman la tesis anterior. Pero antes

---

<sup>10</sup> En concreto, fue el término que se acuñó durante la IX Legislatura, en la que el Grupo Parlamentario Socialista no buscó un acuerdo estable sino acuerdos coyunturales, con fuerzas diversas, según las circunstancias.

<sup>11</sup> Una situación política con múltiples reflejos en el Derecho Constitucional. Muchas de ellas se concentraron en la primera Legislatura fallida (VV. AA., 2017), aunque el tiempo ha demostrado que era posible superar aquella circunstancia

es preciso reparar en la anomalía constitucional que la sustenta. En un sistema parlamentario, por definición, el gobierno debe apoyarse en una mayoría parlamentaria estable. Si no es así, si se gobierna en minoría, se trata de un disfunción del sistema. Éste no responde a la idea de que el protagonismo del Parlamento se traduzca en que asuma la dirección política, al modo de un régimen asambleario. Sin llegar a ese extremo, creo que, de acuerdo con nuestro sistema político-constitucional, no es posible congratularse de un mayor protagonismo del Parlamento como consecuencia de una inexistente mayoría de gobierno. En todo caso, esa situación es una seria anomalía.<sup>12</sup> Mas, con todo, la experiencia ha demostrado que también en ese marco político, el protagonismo del Parlamento es reducido. La posición que debe ocupar en la dinámica política, habrá que buscarla de otra manera.

La tesis central que preside estas líneas es que con el modelo de Parlamento fragmentado y gobierno en minoría, el protagonismo real de la Institución parlamentaria no ha sido cualitativamente mayor al que tenía tradicionalmente. Una afirmación que, inmediatamente, es preciso matizar. Por supuesto, alguien puede poner encima de la mesa el hecho de que por primera vez en la historia del sistema constitucional de 1978 una moción de censura ha salido adelante. Un argumento contundente y que no minusvaloro. Pero que, sin embargo, relativizo ya que, en mi opinión, la circunstancias que la rodearon permiten decir que se ha producido una mutación de este instrumento de responsabilidad política.<sup>13</sup> Y también puede alegarse que las dificultades de los respectivos gobiernos, tanto en el Estado como en las Comunidades Autónomas, para aprobar presupuestos, han sido mucho mayores. Hasta el extremo de que bien han tenido que aceptar

---

<sup>12</sup> Sobre los riesgos de la deriva a una forma de gobierno de asamblea, Aragón, 2017: 29-31.

<sup>13</sup> En mayo de 2018, la ejecutiva del PSOE acordó presentar una moción de censura contra el Gobierno de Mariano Rajoy. El candidato propuesto, Pedro Sánchez que no ostentaba la condición de Diputado, obtuvo la confianza el Congreso. El carácter «constructivo» de la moción habría mutado en uno «destrutivo». Se dio la confianza al candidato no tanto porque este dispusiese de una mayoría alternativa como para destituir al Presidente anterior. La prueba es que el nuevo Gobierno, que ya nació anunciando provisionalidad, ni siquiera pudo aprobar un presupuesto cuando se propuso la continuidad.

numerosas modificaciones bien han tenido que seguir gobernando con presupuestos prorrogados (abril 2020, siguen vigentes los últimos presupuestos aprobados por el Gobierno de Mariano Rajoy). O, por seguir con los ejemplos, que esos gobiernos han tenido dificultades desconocidas para sacar adelante sus iniciativas legislativas teniendo que aceptar las iniciativas de control propuestas por la oposición.

Una enumeración suficientemente amplia y trascendente como para entender desmentida mi propia premisa. Después de lo relatado ¿Cómo es posible escribir que el Parlamento no ha ganado protagonismo en el modelo de gobierno en minoría? Bien, mi tesis es coherente con la aludida mutación que habría sufrido la moción de censura. Todas las circunstancias descritas, y otras que podrían citarse, no son tanto reflejo de un mayor protagonismo del Parlamento como de una auténtica perversión del sistema. Creo que no es una calificación excesiva cuando se describe un sistema político que en cinco años genera dos legislaturas fallidas; es incapaz de generar un Gobierno estable o de aprobar siquiera una sola vez un presupuesto en tiempo y forma; o que altera la función legislativa de manera tan radical y perversa como para que el número de Decretos-Leyes supere ampliamente el de leyes. No, no es que el Parlamento haya ganado protagonismo y que ahora sea una institución protagonista del sistema político. Es que ese sistema ha derivado al caos y, en muchos casos, al absurdo. Así, lo más benigno que podría decirse de ese protagonismo es que se trata de un falso protagonismo.

Voy a intentar argumentar la idoneidad del adjetivo. Falso protagonismo. Por supuesto, el Parlamento ha generado mucho más ruido que en tiempos precedentes. Más iniciativas que nunca (algo, por lo demás, lógico por el mayor número de Grupos Parlamentarios) y mayor incertidumbre, porque el resultado en muchas ocasiones ha llegado a ser desconocido hasta el último momento, incluso en votaciones importantes. Pero este protagonismo, no ha sido sólo, en mi entender, mal protagonismo. También ha sido falso. Sustento

esta afirmación en la falta de efectividad de las presuntas pruebas del mismo. Con la excepción de la moción de censura contra el Presidente Rajoy y que dio lugar a un Gobierno sustentado por una frágil minoría parlamentaria,<sup>14</sup> el resto del quehacer parlamentario no se ha traducido en auténtico protagonismo político. Los distintos gobiernos, en particular en las Comunidades Autónomas, han seguido gobernando aun sin disponer de una mayoría para aprobar el presupuesto y los instrumentos de control ordinario han seguido careciendo de efectividad. Ni los más ostentosos, como las mociones de reprobatión individual de Ministros o Consejeros o las comisiones de investigación, han tenido efectividad especial.

Con todo, es en la función legislativa donde con mayor claridad se puede apreciar ese falso protagonismo, esa sólo aparente primacía del Parlamento en los años de la crisis. Para sustentar esta afirmación, son particularmente ilustrativas las cifras de la XII Legislatura, la más larga de este periodo y que, como se sabe, tuvo dos etapas, las correspondientes, respectivamente a los gobiernos presididos por Mariano Rajoy y Pedro Sánchez. Pues bien, en este periodo, por los Gobiernos se presentaron 49 proyectos de ley y 65 Decretos-Leyes. Por parte de los distintos Grupos Parlamentarios, se presentaron hasta 333 proposiciones de ley. Sólo estas cifras resultan significativas de una grave distorsión del sistema. Pero aún resultan más elocuentes si se completan con las que depara el éxito o fracaso de estas iniciativas. Al acabar la Legislatura, se habían aprobado 21 proyectos de ley y 64 Decretos-Leyes. De las 333 proposiciones de ley, acabaron aprobándose como ley, 14 textos. Las conclusiones son relativamente sencillas. Los Grupos gastaron su energía en salvadas de artificio y el Gobierno dominó la agenda legislativa mediante la utilización masiva del Decreto-Ley.<sup>15</sup> Su particular forma de tramitación hace mucho más sencillo obtener circunstanciales mayorías parlamentarias. Por supuesto, cifras tan significativas merecen un análisis mucho más en profundidad. Demuestran una muy grave distorsión

---

<sup>14</sup> Para un análisis de la institución y examen de la presentada, vid. Duce, 2018.

<sup>15</sup> Aragón, 2016.

del modelo. En mi opinión, son uno de los reflejos más nítidos de la gravedad de la erosión sufrida por el sistema político-constitucional español como consecuencia de la irresponsabilidad de sus principales agentes. En lo que interesa a estas páginas, ilustran con suficiencia que el presunto protagonismo del Parlamento en el tiempo del gobierno en minoría, quizá lo ha sido menos.

Creo que la conclusión más relevante que puede extraerse de lo expuesto es que resulta preciso buscar el protagonismo del Parlamento de forma coherente con el funcionamiento racional del modelo parlamentario establecido en la Constitución. Y en ese modelo, los gobiernos sostenidos por una minoría alejada de la mayoría, con necesidad de arduas y complejas negociaciones para conseguir la mayoría necesaria en cada votación, son una anomalía. Una anomalía incoherente con el modelo y, por todo, necesariamente abocadas al fracaso o a producir muy negativas consecuencias. Hay que vindicar y fortalecer el Parlamento en la dinámica ordinaria del régimen parlamentario. Cumpliendo, por tanto, las funciones que le corresponden. Cumpliéndolas, eso sí, con la efectividad y eficacia necesarias.

#### **IV. Fundamentos tradicionales para la reconstrucción del Parlamento**

Las reflexiones sobre una necesaria renovación de la Institución parlamentaria son casi tan antiguas como el propio Parlamento moderno. Una verdad que no puede ocultar que en los últimos años, y al hilo de la toma de conciencia sobre la crisis de la representación política, han crecido de manera significativa los estudios sobre este particular.<sup>16</sup> El tiempo se acelera y hoy esas reflexiones deben enmarcarse necesariamente en las que se realizan sobre la salud de la democracia, sin adjetivo alguno.<sup>17</sup> En este contexto de reflexión se insertan estas

---

<sup>16</sup> Astarloa, 2017; Navarro, 2013; Greciet, 2012; García Escudero, 2015; Tudela, 2008.  
<sup>17</sup> Culminando sus reflexiones sobre estos temas, vid. Innerarity, 2020.

páginas que querrían ser una modesta contribución a la imprescindible tarea de repensar la primera de las instituciones democráticas.

Desde hace tiempo, argumento que el anacronismo general que caracteriza nuestras instituciones políticas es particularmente acusado en relación con el Parlamento. Defino ese anacronismo como la falta de adecuación entre el funcionamiento de las instituciones políticas y una sociedad profundamente transformada por la evolución científica y tecnológica. Cuando todo ha cambiado, y cambia sin pausa, las dinámicas políticas permanecen inalteradas, o casi. Ello es particularmente gráfico en el Parlamento. Como he señalado, ello no significa que no haya cambiado nada dentro de sus viejos muros. Por supuesto, ha habido cambios.<sup>18</sup> Pero, como quiero demostrar, son cambios no sustantivos y que, desde luego, no han alcanzado el objetivo necesario. Es decir, facilitar que el Parlamento sea una institución efectivamente representativa en el marco de las exigencias de la sociedad del Siglo XXI. Una circunstancia, me permito adelantarlo, que se agrava con los efectos de la pandemia provocada por el Covid19. Las consecuencias de la misma tendrán una profunda repercusión social y política que exigirán de cambios aún más significativos en el orden institucional.

En coherencia con lo anterior, estas páginas quieren profundizar en las cuestiones que deberían cambiarse, en aquellos aspectos del Parlamento actual que deben ser objeto de reflexión y, en su caso, transformación. Sin embargo, en las líneas que siguen me voy a detener, siquiera brevemente en aquello que es preciso conservar. Se trata de una reflexión conservadora. No hay contradicción alguna. Tengo la profunda convicción de que ningún cambio, por profundo que sea, puede hacerse sin tener en consideración las raíces de aquello que se cambia. Ello es particularmente válido en relación con el Parlamento. Lo es por la sencilla y profunda razón de que los cambios que se persiguen tienen el objetivo de que la Institución pueda seguir sirviendo a los valores que hoy representa.

---

<sup>18</sup> Astarloa, 2017: 205-219.

Desde esta perspectiva, lo primero que es preciso recordar, es, precisamente, la relación entre Parlamento y democracia. Como se vio, para muchos, lo que se llegó a analizar primero como crisis de la política, después como crisis de la representación, es hoy una auténtica crisis del sistema democrático. No es cuestión de profundizar en si ello es así o no. Un análisis superficial depara una botella medio llena.<sup>19</sup> Pero sea cuál sea la elección que se realice, no pueden desdeñarse los riesgos. La democracia es la expresión del poder del pueblo. Pero también debe traducirse en una forma de gobierno eficaz y eficiente. Si los gobiernos democráticos transmiten sensación de debilidad en relación con los retos planteados por el nuevo modelo social, será difícil evitar que las miradas se dirijan a otros modelos políticos. Así, es el conjunto de las estructuras y dinámicas democráticas lo que exige reflexión y cambios. En consecuencia, la reflexión sobre el Parlamento deberá tener en cuenta ese todo. Con un punto de partida inexcusable. Sean cuales sean los cambios que se produzcan, un sistema democrático siempre necesitará de una institución como el Parlamento.

Paradójicamente, y no debería ser olvidado, la premisa de todos los cambios es que se mantenga lo esencial. Parodiando al Príncipe de Lampedusa, que todo cambie para que todo siga igual. Es un tiempo para la crítica de nuestros modelos políticos. Para cuestionar cómo se pilotan y dudar de su flexibilidad. Pero, simultáneamente, también lo es para poner en valor la construcción política y jurídica que fue y es la democracia constitucional. En tiempos de incertidumbre sino de zozobra, es inevitable sentir admiración por un modelo que trajo el poder del pueblo en un delicado y armónico equilibrio entre la libertad, la igualdad y la voluntad de la mayoría. Un modelo que ha sabido encauzar pacíficamente conflictos, garantizar derechos y libertades y hacer efectivas notables cuotas de igualdad. Pues bien, ese modelo

---

<sup>19</sup> Efectivamente, la coincidencia en la crisis de la democracia coincide en el tiempo con su mayor generalización geográfica y con su menor número de enemigos teóricos. Son muy pocas voces las que se levantan frente a la misma. Incluso quienes objetivamente más peligro parecen representar para los fundamentos democráticos, actúan en nombre de lo que denominan «verdadera democracia». Vid, Innerarity, 2019: 29-30, 39-40

exige una institución que represente a los ciudadanos en toda su pluralidad; una institución que publicite el debate y la divergencia política; que controle el ejercicio del poder y traduzca en normas la voluntad de los ciudadanos. No hay democracia constitucional sin Parlamento. O, con más rigor, no hay democracia sin Parlamento. Sin un Parlamento que simbolice y sirva a aquello que ha sido siempre su seña de identidad. Ésta es la premisa inexcusable desde la que abordar cualquier ensayo de reforma de la institución parlamentaria.

Desde estos fundamentos, deberá abordarse el cambio. Y los mismos procuran la pauta interpretativa imprescindible para las medidas que han de adoptarse. El nuevo Parlamento deberá construirse de manera que los ciudadanos de la sociedad digital se sientan representados en él. Deberá ser un Parlamento en el que esos ciudadanos vean debatidos, sin innecesarias retóricas, los problemas que les afectan. Un Parlamento que garantice un control eficaz del poder y que impida preguntarse cómo pueden suceder determinadas cosas o, cómo pueden suceder sin que se diriman responsabilidades. Un Parlamento que apruebe leyes de fácil comprensión y con una dimensión política de transformación social. Un Parlamento que, sepa ser foro para preparar a la sociedad a los desafíos planteados por las cambiantes estructuras económicas, tecnológicas. Todo ello es posible desde el respeto de la esencia de la Institución parlamentaria. Es más, puede decirse que el problema del hoy es que por separarse de esa esencia, no cumple satisfactoriamente con tareas como las enumeradas. Quizá, a la postre, reivindicar el cambio en el Parlamento no sea sino reivindicar la necesidad de recuperar la vigencia y efectividad de las ideas y valores que encarnaron en la Institución el nacimiento de un nuevo tiempo político.

## **V. Una visión diferente de la participación**

La relación entre el Parlamento y el principio de participación ha sido tradicionalmente paradójica. Por una parte, el Parlamento es, por definición, la expresión máxima del derecho de participación política

que traduce el principio democrático. Así, confrontar Parlamento con participación parece absurdo. Simultáneamente, se puede afirmar que el Parlamento ha sido la institución más resistente a desarrollar el principio de participación política. Escrito de manera más correcta, el Parlamento ha entendido históricamente que su relación con la participación se agotaba en el momento de su formación. La participación directa de los ciudadanos en sede parlamentaria se agotaba allí. Desde el momento en el que las Cámaras se constituían, comenzaba un ciclo cerrado a cualquier relación con la ciudadanía. Evidentemente, en aras a la claridad expositiva, exagero en el argumento. Siempre han existido cauces de relación entre el Parlamento y los ciudadanos, más allá de las elecciones. Algunos formales y teóricamente relevantes, como la institución de la iniciativa legislativa popular o el funcionamiento de las Comisiones de peticiones y derechos humanos<sup>20</sup> y otros informales, normalmente más relevantes, como la relaciones de lobby con Diputados y Grupos Parlamentarios. Con todo, creo que estos canales de relación no anulan la paradoja. El desarrollo del principio de participación no parecía tener un hábitat idóneo en la institución que por definición era expresión del mismo.

Hace ya algunos años que me interrogué por esta situación y me aventuré a señalar que el Parlamento no podía permanecer ajeno a los cambios sociales y que debía modificar sus pautas tradicionales de relación con la ciudadanía a la que representaba. En consecuencia, postulaba la incorporación, entre otros, la incorporación del principio de participación a la dinámica parlamentaria como uno de aquellos que debían servir a la renovación de la Institución y a su acomodo a las exigencias de un nuevo modelo social. Este principio de participación que se desarrollaría mediante instrumentos diversos sería núcleo de lo que en aquél momento denominé derecho al Parlamento.<sup>21</sup> Los doce

---

<sup>20</sup> La iniciativa legislativa popular ha sido objeto de atención diversa en nuestra doctrina (Biglino, 1987: 75-130; Aranda, 2006: 187-217). En los últimos años, se ha buscado en ella un instrumento de regeneración democrática (Vidal, 2015; Guillén, 2019: 138)

<sup>21</sup> Tudela, 2008.

años transcurridos desde que defendí esta tesis han sido especialmente intensos y significativos para la Institución parlamentaria y, en general, para nuestro sistema democrático. Si en el 2008 podían observarse indicios que anunciaban una crisis aún soterrada, los doce años transcurridos se han correspondido con, sin exageración, la explosión de esa crisis más allá incluso de lo que los más pesimistas podían imaginar. Una circunstancia que ha hecho imposible a los distintos podres públicos mantener desviada la mirada, desdeñar lo que sucedía a su alrededor. Como se indicó, la reacción inmediata a lo que era una indiscutible erosión de la legitimidad de las instituciones políticas, fue poner el foco en la participación como instrumento necesario para profundizar en el principio democrático y limitar la erosión de la credibilidad del sistema. Pronto, la bandera de la participación traspasó los límites de la reivindicación académica para traducirse en reformas normativas.<sup>22</sup> Unas reformas que también alcanzaron a las instituciones parlamentarias.

El principio de participación se incorporó incluso de forma expresa a los ordenamientos parlamentarios. La situación había dado un giro radical. De la ignorancia a la reivindicación. El Parlamento se mostraba sensible a las exigencias de los ciudadanos, y, como en otras materias, transparencia o derecho de acceso a la información, modifica su normativa para introducir instrumentos que desarrollasen el citado principio. Es cierto que ello no sucedió con la misma intensidad en todos los Parlamentos españoles. De hecho, sólo una minoría hicieron un ejercicio consciente y nítido en este sentido, y todas fueron Cámaras autonómicas.<sup>23</sup> Con todo, es innegable que la participación política había saltado una antigua barrera y, al menos como principio teórico, se incorporaba con normalidad a la dinámica parlamentaria. El ciudadano no sólo participaba del Parlamento en su origen sino

---

<sup>22</sup> Durante estos años, se han aprobado en las Comunidades Autónomas numerosas normas de fomento general de la participación y adoptado medidas de impulso en este sentido. Una mirada crítica, VV.AA, 2018.

<sup>23</sup> Al respecto, vid. Tudela, 2019; Pérez Moneo, 2018.

también en su quehacer habitual. La introducción de instrumentos como las preguntas y otras iniciativas de origen ciudadano; la formalización de la audiencia en los procedimientos legislativos; o la introducción de portales de participación en los correspondientes espacios web, han sido la forma habitual en la que se tradujo la incorporación del principio de participación a los Parlamentos.<sup>24</sup>

Aunque en algunos casos las reformas introducidas coincidían con mis propuestas de 2008, me he mostrado crítico con las mismas. Dos son las razones fundamentales que sustentan esta reflexión. Por un lado, mi propia rectificación. Sin desdeñar el valor de incorporar este principio al Parlamento, hoy entiendo que su capacidad para renovar sustancialmente la Institución, es menor. El Parlamento es representación y será mejorando las condiciones de la representación como podamos fortalecerla y acomodarla a las nuevas exigencias políticas y sociales. Por otro lado, el fracaso de las reformas introducidas. De nuevo, como ha sucedido con demasiadas cosas, más ruido que nueces. La ausencia de un convencimiento real y la falta de energía para traducir en realidad los postulados teóricos, ha provocado que en la mayoría de los casos, las reformas hayan quedado en retórica normativa. Hoy, creo, al igual que sucede con la efectividad de las distintas normas impulsoras de la participación política que estos años se han aprobado en España, el balance sobre su efectividad no puede ser positivo.<sup>25</sup>

He dicho que es representación y ello se traduce en centrar el análisis de la crítica, y de las propuestas subsiguientes de renovación, en las cuestiones que directamente más pueden incidir en la calidad del ejercicio de esa representación.<sup>26</sup> Es habitual que este extremo se asocie

---

<sup>24</sup> De todas ellas, sin duda la más relevante y la que ha alcanzado mayor efectividad, es la participación de los ciudadanos en la tramitación legislativa (Expósito, 2018: 245-256; Tudela, 2013: 93-130).

<sup>25</sup> Si bien pueden encontrarse algunos ejemplos de desarrollo de una cierta participación, casi siempre concentrada alrededor de la audiencia en el procedimiento legislativo, el conjunto de instrumentos no ha provocado ninguna alteración sustancial de la relación entre ciudadanos y Parlamento ni en el aprecio de los primeros por la Institución.

<sup>26</sup> Vid. Guillén, 2019: 105-113.

al sistema electoral, en concreto a cuestiones como el desbloqueo de listas o fomento de candidaturas individuales o al estudio de la selección de los candidatos por los partidos políticos. Son cuestiones relevantes, muy en particular los criterios seguidos por los partidos para elegir sus candidatos.<sup>27</sup> Al respecto, considero que es preciso tener presente que la mejora de estos procesos no vendrá tanto por una presunta democratización de los mismos como por garantizar que los partidos se vean abocados a elegir a aquellos que han realizado un mejor trabajo de auténtica representación política. Es decir, hay que hacer lo necesario para que confluyan los intereses de los partidos con los de los representados. Hoy, es una premisa compartida por Diputados de uno y otro signo que su hacer no es relevante como criterio para su inclusión en próximas listas electorales. En su momento, volverá a primar la fidelidad al líder y las necesidades estratégicas de éste. Ello sucede porque el partido no considera un valor relevante, salvo cualificadas excepciones, la presencia de uno u otro candidato. La marca y el líder lo cubren todo. Una situación que sólo puede cambiar si se mejora efectivamente la calidad de la representación. En un doble sentido. Por un lado, acreciendo las posibilidades de trabajo individual y, por tanto, de singularización, del Diputado en sede parlamentaria. Por otro, favoreciendo, potenciando, una relación más estrecha de los electores con éste. Y así, de nuevo, nos encontramos con una paradoja del reverdecer de la participación en los últimos años. Un nuevo vacío. Pocos instrumentos de participación pueden resultar más útil y, simultáneamente, más coherentes con la forma de gobierno parlamentaria que la relación entre el ciudadano y el Diputado. Sin embargo, ésta es una cuestión que ha sido básicamente ignorada. Inmediatamente volveré a ello.

Reivindicada genéricamente la calidad de la representación como instrumento principal para la mejora de la Institución parlamentaria y del sistema democrático en su conjunto, se puede volver la vista

---

<sup>27</sup> Sobre el fundamental tema de la selección de candidatos, Pérez-Moneo, 2012.

a la participación en sede parlamentaria. El presupuesto de la misma no puede ser otro que la recuperación de la confianza en las instituciones. Para que la participación responda a un sentir real y no a una mera retórica, el ciudadano tiene que confiar en la Institución y, simultáneamente, tener el convencimiento de que su eventual participación puede ser de utilidad. Ello implica confiar en la utilidad del trabajo parlamentario y hacerlo en la posibilidad de que su participación influya en el mismo. Creo que hoy nos encontramos alejados de este momento. Por más que se hayan cambiado algunos Reglamentos parlamentarios y se haya incorporado, siquiera retóricamente, la cultura de la participación a las instituciones parlamentarias, los ciudadanos están muy lejos de ser conscientes de ello.<sup>28</sup> Como indiqué, soy crítico respecto del cómo ha hecho esa incorporación. En otras páginas, me he extendido más al respecto. En este momento, baste decir que, de nuevo, se ha hecho de una forma antigua, lastrada por la falta de convencimiento real de los actores. Esta carencia de verdadero convencimiento político unida a la ausencia de imaginación y ciertas dosis de osadía han provocado que el balance sea pobre. Una circunstancia que no debería desanimar ni conducir a abandonar este camino. El Parlamento necesita nutrirse de fuentes muy diversas y entre ellas, la relación directa con los ciudadanos debe ocupar un lugar destacado.

Para que ello suceda, además de la mencionada relegitimación global de la Institución, se requerirá ese convencimiento e imaginación que hasta ahora no ha existido. Desde estas premisas, es posible pensar en procedimientos e instrumentos que pueden dotar de relevancia a la participación ciudadana. Me refiero a una

---

<sup>28</sup> Así, el artículo 300 del Reglamento de las Cortes de Aragón tiene una rúbrica tan potente como Derecho al Parlamento abierto. Rubrica que es desarrollada en su párrafo primero: Las Cortes de Aragón reconocen el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento. Si bien este Reglamento es uno de los que ha regulado de manera más completa la filosofía de participación y transparencia, creo que las consecuencias de tan notable declaración han quedado lejos de sus posibilidades, siendo uno de los motivos fundamentales, la desinformación ciudadana sobre el mismo.

mejor inserción de la misma en la función de control, básicamente fortaleciendo el derecho de acceso a la información y la posibilidad de información por parte de los ciudadanos a los Diputados. O la mayor efectividad de su presencia en la función legislativa, mejorando considerablemente el trámite de audiencia, y sobre todo, incorporando nuevos instrumentos, como puede ser alrededor del control de la aplicación de la ley. O imaginando nuevos instrumentos parlamentarios, como podría ser el diseño de un derecho al debate, que permitiese a los ciudadanos modificar la agenda parlamentaria y obligar a los Grupos y Diputados a pronunciarse sobre una cuestión determinada. Las posibilidades son muchas. En todo caso, las mismas deben insertarse con naturalidad en la lógica de un modelo parlamentario y relacionarse con el trabajo que corresponde a cada Diputado. Precisamente, ésta sería una de las vías más lógicas para singularizar su trabajo y potenciar su presencia tanto en el Parlamento como en el partido.

Las reflexiones que anteceden deben finalizar con una consideración sobre las estructuras necesarias para que puedan ser efectivas. Los medios personales y materiales de los Parlamentos españoles son muy limitados. Una limitación que se extiende a Grupos y Diputados. Unos y otros están muy lejos de las estructuras burocráticas que otros Parlamentos ponen a su disposición. Pues bien, no será posible que el desarrollo de la participación política en sede parlamentaria alcance los niveles de intensidad y efectividad necesarios si no se dispone de los medios correspondientes. Es ésta una afirmación transversal que puede predicarse en relación con todos los extremos comentados en estas páginas. En lo que a la participación respecta, esos medios no sólo deben servir a materializar las demandas de los ciudadanos y a hacer posible los esfuerzos que en este sentido realicen Diputados y Grupos parlamentarios. También deberán aplicarse en fomentar entre los ciudadanos la cercanía del Parlamento y la posibilidad de relacionarse directamente con la Institución.

## **VI. El significado contemporáneo de la publicidad, transparencia y derecho de acceso a la información**

Uno de los cambios que caracteriza el modelo social emergente es el lugar que ocupa la información. Se trata de un cambio complejo. En ocasiones, se llegan a ignorar algunas de las facetas que lo caracterizan, ofreciendo una imagen distorsionada del mismo. No se trata sólo de que se hayan multiplicado cuantitativa y cualitativamente los canales de información. El cambio alcanza a la información misma y a los sujetos que la generan. Hoy, cada ciudadano no es sólo un posible receptor de información sino un generador en potencia. De hecho, éste es el cambio más trascendente. Los medios y el poder han perdido el control sobre la información. Cualquiera puede romper la agenda informativa divulgando una determinada noticia en las redes sociales. Lógicamente, ello transforma también la información en sí mismo. No hay límites. Todo puede ser comunicado, todo es susceptible de información. Y si bien ello es, en principio positivo, también tiene su cara negativa. No hay filtro de calidad, las noticias falsas o, simplemente, no rigurosas, se multiplican.

Este estado de cosas trae consigo una consecuencia natural. Inevitablemente, la dimensión del derecho a la información se multiplica. Ello se ha traducido en definición y conceptualización del principio de transparencia como uno de los principios esenciales del nuevo modelo social y político. Si la publicidad era nota definitoria del orden democrático clásico, la transparencia lo es en la democracia del nuevo Estado tecnológico.<sup>29</sup> La transparencia es una etapa evolutiva de la publicidad. No sólo hay posibilidad de acceso a la información sino que hay obligación de hacerla materialmente pública de manera automática y con máxima facilidad de acceso. Por lo demás, el acceso a cualquier información pública, con muy limitadas restricciones, se entenderá que es un derecho ciudadano.

En conjunto, un escenario radicalmente diferente al existente hace menos de diez años y que ha impactado sobre la política con

---

<sup>29</sup> La bibliografía sobre transparencia es muy amplia. Por todos, vid. Guichot, 2014.

una extraordinaria potencia. Es moneda común destacar el papel de la comunicación y de sus actores, así como de las redes sociales en la política contemporánea. Y es en este contexto en el que cabe preguntarse por cómo resulta y debe resultar afectado el Parlamento. Sin duda, se trata de una cuestión de particular relevancia y que, en consecuencia, necesita un análisis pormenorizado. En estas líneas voy a ser coherente con el carácter de síntesis que las preside.

Publicidad, transparencia, acceso a la información, comunicación. Un conjunto de voces que conforman y traducen una cultura. Y ello es lo primero que resulta preciso destacar en relación con el Parlamento. Más allá de las manifestaciones concretas, el Parlamento ha de entender que en la sociedad contemporánea la relación con la información ha cambiado la relación con el poder y que le es imposible sustraerse a ese cambio. Más allá, que debe hacer de la necesidad virtud y aprovechar este cambio para reforzar la posición política de la Institución. En mi opinión, y aunque habría posibilidad de contemplar otras cuestiones, hay dos líneas de análisis esenciales. La primera hace referencia al desarrollo del principio de transparencia y del derecho de acceso a la información en sede parlamentaria y el segundo a la forma de, en lo referente a la información, relacionarse con la ciudadanía.

Como premisa del desarrollo de la primera de las cuestiones, resulta preciso subrayar la necesidad de distinguir entre el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información. Obviamente, se trata de dos cuestiones directamente vinculadas y un desarrollo normativo correcto deberá respetar ese vínculo. Pero ello no debe velar el plus de la cualidad subjetiva de auténtico derecho que hoy tiene el acceso a la información, incluso en relación con la sede parlamentaria. Dicho de otra manera, la interpretación que del principio de transparencia realice el Parlamento no necesariamente tiene que satisfacer el alcance del derecho a la información. Si el Parlamento no satisficiera una demanda de información determinada bien podría encontrar la misma amparo jurisdiccional. En todo caso, principio de transparencia y derecho de acceso a la información ha sido el binomio

que hasta la fecha ha tenido un mayor grado de desarrollo. La práctica totalidad de las instituciones parlamentarias españolas han asumido la necesidad de incorporar a su ordenamiento el principio y sus consecuencias sobre el acceso a la información parlamentaria. No se ha hecho de una forma homogénea. Los criterios han sido dispares en forma y fondo.

Con todo, es característica general el haber puesto el foco en la información de contenido económico y administrativo. Hoy, puede decirse que la transparencia en los Parlamentos se identifica con la posibilidad de conocer los sueldos y patrimonio de los Diputados. Porque aunque es cierto que es posible identificar otras cuestiones e, incluso, encontrar excepciones a la regla general, lo cierto es que se ha consolidado una cultura que identifica transparencia con información de contenido económico. Se trata de un grave error. El debate sobre transparencia y derecho a la información en sede parlamentaria debe centrarse en el núcleo de la actividad del Parlamento. Es decir, en la política. Es numerosa la información generada por las Cámaras que tradicionalmente no ha sido de fácil acceso. Me refiero a actas de los distintos órganos parlamentarios o, aún más relevante, los informes que acompañan a los distintos procedimientos parlamentarios. O, por limitar esta relación, los estatutos y normas internas de los Grupos Parlamentarios. Si se habla de transparencia en el Parlamento, hay que hablar de estas cuestiones. Si el Parlamento quiere ocupar el lugar que le corresponde en la sociedad de la información compartida, debe aportar la más valiosa que puede generar. Los pasos que se puedan dar en este sentido fortalecerán la presencia de la Institución en el debate político y su necesaria legitimación para con los ciudadanos.<sup>30</sup>

A caballo entre esta reflexión y la que ha de seguir sobre la triada Parlamento/información/ciudadanía, se encuentra la posibilidad y necesidad de que el Parlamento genere nuevos contenidos informativos. Contenidos que bien pueden encontrarse directamente relacionados

---

<sup>30</sup> Salvador, 2018; Tudela, 2019.

con el ejercicio de las funciones que le son propias bien con la posición política de sus integrantes. Me explico. El nuevo modelo comunicacional multiplica el valor de los contenidos informativos y facilita que lleguen directamente a un espectro mucho más amplio de público. Ello no sólo influye necesariamente, como se verá, en la necesidad de adoptar cambios en la forma de transmitir. También deberá pensarse la generación de nuevos contenidos informativos que interesen a la ciudadanía, fortalezcan la funcionalidad del Parlamento y contribuyan a desarrollar una auténtica democracia deliberativa. Así, por ejemplo, los Parlamentos deben pensar en la posibilidad de reforzar la documentación que acompañe a las iniciativas parlamentarias más relevantes, de forma que mediante la divulgación de esa documentación se informe mejor a los ciudadanos, enriqueciendo el debate público.

Desde este planteamiento, es aun más sencillo transitar a la segunda de las cuestiones planteadas. El desarrollo del principio de transparencia y el derecho de acceso a la información no debe traducirse sólo, y por importante que sea en la incorporación de determinada información a los principios de transparencia activa y pasiva. Para que estas ideas alcancen plena efectividad, deben insertarse en una política de comunicación global que favorezca la auténtica efectividad de esa nueva cultura.<sup>31</sup> El Parlamento debe ser un sujeto activo, incluso agresivo, en el mundo de la comunicación. La Institución se encuentra en una indiscutible posición de ventaja. Cuenta con el privilegio de disponer de la materia prima más relevante. Una parte sustantiva de la información política más relevante se genera en las sedes parlamentarias y la práctica totalidad se relaciona con los actores protagonistas del Parlamento. Bien directamente la propia Institución bien Grupos y Diputados deben generar contenidos informativos singulares. Hoy, desde luego, lo hacen. Pero creo que, con lógicas excepciones, tanto en contenido como en forma de transmisión, hay un amplio margen de mejora. Y siempre será preciso recordar que en última instancia de la eficacia

---

31 Guillén, 2019: 155-167.

de la comunicación dependerá del interés real que pueda suscitar la información transmitida.

Hasta este momento, y de forma muy somera, me he referido a la información transmitida desde la Institución parlamentaria. Pero el Parlamento no puede ignorar que si algo caracteriza el proceso comunicativo en la actualidad es que es plenamente bidireccional. Cualquier ciudadano puede ser en un momento determinado un sujeto activo en la transmisión de información. Se trata de una cuestión trascendente. No sólo debe mejorar e incrementar la información que suministra. También debe propiciar la recepción de información por parte de los ciudadanos. De nuevo, esa información puede tener como destinatario bien a la Institución como bien directamente a Grupos y Diputados, para que unos y otros actúen en consecuencia. Puede alegarse que ello ya sucede forma cotidiana, que todos los días los Grupos reciben información de particulares y organizaciones sociales. Pero ello sucede de manera informal y espontánea. Y, más significativo aún, sin que el conjunto de la ciudadanía tenga conciencia de estos posibles flujos de información. El Parlamento contemporáneo debe ser una institución porosa, abierta a la relación permanente con el ciudadano. Para que ello sea una realidad, no es suficiente con disponer que sea posible. Es preciso que los ciudadanos tengan pleno conocimiento de ello.

Finalizando esta reflexión, hay que recordar que si algo singulariza el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información en sede parlamentaria es su vinculación directa con el principio democrático. En el Parlamento, la natural relación de estas ideas con el principio democrático, adquieren toda su potencia. Desarrollarlas adecuadamente fortalecerá el conjunto del sistema democrático. El Parlamento debe modificar su rol en la dinámica política. Sin renunciar a las funciones clásicas que le definen, debe adaptarse a las exigencias de legitimación que plantea un nuevo modelo social. En muchas ocasiones, puede alcanzar este objetivo optimizando sus recursos y modificando la forma tradicional de gestionarlo. Desde los recursos políticos que

genera, el Parlamento puede y debe ser uno de los motores de la tan ansiada mejora de la calidad democrática. Para que ello pueda ser así, el principio de transparencia y el derecho de acceso a la información facilitan a la institución sendos valiosos instrumentos.

## VII. Legitimidad por eficacia

La crisis del Parlamento se ha analizado desde numerosas perspectivas. Se han revelado carencias de la Institución y problemas derivados de la propia evolución de la democracia representativa. Todos los enfoques son oportunos y poco a poco, construimos un diagnóstico que debería servir para mejorar la salud del enfermo. Con todo, en mi opinión, hay una cuestión que habitualmente se soslaya y que resulta de particular interés. Me refiero a la necesidad de que el Parlamento no pierda la carrera de la eficacia. En algunos trabajos, se puede encontrar implícita esta cuestión. Es normal. Un mejor ejercicio de sus funciones implica, necesariamente, una mayor eficacia.<sup>32</sup> Mas la relevancia de la eficacia trasciende el análisis concreto que se pueda hacer en referencia a cuestiones singulares. En este punto, aclaro que estoy traduciendo eficacia desde la percepción de los ciudadanos. Es decir, como utilidad. No son sinónimos y al aludir a la eficacia me refiero tanto a utilidad en sentido estricto como al hecho de que presupuesta la misma, se perciba la necesidad.

Los estudios de opinión demuestran una erosión paulatina y significativa de la valoración que el Parlamento merece a los ciudadanos. En general, nunca se le ha vinculado con claridad a una utilidad concreta determinada. Se trataba más bien de un utilidad difusa que podía sintetizarse diciendo que sin Parlamento no hay democracia, que el Parlamento es la institución que representa al pueblo. La erosión de la representatividad ha tenido como consecuencia que se lamine una buena parte del sustento que la sostenía. Mejorar las prácticas políticas, el comportamiento de sus actores, es una condición indispensable para

---

<sup>32</sup> Al menos, debería cumplir de forma eficaz y adecuada a la nueva realidad social, las funciones que lo han definido clásicamente en relación con la democracia (Pendás, 2019: 298).

rectificar. Pero hoy es preciso dar pasos en otra dirección. En paralelo al desgaste mencionado, la sociedad evoluciona. Y la eficacia, un valor en alza desde la afirmación del Estado social, se convierte en una condición inexcusable de cualquier institución u organismo público o privado. El Parlamento no ha perseguido nunca definirse por la misma. Ni siquiera se percibe con claridad la relación. Hay que cambiar la mentalidad. Es preciso que los cambios que se introduzcan en la Institución se hagan pensando en conseguir que los ciudadanos la perciban no sólo como una institución necesaria por simbólica como útil y eficaz. En la conjunción ideal, que esa representatividad se traduzca en el ejercicio de un quehacer que se llegue a considerar indispensable.

Como en otras ocasiones, las reformas precisas para alcanzar estos objetivos se deberán desenvolver tanto en el plano del ser y del hacer como en el de la comunicación. Debe actuarse en paralelo. De nada servirán reformas profundas, más funciones y mejor ejercicio de las actuales si los ciudadanos no tienen conciencia de ello. Pero, como sucede demasiadas veces, tampoco se cambiará la situación por el mero hecho de realizar determinadas políticas comunicativas, por brillantes que sean. En todo caso, será un éxito fugaz. Los ciudadanos, se ha escrito, deben entender el Parlamento como una institución útil. No porque se lo hayan explicado en la escuela. Útil porque son conscientes de que resuelve o contribuye a resolver problemas de su vida cotidiana. Porque enriquece las leyes que van a regir su vida. Porque previene efectivamente y, en su caso, sanciona, la corrupción de los gobernantes. Porque les garantiza que sus libertades y derechos están no sólo mejor protegidos sino en un proceso de continua renovación. Porque les facilita la posibilidad de una relación directa con aquellos que les representa, facilitando el acceso recíproco a la información. Porque les permite conformar una opinión crítica propia por el contraste ideológico que acontece en su seno. Porque en los distintos órganos se discuten los temas que les interesa y, en el caso de que alguno esté ausente, ofrece los instrumentos necesarios para incorporarlo a la agenda. Porque es el foro de diseño de las políticas públicas necesarias para adaptar el País

a las necesidades de una sociedad en transformación.... La lista puede continuar. Sí, es posible alegar que en buena medida el Parlamento ya realiza las labores mencionadas. Sí, el Parlamento controla, legisla, debate en la pluralidad, incluso hace esfuerzos por relacionarse más directamente con los ciudadanos. Pero algo debe hacerse mal cuando la percepción de estos no se modifica. Y no se trata sólo de una cuestión de comunicación, de carencias en la explicación de lo que el Parlamento es y lo que el Parlamento hace. El déficit va más allá.

Los ciudadanos no perciben como útil el control político que realizan los Parlamentos porque, sencillamente, se ha demostrado con reiteración muy poco eficaz. Los ciudadanos minusvaloran la utilidad de la función legislativa porque no llegan a observar ni que el Parlamento sea el protagonista de la misma ni que las leyes cumplan las altas funciones con las que se les relaciona.<sup>33</sup> Los ciudadanos apenas siguen el debate parlamentario porque saben que la más relevante discusión política tiene lugar fuera de las instituciones. Los ciudadanos desconfían de la eficacia de su relación con la Institución porque ni Diputados ni Grupos han logrado dotar de credibilidad a las relaciones que establecen... Se podría seguir. Pero resulta más expresivo decir que los ciudadanos no acaban de percibir utilidad en aquello que realiza el Parlamento básicamente porque no ven que ello se realice con eficacia. Sé bien que lo que acabo de escribir debería matizarse, que existe riesgo en estas palabras de bordear un discurso demagógico. Pero en ocasiones es preciso exagerar. Y, en todo caso, no creo que esa descripción se aleje en demasía de la realidad. No otra es la razón de que el discurso del ¡No nos representan! llegase a tener un alcance tan transversal, incluso por encima de adscripciones ideológicas.

En cualquier caso, y al margen de si una u otra apreciación resulta demasiado exagerada, estimo que es preciso reivindicar la necesidad de que el Parlamento ordene su trabajo con la referencia de que los ciudadanos lo perciban como útil y así, a la Institución, como eficaz y

---

<sup>33</sup> Al respecto, las muy interesantes páginas de Enrique Guillén sobre la dignidad de la ley (Guillén, 2019: 125-143).

necesaria. Para la ortodoxia de la tradición parlamentaria, a mi mismo me cuesta, no resulta sencillo vincular Parlamento y utilidad. Más bien, resulta absurdo reivindicar para la Institución algo que le es innato por su posición en el orden democrático. Pero es aquí precisamente donde se ha movido la tierra debajo de sus cimientos. En la sociedad contemporánea, nada se da por presupuesto. Menos, aquello con raíces más viejas. Todas las legitimidades son puestas en cuestión. Los cimientos teóricos más sólidos no son suficientes. Es necesario ir más allá. Es preciso que el quehacer cotidiano acompañe a esa teoría. El Parlamento contemporáneo no tiene refugio suficiente en los presupuestos de la democracia constitucional. Como no lo tiene el propio sistema democrático. Debe responder a nuevas preguntas, demandas y desafíos. Y debe hacerlo interpretando los valores de la una nueva cultura.

El análisis de la eficacia, utilidad, de la Institución parlamentaria, no puede concluir sin reiterar la denuncia de los medios a su servicio. He argumentado en diversas ocasiones tanto la debilidad de las administraciones parlamentarias, y, en general, del conjunto de recursos a disposición del Parlamento, como el escaso interés que suscita esta cuestión.<sup>34</sup> Si se acepta que uno de los problemas que enfrenta el Parlamento es que los ciudadanos no lo perciben como una Institución útil, habrá, al menos, que reparar en los medios de los que se dispone para alcanzar los objetivos que puedan cambiar esa percepción. Frente a algunos otros de los problemas a los que se enfrenta la Institución, éste podría parecer de sencilla resolución. Se diagnostican objetivos y se estudian las disponibilidades y carencias. Se actúa en consecuencia y se refuerza el Parlamento en lo necesario. El problema viene desde una opinión pública instalada en una percepción negativa fruto de la conjunción de dos tópicos. El trabajo que se realiza no es útil y se dispone de medios abundantes que en la práctica son privilegios de políticos. Un estado de opinión que es el punto de partida necesario para cualquier acción que se quiera emprender. La cuestión se agrava por la

---

34 Tudela, 2008.

actitud de los propios políticos que no han sabido defender y explicar su propio quehacer, y han asumido siquiera inconscientemente esa crítica, reduciendo en muchas ocasiones sus ya escasos medios. Lejos de intentar cambiar esa percepción tanto por explicación de la realidad como con propuestas reales de cambio que lo favoreciesen, se ha preferido navegar en la corriente. Así las cosas, lo que parecía sencillo se convierte en muy complicado. Pero no debe olvidarse la mayor. Si no se repara esta circunstancia, será muy difícil si no imposible cualquier avance.

Finalmente, me refiero a una voz que no he empleado, eficiencia. No sólo se trata de que los ciudadanos perciban al Parlamento como útil y de que eleven esa utilidad a la categoría de necesidad. Se exige, además, que alcance esos objetivos con los mínimos recursos posibles. No voy a examinar siquiera con un mínimo de detalle esta cuestión. Más bien, creo que no es el momento de alegar la relación Parlamento/ eficiencia, aunque, por supuesto, ésta no debería olvidarse nunca. La eficiencia debe formar parte de la cultura parlamentaria como de cualquier otra institución pública. Pero creo que en estos momentos, como señalé, es prioritario revertir un estado de opinión pública que considera que el Parlamento, la política en general, dispone de unos medios extraordinarios. Como he indicado, la situación es la contraria. Los Parlamentos desarrollan su trabajo con una notable precariedad de medios. Lógicamente, esta situación se agrava si se atribuyen a la Institución más funciones y si, en conjunto, se considera que debe ejercer las que ya le corresponden, de manera más ambiciosa. Así, estimo que la reivindicación de la eficiencia exige etapas que el Parlamento está lejos de haber pasado. Una afirmación compatible con el hecho de sean cuales los recursos disponibles, estos deben ser utilizados de la forma más diligente posible.

## **VIII. El Parlamento en la globalización**

Plantea pocas dudas el hecho de que la relación poder/territorio ha mutado de forma notable en las últimas décadas. Dos circunstancias

han incidido decisivamente en ello. Por un lado, la consolidación de ese fenómeno que hemos venido a denominar globalización. Por otra, la emergencia de un contexto tecnológico en el que el territorio ya no es un requisito necesario para la realización de cualquier actividad. En el ámbito europeo, deberá además adicionarse la progresiva expansión de poderes de la Unión Europea en detrimento de los ejercidos por los Estados miembros. En este contexto, la idea de que son necesarias respuestas políticas globales a problemas globales se ha ido consolidando poco a poco. Sin duda, la pandemia provocada por el Covid19, que ha alcanzado a la práctica totalidad de los Estados del mundo y el consiguiente confinamiento de miles de millones de personas, va a acentuar esta tendencia.<sup>35</sup> Es realista pensar que cualquier paso en esta dirección será lento. Pero resulta incontestable que poco a poco se acumulan evidencias de la necesidad de disponer de criterios políticos globales que permitan enfrentar retos que no conocen de fronteras. Es en este contexto en el que cabe preguntarse por la situación del Parlamento. El presupuesto de cualquier reflexión contemporánea sobre la Institución parlamentaria tiene que ser la necesidad de adaptarla a un contexto radicalmente diferente a aquél en el que se formularon muchos de los presupuestos en los que todavía se desenvuelve. La globalización es el resultado de algunos de esos cambios que deberán tenerse en cuenta.<sup>36</sup> Pero también, en sí misma, supone una transformación a la que el Parlamento debe adaptarse. Las consecuencias que pueden imaginarse son muchas y de carácter transversal. En estas páginas, necesariamente indicativas, de síntesis, me voy a referir a dos aspectos que estimo esenciales. El primero de ello se refiere a la agenda parlamentaria; el segundo, a las relaciones

---

<sup>35</sup> En este contexto, Luigie Ferrajoli ha abogado por una Constitución del mundo «que no sería el gobierno del mundo, sino la regla de compromiso y la brújula de todos los gobiernos para el buen gobierno del mundo» (<https://elpais.com/ideas/2020-04-03/las-crisis-mundiales-exigen-soluciones-globales-es-hora-de-crear-una-constitucion-de-la-tierra.html>). Es preciso señalar que hay quien opina, como John Gray, que la consecuencia de la pandemia será la contraria, el fin de la globalización: <https://elpais.com/ideas/2020-04-11/adios-globalizacion-empieza-un-mundo-nuevo.html>.

<sup>36</sup> Tudela, 2008: 320-324.

interparlamentarias y, más allá, a su inserción en las relaciones internacionales.

La agenda parlamentaria ha cambiado en el sentido expresado en estas líneas. Como es natural, el trabajo, en particular de las Cortes Generales pero también en lo Parlamentos autonómicos, relacionado con la Unión Europea ha adquirido un notable y creciente protagonismo. No podía ser de otra manera cuando un porcentaje muy significativo de la legislación que se aprueba tiene deuda directa con la Unión o si, por citar otro ejemplo, nuestra política presupuestaria se encuentra condicionada por los parámetros que puedan establecerse en Bruselas. Junto a ello, la creciente globalización y cooperación internacional multiplica la firma de tratados internacionales con las correspondientes consecuencias en sede parlamentaria.<sup>37</sup> Finalmente, por no alargar los ejemplos, crecen los temas que exigen de compromisos internacionales ya que trascienden ampliamente las fronteras. Cuestiones como el cambio climático; refugiados; igualdad de género; o salud, como trágicamente se ha puesto de manifiesto, no pueden tener una respuesta aislada. Y el Parlamento trata estos temas en relación con el contexto global. Así, puede decirse que la agenda parlamentaria ha incorporado la globalización. Sin embargo, puede plantearse el mismo reparo que ha habido ocasión de oponer en otros momentos. Ello se ha hecho de manera inconsciente y utilizando los procedimientos e instrumentos tradicionales. La dinámica parlamentaria apenas se ha adaptado a las exigencias que plantea el tratamiento de unos temas que plantean características diferentes a los tradicionales. Así, es preciso que se tenga una mayor conciencia de la naturaleza de estos temas para tratarlos de forma más coherente con su dimensión global. Ello debería tener también una intención pedagógica. El Parlamento debe hacer pedagogía política. Su trabajo debe transmitir la complejidad de muchos temas y la necesidad de respuestas globales.

---

<sup>37</sup> Matía, 2018. Sobre la necesaria parlamentarización de la política exterior y europea, vid. Bustos, 2017: 168-184.

Para poder hacerlo, la forma de tramitar y deliberar sobre los mismos, deberá cambiar.

Una segunda proyección de la globalización sobre el Parlamento es la imperiosa necesidad de reforzar la colaboración interparlamentaria. Creo que es una de las cuestiones en las que más se ha avanzado en los últimos años, si bien es preciso recordar que sus raíces son antiguas, siendo la expresión más significativa la Unión Interparlamentaria.<sup>38</sup> Hoy, creo, se trataría de dar un paso más, avanzar en una dirección significativa. No sólo es preciso reforzar la imprescindible colaboración entre Parlamentos, tanto en su dimensión formal como en la informal. Hoy, debe ensayarse la forma de ejercer funciones de forma conjunta. En una primera lectura, la propuesta puede parecer absurda. Y lo es si la referencia es el Parlamento tradicional, con sus funciones tradicionales. No lo sería si se piensa en el ejercicio de nuevas funciones (realización conjunta de diagnósticos políticos; pedagogía política) o en la modulación de funciones tradicionales, adaptándolas a la realidad de que en numerosas ocasiones una acción tiene a distintos Estados como protagonistas, algo que es particularmente frecuente en el ámbito de los Estados miembros de la Unión Europea. Más allá, creo que un espacio ideal al que se debe atender. Me refiero a la conformación de una red efectiva de colaboración sobre el control del poder político. Por supuesto, no se trata de sustituir las expresiones concretas del control nacional del poder político. Se trata de superponer a esta dimensión nacional, una red compartida que permita tanto un control más efectivo de políticas

---

<sup>38</sup> Son diversos y significativos los ejemplos existentes de colaboración interparlamentaria. Así, Conferencia Interparlamentaria EUREKA; Conferencias Anuales de la Red Parlamentaria Europea de Evaluación Tecnológica (EPTA); Conferencias europeas de miembros de parlamentos nacionales sobre las tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (EPRI); IPEX (Grupo de Intercambio Electrónica de Información entre Cámaras Europeas, Interparliamentary EU Information Exchange); Centro Europeo de Investigación y Documentación Parlamentaria CERDP, Centre Européen de Recherche et Documentation Parlementaires). Por otra parte, el Servicio de Investigaciones de la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos, la Asociación Parlamentaria de la Commonwealth, el Consejo de Europa, la Fundación para Asia y un elevado número de Universidades y centros de investigación, entre otros, han desarrollado programas que ofrecen grandes oportunidades para conocer y recibir la influencia de otros países.

globales un mejor control de la política nacional. En relación con este particular, también sería posible buscar fórmulas para crear órganos interparlamentarios que abordasen de forma conjunta cuestiones que son comunes a dos o más Estados. El mero hecho de poder realizar diagnósticos comunes o de acordar plantear las mismas cuestiones en cada Cámara, supondrían avances significativos en la necesidad de que el Parlamento se incorpore con coherencia a los nuevos desafíos.

En este punto, un análisis singular merecería la necesidad imperiosa de alcanzar esa colaboración para hacer frente a los desafíos que hoy plantean las grandes corporaciones, particularmente tecnológicas, y cuya influencia, en ocasiones decisiva en la política, ya ha sido sobradamente demostrada. El hacer de estas empresas necesita poder ser compensado con una red de controles que, al menos, puedan limitar lo que hoy es un poder ilimitado. Facebook, Google, Amazon, Apple, son hoy sujetos de poder político que no pueden ser ignorados. Los desafíos que plantean exceden con mucho las ambiciones y posibilidades de estas páginas. También las propias posibilidades de los Parlamentos. Al menos, de los Parlamentos tal y como hoy se encuentran diseñados. Pero ello no debiera ser óbice para, al menos, plantearse posibles respuestas. Éstas deben ser múltiples y provenir de distintos actores, tanto nacionales como internacionales. El Parlamento debería formar parte de la respuesta global. La colaboración interparlamentaria es en este caso una condición *sinequanom* para una mínima eficacia.

Creo que sería posible encontrar distintas fórmulas que permitiesen una mejor adaptación del Parlamento a las consecuencias de la globalización. En todo caso, más allá de propuestas concretas, lo más importante es que el Parlamento interiorice esta realidad y la proyecte, aunque de momento sea con modestia, sobre todo su quehacer. Se puede alegrar que así sucede, que cualquier repaso que se realice a la agenda parlamentaria y al trabajo de sus protagonistas demuestra que se trata de una cuestión plenamente interiorizada. Y creo honestamente que ello se acerca mucho a la realidad. Pero, me parece, se trata de un

hacer difuso, muchas veces inconsciente, y sin la debida formalización. Por ello, mayoritariamente, se proyecta mal y los ciudadanos no acaban de ser conscientes, teniendo del Parlamento la imagen tradicional ligada a un mundo que ya no es.

Finalizo este análisis con una breve referencia a una expresión ya acuñada, diplomacia parlamentaria. Bajo esta denominación, se suele aludir a toda la actividad internacional realizada por el Parlamento.<sup>39</sup> Tiene dos manifestaciones fundamentales. Por un lado, la presencia de la Institución en organizaciones internacionales; por otro, la actividad consecuencia de las relaciones bilaterales entre Estados. En cualquier caso, se realiza de forma coordinada con la política exterior del ejecutivo y se considera parte de la acción exterior del Estado. Es tan antigua como el propio Parlamento, si bien puede citarse 1889, fecha de creación de la Unión Interparlamentaria, como referencia. Desde entonces a hoy, ha crecido de forma exponencial convirtiéndose en un fenómeno de gran complejidad y común a todo Parlamento. En mi opinión, dada la dimensión que ha adquirido, bien puede hablarse una auténtica función. Una función que se define por la contribución del Parlamento a la acción exterior del Estado. Es preciso subrayar lo que de singular tiene esta aportación. No hay superposición. Puede decirse que el Parlamento representa la cara amable de las relaciones internacionales, el guante de seda. De allí el valor que pueden tener las relaciones forjadas en sede parlamentaria. En un momento determinado, la amabilidad previa del contacto parlamentario puede ser decisiva para solventar conflictos complejos. Además, el Parlamento favorece un consenso político siempre necesario en el ámbito de las relaciones internacionales. Como se ha indicado, la agenda internacional de un Parlamento es hoy intensa y compleja. De nuevo, el reto viene por la necesidad de formalizarla adecuadamente, integrarla como corresponde el conjunto del quehacer parlamentario y transmitir debidamente ese trabajo a la opinión pública.

---

<sup>39</sup> Stavridis, 2019: 187-206.

## **IX. ...El Parlamento en cuarentena. El Parlamento como foro**

Una circunstancia absolutamente excepcional provoca y facilita diversas reflexiones sobre el Parlamento. El 14 de marzo de 2020 se proclamó el estado de alarma, confinándose a toda la población: sustancialmente, la actividad del País quedaba paralizada. El propio Parlamento, todas las Cámaras, se veían afectadas por los protocolos de aislamiento social. Súbitamente, debía responderse a una situación no ya excepcional sino absolutamente inesperada. Es pronto para poder realizar un balance siquiera aproximado de cómo se ha proyectado la situación provocada por la epidemia sobre el Parlamento. Con todo, sí creo posible avanzar tres líneas de trabajo que en mi entender no deben ser sólo reflexiones sobre el presente sino proyectarse sobre el futuro y contribuir a reforzar la Institución.

Lógicamente, la primera se refiere al rol desempeñado por el Parlamento durante la crisis. Hay que analizar lo sucedido en todo el Estado, pero en estas líneas me concentraré en las Cortes Generales. Expondré los hechos de forma necesariamente sucinta. En un primer momento, ante la imposibilidad de celebrar plenos presenciales por las medidas de confinamiento, la decisión adoptada por la Mesa fue que las votaciones de las necesarias prórrogas del estado de alarma se realizasen de forma telemática y que el control al Gobierno se concentrase en la Comisión de Sanidad, donde comparecería semanalmente el Ministro de Sanidad como máximo responsable del Gobierno en la gestión de la crisis. Desde el principio, esta solución fue controvertida, ya que los Grupos de la oposición consideraron que se debía crear una Comisión especial de seguimiento de la crisis. Un debate que creció en intensidad al solicitar el Gobierno sendas prórrogas del estado de alarma, con endurecimiento de las medidas adoptadas. A la petición de la oposición de reanudar los plenos de control al Gobierno, la Presidenta opuso en un primer momento inconvenientes reglamentarios para sesiones telemáticas (el Reglamento establece que el interviniente deberá hacerlos desde la tribuna o desde el escaño) y sanitarios para presenciales. Asimismo,

se rechazó la propuesta de reformar el Reglamento para hacer viables esos plenos telemáticos. Una situación que se hacía más compleja por el hecho de que la intensidad y gravedad de las medidas adoptadas acercaban la situación a las circunstancias propias de un estado de excepción, que exigiría mayor control parlamentario. Así, la oposición elevó el nivel de sus exigencias señalando que la posibilidad de celebrar plenos de control sería una condición para apoyar medidas propuestas por el Gobierno, comenzando por la propia prórroga del estado de alarma.<sup>40</sup> Si bien no es tema de estas páginas dilucidar de si correspondería declarar el estado de excepción, pocas dudas caben de que la gravedad de las medidas adoptadas y la grave afección que suponen para numerosos derechos y libertades, exigen una presencia intensa y activa del Parlamento como garante del adecuado uso de unos poderes extraordinarios.<sup>41</sup> Así, la conclusión, creo, es clara. El Parlamento debería haber realizado desde el primer momento todo lo posible tanto para que la oposición pueda ejercer el control en las mejores condiciones dentro de las circunstancias como para que el Gobierno tuviese en el Parlamento el agora fundamental de comunicación con los ciudadanos.

Hasta el 6 de abril, no fue así. Al menos durante 25 días, el Parlamento fue una Institución cuasi desaparecida. Hubo ruedas de prensa y comparecencias del Presidente del Gobierno y de sus Ministros, pero, salvo la semanal del Ministro de Sanidad, fuera de la sede parlamentaria y básicamente unidireccionales. Esta situación finalizó en la primera semana de abril, cuando la presión conjunta de medios de comunicación y oposición, provocó tanto la apertura de las preguntas en las ruedas de prensa como la reanudación de los plenos

---

<sup>40</sup> Estas líneas se escriben en medio del debate. Al respecto, vid. <https://elpais.com/espana/2020-04-05/el-pp-exige-control-parlamentario-al-gobierno-a-cambio-de-su-apoyo.html>; y, sobre la controversia alrededor de si estado de alarma o excepción [https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-25/estado-alarma-coronavirus-dudas-juristas-excepcion\\_2516099/](https://www.elconfidencial.com/espana/2020-03-25/estado-alarma-coronavirus-dudas-juristas-excepcion_2516099/).

<sup>41</sup> Como inteligentemente indica el profesor Villalón, la intensidad y gravedad de las medidas adoptadas desbordan el marco de las referencias del artículo 116 de la Constitución, [https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782\\_733659.html](https://elpais.com/elpais/2020/04/16/opinion/1587025782_733659.html)

de control, con carácter presencial, si bien, lógicamente, adaptados a las exigencias de salud pública. Se inauguraba la segunda etapa de la relación de las Cortes Generales con la epidemia. La celebración del primero de ellos puso de manifiesto tanto la relevancia de la publicidad del debate parlamentario en estos tiempos de crisis. Los ciudadanos tuvimos la oportunidad de juzgar directamente la opinión de cada una de las formaciones políticas sin intermediarios. En este punto, resulta importante señalar que el debate parlamentario no sólo posibilita que la oposición controle al gobierno. También hace posible que los ciudadanos controlemos la actuación del conjunto de las formaciones políticas con presencia parlamentaria.

En todo caso, el papel desempeñado por las Cortes Generales no es elogiabile.<sup>42</sup> Creo que de lo expuesto se deducen dos conclusiones y ninguna de las dos positivas. La primera y más relevante, es coherente con lo señalado anteriormente. En un momento de crisis, con acumulación excepcional de poderes en el ejecutivo e intensa restricción de derechos y libertades, el Parlamento, al menos durante una etapa muy relevante, no ha ejercido como institución garante del adecuado desarrollo del orden constitucional. Ninguno de los obstáculos que se adujeron deberían haber impedido el mantenimiento de una actividad parlamentaria mínima, haciendo posible el control por la oposición. El necesario apoyo con el que debe contar el Gobierno debe ser compatible con la posibilidad de criticar y discrepar de algunas medidas. Y ello debe tener lugar en el Parlamento. Por otro lado, si algún Grupo no sabe comprender las exigencias de lo sucedido y tiene una actuación objetivamente inconveniente, deberán ser los ciudadanos quienes lo sancionen. Como se dijo, nada mejor para ello que el debate en sede parlamentaria.

---

42 También habría que hacer referencia a algunas decisiones adoptadas por algún Parlamento autonómico, como ha sido en Andalucía la constitución de la Diputación permanente, sustituyendo el quehacer ordinario del pleno. Una decisión difícilmente compatible con la normativa parlamentaria. Una propuesta similar fue rechazada en el Congreso de los Diputados por el informe negativo elaborado al respecto por los Servicios Jurídicos.

También debe quedar constancia, aunque sea una cuestión de menor relevancia, de las limitaciones con las que el Parlamento se ha mostrado en la crisis. La inicial imposibilidad de celebrar sesiones telemáticas es el reflejo más nítido. Más allá de la literalidad del Reglamento, siempre interpretable, y por supuesto susceptible de modificación, queda la contundencia de los hechos. Pero más allá del debate sobre la celebración o no de sesiones plenarias, el Congreso dispone de medios para desempeñar un papel más activo y cercano a los ciudadanos. Entender el Parlamento moderno es que debe ser una institución presente. Es decir, una institución que atraiga la atención ciudadana, nuclearizando el debate político. Siempre y, por supuesto, más en una situación de excepción. No se ha hecho con la intensidad necesaria. Y creo que había medios para que las cosas hubiesen sucedido de otra manera. Desde una más intensa actividad parlamentaria en Pleno y Comisión hasta una mejor utilización de las plataformas que ofrece la web. Una reflexión que se agrava si se recuerda que en España, junto a las Cortes Generales, existen otras diecisiete Cámaras parlamentarias. Tiempo habrá de analizar el desempeño de cada una de ellas, inevitablemente dispar.<sup>43</sup> Una cuestión que si bien no puede desarrollarse si debe quedar apuntada es la evidencia de la ausencia de un mínimo funcionamiento en red del conjunto de instituciones parlamentarias en España debilita tanto la posición del ciudadano como sujeto de un estado constitucional como las dinámicas necesarias de un Estado profundamente descentralizado.

Junto a lo anterior, la emergencia provocada por el coronavirus Covid19 pone de manifiesto la necesidad de vincular el Parlamento con la reflexión sociopolítica. Siempre he pensado que el Parlamento debe ser foro propiciatorio de la reflexión política. Así, he destacado la importancia de la denominada función de estudio o de proyectos

---

<sup>43</sup> En algunas de ellas, como en el Parlamento de Andalucía se han adoptado difícilmente compatibles con el ordenamiento como la activación de la Diputación Permanente. Por otro lado, la infravaloración del papel que corresponde al Parlamento, ha sido transversal. Es decir, se ha podido apreciar en Comunidades de diferente signo político. Por supuesto, también ha habido Parlamentos que, con las limitaciones inherentes a la crisis, han respondido adecuadamente.

como la denominada Comisión del Futuro del Parlamento finés.<sup>44</sup> El Parlamento no sólo es política de partido ligada a la coyuntura. También debe ser política constitucional. Así, he entendido que le corresponde realizar una labor de pedagogía democrática que se relacione con la incorporación y desarrollo del principio de participación. O que el Parlamento disponga de foros donde reflexionar sobre las cuestiones de mayor actualidad política y social ofreciendo a los ciudadanos un cauce para debatir desde el rigor y el pluralismo político. Y, sobre todo, he defendido la necesidad de que en sede parlamentaria se trascienda la coyuntura política y se reflexione sobre las grandes cuestiones que han de definir el futuro del modelo social. Siempre ha sido preciso que el Parlamento establezca pautas sobre las que caminar en el futuro. Y hay que decir que en España en ocasiones se ha realizado de forma notable, como es el balance que pueden presentar distintos informes elaborados, en particular, por el Senado. El debate de una política pública a largo plazo, mezclando el análisis político y técnico se ha demostrado especialmente fructífero y, algo nada desdeñable, muy propicio al acuerdo político. Sería sencillo extenderse en esta argumentación. Lo que corresponde es subrayar como en el inmediato mañana será una necesidad perentoria que el Parlamento vigorice este elenco de actuaciones y les de forma unitaria. Se saben pocas cosas sobre qué puede suceder el día en el que pueda darse por controlada la epidemia. Una de las pocas que suscita consenso es que pocas cosas serán como antes. Y es fácil predecir que el orden político se puede ver sometido a notables tensiones. La sociedad deberá asimilar una catástrofe humana que hasta ayer era inimaginable. Un estado de ánimo que convivirá con una profunda crisis económica. La política no podrá seguir siendo gestión rutinaria. Será preciso que se ejerza liderazgo y se ofrezcan planteamientos comunes. Por supuesto, todo ello supone la necesidad de sumar actores diversos. El Parlamento debiera entender que le corresponde

---

44 <https://www.eduskunta.fi/EN/valiokunnat/tulevaisuusvaliokunta/Pages/default.aspx>

un papel protagonista en la defensa de un orden político que, nadie debiera engañarse, se enfrenta a un desafío que pone en peligro su propia supervivencia.

Finalmente, es preciso reivindicar la necesidad de vincular la Institución parlamentaria con los valores de la democracia constitucional. Las páginas que preceden han puesto de relieve una creciente debilidad de la Institución. Como es obvio, no se trata de una situación aislada. Se trata de un proceso que sólo puede comprenderse desde la debilidad creciente del conjunto del orden político. No sólo se ha aceptado que éste se muestre impotente frente a fenómenos sin duda de gran complejidad sino que protagonistas del sistema político han agravado esa debilidad por un menosprecio creciente de reglas elementales. Factores exógenos y endógenos que confluyen en un debilitamiento intenso de los valores que sirven de fundamento al orden político que representa la democracia constitucional. Todas sus estructuras deben reaccionar y reafirmar las consecuencias en valores que se deducen del mismo.<sup>45</sup> Por supuesto, también el Parlamento. Más, el Parlamento con especial intensidad. No en vano es la institución que concentra y simboliza esos valores. Si fracasa en esa condición de símbolo, si los ciudadanos dejan de reconocerlo asociado a esos valores, el problema no será la mayor o menor credibilidad de la Institución. Será más grave. Entrará en cuestión todo el orden democrático. Hay que repetirlo. El modelo político representado por la democracia constitucional no tiene alternativa. Sigue sin tenerla... si se consideran irrenunciables los valores que la fundamentan. Este modelo está sometido a fuertes contradicciones desde hace ya años. Un contexto en continua y acelerada transformación, así como el fuego amigo de demasiados demócratas sin límite, lo han erosionado severamente. Sobre esa erosión, se proyectarán las consecuencias de la crisis sanitaria de 2020. Si la respuesta no es sólida, los riesgos serán grandes. El

---

<sup>45</sup> Al respecto, vid. Balaguer Callejón, F.: «El fracaso de una narrativa insolidaria», *El País*, disponible en <[https://elpais.com/elpais/2020/03/11/opinion/1583945045\\_702313.html](https://elpais.com/elpais/2020/03/11/opinion/1583945045_702313.html)>.

Parlamento no puede limitarse a ser espectador. Debe entender el lugar que le corresponde en un tiempo histórico que se aventura decisivo.

## **X. Reflexión final. Un Parlamento para un tiempo crítico**

En el 2008 me atreví a titular un libro El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI. El presupuesto del mismo era la necesidad de afrontar una renovación global de la Institución de forma que se obviase una anacronía creciente. La democracia constitucional necesitaba de una institución que respondiese a los valores y funciones esenciales que encarnaba el Parlamento. Ni había ni hay posibilidad de democracia sin Parlamento pero para que esta premisa no fuese sólo retórica era necesario introducir profundos cambios en la Institución, de manera que el conjunto del sistema democrático se adecuase al nuevo orden social emergente. Hace tiempo que el libro se agotó y no he llegado a plantearme una segunda edición, por el mero hecho de que no la considero posible. En apenas diez años han sucedido demasiadas cosas como para que una simple actualización fuese suficiente. Si en el 2008 el libro pretendía, al menos, plantear algunos de los interrogantes suscitados por las transformaciones sociales consecuencia de una revolución tecnológica emergente, lo sucedido desde entonces hasta hoy modifica casi radicalmente los presupuestos. Sobre todo, se ha transformado el escenario de la política. La democracia constitucional se encuentra enfrentada a turbulencias entonces inimaginables y la anacronía entre el orden institucional y la dinámica social ha crecido exponencialmente. Una situación que en nuestro País se ha visto acompañada de una muy grave crisis del sistema político que ha conllevado una profunda erosión del Estado de derecho traducida en la conversión de lo extraordinario como normal.<sup>46</sup> En este

---

<sup>46</sup> Analizar el desenvolvimiento de un conjunto amplio y variado de instituciones fundamental de nuestro sistema constitucional como la investidura, la moción de censura, la prórroga presupuestaria, el Decreto-Ley... durante los últimos cinco años, arroja una conclusión que sólo cabe calificar como preocupante.

estado de cosas, un hecho excepcional como la epidemia provocada por el coronavirus Covid19 ha introducido un elemento de incertidumbre del que hoy sólo se puede intuir la magnitud del impacto. La epidemia, desde luego, conllevará sus propias consecuencias. Pero en la mayoría de las ocasiones, es muy probable que actué como catalizador de otras circunstancias preexistentes más o menos visibles. Así, la visión de los retos del Parlamento en el orden democrático contemporáneo, son hoy sustancialmente más complejos de lo que lo eran hace tan sólo diez años. Cuestiones que entonces se podían considerar presupuestos necesario, amarres sólidos, hoy no lo son. De otra manera, hoy es preciso repensar el diseño completo de las dinámicas de la democracia constitucional y en el marco del mismo, dibujar el rol de la institución parlamentaria. Nada será como se imaginaba en ese 2008.

Constatar la necesidad de pensar el Parlamento en relación con la transformación, ahora segura y necesaria, de la democracia constitucional, no significa que no se deba ir reflexionando sobre necesidades imperiosas y cambios que pueden considerarse viables. Un diseño realista del proceso de cambio no apunta tanto hacia una gran transformación global como a la adición de pequeños y no tan pequeños cambios en todas las estructuras, de manera que la suma no sólo implique por sí misma cambio sino que precipite otros más ambiciosos. Así, el Parlamento debe comenzar de forma inmediata a repensarse. También era preciso en 2008. La diferencia es que hoy resulta mucho más urgente. Los plazos se acaban. Desde luego, la referencia de esos cambios será el horizonte de tensión que cabe vislumbrar para el conjunto de la democracia constitucional. Pero, de forma inmediata, el Parlamento debe tener como referencia las necesidades políticas de una sociedad sometida a tensiones extraordinarias. Muchas de estas tensiones existían con carácter previo a la epidemia Covid19. Y se había acreditado su impacto no sólo sobre el Parlamento sino sobre los propios sistemas democráticos.<sup>47</sup> Es posible que, finalmente, las tensiones derivadas del brutal impacto de un virus

---

47 Levitsky y Ziblatt, 2018.

procedente de una remota región china sean menos radicales de lo que hoy puede llegar a temerse. Pero es seguro que existirán. Y actuarán sobre unas estructuras ya erosionadas y confusas. La necesidad de política y de estructuras políticas fuertes será mayor que nunca. Los ciudadanos necesitarán poder confiar, tener referencias que les permita pensar que no se transita sobre el vacío. Es en este escenario en el que el Parlamento debe actuar. Su reacción debe ser inmediata.

## **XI. Bibliografía**

Aragón Reyes, M.: «El control como elemento inseparable del concepto de Constitución», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 1987.

Aragón Reyes, M.: *Uso y abuso del Decreto-Ley. Una propuesta de reforma constitucional*. Madrid, Iustel, 2016.

Aragón Reyes, M.: «Legislatura fallida e investidura convulsa. Análisis y consecuencias», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 109, 2017, pp. 15-34.

Aranda Álvarez, E.: La nueva ley de iniciativa legislativa popular, *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 2006, pp. 187-218.

Aranda Álvarez, E. (coord.): *Lecciones constitucionales de 314 días con el Gobierno en funciones*. València, Tirant lo Blanch, 2017.

Astarloa Huarte-Mendicoa, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Madrid, Fundación Alonso Martín Escudero, Iustel, 2017.

Biglino Campos, P.: «La iniciativa legislativa popular en el ordenamiento jurídico estatal», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 19, 1987, pp. 75-130.

Bustos Gisbert, R.: *Calidad democrática. Reflexiones constitucionales desde la teoría, la realidad y el deseo*. Madrid, Marcial Pons, 2017.

Duce Pérez-Blasco, C.: «La moción de censura», *Corts: Anuario de Derecho Constitucional*, 31 (número extraordinario dedicado al cuarenta aniversario de la Constitución), 2018, pp. 456-472.

- Expósito, E.: «Participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de las leyes», en Tudela, J. (coord.), *Libro blanco sobre la calidad democrática en España*, Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 245-256.
- García Escudero, P.: «Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *Teoría y realidad constitucional*, 36, 2015, pp. 171-216.
- Greciet, E.: «El Parlamento como problema y como solución», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 26, 2012, pp. 235-298.
- Guichot Reina, E.: *Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno*. Madrid, Tecnos, 2014.
- Guillén López, E.: *Repensando la forma de gobierno. Constitucionalismo, democracia y parlamentarismo en contextos postnacionales*. Madrid, Marcial Pons, 2019.
- Gutiérrez Gutiérrez, I. (coord.): *La democracia indignada: tensiones entre la voluntad popular y la representación política*. Granada, Comares, 2014.
- Innerarity, D.: *Una teoría de la democracia compleja*. Madrid, Galaxia Gutenberg, 2020.
- Levitsky, S., Ziblatt, D.: *Cómo mueren las democracias*. Barcelona, Ariel, 2018.
- Manzella, A.: «La evolución de las instituciones parlamentarias», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 74, 1988-1989, 361-375.
- Matía, J.: *Los tratados internacionales y el principio democrático*. Madrid, Marcial Pons, 2018.
- Navarro Méndez, J. J.: «Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», *Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 29, 2013, pp. 65-96.
- Pendás, B.: *La sociedad menos injusta. Estudios de historia y teoría de la Constitución*. Madrid, Iustel, 2019.
- Pérez Miras, A., Teruel, G., Raffiotta, E. C., Pia, M. (drs.): *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*. Madrid, BOE-CEPC, 2019.

- Pérez-Moneo, M.: *La selección de los candidatos electorales en los partidos*. Madrid, CEPC, 2012.
- Pérez-Moneo, M.: Mecanismos de participación ciudadana en sede parlamentaria, *Revista General de Derecho Constitucional*, 26, 2018, pp. 7-28.
- Rubio Llorente, F.: *La forma del poder*. Madrid, CEC, 1993.
- Salvador Crespo, M.: «Balance, efectos y propuestas sobre la aplicación de la Ley de transparencia en el Congreso de los Diputados», en Tudela, J., Castellá, A., Expósito, E., Kölling, M. (eds.), *Libro blanco sobre la calidad democrática*. Madrid, Marcial Pons, 2018, pp. 257-279.
- Stavridis, S.: «La diplomacia parlamentaria. El papel de los Parlamentos en el mundo», *Revista Española de Derecho Internacional*, 71(1), 2019, pp. 187-206.
- Tudela Aranda, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el Siglo XXI*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2008.
- Tudela Aranda, J.: «Participación en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley», *Revista Aragonesa de Administración Pública Monográfico*, 14, 2013, pp. 93-130.
- Tudela Aranda, J.: «La democracia contemporánea. Mitos, velos y (presuntas) realidades», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 111, 2017, pp. 25-152.
- Tudela Aranda, J.: «De la publicidad a la permeabilidad: Transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo Parlamento. Un esbozo de crítica del Parlamento abierto», en Pérez Miras, A., Teruel, G., Raffiotta, E. C., Pia, M. (drs.), *Setenta años de Constitución italiana y cuarenta años de Constitución española*. Madrid, BOE-CEPC, 2019.
- Tudela, J., Castellá, A., Expósito, E., Kölling, M. (eds.): *Libro blanco sobre la calidad democrática*. Madrid, Marcial Pons, 2018.
- Vidal Marín, T.: «Regeneración democrática e iniciativa legislativa popular», *Revista para el análisis del Derecho* (2015),
- VV. AA.: «Encuesta sobre control parlamentario», *Teoría y Realidad Constitucional*, 19, 2007, pp. 7-42.