



CUADERNOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

9

El lector tiene entre sus manos algo más que una obra colectiva. El libro que le presentamos es el fruto del trabajo de un grupo de investigación multidisciplinar formado por Imma Aguilar, José Ángel Alonso, David Alvarez, Eva Campos, José María Coello de Portugal, Miguel Ángel Gonzalo, Antoni Gutiérrez-Rubi, Andrés Medina, Patricia Polo, Irene Ramos, Roberto Rodríguez, Rafael Rubio, Aitor Silván y Mihaela Loredana Stan.

El volumen que se pone ahora al alcance del lector relaciona de manera profunda dos conceptos: Parlamento y tecnologías, entendidas éstas en un amplio sentido.

El empleo masivo de las tecnologías, amén de facilitar el trabajo, ha tenido consecuencias significativas para los Parlamentos. *Velis nolis* el grado de transparencia ha crecido exponencialmente con independencia de donde quiera poner cada uno sus metas u objetivos. Además, se ha reforzado significativamente el interés por conocer qué pasa en el Parlamento.



9

CUADERNOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS



CUADERNOS
DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS

9

Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia

Rafael Rubio Núñez (Coord.)



CONGRESO DE
LOS DIPUTADOS

Parlamentos Abiertos.
Tecnología y redes para la democracia

Rafael Rubio Núñez (coord.)



**CUADERNOS DEL CONGRESO
DE LOS DIPUTADOS**

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstas recaen única y exclusivamente en los autores.

© Rafael Rubio Núñez (coord.)

© Congreso de los Diputados
Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones
Departamento de Publicaciones
Floridablanca, s/n. 28071 Madrid

ISBN: 978-84-7943-470-0

Depósito Legal: M. 1.527-2014

Fotocomposición e impresión: Closas-Orcoyen, S. L.
Paracuellos del Jarama (Madrid)

Índice



PRÓLOGO.....	17
INTRODUCCIÓN	23
1. HISTORIA, CONCEPTO Y EVOLUCIÓN DEL PARLAMENTO 2.0 (EVA CAMPOS DOMÍNGUEZ).....	31
Resumen	31
Índice	32
1. De cómo las innovaciones tecnológicas transforman los Parlamentos	32
2. La configuración del Parlamento 2.0	35
2.1. Primera etapa: el Parlamento electrónico	37
2.2. Segunda etapa: el Parlamento digital.....	43
2.3. Tercera etapa: el Parlamento abierto	45
2.4. Balance del estado del arte.....	48
3. Conclusiones: hacia el Parlamento del futuro	53
4. Bibliografía	55
2. PARLAMENTO, DERECHO PARLAMENTARIO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS: ¿UNA DISCUSIÓN NUEVA? (JOSÉ MARÍA COELLO DE PORTUGAL).....	61
Resumen	62
Índice	62
1. Nuevas tecnologías, nuevos problemas. Una reflexión preliminar sobre los retos del derecho en su relación con las nuevas tecnología	63
2. Derecho y nuevas tecnologías	65
2.1. Introducción: Aparición del derecho de las nuevas tecnologías, aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías y adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho	65
2.2. La aparición del Derecho de las nuevas tecnologías.....	65
2.3. La aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías.....	67

2.4.	La adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho.....	69
3.	Parlamento y nuevas tecnologías	71
3.1.	El Parlamento como institución jurídica y su interacción con las nuevas tecnologías	71
3.2.	Parlamento y nuevas tecnologías: ¿una polémica nueva?	73
3.3.	Una nueva revolución tecnológica afectante al Parlamento: dimensiones de un problema.....	77
4.	Derecho parlamentario y nuevas tecnologías	80
4.1.	Introducción	80
4.2.	Derecho parlamentario y aparición de un derecho de las nuevas tecnologías.....	83
4.3.	La aplicación al Derecho parlamentario de las nuevas tecnologías	85
4.4.	La adaptación de las nuevas tecnologías al derecho parlamentario	88
4.5.	Algunos problemas embrionarios, aún sin resolver	90
5.2.	Sistemas de tramitación y procesos parlamentarios	98
5.3.	Utilización de nuevas tecnologías en el Parlamento	118
5.	Conclusiones	128
6.	Bibliografía	135
3.	LA EVOLUCIÓN DE LOS E-PARLAMENTOS EN EL MUNDO. ANÁLISIS DE LOS STANDARDS DE LA UIP Y DEL WOLD E-PARLIAMENT REPORT (ANDRÉS MEDINA MEDINA)	139
	Resumen	140
	Índice	140

1. Introducción	140
1.1. Países que han respondido a la encuesta	143
2. La intersección de la tecnología y política	144
3. El camino recorrido y los posibles desarrollos	145
4. La comunicación con el ciudadano	149
4.1. El correo electrónico	150
4.2. Otros métodos de comunicación	151
4.3. Uso de alguna red social por regiones	152
4.4. Dispositivos y aplicaciones móviles	152
4.5. La comunicación con los jóvenes	153
4.6. Motivos de la comunicación	153
4.7. Los retos citados por los Parlamentos	154
5. Las web parlamentarias	154
5.1. Información general sobre los Parlamentos y los miembros	156
5.2. Cuándo se publica la información sobre las sesiones plenarias y comités	157
5.3. Herramientas para la búsqueda	157
6. Visión, planificación estratégica y gestión eficaz	158
7. Los documentos parlamentarios	159
7.1. Soporte XML	160
7.2. Desafíos del XML	161
7.3. Usos de estándares abiertos para documentos	162
8. Biblioteca y servicios de investigación	163
9. La construcción de infraestructura técnica	165
10. El estado del e-parlamento en 2012	166
11. Cooperación y colaboración en el plano internacional	169
12. Conclusiones	171
13. Buenas prácticas	174
13.1. Invertir en las personas	174
13.2. Planificar estratégicamente, trabajar de manera eficiente	175

13.3.	Uso de la tecnología móvil.....	176
13.4.	La nube.....	176
13.5.	Compartir experiencias y soluciones	177
13.6.	Establecer una cultura de apertura y transpa- rencia	177
13.7.	Promover el diálogo genuino con los ciuda- danos.....	178
14.	Bibliografía	178
4.	LA PÁGINA WEB DEL CONGRESO DE LOS DIPUTA- DOS: DEMOCRACIA Y COMUNICACIÓN (MIGUEL ÁNGEL GONZALO ROZAS)	179
	Resumen	180
	Índice	180
1.	Introducción	180
2.	Parlamento Abierto	182
3.	Directrices para sitios web parlamentarios	185
4.	Historia de la página web del Congreso	187
5.	Contenidos de la página web del Congreso según las directrices	190
5.1.	Información básica sobre el Parlamento	190
5.2.	Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control.....	197
5.3.	Comunicación y diálogo con los ciudadanos	203
5.4.	Diseño en función de la usabilidad, la accesibili- dad y el idioma	205
5.5.	Gestión	205
6.	Conclusión	206
7.	Bibliografía	208
5.	LA NUEVA PÁGINA WEB DEL SENADO (JOSÉ ANGEL ALONSO LÓPEZ)	211
	Resumen	212
	Índice	212

1. Evolución histórica de la web del Senado	212
2. Antecedentes del proyecto de nueva web	217
3. Objetivos de la página web	219
4. La tecnología usada	221
5. La navegación en la web y la estructura general de la información	222
6. Detalle de los contenidos	223
6.1. La página inicial.....	223
6.2. Presidente del Senado	224
6.3. Agenda.....	225
6.4. Noticias.....	225
6.5. Leyes en tramitación y aprobadas	225
6.6. Senadores	226
6.7. Grupos parlamentarios y partidos políticos.....	227
6.8. Pleno y Diputación permanente	227
6.9. Comisiones y ponencias	227
6.10. Iniciativas parlamentarias	228
6.11. Publicaciones oficiales	229
6.12. Transparencia	230
6.13. Perfil del contratante	230
6.14. Participación	230
6.15. El buscador.....	231
6.16. El pequeño Senado y la visita virtual	232
7. La accesibilidad	233
8. Proyectos de futuro	233
6. PARLAMENTARIOS 2.0: PRESENCIA Y ACTIVIDAD DE DIPUTADOS Y SENADORES ESPAÑOLES EN LAS REDES SOCIALES (DAVID ÁLVAREZ SABALEGUI Y ROBERTO RODRÍGUEZ ANDRÉS)	235
Resumen	236
Índice	236
1. Introducción: el trabajo de los parlamentarios y el problema de la representación política	237

2. Cronología de la relación entre políticos y ciudadanos a través de Internet y las redes sociales.....	239
3. Diputados y senadores españoles en las redes sociales	243
4. El perfil del parlamentario español en redes sociales.	248
5. El uso de las redes sociales por parte de los parlamentarios españoles.....	256
5.1. Datos generales.....	259
5.2. Segmentación por edad de los parlamentarios...	263
5.3. Segmentación por sexo de los parlamentarios....	266
5.4. Segmentación por partido político de pertenencia.	267
5.5. Plataformas desde las que se hace uso de las redes.....	270
6. Conclusiones.....	271
7. Bibliografía.....	275
7. ¿HACIA PARLAMENTOS AUTONÓMICOS 2.0? UN BALANCE COMPARADO (IRENE RAMOS VIELBA. AITOR SILVÁN RICO. LOREDANA STAN. PATRICIA POLO NAVARRO).....	277
Resumen	278
Índice.....	278
1. Introducción	278
2. Diagnóstico de las web parlamentarias autonómicas.	285
2.1. Información y contenidos	289
2.2. Usabilidad y accesibilidad	291
2.3. Mecanismos de comunicación con los ciudadanos	300
2.4. Evolución en la última década	305
3. Presencia en las redes sociales	309
4. Conclusiones.....	317
5. Bibliografía	320

8.	CIBERACTIVISMO Y PARLAMENTO: MOVIMIEN- TOS SOCIALES E INICIATIVAS CIUDADANAS POR LA TRANSPARENCIA Y LA PARTICIPACIÓN (IMMA AGUILAR NÀCHER).....	323
	Resumen	324
	Índice	324
	1. Movimientos sociales y activismo en red: multitudes conectadas, digitales y móviles	327
	2. Ciberutopía o ciberpesimismo	333
	3. Participación política y deliberación	335
	4. Mecanismos parlamentarios de participación	338
	5. Iniciativas ciudadanas internacionales: vigilar, parti- cipar, pedir, denunciar, colaborar, crear	342
	6. Plataformas ciudadanas en España	346
	6.1. Participación, petición y colaboración.....	346
	6.2. Activismo indignado y crítico	351
	6.3. Monitorización del Parlamento.....	353
	7. Conclusión	357
	8. Bibliografía	358
9.	PARLAMENTO ABIERTO Y POLÍTICA DE PROXIMI- DAD (ANTONI GUTIÉRREZ-RUBÍ).....	363
	Resumen	364
	Índice	364
	1. Introducción: Parlamentos cuestionados	364
	2. Parlamentos Abiertos	367
	3. Decálogo de buenas prácticas para un Parlamento Abierto	369
	3.1. La obligación de informar y rendir cuentas es cada día. Las elecciones son cada cuatro años (generalmente).....	370
	3.2. Los Parlamentos generan mucha información. No es suya. Es de los ciudadanos	372

3.3.	Los procesos parlamentarios deben de poderse trazar, seguir, medir.....	372
3.4.	Escaños ciudadanos.....	373
3.5.	Registro de actividades, reuniones, solicitudes de los parlamentarios abiertos y accesibles a todo el mundo	375
3.6.	Rendición de cuentas que el Parlamento debe exigir a los parlamentarios al final de cada período de sesiones y al final de la legislatura	375
3.7.	Información non stop 24/7/365. No organizarse con el horario de la institución, sino con el horario de la sociedad	376
3.8.	Multiformato y multiplataforma de toda la información.....	377
3.9.	Oficinas parlamentarias en el territorio. Del parlamentario, no del partido.....	379
3.10.	Centro de documentación abierto de las Cortes Generales. Minería de datos para la gestión pública	381
4.	La Oficina parlamentaria de proximidad. Una oportunidad	382
5.	Conclusión	387
6.	Bibliografía	388
10.	KNOCKING ON THE PARLIAMENTS DOOR (PARLAMENTOS DIGITALES EN LA ERA DE LA PARTICIPACIÓN) (RAFAEL RUBIO NÚÑEZ)	389
	Resumen	390
	Índice.....	391
1.	La tecnología y el Parlamento	392
2.	TIC, Parlamentos y e-Democracia.....	395
3.	El Parlamento en busca de sentido por el camino de las TIC	398
4.	El horizonte del Parlamento Abierto.....	401
4.1.	Transparencia	402

4.2. Colaboración	410
4.3. Participación	412
5. Algunas dificultades: los retos del Parlamento Abierto.	414
6. Bibliografía	417
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA SOBRE PARLAMENTOS ABIERTOS.....	419
ÍNDICE DE TABLAS Y GRÁFICOS.....	423
AUTORES.....	427
Imma Aguilar Nàcher.....	428
José Ángel Alonso López.....	428
David Álvarez Sabalegui	429
Eva Campos Domínguez	429
José María Coello de Portugal.....	429
Miguel Ángel Gonzalo Rozas.....	430
Antoni Gutiérrez-Rubí	430
Andrés Medina Medina.....	431
Patricia Polo Navarro	431
Irene Ramos Vielba	431
Roberto Rodríguez Andrés.....	432
Rafael Rubio Núñez.....	432
Aitor Silván Rico	432
Loredana Stan	433

Prólogo



Soy especialmente renuente a colaborar con prólogos o epílogos en las publicaciones. Por una parte la pereza inherente (si se quieren hacer bien las cosas) a tenerse que leer un manuscrito amplio y hasta cierto punto exhaustivo. De otra, mi natural tendencia a pensar que lo que digo o escribo tiene un valor muy relativo cuando no insignificante. Sin embargo, tanto las cuestiones de que se ocupa este libro como el hecho de que fuera Miguel Ángel Gonzalo quien me lo pidiera me han hecho vencer mis prevenciones. No sin retraso, ciertamente.

Un viejo amigo mío me advirtió hace ya años contra el riesgo de utilizar la expresión «nuevas tecnologías». Ante mi sorpresa me explicó que es una manera palmaria de descubrir la propecta edad de quien la emplea. Para toda una serie de jóvenes generaciones las tecnologías son tan «nuevas» como para la mía el teléfono o la televisión. Han nacido con ellas y sí son tecnologías pero en modo alguno nuevas. Tomé nota.

El volumen que se pone ahora al alcance del lector relaciona de manera profunda dos conceptos: Parlamento y tecnologías, entendidas éstas en un amplio sentido. A su vez es perfectamente posible distinguir dos enfoques. El primero hace referencia a la evolución del empleo de las tecnologías en el ámbito parlamentario. El segundo trasciende el dato para conducir a las supuestas o reales transformaciones que, en el ámbito de la teoría política, la sociología o, en suma, el concepto democrático, ha implicado el uso o la posibilidad de emplear tecnologías o sistemas de comunicación propios de tiempos recientes.

Situados en el primer nivel no hay duda alguna de que la ampliación y profundización del empleo de tecnologías en el Parlamento ha supuesto avances importantísimos desde los más pedestres a los más sofisticados. Como veterano funcionario con más de treinta años de servicio, debo recordar que no hace relativamente tanto tiempo (aunque a algunos les pueda parecer la Prehistoria) que los Diputados eran convocados a las sesiones mediante telegrama. Ciertamente es que no se enviaban con diligencias pero visto desde hoy produce una sonrisa levemente nostálgica. Y no hace mucho de esto.

La creación de unidades tecnológicas en las Cámaras, la potenciación de los medios informáticos y de comunicación ha sido una constante desde principios de los años 90 del pasado siglo. De ello dan cumplida cuenta varios de los trabajos que componen este libro, señaladamente los de M. A. Gonzalo y J. A. Alonso.

El empleo masivo de las tecnologías, amén de facilitar el trabajo, ha tenido consecuencias significativas para sus Parlamentos. *Velis nolis* el grado de transparencia ha crecido exponencialmente con independencia de donde quiera poner cada uno sus metas u objetivos. Además, se ha reforzado significativamente el interés por conocer qué pasa en el Parlamento. Hoy en día es imposible que los gestores parlamentarios nos planteemos cualquier operación de organización obviando la dimensión de comunicación o exhibición al público de la actuación. Todo ello independientemente de que se acierte con el medio o el tono de la información suministrada.

El borrador de informe de la cuarta ronda de GRECO en el ámbito del Consejo de Europa, todavía por aprobar definitivamente, constata el gran avance que, en materia de transparencia, han experimentado tanto el Congreso de los Diputados como el Senado. Así, un repaso retrospectivo de no más de cinco años en materia de bienes o intereses de los Diputados, de la tramitación de los suplicatorios y, en fin, de las circunstancias personales y patrimoniales de los parlamentarios deberían servir para alejar cualquier atisbo de mala conciencia. Ello sin perjuicio de que continúe existiendo un margen para la mejora.

Esta realidad ha permitido de manera indudable potenciar la función parlamentaria y el modo de ejercer el mandato representativo. Esta es una constatación innegable.

Es cierto que estos avances suscitan dudas, perplejidades y cautelas jurídicas que con gran brillantez analiza J. M. Coello de Portugal en su trabajo. Con toda seguridad el que me ha sido más fácil de entender porque he tenido que plantearme, y resolver en muchos casos, en mi larga (excesivamente larga) condición de Secretario General en ambas Cámaras todos

y cada uno de los aspectos tan magníficamente tratados en su contribución.

Algo muy diferente sucede con el segundo nivel de cuestiones que se apuntan en el trabajo de varios colaboradores de esta edición. Me refiero a la polémica relación que, según algunos, plantea la relación representativa, eje indiscutible del Parlamento, con el uso (y/o abuso) de las tecnologías.

En este sentido es necesario ser muy claro. Discrepo frontalmente de quienes ven en el empleo de las «nuevas tecnologías» o «novísimos métodos de comunicación» la alternativa a la desafección ciudadana hacia el Parlamento o los representantes. La desafección —tan real como dolorosa— no se combate mediante el ciberespacio. La crisis hace referencia a algo más profundo y difícil y dudo que su solución venga de la mano de Gates, Ellis o los sucesores de Steve Jobs.

Tampoco parece evidente que el perfeccionamiento o la regeneración democrática lo vaya a proporcionar la llamada «vigilancia parlamentaria», que, hasta donde conozco, arroja en muchos casos resultados sonrojantes en estadísticas impropias. Por ejemplo, no tener en cuenta la distinción entre parlamentarios de mayoría o de oposición; de grupo grande o pequeño; ignorar lo fácil que es transformar una pregunta en cuatrocientas, etc. etc. tiene como consecuencia rankings o clasificaciones disparatadas que no iluminan en absoluto la realidad del trabajo parlamentario.

El profesor R. Rubio centra adecuadamente el debate cuando recalca la indefinición que arrastra desde años atrás el concepto de democracia, para afirmar con claridad incontestable que la democracia no es un problema técnico. Replico aquí la cita de Gladwell que aparece en el libro: «allá donde los activistas eran definidos por sus causas, son ahora definidos por sus instrumentos».

En el fondo la Historia siempre vuelve, se recrea la vieja discusión entre la democracia de los antiguos y la democracia de los modernos. Sólo que ahora los patricios señoritos atenienses se multiplican y no llevan túnica, sino que están provistos de ordenadores, tabletas, smartphones o instrumentos análogos. Pero siguen siendo una parte de la población, no

toda. Previsiblemente, la más ociosa. Estar conectado no es solamente una cuestión de actitud o de curiosidad. Es también una cuestión de tiempo. Y no todos lo tienen en demasía como para estar opinando día y noche sobre lo que sucede en la vida política o en el Parlamento. Aún más, hay muchísimos ciudadanos que quieren decidir en algunos momentos el rumbo político de su comunidad pero no desean estar opinando de manera constante sobre lo que acaece cotidianamente. Y no por ello son peores ciudadanos. De ninguna manera. No se me ocurre nada más adecuado al concepto de tratos inhumanos o degradantes que obligar a alguien a tener opinión formada, sólida, inmediata y brillante sobre cualquier aspecto de la vida política. Esta es la presunción de la que erróneamente parten buena parte de quienes pretenden sustituir la clásica democracia representativa (perfectible) por una ciberdemocracia por desarrollar.

Debo confesar que en algún trabajo, como el de A. Gutiérrez-Rubí, me ha costado especialmente seguir el hilo argumental. No sus tesis esenciales, que entiendo, aunque básicamente no las comparto, sino que el empleo de un lenguaje para iniciados nos complica la vida a quienes no lo somos. Como sucede en cualquier ámbito especializado, el uso de una terminología excesivamente particular no facilita acercar a un lector interesado pero no especialista. Y ello va en detrimento de la transparencia, que imagino que no es el objetivo a lograr.

En resumen, creo firmemente en el valor que los instrumentos tecnológicos pueden aportar para mejorar la actividad parlamentaria y por ende la calidad democrática de un país. Pero igualmente pienso que las más profundas transformaciones democratizadoras no dependen principalmente de aquéllos sino de la decidida voluntad de los ciudadanos por regenerar la vida pública de una comunidad a través de medios tecnológicos y no tecnológicos. Paradójicamente, en el momento de mayor auge histórico de las tecnologías y los sistemas de comunicación, tan cierto es que las revoluciones de la primavera árabe se tuitearon como que en Europa campan por sus respetos movimientos y organizaciones que

creíamos haber enterrado —a un coste desmesurado— en 1945. Y unos y otras también tuitean, tienen blogs y envían whatsapps ¿o no?

MANUEL ALBA NAVARRO

Secretario General del Congreso de los Diputados

Octubre de 2013

Introducción



La historia de un título

El lector tiene entre sus manos algo más que una obra colectiva. El libro que le presentamos es el fruto de un grupo multidisciplinar de investigadores que llevan tiempo trabajando juntos y que, un día, se decidieron a compartir sus experiencias.

Podríamos decir que los autores compartimos el espíritu de los pioneros en el abordaje de una materia desconocida o de jóvenes castores, como prefieren decir algunos. Como los antiguos exploradores, hace algún tiempo que todos somos conscientes de que avanzamos por territorio desconocido y con peligros siempre inciertos para ir ganando, metro a metro, terreno para la civilización democrática.

Esta empresa colectiva —y su coordinación— no ha sido siempre fácil al afrontar un fenómeno intelectual, social y políticamente complejo no resuelto hasta el momento, en el que siguen coexistiendo una gran diversidad de sensibilidades científicas. Pero todos los que hemos escrito esta obra coincidimos en no dejar de aportar propuestas, valientes, a problemas a los que a veces cuesta encontrar una solución clara y donde batirse en retirada se presenta como la solución más tentadora y, desde luego, la más políticamente correcta.

De ahí que el libro que el lector tiene en sus manos sea una obra coral en la que todas las voces, incluso las que pueden parecer disonantes, están al servicio de una sinfonía mucho más rica que la que componen las distintas aportaciones individuales. Como pasa con las grandes obras musicales, incluso con aquellos instrumentos que parecen desafinar, las notas discordantes son el contrapunto esencial para reflejar la complejidad, como complejo es el del debate al que van a asistir en este libro. Aquí las resistencias fruto de las posiciones más conservadoras (algunos dirán que más realistas), sirven para resaltar el valor de cada pequeña conquista, y apuntan a un futuro —creemos que más cercano de lo que muchos pronostican— en el que algunas de las propuestas aparentemente utópicas de este libro probablemente mostrarán su carácter avanzado, por no decir visionario de sus autores.

Aspectos como la colaboración de los autores en relación con la denominación de su obra, ponen de manifiesto la mecánica de esta orquesta, que comprobarán responde a un afán colaborativo y de amplia base deliberativa. Cuando este libro estaba a punto de llegar a la imprenta, se nos planteó la penúltima sesión deliberativa sobre el título más adecuado a la pieza musical que acabábamos de componer. Como en todo caso en esta publicación, el coordinador acudió a los autores para encontrar la opción más atractiva y al mismo tiempo rigurosa. Las opiniones no se hicieron esperar planteando un debate que evidencia ese carácter de obra coral, en el que incluso las disonancias acaban repercutiendo en la armonía final.

Queridos todos, estamos a punto de entrar en la imprenta pero nos falta una cosa esencial: el título. Como sabéis en el documento que hemos estado manejando aparecía «Parlamentos Abiertos. Tics y Asambleas Legislativas» pero es un título al que, en mi opinión, le falta algo de punch y que, como habéis señalado algunos, en España se identificaría mucho con las Asambleas autonómicas (al ser esta la denominación que adopta la Constitución). Si os parece abrimos dos días de brainstorming y el martes decidimos. Estoy convencido que con la cantidad de talento que tenemos va a salir algo muy atractivo.

¿Quién rompe el fuego?

Lo que aquí sigue es la transcripción literal de los correos electrónicos intercambiados a partir de esa propuesta y que recogen un fértil intercambio de ideas no sólo sobre forma sino sobre los planteamientos de fondo que recorren todo el libro. Creemos que ofrecerlos aquí y ahora es la mejor manera de hacer más comprensible lo que queremos decir como grupo en este libro.

Antoni: Open Parliament. Tecnología para más democracia (Y decide tú, Rafa. has sido nuestro coordinador, lo que decidas estará bien),

Imma: Perfecto. Y añadido. «Open Parliament. Tecnología y Red para más democracia».

- Roberto:* ¿Por qué en inglés? A mí me parece mejor en español «Parlamentos abiertos». Y el subtítulo veo bien el de Antoni con la matización de Imma.
- Miguel Ángel:* A mí también me gusta más en castellano y sugeriría ponerlo en singular «Parlamento abierto» por analogía con «Gobierno abierto». Sin embargo, en cuanto al subtítulo, me gusta más el término «redes» en plural para cubrir no sólo la de la propia red tecnológica (se suele decir «el ordenador tiene red») sino todas las redes, sociales, colectivas, etc. Mi propuesta sería «Parlamento abierto. Tecnologías y redes para más democracia»
- Rafa:* A mí lo de cuantificar la democracia (quizás por mi perfil institucionalista) nunca me suena bien. Lo entiendo, pero quizás quedaría mejor: «Tecnologías y redes para la democracia».
- Andrés:* El último mix que proponéis me gusta: «Parlamento abierto. Tecnologías y redes para la democracia.» Aún así y como estamos en confianza, lanzo otra propuesta un poco friki y un poco comercial acuñando un nuevo término. «Parlabierto». «Parlabierto. Tecnologías y redes para la democracia».
- Imma:* Yo prefiero Open Parliament porque es una etiqueta estándar internacional como Open Government. No obstante Parlamento Abierto me va bien (es menos ambicioso). PARLABIERTO es una palabra estupenda, por cierto. Respecto a red o redes, creo que me da igual. La explicación de Miguel Ángel para el singular de Parlamento Abierto, también se puede aplicar a Red. Red en mayúscula no es nunca la corriente eléctrica para enchufar el ordenador. Red=Internet. La palabra ciudadano da problemas de género (y no digáis ciudadanía, por favor que es una palabra de políticos). Mi propuesta: «Open Parliament. Red(es) y tecnología para la democracia».
- Irene:* Siguiendo con el intercambio, no percibo que «Parlamento abierto» resulte en esencia menos ambicioso y, sin embargo, sí parece más cercano para un público amplio. Por otro lado, redes en minúscula alude no solo a internet, sino que también engloba las interconexiones que se generan on-off line, confor-

mando un paisaje más completo. E incluso incorpora otros sentidos literales y metafóricos (tejido, conjunto, lazos, captación) también de interés para el espíritu que transmite el libro. A su vez, prescindiría de «tecnología» en favor de la simplicidad, porque ya va parcialmente implícito en «redes» y puede tener otras connotaciones un tanto ajenas/alejadas no estrictamente necesarias para ejercer de ciudadanos comprometidos (conocimientos, instrumentos y métodos técnicos). Por todo ello, apuesto por: «Parlamento abierto. Redes para la democracia». El palabro «Parlabierto» es llamativo, a la par que atrevido. Ahí el punch está garantizado, el riesgo estriba en que no se entienda de partida que se refiere al parlamento, salvo que se especifique en un subtítulo

José María:

La gente suele buscar bibliografía cuanto más actualizada, mejor y más en temas de nuevas tecnologías. Por ello, para que la obra no envejezca rápidamente y pueda ser citada sin problema también dentro de diez años, yo metería alguna mención de futuro en el título, por ejemplo siglo XXI. Además la obra, creo que todos la hemos pensado más como análisis de experiencias para construir el futuro de la democracia y de la representación que para analizar el pasado. Sobre la base de lo que decís, yo subrayaría en el título la centralidad del Parlamento como institución democrática y las TIC («tecnología y redes» como ha sugerido Inmaculada o solo «redes» como subraya Irene, perdonad que no opine sobre eso pues no me siento capacitado) como medio de profundizar en la democracia, de articular la representación y de canalizar mejor la participación ciudadana en el siglo XXI. Para ello yo sugeriría algo así como (con todas las variables que ya he apuntado): «Parlamento abierto. Tecnología y redes al servicio de la democracia del siglo XXI».

Imma:

A mí entender, la palabra TECNOLOGÍA es importante, porque es lo que ha espoleado el cambio sustancial al parlamento abierto, en la línea de la idea de Tecnopolítica. Y, por supuesto, yo me refiero al sentido etimológico del término y no a la asociación

técnica que comporta: La tecnología es el conjunto de saberes, conocimientos, habilidades y destrezas interrelacionados con procedimientos para la construcción y uso de artefactos naturales o artificiales que permitan transformar el medio para cubrir necesidades, anhelos, deseos y compulsiones humanas. La frase «Redes para la democracia» es insuficiente para recoger todo lo que incluye el libro, creo. Sigo siendo más partidaria del concepto genérico RED que de la concreción REDES. Por eso: «Parlamento Abierto. Tecnología para una democracia en red».

La opción final «Parlamento Abierto. Tecnología y redes para la democracia» recoge a la perfección el espíritu de esta obra. Una conversación que, partiendo de perspectivas y posicionamiento diversos, nos ha llevado a reafirmar la centralidad del Parlamento como órgano en el que reside la soberanía popular, y la necesidad, e incluso la urgencia, de aprovechar las herramientas que hoy están a su alcance para reforzar la representación política, reforzando sus vínculos de información y participación con los ciudadanos. Espero que el lector lo disfrute y sean muchos los que decidan «unirse» a esta orquesta coral y no solo para aplaudirla, sino también para participar en sus ensayos de manera enteramente libre.

Observarás por todo ello, querido lector, que esta obra no es una pieza colectiva al uso porque en ella no hay —ni hemos pretendido que haya— una malentendida coherencia interna habitual en el seno de una obra colectiva. Todo lo contrario, hemos pretendido que del Prólogo del libro a la última de sus páginas, quienes han colaborado con esta obra, respiren una atmósfera libre y no se rehúya la polémica, ni en las ideas aportadas por los diferentes autores, ni respecto de la realidad parlamentaria. Tiene el lector ante sus ojos una obra con una cierta tensión interna que, al contrario de lo que suele ser habitual, no ha pretendido la conciliación de planteamientos intelectuales —sustantivos y metodológicos— de quienes han colaborado en ella.

En esta obra hemos buscado deliberadamente la exaltación de los contrastes y el lanzamiento de nuevas ideas para encarar el futuro. Hemos participado en esta sinfonía funcionarios de las cámaras, asesores parlamentarios y gubernamentales, profesores universitarios, periodistas, investigadores de diversas procedencias, consultores políticos y especialistas en comunicación de las más lejanas posturas ideológicas.

Ciudadanos que solo tienen en común el deseo de ensanchar las fronteras de la democracia del siglo **xxi**, el deseo de afrontar los retos del Parlamento como institución también para el siglo **xxi** y la ausencia de miedo a desalinearse del pensamiento parlamentario dominante a estas alturas del siglo **xxi**.

Madrid, 5 de octubre de 2013

RAFAEL RUBIO

1.

**Historia, concepto y evolución
del Parlamento 2.0
(Eva Campos Domínguez)**



Resumen

El estudio que aquí se propone tiene como objetivo analizar la historia, el concepto y la evolución del Parlamento 2.0. Se trata de un fenómeno reciente en la aplicación de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) al ámbito parlamentario con enorme trascendencia para la potencial mejora de la participación ciudadana en los asuntos públicos, la implicación social en los procesos de toma de decisiones políticas y acercamiento de los ciudadanos al Parlamento. Hasta la fecha, las asambleas legislativas son una de las instituciones que más interés ha suscitado en el ámbito académico a la hora de llevar a cabo estudios sobre la aplicación de las TIC en las democracias occidentales. Este estudio propone un repaso de la literatura sobre el Parlamento 2.0 y concluye con un esbozo sobre los principales retos y oportunidades.

Índice

1. DE CÓMO LAS INNOVACIONES TECNOLÓGICAS TRANSFORMAN LOS PARLAMENTOS.—2. LA CONFIGURACIÓN DEL PARLAMENTO 2.0: 2.1. Primera etapa: el Parlamento electrónico. 2.2. Segunda etapa: el Parlamento digital. 2.3. Tercera etapa: el Parlamento Abierto. 2.4 Balance del estado del arte.—3. CONCLUSIONES: HACIA EL PARLAMENTO DEL FUTURO.—4. BIBLIOGRAFÍA.

1. De cómo las innovaciones tecnológicas transforman los parlamentos

Las innovaciones tecnológicas han condicionado, desde sus orígenes, la actividad de los Parlamentos y el modo en el que los representantes y la propia institución se han relacionado y comunicado con los ciudadanos. En un principio, dice Dader (2011) siguiendo a Smith (1978 y 1979), cuando el Parlamento inglés del siglo XVII pasó a celebrar reuniones parlamentarias, la frecuencia de éstas estaba condicionada por la tecnología de los transportes: el tiempo necesario para realizar los

desplazamientos a Londres en caballerías marcaba los plazos de estas reuniones. Por ese entonces, en la era de la imprenta, los periódicos y medios impresos eran los principales canales disponibles para hacer llegar la información parlamentaria a los ciudadanos, y elevar el sentir político de éstos a los representantes. El taquígrafo y el teléfono, posteriormente, permitieron a los periodistas de aquel momento trasladar el debate de las sesiones parlamentarias a los lectores de prensa, y aumentar, también, la rapidez y periodicidad informativa del Parlamento.

Siguiendo al mismo autor (Dader, 2011), la llegada de otras innovaciones tecnológicas propiciaron que la radio y, especialmente, la televisión pudieran transmitir esas mismas crónicas parlamentarias de forma audiovisual: las cámaras legislativas se vieron forzadas a transformarse tanto en su espacio físico —acondicionando la sala plenaria, y otros espacios del Parlamento, con micrófonos, cámaras y espacios dispuestos especialmente para estos medios— como la forma de comunicarse con los ciudadanos —por ejemplo, los representantes empezaron a cuidar especialmente sus discursos en la cámara, destinados ya no sólo para el resto de parlamentarios sino también para los ciudadanos, que podían seguir sus intervenciones en directo a través de la televisión o de la radio, y ya no solo filtradas y depuradas por la prensa—. La actividad parlamentaria, con todo ello, adquirió un nuevo tiempo informativo, y los representantes debían utilizar intensamente estos medios de comunicación tradicionales para transmitir sus puntos de vista sobre políticas concretas a sus electores (Missingham, 2011, cfr. en Dader, 2011).

Esta tecnología, que permitía una nueva modalidad comunicativa a través de los medios tradicionales, despertó —como lo haría años después internet— el interés de defensores y detractores: frente a aquellos que consideraban esta nueva forma de *ver* el Parlamento como una muestra de objetividad y realismo político, otros teóricos se inquietaban frente a lo que consideraban una teatralización parlamentaria y «*se preguntaban alarmados en los años sesenta y setenta del siglo xx si la deliberación rigurosa desaparecería por completo*

en aras a la demagogia y el espectáculo de una dramatización populista, de simple apelatividad ante las pantallas» (Dader, 2011:15).

En todo caso, los procedimientos parlamentarios eran, para el conjunto de la población, mayoritariamente accesibles a través de los medios de comunicación tradicionales. Hasta los años setenta el debate de la cámara llegaba a los ciudadanos a través de estos intermediarios, que mantenían a una ciudadanía (reducida) informada y vigilante ante las decisiones de sus representantes, a la vez que trasladaban las visiones políticas y actividad parlamentaria de los representantes a sus ciudadanos.

Se fue configurando así, en muchos de los países democráticos occidentales, un modelo de comunicación de arriba abajo (vertical), o que algunos autores han denominado *elitista* (Dader, *et al.*, 2011) en el que los medios de comunicación recogían principalmente la actividad informativa de las élites políticas, en detrimento de representantes de segundas filas y de los ciudadanos. Es decir, se producía una cercanía entre los medios de comunicación de algunos países —entre los que se encuentra España— y los poderes políticos (Hallin & Mancini, 2004). La polarización política, por otro lado, era otra de las características que fue fraguándose en la cobertura informativa de los medios de comunicación tradicionales de algunos de los países occidentales como España (Sampedro, *et al.*, 2008 y 2011).

En este escenario, marcado además por una fuerte desafección ciudadana por la política, fue configurándose, en los Parlamentos occidentales, la revolución digital a partir de los años noventa. Internet inspiró, nuevamente, tanto críticas como esperanzas entre, por un lado, los teóricos que consideraban que las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) devolverían el poder al pueblo y se establecería nuevamente un control ciudadano de la política y de los asuntos públicos, y, por otro, aquellos autores que opinaban que estos nuevos medios no transformarían la forma de hacer política en el Parlamento, y que únicamente servirían para consolidar, como lo había hecho, por ejemplo, la

televisión, un modelo elitista de comunicación y relación con el ciudadano.

Sin que se pueda conocer, todavía, la dimensión real de esta transformación tecnológica en los Parlamentos, lo cierto es que desde los años noventa las cámaras han ido transformándose para adaptarse a la nueva realidad digital: el uso de los medios de comunicación tradicionales se han visto limitados en algunas de sus funciones parlamentarias y el creciente uso de los nuevos medios por parte de los ciudadanos han reflejado una creciente necesidad de explorar otras opciones de comunicación e implicación en el proceso parlamentario por parte de la institución, de los parlamentarios y los ciudadanos (Missingham, 2011).

Las asambleas se enfrentan, desde entonces, a la necesidad de cambiar sus hábitos para dar respuesta a una demanda ciudadana cada vez más creciente que reclama un acceso mucho más sencillo y rápido a la información y, con ello, han aumentado las expectativas de interacción y participación del ciudadano. En plena era digital, el ritmo de transformación tecnológica en el Parlamento, motivada por esta nueva era tecnológica, sigue creciendo.

2. La configuración del Parlamento 2.0

Desde los años sesenta los Parlamentos han ido descubriendo el potencial cívico y social de las TIC, pero no fue hasta la última década del siglo xx cuando despertó el interés ciudadano, institucional, político y académico por las posibilidades de estas herramientas digitales en el ámbito de la política parlamentaria, motivado principalmente por la expansión de internet. Desde entonces, la adaptación de los Parlamentos a estos nuevos medios ha sido incesante y paulatina. Para intentar abordar su desarrollo, distinguiremos tres etapas principales:

En una primera, que se inicia ya en la década de los 80 del siglo pasado, los Parlamentos trataban de encontrar una

manera de utilizar las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) para hacer más eficiente su administración, digitalizan la información, empiezan a explorar con estos nuevos medios —como los sitios web, el correo electrónico, los foros de discusión o *chats*— para acercarse a la ciudadanía, pero mantienen un modelo de comunicación vertical (de arriba/abajo).

En una segunda, que se inicia con la eclosión de los blogs en el año 2004 y alcanza hasta nuestros días con las redes sociales: los Parlamentos y parlamentarios asisten a una verdadera eclosión de la comunicación con los ciudadanos y las retransmisiones parlamentarias adquieren un nuevo tempo. Es un momento de relativa confusión comunicativa, donde cada agente parlamentario se replantea su rol y la ciudadanía reclama un papel más activo. Aumentan, definitivamente, el número de herramientas a través de las cuáles los ciudadanos pueden hacer oír sus opiniones y hacerse escuchar. Este escenario resulta novedoso en un sistema parlamentario (y mediático) donde las principales noticias provenían de los representantes hacia la ciudadanía, sin apenas *feedback*.

La tercera y última, que aparece de la mano del Gobierno Abierto (Jaeger y Thompson, 2010) en torno al año 2009 y en la que estamos inmersos actualmente, es una etapa de balance y revisión, en la que se toma como referencia una verdadera transparencia informativa, colaboración y participación ciudadana, se recuperan, en definitiva, los valores democráticos y se replantean cuestiones como: ¿Qué aporta el uso de las TIC a la democracia parlamentaria? ¿Hacia qué modelo de democracia avanzan nuestras sociedades? ¿Qué valores reales aportan a la transparencia y a la participación? El énfasis, por tanto, ya no está solo en el uso de las herramientas digitales —cuántos Parlamentos tienen página web, cuántos representantes disponen de blog o cuántos perfil en redes sociales— sino en el valor de todo ello para una verdadera mejora de la representación parlamentaria y democrática.

2.1. Primera etapa: el Parlamento electrónico

Durante los primeros tiempos de la introducción de internet en el Parlamento las cámaras legislativas trataron de buscar formas para rentabilizar el uso de las TIC para mejorar su administración y comunicación con los ciudadanos. Podríamos denominar a las cámaras de aquel momento el *Parlamento electrónico* o e Parlamento (Kingham, 2003), donde el énfasis estaba en la mejora técnica más que en la verdadera transformación política.

Ciertamente, las tecnologías de la información y de la comunicación afectan al trabajo y organización interna de los Parlamentos de diversas formas. Las herramientas digitales pueden facilitar, mediante redes de conexión o trabajo en red, las tareas entre funcionarios y la administración parlamentaria (Agúndez, 1986) y mejorar, también, la actividad de los propios parlamentarios que cuentan con un mayor número de herramientas que le facilitan tanto la búsqueda de información (a través de bases de datos y documentos digitalizados), la comunicación inmediata y multilateral con otros parlamentarios, asistentes, funcionarios de la cámara, su propio partido, etc., hasta la tramitación telemática de documentos y la votación electrónica.

Por esta razón, las primeras iniciativas que surgieron con la introducción de las TIC en las cámaras legislativas estaban centradas, principalmente, en la mejora del funcionamiento interno del Parlamento, en la informatización de los procesos y en la digitalización de la información. Estas mejoras podrían concretarse en la optimización de los servicios que ya se venían realizando en las cámaras, como por ejemplo los sistemas internos de gestión que permiten manejar un abundante volumen de información y datos, antes no digitalizados, de una manera más ágil y rápida por parte los parlamentarios (Frick, 2005). Especialmente significativo fue, en este campo, el esfuerzo que realizaron la mayor parte de los Parlamentos occidentales en el desarrollo de bases de datos para la biblio-

teca y archivo que permitiesen organizar la gran cantidad de recursos de información requeridos por las cámaras y que a la vez motivó que los parlamentarios empezaran a utilizar las herramientas digitales (como las redes intranets) para su trabajo diario (Ferguson & Miller, 2007). La mayor parte de estas iniciativas convivieron durante años con su versión analógica, como por ejemplo los boletines oficiales, hasta que los formatos electrónicos hay ido sustituyendo a los otros, por ejemplo, a los de papel¹.

Otra de las mejoras podría reflejarse en el teletrabajo de los representantes, promoviendo las comparecencias por videoconferencia que, por otra parte, podrían suponer un ahorro de los costes en los traslados de aquellos parlamentarios, o personas llamadas a comparecer, a la sede física del Parlamento (Martín Cubas, 2001), todavía poco frecuente en la mayoría de las asambleas.

Durante la década de los 90, los Parlamentos desarrollaron aún más su enfoque político en respuesta a una agenda de creciente interés público por las herramientas tecnológicas. Las cámaras adquirieron, así, nuevas funciones como difusores de su información parlamentaria: primero con los sitios web, segundo con los formularios online y el correo electrónico y finalmente, empezaron a experimentar, de forma aislada, con foros de discusión en línea y con *chats* o conversaciones instantáneas en red.

A partir del año 1996 la mayoría de los Parlamentos del mundo fueron presentando sus sitios web. De esta forma, configuraron lo que para algunos autores sería la principal cara pública de la institución parlamentaria ante los ciudadanos: *«Quiénes desean saber más de su representante elegido pueden, ahora, seguir la legislación en tiempo real, asistir a las discusiones parlamentarias directas en Dinamarca, Canadá y Australia [...] realizar un viaje virtual por el Senado de los Estados Unidos y enlazar a otras páginas para descubrir*

1 A partir de 1 de agosto de 2012 las secciones «Congreso de los Diputados» y «Cortes Generales» pasan a publicarse, exclusivamente, en edición electrónica que tiene validez a todos los efectos.

más sobre otras instituciones en los sitios web relacionados» (Norris, 2001).

En apenas cinco años, el 57% de los Parlamentos nacionales del mundo disponía de un sitio web (UIP, 2000). Por ejemplo: En otoño de 1996 se hicieron públicas las páginas del Parlamento de Reino Unido (Ferguson & Miller, 2007), del Senado de Estados Unidos², y del Parlamento portugués (Leston-Bandeira, 2007). Al año siguiente, en 1997, le siguieron la cámara baja española³ (Ramos Vielba, 2003) o, entre otros, el Parlamento australiano (Missingham, 2011), y así sucesivamente.

En todos estos casos, las webs de los Parlamentos eran muy simples: páginas estáticas, con escasa información disponible sobre la actividad de la cámara y, aunque se mantuvo durante unos años, marcaron un interés de las instituciones por estos nuevos escaparates virtuales, poco a poco fueron remodelando sus sitios para ofrecer una oportunidad para la aplicación de las innovaciones tecnológicas disponibles entre el Parlamento y los ciudadanos.

A través de estos sitios web, los ciudadanos han ido teniendo cada vez más acceso a la información parlamentaria navegando por la propia web de la cámara. En un principio, esta información era todavía muy escasa y rudimentaria, limitada generalmente a la presentación de información corporativa o de auto-presentación de la institución y de los propios representantes, pero con poca información sobre las actividades concretas como proyectos legislativos en curso de aprobación o los debates. Pero la oferta informativa fue ampliándose con los años, y los Parlamentos incorporaron, en algunas ocasiones, además, documentos parlamentarios, un canal televisivo para transmitir las sesiones en directo, información de atención al ciudadano e, incluso, posteriormente, información de la composición de la cámara, el calendario de

2 Información disponible en www.archive.org.

3 Para un mayor detalle de la evolución de la web del Congreso de los Diputados y del Senado véase, en este libro, el capítulo de Miguel Ángel Gonzalo y José Ángel Alonso, respectivamente.

actividades, documentos oficiales, etc. (Norris, 2000, 2001 y Ramos Vielba, 2003)⁴.

A pesar de las constantes mejoras, podríamos considerar que los sitios parlamentarios ejercían esa función informativa de modo imperfecto (Moniére, 2002), puesto que los ciudadanos solo podían tener acceso a un número limitado de documentos e informaciones de la cámara.

De la información ofrecida por estas webs —donde se han ido incluyendo datos sobre la estructura y organización de la cámara, las publicaciones, el sistema electoral del país, los procesos legislativos, etc.—, destaca, también, la relativa a los propios representantes. Ciertamente, los sitios web parlamentarios han ofertado la posibilidad a parlamentarios de promocionarse y dirigirse directamente a los ciudadanos, sin el tradicional filtro de los medios de comunicación. Internet, de este modo, ha concedido a los representantes la posibilidad de un protagonismo ante los ciudadanos que, en muchos casos, habían ido perdiendo a favor de sus grupos políticos y líderes en la democracia de partidos (la *partitocracia disciplinaria* que planteaba Sartori, 2005).

Ya en su momento, autores como Owen, Davis y Strickler (1999) pusieron de manifiesto el esfuerzo promovido por parlamentarios individuales en Estados Unidos para impulsar la institución en el ciberespacio. En España, este hecho también siguió la tendencia y algunos de los parlamentarios crearon una página web propia, en un servidor no institucionalizado, antes de que la propia cámara les hubiese facilitado los servicios para ello (Ramos Vielba, 2003; Campos Domínguez y Ramos Vielba, 2010; Campos, 2011).

Esta realidad plantea nuevas cuestiones en los sistemas democráticos donde los representantes se eligen mediante listas cerradas, como en España, y la actividad desplegada en la red por parte de los parlamentarios individuales —acuciada en mayor medida con la explosión de las redes sociales— es, en ocasiones, más detallada y activa que la que realizan sus

4 Ver capítulo de RAMOS VIELBA *et al.*, de este libro.

propios grupos parlamentarios en internet. Ello plantea, sin duda, nuevas oportunidades para los representantes individuales (Ward, Lusoli y Gibson, 2007) y la necesidad de replantear las funciones de representación del Parlamento (Leston-Bandeira, 2012).

Con estas nuevas herramientas digitales surge, también, la necesidad de replantear las formas de comunicación con los ciudadanos por parte del Parlamento y, especialmente, de los parlamentarios. Comienza a resurgir, por tanto, la idea de la participación ciudadana, en este caso, a través de Internet. Se trata de un concepto complejo que los representantes políticos han venido manejando desde una visión muy amplia y generalmente ambigua.

En cualquier caso, los parlamentarios —y los Parlamentos— intentaron aprovechar esas herramientas de comunicación directa con los potenciales votantes tanto para la escucha de sus demandas, como para dar a conocer sus puntos de vista sobre políticas y temas concretos.

Empezaron, por ello, a proliferar los formularios online de correo electrónico, el correo electrónico, los foros de discusión y otros medios de comunicación —ya no sólo de información— entre ambos agentes.

El correo fue la primera herramienta electrónica de contacto entre ciudadanos y parlamentarios más utilizada, como complemento a otras vías de contacto tradicionales (como el correo postal). Los Parlamentos, por un lado, y los parlamentarios, por otro, fueron no solo utilizando cada vez más esta herramienta, sino que también autorizando la publicación de su dirección en el sitio web para que los ciudadanos pudiesen contactar con ellos. Así, en el año 2004, el 88,6% de los diputados y senadores españoles disponía de una dirección individualizada pública, frente al 100% de los representantes de las cámaras nacionales de Italia, el 93,4% de Francia o el 41,2% de Reino Unido (Dader y Campos, 2006). Aunque el índice de respuesta a mensajes ciudadanos era bastante más inferior, como constataron diversas investigaciones dentro y fuera de nuestro país (Dader y Campos, 2006; Owen, Davis y Strickler, 1999, Cardoso, Cunha y Nascimento, 2003 y 2004).

Mientras que a los formularios de contacto y a los servicios de suscripción de boletines de noticias algunos autores les denominaron herramientas de «interactividad pasiva» (Marcos y Gil, 2002) —puesto que la participación que permitían a los ciudadanos se limitaba únicamente a seleccionar qué tipo de información deseaban recibir en su, por ejemplo, buzón electrónico, sin considerarse una participación real—, al correo electrónico, otros lo consideraron una herramienta de interpelación (Dader, 2003), que permitía la comunicación bilateral entre los representantes, y las instituciones parlamentarias, por ejemplo, y los ciudadanos, pero reducidos a una conversación privada, sin derivar necesariamente en una deliberación colectiva, como sí podrían facilitarlos los foros de discusión en línea o *chats*.

Como el correo electrónico, Parlamentos como el británico, en el año 1999, comenzaron a poner a prueba los foros en línea, a través de diferentes dinámicas: unos utilizaban moderación previa, otros experimentaron con los contenidos multicanales temáticos en diferentes foros, otros restringían el uso a usuarios habituales o registrados mientras otros estaban abiertos a todos los ciudadanos (Ferguson & Miller, 2007). En menor medida, los Parlamentos experimentaron también con los *chats* o conversaciones en línea, principalmente con parlamentarios y representantes (Campos, 2011). No abundan los estudios que ofrezcan información sobre el resultado de la participación entre ciudadanos y parlamentarios, o la institución, a través de estas herramientas de corte más deliberativo.

Estas herramientas de comunicación directa entre parlamentarios, Parlamento, y ciudadanos tenían como finalidad que los últimos participasen en los debates en línea sobre temas específicos con los miembros del Parlamento, aunque en realidad, y en la mayoría de los casos, estas opiniones quedasen relegadas a meros espacios de desahogo de los ciudadanos, sin una incorporación totalmente efectiva y real en los debates parlamentarios. Aun así, durante años, los Parlamentos siguieron trabajando para incorporar, entre sus servicios,

herramientas como encuestas electrónicas de opinión sobre temas concretos, foros de discusión, listas de correo, etc.

Con el auge de estas herramientas digitales, surgió en paralelo la preocupación de los Parlamentos por la llamada *brecha digital*, no solo entre la ciudadanía, sino entre los propios parlamentarios, y ello motivó que las cámaras desarrollasen programas o aprobasen propuestas para la regulación de esta brecha ciudadana y política, con programas de fomento de inclusión digital (Missingham, 2011).

A principios del siglo **xxi**, los Parlamentos aumentaron el equipamiento tecnológico entre sus miembros, aunque nuevamente los parlamentarios quedaban, en su mayoría, a su suerte cuando se trataba de aprender a usar esta tecnología y aplicarla a su actividad parlamentaria, sin apoyo suficiente, según argumentaban, ni de su partido ni de la cámara.

2.2. Segunda etapa: el Parlamento digital

El uso parlamentario de internet ha ido evolucionando, generalmente, a la par de una demanda social por lograr una mayor transparencia informativa y participación ciudadana. La eclosión de herramientas de colaboración —como los blogs y los wikis— y posteriormente, las redes sociales, marcaron una nueva era digital en el Parlamento.

A las webs de los Parlamentos y los parlamentarios, así como a los foros, *chats* o formularios de consulta, les sucedieron los blogs y otras herramientas vinculadas con la web 2.0. Desde el año 2004, el uso de estas herramientas fue en aumento (Ramos Vielba, 2005; Missingham, 2011). Los blogs venían a ampliar el elenco de canales de información que las tecnologías de la información ponían a disposición de los ciudadanos para informarse de la actividad parlamentaria, a la vez que favorecía un intercambio de información —en el que el ciudadano también podía participar— con sus representantes.

La euforia inicial por las bitácoras, como espacios para un intercambio real de información entre parlamentarios y ciuda-

danos, se vio limitada cuando muchos de los representantes no respondían a los comentarios que los lectores realizaban en sus blogs (o muchos de ellos ni siquiera permitían comentarios), y se constató así que la comunicación real de estas bitácoras consolidaba, generalmente, un modelo vertical (de arriba/abajo) de comunicación, en lugar de incentivar un verdadero flujo bidireccional de información. A tratar de conocer qué tipo de comunicación y deliberación se establecía a través de estas herramientas, se dedicaron un buen número de análisis académicos, como señalaremos posteriormente.

A partir de 2006, el foco de atención se centró en las redes sociales como Facebook, YouTube y, especialmente, Twitter posteriormente. La fascinación en los últimos años por la moda Facebook, y con más fuerza todavía recientemente por Twitter, ha dejado en un segundo plano la atención por la blogosfera o por otras plataforma que permitían la difusión de mensajes audiovisuales, o las propias webs de los Parlamentos y los parlamentarios, por no mencionar los foros de discusión, *chats* o encuestas electrónicas, ancladas ya en la prehistoria de la era electrónica.

La sucesión vertiginosa de las diferentes herramientas, que centra la atención en la más novedosa, no se traduce necesariamente en un salto cualitativo hacia una conversación real o diálogo efectivo entre representantes y representados. En general, todas estas novedades tecnológicas han seguido a gran distancia del consumo de información e implicación política real, en aras a una verdadera transparencia informativa y participación real de los ciudadanos (Dader, Campos, Quintana, 2012).

Hasta el momento, sin que abunden los estudios que profundicen en la comunicación real entre ciudadanos y parlamentarios a través de estas redes sociales, la mayoría de los análisis se limitan a análisis cuantitativo dedicados a describir el número de parlamentarios que tiene perfil en alguna de estas redes, el número de mensajes emitidos o cuestiones similares, sin que podamos conocer, todavía, si estas redes sociales ofrecen un salto cualitativo en el modelo de comunicación entre ambos agentes o mantiene una conversación

vertical, donde las élites envían mensajes a los ciudadanos, sin que sean tenidos en cuenta por los primeros, como tampoco en qué se traducen las conversaciones que realmente consiguen mantener los ciudadanos con algunos de los parlamentarios⁵.

En cualquier caso, el Parlamento 2.0 —aludiendo por tal al que hace suyas, y de los parlamentarios, las herramientas 2.0 referidas anteriormente— ha registrado cambios no sólo en el volumen de información disponible para el ciudadano —que es ahora mucho mayor y de más fácil acceso—, sino que también ha aumentado las expectativas de interacción y participación por parte de la ciudadanía, tanto en el desarrollo de políticas legislativas como en su revisión. Aunque el ritmo de transformación sigue en aumento, no está claro todavía que su uso por parte del conjunto de la ciudadanía, de los Parlamentos y de los parlamentarios vaya a desembocar en una verdadera participación real, o se limite, como decía Mazzoleni (2001), a una *revolución simbólica*, superficial y meramente instrumental.

2.3. Tercera etapa: el Parlamento Abierto

Tras las dos etapas anteriores, hay actualmente una idea generalizada de que el Parlamento ha venido utilizando las TIC, especialmente internet, como: *a)* un conjunto de herramientas administrativas que ayudaron a gestionar la información y el trabajo interno, *b)* un medio de publicación y distribución de información al conjunto de los ciudadanos, *c)* como un facilitador de participación. Pero el resultado ha sido una aplicación vacilante y costosa de las TIC (Ferguson & Miller, 2007) por parte de los Parlamentos. El elenco de herramientas utilizadas no ha conseguido, en términos generales, acercar el Parlamento a los ciudadanos, y el primero se encuentra, nuevamente, ante un nuevo conjunto de desafíos.

⁵ Para mayor detalle, ver capítulo firmado por David Álvarez Sabalegui y Roberto Rodríguez Andrés en este libro.

Por ello, esta tercera etapa está marcada por un proceso de revisión y balance: ¿Qué aportan las TIC al proceso democrático parlamentario? ¿Cómo han utilizado las herramientas digitales los Parlamentos? ¿Cómo deben utilizarlas para rentabilizar sus posibilidades con la ciudadanía? Sin duda, hay muchos retos todavía que deben alcanzarse, reconociendo que, cada vez más, los ciudadanos tienen acceso a internet, y el Parlamento del futuro representará a ciudadanos plenamente digitales.

El Parlamento, y los parlamentarios, han de aprender de los errores cometidos hasta la fecha, optimizar los puntos fuertes y liderar un proceso que avance hacia la transparencia informativa, la participación y la colaboración ciudadana, pilares del Gobierno Abierto.

En esta línea, el *Global Centre for ICT in Parliament* viene a recordar, en el *World e-Parliament Report* de 2010⁶, que la transparencia y la rendición de cuentas son los pilares de un Parlamento Abierto, que no significan valores nuevos, llegados con la irrupción de las TIC, sino que son objetivos anteriores pero que han ido evolucionando de manera significativa durante la última década, en parte, por las posibilidades de las tecnologías.

Autores como Williamson y Fallon (2011) consideran que la clave está en cómo las tecnologías pueden transformar los procesos internos de los parlamentarios y las relaciones que tienen con el público, con el fin de mejorar la participación del público y facilitar mayores niveles de transparencia, rendición de cuentas y, en última instancia, la confianza ciudadana. Es por ello que organizaciones internacionales como el *National Democratic Institute for International Affairs* (2005) insisten en la importancia de la comunicación con los ciudadanos y propone un acceso abierto a la información de los Parlamentos y el derecho ciudadano a participar en ellos. Con este propósito, esta organización propone tres condiciones previas en las que los Parlamentos deben seguir avanzando, como son:

6 Ver capítulo de Andrés Medina en este libro.

a) la información parlamentaria (al completo) y los datos de contacto de los parlamentarios deben estar disponibles; b) los Parlamentos deben ofrecer la información necesaria para que los ciudadanos conozcan qué cuestiones se están tratando y debatiendo en el Parlamento; c) las cámaras deben ofrecer la posibilidad de una participación genuina, incluyendo las opiniones de los ciudadanos en los debates parlamentarios.

Todo ello sin perder de vista que el papel del Parlamento en las sociedades democráticas ha cambiado en las últimas décadas. Determinar con exactitud cómo la tecnología puede ayudarle en esta tarea de representación es el nuevo reto del Parlamento (Leston-Bandeira, 2012).

En este contexto, el sitio web sigue siendo un nodo principal, sobre todo para muchos ciudadanos que se informan pero no participan. En este entorno, tanto el Parlamento como los parlamentarios deben adquirir nuevas habilidades para saber comunicarse y conversar con los ciudadanos a través de estos nuevos medios —que van mucho más allá de saber cómo funciona o manejar una determinada herramienta—. Las redes sociales ofrecen, sin duda, diferentes posibilidades en relación con los medios tradicionales, principalmente porque permiten una comunicación directa y autodirigida a un público específico.

Por otro lado, los Parlamentos también están estudiando la manera de lograr una mayor participación con los ciudadanos y de consulta libre a la información. Para ello, los autores insisten, por un lado, en ofrecer la información pública re-utilizable, que se materializa en una invitación a innovar y crear nuevos valores con la información del sector público. El trabajo del Parlamento es liberar gran parte de su información como un activo nacional clave. Por otro lado, proponen que tanto los Parlamentos, los parlamentarios, como los funcionarios de estas instituciones utilicen herramientas como los blogs o wikis que proporcionan en la actualidad herramientas de colaboración sin precedentes, desde la consulta tradicional hacia la colaboración verdadera de la comunidad (Williamson y Fallon, 2011).

2.4. Balance del estado del arte

En paralelo a esta evolución, cabe detenerse en el interés qué ha suscitado en el ámbito académico la introducción de las TIC en las cámaras. El Parlamento ha sido una de las instituciones de las democracias representativas occidentales que ha inspirado un mayor número de estudios, en el ámbito académico, que tenían por objetivo conocer el impacto de la aplicación de las tecnologías de la información en el ámbito democrático. Existe, por tanto, una amplia literatura del tema dentro y fuera de España sobre internet y el Parlamento⁷. El uso de estas herramientas en los países anglosajones despertó, antes que en el resto de Europa, el interés de los investigadores y académicos por este tema.

Durante un largo período de tiempo, los estudios sobre el Parlamento e internet se centraron en estudiar las posibilidades de las TIC desde el punto de vista ciudadano y de los representantes parlamentarios, para pasar, poco tiempo después, a analizar cómo estas nuevas herramientas podrían utilizarse para mejorar el proceso democrático, y como tanto ciudadanos como parlamentarios podrían utilizarlas para contribuir a ello (Ferguson & Miller, 2007).

Desde los primeros años en los que los académicos empezaron a estudiar la introducción de las TIC en el Parlamento se ha planteado la idea de que los recursos online presentaban significativos beneficios logísticos y de transparencia, que no siempre eran posibles con los métodos *offline*.

Sin duda alguna, la idea de la desafección ciudadana y la desconfianza en los políticos, así como también la idea de

7 Véase Allan (2006); Bhatti y Hansen (2012); Bellamy y Raab (1999); Braghioroli (2010); Campbell, Harrop y Thompson (1999); Carter (1999); Cantijoch y San Martín (2007); Chappellet (2004); Coleman, Taylor y Van de Donk (1999); Coleman (2004); Dader (2003); Delgado-Iribarren (2001); Elvebakk (2004); Ferguson (2006); Filzmaier *et al.* (2004); Gonzalo Rozas (2006); Gulati (2004); Hoff (2004); Kingham (2003); Leston Bandeira (2012); Lofgren *et al.* (1999); Lusoli (2005); Lusoli, Ward y Gibson (2006); Mulder (1999); Norris (2001); Seaton (2005); Setälä y Grönlund (2006); Smith y Webster (2004); Taylor y Burt (1999), entre otros.

mejora de la democracia representativa, estaba presente en estos primeros estudios —y continúa hoy en día—, tomando como ideal que la comunicación que permiten estos nuevos medios pueden acercar a representantes y representados, y hacer la gestión parlamentaria más transparente, fortaleciendo así la democracia.

Los primeros estudios, en la década de los 90 del siglo xx, que se llevaron a cabo en el ámbito académico sobre el Parlamento e internet estaban centrados, fundamentalmente, en las reflexiones teóricas que esbozaban las posibilidades de las TIC en las cámaras. Es en la etapa en la que surgen tres tendencias principales de argumentos teóricos que, todavía sin evidencia empírica, consideran que la introducción de estos nuevos medios únicamente afectaría a la forma de presentar y acceder a la información parlamentaria, produciéndose así lo que Mazzoleni (2001) considera una *revolución simbólica* de internet, sin alterar en ningún caso ni las formas ni los modos de la política parlamentaria ni, por supuesto, incrementarían la participación ciudadana. Frente a esta tendencia más pesimista, por aquél entonces afloró la tesis de aquellos autores más entusiastas con las herramientas digitales y que consideraban que efectivamente internet devolvería el poder al pueblo, produciéndose una especie de democracia directa con debates de los ciudadanos en los Parlamentos, la participación de los usuarios se manifestaría tanto en los debates como en la votación los proyectos legislativos, ampliando así la democracia a ámbitos que antes de la llegada de estas herramientas estaban vedados (Cairo Carou, 2002). El tiempo consolidó la postura más realista que sostiene que las herramientas digitales tal vez no signifiquen la transformación profunda de los sistemas parlamentarios occidentales, pero sí modifican los hábitos de comunicación y de intercambio de información entre los ciudadanos, los parlamentarios y el Parlamento.

Tras un corto intervalo de tiempo, estos trabajos iniciales dieron paso, a finales de la década de los 90 y principios del siglo xxi, a otros análisis empíricos que empezaron a dar cuenta del tipo de uso (e interés) de los parlamentarios individuales y de los Parlamentos por estos nuevos medios.

Efectivamente, los representantes parlamentarios empezaron a utilizar estas nuevas herramientas —al menos una minoría— con cierta rapidez para acercarse a los ciudadanos sin el tradicional filtro de los medios de comunicación (Bentivegna, 1999). La proliferación de sitios web, el correo electrónico, *chats*, foros de discusión y, posteriormente, los blogs dieron pie a la cuestión que ha sustentado, implícitamente, la mayoría de los trabajos académicos en este ámbito: ¿Los nuevos medios traen cambios en el estilo y forma de representación parlamentaria?

Aparecen, en esta línea, los primeros estudios sobre el uso de Parlamentos y parlamentarios sobre herramientas concretas, comenzando por los estudios de las páginas web de las cámaras. El documento aprobado por la Unión InterParlamentaria (UIP, 2000) en su 166^a edición celebrada en Amman (Jordania) marcó el punto de partida de diversas investigaciones que trataban de conocer qué tipo de información difundían los Parlamentos a través de sus sitios web (Norris, 2001; Monière, 2002; Ramos Vielba y Gonzalo, 2000; Setala y Gronlund, 2006, entre otros).

Los resultados de estas primeras investigaciones mostraban que las potencialidades de transparencia informativa de los sitios web parlamentarios eran amplísimas, si bien el grado de desarrollo por parte de los diferentes Parlamentos era todavía muy dispar y débil, en el caso de las aplicaciones de mayor incidencia participativa. De forma destacable, Pippa Norris puso en evidencia, en el año 2001, la diferencia de los sitios web de los diferentes Parlamentos del mundo, siendo mayor los elementos de transparencia y claridad de la información de los Parlamentos en la red en aquellos países con niveles de desarrollo tecnológico y democrático más avanzados. Los primeros estudios en esta línea mostraban que los Parlamentos aún se enfrentaban a numerosos obstáculos, principalmente de índole política más que tecnológica, a la hora de difundir más y mejor información parlamentaria en sus sedes virtuales (Monière, 2002). Con todo, estos primeros estudios ayudaron a los Parlamentos a conocer su diagnóstico y a obtener alguna directriz para detectar el camino que podrían seguir.

Tras los sitios web, los investigadores comenzaron a centrarse en el análisis del uso del correo electrónico por parte de los parlamentarios. Owen, Davis y Strickler (1999) marcaron el punto de partida con un análisis sobre el uso de esta herramienta electrónica con los representantes de Estados Unidos, y tras ellos, siguieron otros investigadores en Europa. Los resultados de estas primeras investigaciones evaluadoras sobre las posibilidades reales de esta herramienta de comunicación entre ambos agentes mostraban un bajo índice de respuesta por parte de los representantes y, así, Owen, Davis y Strickler (1999) comenzaron a esbozar las razones y obstáculos por las que los parlamentarios podrían no responder en mayor medida a los *e-mails* ciudadanos, relacionadas principalmente con la escasez de apoyo institucional al representante para canalizar el raudal de mensajes que recibían de sus ciudadanos.

En cualquier caso, las evidencias empíricas arrojaban ya cierto escepticismo a las corrientes teóricas más entusiastas formuladas en los inicios sobre las posibilidades reales de las herramientas tecnológicas para favorecer una democracia más participativa y cercana al ciudadano.

En los primeros años del siglo *xxi*, Cardoso, Cunha y Nascimento (2003) ponían de manifiesto, tras realizar una investigación sobre la aplicación de las TIC en el Parlamento portugués, que se verificaba un cierto desinterés y desconfianza por parte de los parlamentarios de las potencialidades de las nuevas tecnologías comunicativas, y las razones —decían estos investigadores— se podrían deber tanto a factores internos al Parlamento (como la estructura parlamentaria, el sistema electoral y la cultura política) como a factores externos (como el sistema de mediático tradicional, la cultura política ciudadana y la difusión social de las TIC).

Por ese entonces, en España, José Luis Dader (2003) constataba que a pesar del bajo índice de respuesta que ofrecían los parlamentarios a correos electrónicos ciudadanos, existía una vanguardia de representantes con gran implicación con los nuevos medios para fomentar la comunicación directa con los representados.

No obstante, si por un lado, los estudios realizados en países anglosajones y algunos europeos, como en Portugal, plantearon desde el principio resultados sobre la opinión de los parlamentarios sobre la introducción de las TIC en su actividad parlamentaria (Leston-Bandeira, 2007), en España no fue hasta 2009 cuando se aplicaron los primeros trabajos que incluían como resultados encuestas a los diputados, centrándose más en analizar las posibilidades de información de su sitio web, el uso del correo electrónico u otras herramientas para la interacción con el ciudadano⁸.

La proliferación de estudios sobre el Parlamento e internet descendió en los últimos años. Los blogs parlamentarios también suscitaron el interés de los investigadores por conocer cómo estos representantes utilizan estas herramientas para el debate con los ciudadanos, no obstante, no se realizaron investigaciones para conocer cómo los Parlamentos, por ejemplo, podrían utilizar (si lo hacían) estas bitácoras institucionalmente para difundir información a la ciudadanía sobre la actividad del Parlamento. Tampoco inspiraron un volumen significativo de estudios otras herramientas, como los foros de discusión, los *chats*, las encuestas electrónicas o las votaciones, probablemente porque estas fueron también las herramientas menos adoptadas tanto por los Parlamentos como por los representantes.

Con todo, la mayoría de los trabajos han tomado como objeto de estudio bien el Parlamento como institución, bien los representantes parlamentarios. A diferencia de los países anglosajones, donde se realizaron también análisis desde el punto de vista ciudadano (Coleman, 2004; Ferguson & Miller, 2007; Missingham, 2011, entre otros) en países como en España no existen, hasta la fecha, investigaciones que pretendan dar cuenta de si realmente al ciudadano común le interesa consultar información de los *websites* parlamentarios, enviar un *e-mail* a sus representantes o entablar una conversación con ellos a través de las redes sociales.

8 Véase trabajo previo en Campos Domínguez (2011).

En los últimos tiempos, el debate planteado sobre si la incorporación de las TIC supone verdaderos cambios en las instituciones parlamentarias o si simplemente se trata de una modificación y digitalización de los instrumentos utilizados sin mayores cambios profundos, ha resurgido en los últimos años con los ideales del Gobierno Abierto. Y los estudios realizados concluyen que, a pesar de los esfuerzos realizados por los Parlamentos y de los avances registrados en esta línea, todavía queda un largo camino que recorrer. Investigaciones e iniciativas llevados a cabo en otros países, como por ejemplo el proyecto Parlamento 2020, son imprescindibles para conocer la opinión de los agentes implicados —funcionarios del Parlamento, parlamentarios y ciudadanos, entre otros— y poder avanzar, con claridad y decisión, hacia el Parlamento del futuro.

3. Conclusiones: hacia el Parlamento del futuro

La sucesión de diferentes herramientas tecnológicas a partir, sobre todo, de la web 2.0 ha dejado claro que el foco del Parlamento no está en las propias herramientas, sino en la información y en los flujos de comunicación que éstas permiten, con miras a aumentar la transparencia informativa del Parlamento, la rendición de cuentas de los parlamentarios y la participación ciudadana para recuperar la confianza de los ciudadanos.

Los diferentes estudios que se han ido realizando hasta el momento, ponen de manifiesto que es necesario avanzar en diferentes líneas que, siguiendo a Williamson y Fallon (2011), resumimos en: *a)* la transparencia, *b)* la rendición de cuentas, *c)* la participación y *d)* la gestión de recursos.

En primer lugar, los análisis coinciden en señalar que los Parlamentos deben ser transparentes, y por ello entendemos tanto físicamente como virtualmente. De manera determinante, el Parlamento del futuro ha de ser un Parlamento Abierto en su construcción física accesible para los públicos, y esta

cultura ha de estar impregnada en toda la cultura de la institución parlamentaria, para que donde quiera que haya información, esa información esté disponible para los ciudadanos, en variedad de formatos y libre de licencias restrictivas.

Esta información debe estar disponible en los sitios web parlamentarios oficiales, proporcionando los registros completos y fáciles de consulta para los ciudadanos de los debates, intervenciones y toda la actividad de los representantes parlamentarios, así como también de los procedimientos parlamentarios y la actividad general de la propia cámara.

En segundo lugar, toda esta información ha de ser comprensible para el ciudadano común, elaborado en un lenguaje inclusivo, moderando el uso de los tecnicismos y legalismos, y todo ello ha de ser accesible para todos los públicos.

En tercer lugar, las recomendaciones señalan que los Parlamentos deben introducir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones al Parlamento y a sus representantes, y a influir realmente en la agenda del Parlamento. Un ejemplo sería mediante la celebración de audiencias parlamentarias con ciudadanos, encuestas y foros con el público, pero que los resultados de estas conversaciones fuesen públicas, así como también que se incluyese la realización de encuestas a los ciudadanos para verificar que sus expectativas se ven cumplidas y publicar sus resultados.

En cuarto lugar, el Parlamento debe asegurarse de que hay suficientes oportunidades para que los parlamentarios puedan conversar con el público, a través de preguntas, debates o incluso comités de trabajo en línea, de forma que cuando los parlamentarios actúen en nombre de los ciudadanos, sea realmente así, y no mediante una limitada representación.

Por último, los autores sugieren poner en marcha procedimientos de reglamentación para supervisar el rendimiento de los parlamentarios, mediante la rendición de cuentas, incluyendo códigos de conducta, registros de interés, comités de evaluación y mecanismos de regulación y supervisión.

En todo ello, los medios digitales son herramientas clave para la conexión entre el público con el Parlamento y con los parlamentarios, y el Parlamento del futuro representará a

ciudadanos totalmente conectados en internet. Así, las TIC ofrecen, todavía, una oportunidad única para que el Parlamento se replantee sus objetivos en esta era digital, y siga avanzando por el camino de la transparencia y la participación. Todavía estamos ante la oportunidad única de abrir el trabajo del Parlamento a los ciudadanos, aumentar el nivel de confianza pública y el interés ciudadano por los procesos democráticos. El reto no es el manejo de una u otra herramienta —en el que, por cierto, los Parlamentos tendrán que ir adaptándose, en un futuro inmediato, a los dispositivos móviles— sino en cómo el Parlamento puede usar estos medios para optimizar sus funciones. Y ello necesita de voluntad y liderazgo político.

El viejo modelo de comunicación —vertical y elitista— resulta ya muy limitado en esta nueva era digital. El Parlamento y los parlamentarios deben aliarse con este nuevo medio, el digital, del que el ciudadano espera mucho más que escuchar y ser informado. El desafío está en si los Parlamentos sabrán aprovechar, una vez más, esta oportunidad o mantendrán en una postura elitista e inaccesible, que dificulta que el ciudadano común se acerque a ellos. Y la investigación académica debe acompañar esta evolución.

4. Bibliografía

- AGÚNDEZ, M. A., «Tecnologías de la información y Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, 7, 1986, pp. 7-30.
- ALLAN, R., «Parliament, Elected Representatives and Technology 1997-2005 –Good in Parts?», *Parliamentary Affairs*, 59-2, 2006, pp. 360-365.
- BHATTI, Y., y HANSEN, K. M., «The effect of generation and age on turnout to the European Parliament – How turnout will continue to decline in the future», *Electoral Studies*, 31, 2012, pp. 262-272.
- BELLAMY, C., y RAAB, C. D., «Wiring-up the deck-chairs?», *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 518-534.
- BENTIVEGNA, S., *La política in rete*, Meltemi, Roma, 1999.

- BRAGHIROLI, S., «MEPs 2.0? Euro parliamentarians talking to voters in the internet Era», *Romanian Journal of European Affairs*, 10-3, 2010, pp. 80-96.
- CAIRO CAROU, H., *Democracia digital: límites y oportunidades*, Trotta, Madrid, 2002.
- CAMPBELL, A.; HARROP, A., y THOMPSON, B., «Towards the virtual parliament-what computers can do for MPs», *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 388-403.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., y RAMOS VIELBA, I., «Tipología de las primeras weblogs de parlamentarios en el Congreso de los Diputados (2004-2008) y propuesta metodológica para su análisis», *Encuentro Internacional ACOP, Bilbao, 17-19 de junio de 2010*.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, Colección *Monografías*, 86, 2011.
- CANTIJOCH, M., y SAN MARTIN, J., «La oferta participativa de las webs parlamentarias», *VIII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración. Política para un mundo en cambio*. Grupo de trabajo 15, Política y gestión pública para un mundo en cambio: la sociedad del conocimiento, Valencia, del 18 al 20 de septiembre de 2007.
- CARDOSO, G.; CUNHA, C., y NASCIMENTO, S., «O Parlamento português na construção de uma democracia digital», *Sociologia, problemas e práticas*, 42, 2003, pp. 113-140.
- CARDOSO, G.; CUNHA, C., y NASCIMENTO, S., «Ministers of parliament and information and communication technologies as a means of horizontal and vertical communication in Western Europe», *Information Polity. The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*. Amsterdam: IOS Press, 9, 2004, pp. 29-40.
- CARTER, M., «Speaking up in the internet age: Use and value of constituent e-mail and Congressional Web-sites», *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 464-479.
- CHAPPELET, J., «The appropriation of e-mail and the internet by members of the Swiss Parliament», *Information Polity. The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*. Amsterdam: IOS Press, 9-1/2, 2004, pp. 89-102.
- COLEMAN, S.; TAYLOR, J., y VAN DE DONK, W., «Parliament in the Age of the internet», *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 365-370.

- COLEMAN, S., «Connecting Parliament to the public via the internet: Two case studies of online consultations», *Information, Communication and Society*, 7-1, 2004, pp. 3-22.
- DADER, J. L., «Prólogo», CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2011, pp. 15-21.
- DADER, J. L., *et al.*, «Las webs de los partidos españoles durante la campaña para las elecciones generales de 2008: Pautas de cibermarketing con pocos signos de ciberdemocracia», SAMPEDRO, V. (coord.), *Cibercampaña. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica*, Editorial Complutense, Madrid, 2011.
- DADER, J. L., y CAMPOS, E., «internet parlamentario en España (1999-2005): los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea», *ZER*, 20, 2006, pp. 105-132.
- DADER, J. L., «Ciberdemocracia y comunicación política virtual: el futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión», en BERROCAL, S. (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Ariel, Barcelona, 2003, pp. 309-342.
- DADER, J. L.; CAMPOS, E., y QUINTANA, N., «Las webs de los partidos en la campaña de 2011: Una panorámica cualitativa de su actividad y un análisis cuantitativo de su transparencia», *ALICE- I Congreso Internacional en Comunicación Política y Estrategias de Campaña*, Madrid, 6-7 de julio de 2012.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria», en *Revista de las Cortes Generales*, 52, 2001, pp.125-140.
- ELVEBAKK, B., «Virtually competent? Competence and experience with internet-based technologies among European parliamentarians», *Information Polity. The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*. Amsterdam: IOS Press, 9, 2004, pp. 41-53.
- FERGUSON, R., *Tellparliament.net interim evaluation report 2003-2005*. London: Hansard Society, 2006. Disponible en: <http://www.hansardsociety.org.uk/blogs/publications/archive/2007/10/10/tell-parliament-net-june-2006.aspx> [última consulta: 27 de julio de 2012].
- FERGUSON, R., y MILLER, L., *Parliament for the Future*, Hansard Society Report, 2007. Disponible en: <http://hansardsociety.org.uk/blogs/edemocracy/archive/2007/10/01/P4tF.aspx> [última consulta: 27 de julio de 2012].

- FILZMAIER, P.; STAINER-HÄMMERLE, K., y SNELLEN, I., «Information management of MPs: Experiences from Austria, Denmark and the Netherlands», *Information Polity. The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, IOS Press, Amsterdam, vol. 9, 2004, pp. 17-28.
- FRICK, M. M., «Parliaments in the digital Age. Exploring Latin America», *e-DC Working Papers. e-Democracy Centre*, University of Geneva, Ginebra, 2005, disponible en: <http://www.epractice.eu/files/media/media1999.pdf> [última consulta: 27 de junio de 2012].
- GONZALO ROZAS, M. A., «La nueva página web del Congreso de los Diputados», en *Revista General de Información y Documentación*, 68, 2006, pp. 355-366.
- GULATI, G. J., «Members of Congress and Presentation of Self on the World Wide Web», *Press/Politics*, 9-1, 2004, pp. 22-40.
- HALLIN, D. C., y MANCINI, P., *Comparing Media Systems. Three Models of Media and Politics*, Cambridge University Press, 2004.
- HOFF, J., «Members of parliaments' use of ICT in a comparative European perspective», *Information Polity*, 9, 2004, pp. 5-16.
- JAEGER, P. T., y THOMPSON, K. M., «E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions», *Government Information Quarterly*, 20, 2010, pp. 389-394.
- KINGHAM, T., *e-Parliaments. The Use of Information and Communication Technologies to improve Parliamentary Processes*. WBI Working Papers, World Bank Institute, Washington, 2003. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/wbi37210-Kingham.pdf> [última consulta: 24 de junio de 2012].
- LESTON-BANDEIRA, C., «Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?», *The Journal of Legislative Studies*, 13, 2, 2007, pp. 403-421.
- LESTON-BANDEIRA, C., «Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the internet Era: The Portuguese Case», *Parliamentary Affairs*, 65, 2012, pp. 425-447.
- LOFGREN, K.; ANDERSEN, K., y FRITHIOF SORENSEN, M., «The Danish parliament going virtual», *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 493-502.
- LUSOLI, W., «The internet and the European Parliament elections: Theoretical perspectives, empirical investigations and proposals for research», *Information Polity*, IOS Press, 10, 2005, pp.153-163.

- LUSOLI, W.; WARD, S., y GIBSON, R., «(Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the internet», *Parliamentary Affairs*, 59-1, 2006, pp. 24-42.
- MARCOS, M. C., y GIL, A. B., «Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia», *El profesional de la información*, 11 -2, 2002, pp. 91-101.
- MARTÍN CUBAS, J., *Democracia e internet*, Centro Francisco Tomás y Valiente, Valencia, UNED, Colección interciencias, 14, 2001.
- MAZZOLENI, G., «La revolución simbólica de internet», en *CIC. Cuadernos de información y comunicación*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 6, 2001, pp. 33-38.
- MISSINGHAM, R., «E-parliament: Opening the door», *Government Information Quarterly*, 28, 2011, pp. 426-434.
- MONIÈRE, D., *internet et la Démocratie*, Québec: Monière et Wollank Editeurs. 2002, Disponible en: <http://www.erudit.org/livre/moniered/2002/index.htm> [última consulta: 26 de junio de 2012].
- MULDER, B., «Parliamentary futures: Re-presenting the issue information, technology and the Dynamics of Democracy», *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 553-566.
- NORRIS, P., «Digital Divide? The Impact of the internet on Parliaments Worldwide», *Paper for presentation at the Political Communications*, Panel 28.10 «Media Virtue and Disdain» Thursday at the American Political Science Association annual meeting, Washington DC: 31 de agosto 2000. Disponible en: <http://ksghome.harvard.edu/~pnorris/ Acrobat/apsa2000demdiv.pdf> [última consulta: 24 de junio de 2012].
- NORRIS, P., *Digital Divide: Civic Engagement, Information Poverty, and the internet Worldwide*. Cambridge University Press, 2001.
- OWEN, D.; DAVIS, R., y STRICKLER, V. J., «Congress and the internet», *Harvard International Journal of Press/Politics*, 4-2, 1999, pp. 10-29.
- RAMOS VIELBA, I., *La política de comunicación del Congreso de los Diputados (1990-2002). El uso de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y la percepción social*, Tesis doctoral inédita, Universidad Complutense de Madrid, 2003.
- RAMOS VIELBA, I., «Blogs políticas y democracia participativa en España», *VII Congreso Español de Ciencia Política y de la Administración «Democracia y buen gobierno»*, Asociación Española de Ciencia Política y de la Administración (AECPA), Madrid, 21-23 de septiembre de 2005.

- RAMOS VIELBA, I., y GONZALO, M. A., «La documentación parlamentaria en internet I: El caso de la página web del Congreso de los diputados de España», *Revista de las Cortes Generales (separata)*, 50, 2000, pp. 305-327.
- SAMPEDRO, V., *Medios y elecciones 2004. Televisión y Urnas 2004. Campaña Electoral* (2 vol.), Ed. Universitaria Ramón Areces, Madrid, 2008.
- SAMPEDRO, V. (coord.), *Cibercampaña. Cauces y diques para la participación. Las elecciones generales de 2008 y su proyección tecnopolítica*, Editorial Complutense, Madrid, 2011.
- SARTORI, G., *Elementos de teoría política*, MORÁN, Alianza Editorial, Madrid, 2005.
- SEATON, J., «The Scottish Parliament and e-democracy», *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, 57-4, 2005, pp. 333-337.
- SETÄLÄ, M., y GRÖNLUND, K., «Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives», *Information Polity, IOS Press*, 11, 2006, pp. 149-162.
- SMITH, A., *The newspaper: An International History*, Thames and Hudson, London, 1979.
- SMITH, A., «The Long Road to Objectivity and Back Again», *The Politics of Information: Problems of Policy in Modern Media*, McMillan, London, 1978.
- SMITH, C. F., y WEBSTER, W. R., «Members of the Scottish Parliament on the Net», *Information Polity*, 9, 2004, pp. 67-80.
- TAYLOR, J. A., y BURT, E., «Parliaments on the Web: Learning through innovation», en *Parliamentary Affairs*, 52-3, 1999, pp. 503-517.
- WARD, S.; LUSOLI, W., y GIBSON, R., «Australian MPs and the internet: Avoiding the Digital Age?», *Australian Journal of Public Administration*, 66-2, 2007, pp. 210-222.
- WILLIAMSON, A. & FALLON, F., «Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media», *Parliamentary Affairs*, 64 (4), 2011, pp. 781-792.

2.

**Parlamento, Derecho parlamentario
y nuevas tecnologías: ¿una
discusión nueva? (José María
Coello de Portugal)**



Resumen

El Parlamento es una institución consustancial a la democracia representativa y a todos los Estados constitucionales del siglo **xxi** y, como tal institución, sus fines permanecen constantes en el tiempo, no así los medios técnicos empleados para la persecución de aquellos. La reciente explosión de las tecnologías digitales en la vida social y política es un fenómeno que no ha dejado al margen al Parlamento ni al parlamentarismo y sobre el que, sin embargo, aún no hemos reflexionado bastante. La incorporación al Parlamento de estas nuevas TIC resulta así tan necesaria como conveniente, de la misma forma que siempre se han incorporado al quehacer parlamentario los avances que el desarrollo tecnológico ha ido facilitando. No obstante lo cual, esta nueva incorporación de las tecnologías digitales al parlamentarismo democrático no debería suponer en modo alguno una alteración de la función del Parlamento como institución representativa en el seno del régimen constitucional sino que, al contrario, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación deben canalizarse como instrumentos para su potenciación y relanzamiento en la compleja y atomizada sociedad del siglo **xxi**. No son pocos, por tanto, los problemas jurídicos que se han planteado en el Parlamento en relación con el uso de las TIC en su relación con las instituciones jurídicas tradicionales y que no es el técnico en TIC sino el jurista quien debe afrontar para darles satisfactoria respuesta, como nos proponemos hacer ahora en un sentido muy general, en esta sucinta reflexión teórica.

Índice

1. NUEVAS TECNOLOGÍAS, NUEVOS PROBLEMAS. UNA REFLEXIÓN PRELIMINAR SOBRE LOS RETOS DEL DERECHO EN SU RELACIÓN CON LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS.—2. DERECHO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS: 2.1. Introducción: Aparición del Derecho de las nuevas tecnologías, aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías y adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho. 2.2. La aparición del Derecho de las nuevas tecnologías. 2.3. La aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías. 2.4. La adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho.—3. PARLAMENTO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS: 3.1. El Parlamento como institución jurídica y su interacción con las nuevas tecnologías. 3.2. Parlamento y nuevas tecnologías: ¿una polémica nueva? 3.3. Una nueva revolución tecnológica afectante al Parlamen-

to: dimensiones de un problema.—4. DERECHO PARLAMENTARIO Y NUEVAS TECNOLOGÍAS: 4.1. Introducción. 4.2. Derecho parlamentario y aparición de un Derecho de las nuevas tecnologías. 4.3. La aplicación al Derecho parlamentario de las nuevas tecnologías. 4.4. La adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho parlamentario. 4.5. Algunos problemas embrionarios, aún sin resolver: 4.5.1. *Sistemas de información y transparencia del Parlamento*. 4.5.2. *Sistemas de tramitación y procesos parlamentarios*. 4.5.3. *Utilización de nuevas tecnologías en el Parlamento*.—5. CONCLUSIONES.—6. BIBLIOGRAFÍA.

1. Nuevas tecnologías, nuevos problemas. Una reflexión preliminar sobre los retos del derecho en su relación con las nuevas tecnologías

Un hecho con frecuencia no asumido de buen grado por los juristas es que la realidad social, como el planeta en que vivimos, se nos mueve bajo los pies. El Derecho suele ir por su naturaleza ordenadora, un paso por detrás de la realidad social que hay que someter a ordenación. En este caso, ha sido una faceta más de la realidad, el imparable avance de las nuevas tecnologías y la aparición de internet, lo que ha provocado el último desbordamiento de los esquemas clásicos del Derecho Constitucional y la aparición de una larga serie de retos para nuestra disciplina que el Derecho está llamado a resolver. La irrupción de las nuevas tecnologías digitales en todos los ámbitos de la vida social y política, junto con evidentes beneficios, ha generado una larga serie de transformaciones y problemas jurídicos que, de una u otra forma, el jurista ha tenido que encarar. Transformaciones que pasan, desde luego, por la revisión de sus habituales instrumentos de trabajo en su quehacer cotidiano, pero también por la adaptación de las instituciones jurídicas tradicionales desde su peculiar identidad institucional al actual estado de la técnica y, desde luego también, por la creación de las nuevas instituciones jurídicas que el imparable desarrollo tecnológico

ha requerido y el futuro próximo seguirá requiriendo. En lo que afecta al Derecho Constitucional, muy particularmente, se han hecho sentir estos cambios en el funcionamiento del Parlamento como institución jurídica, desbordando los cauces de un derecho parlamentario necesitado hoy más que nunca de respuestas frente a los cambios tecnológicos para informar adecuadamente la representación política e institucionalizar la democracia de los Estados constitucionales en el siglo *xxi*.

Las interacciones entre Derecho y nuevas tecnologías son muchas y muy variadas y en su correcta solución radicarán uno de los principales retos del Derecho Constitucional del siglo *xxi*. Y como parte del Derecho Constitucional, el derecho parlamentario ha sido un área de nuestra disciplina especialmente sensible al impacto tecnológico y a los cambios generados por éste. En este breve trabajo, nos proponemos más el diagnóstico de alguno de los problemas recientemente planteados por la tecnología al Parlamento que el ofrecimiento de soluciones a los mismos, como primer paso para un tratamiento unitario de la interacción entre el Parlamento como institución jurídica y los diversos problemas jurídicos que ha generado la introducción en el seno del mismo del nuevo universo digital. Este breve análisis general del *status quaestionis*, sin ánimo de exhaustividad pretende, en el marco de una obra colectiva, la detección de los principales problemas de las relaciones entre el Parlamento y las nuevas tecnologías que han condicionado de una forma reciente la vida parlamentaria y puede que en un futuro no muy lejano, el papel mismo del Parlamento en el siglo *xxi*.

2. Derecho y nuevas tecnologías

2.1. Introducción: Aparición del Derecho de las nuevas tecnologías, aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías y adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho

Últimamente se aprecia en las ciencias jurídicas una inadvertida confusión entre tres fenómenos de notable repercusión que nada tienen que ver entre sí, salvo en su origen, producido en todo caso por la súbita irrupción de las nuevas tecnologías en el mundo del Derecho. No se oculta un juego de palabras sino una verdadera necesidad en distinguir adecuadamente tres fenómenos distintos frecuentemente confundidos por la doctrina en su disección y análisis del fenómeno tecnológico y su interacción con algunas de las más antiguas instituciones jurídicas: la aparición de un Derecho de las nuevas tecnologías, la aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías y la adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho. Vaya por delante que únicamente es objeto de nuestra preocupación en este breve estudio el último de los anteriores fenómenos, lo cual no obsta para que sea preciso realizar una sucinta acotación de los otros dos.

2.2. La aparición del Derecho de las nuevas tecnologías

El primero de los ámbitos señalados, la aparición de un Derecho de las nuevas tecnologías, en principio no debería inquietar a una ciencia como el Derecho occidental que ha convivido con más de veinte siglos de innovaciones científicas y técnicas a sus espaldas, que han sido diligentemente sometidas

a ordenación. Así, la aparición y consolidación de internet como espacio para el intercambio de información y opiniones, la difusión de conocimientos científicos y aún como nuevo foro de transacción de los más variados servicios —pese a la intrínseca dificultad del someter a control normativo el ciberespacio— ha implicado, como cualquier fenómeno social nuevo, la aparición de una larga serie de normas e instituciones jurídicas ordenadoras de ese nuevo espacio aunque se trate, por vez primera, de un espacio virtual o digital. El objeto de estas normas es, en sí mismas, la regulación de internet; y su variado objeto normativo alcanza desde la garantía de prestación y acceso a un servicio universal y la ordenación de sus requisitos técnicos, hasta el sometimiento a Derecho de las nuevas relaciones sociales generadas por el recién creado espacio digital tales como el comercio electrónico⁹ como nuevo espacio de transacción de bienes y servicios o el acceso a los servicios públicos¹⁰, o las redes sociales como nuevo espacio de relación personal y acción social. Nuevas relaciones que, lógicamente, demandan del Derecho la adecuada cobertura normativa y una imprescindible seguridad jurídica, así como la protección del débil frente al fuerte inherente a toda institución jurídica.

Nada, insistimos, nada particularmente novedoso tiene para el Derecho la aparición de este nuevo sector del ordenamiento jurídico conocido como derecho de las nuevas tecnologías. La regulación de internet ha aparecido tras la aparición del ciberespacio, de la misma forma que la legislación sobre la bombilla eléctrica solo se promulgó después de que Thomas Alba Edison diseñase su invento, o la legislación sobre navegación aérea, solo después de que Wilbur y Orville Wright, abandonando temporalmente su profesión de fabricantes de

9 En España. La *Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la sociedad de la información y de comercio electrónico* es la encargada de someter a ordenación la prestación de servicios en el ciberespacio.

10 Del mismo modo la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* es la norma fundamental en el ámbito de la ordenación de las relaciones de los ciudadanos con las Administraciones Públicas a través de internet.

bicicletas, lograran que despegase del suelo el aparato que inauguraría la era de la aviación civil. Regulaciones ambas que siguieron, siguen y seguirán al estado de la técnica y a los conocimientos científicos descubiertos y aplicados por la razón humana en cada capítulo de la Historia.

2.3. La aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías

El segundo de los fenómenos mencionados, la aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías, toma en consideración la muy reciente, muy conveniente —y, sobre todo, inevitable— aplicación de los nuevos medios tecnológicos al quehacer cotidiano del jurista. Lo mismo el juez que el abogado o el fedatario público que el profesor han tenido así, felizmente, que adaptar sus herramientas de trabajo a las nuevas tecnologías. Hoy son frecuentes en cualquier juzgado las grabaciones de las vistas públicas y los mecanismos de telepresencia a la hora de administrar justicia, los mecanismos de telecomunicación por internet han arrumbado los antiguos medios de interlocución de las notarías con los registros públicos, los profesores procuran la búsqueda de sus fuentes de conocimiento para la enseñanza del Derecho (y la presentación de sus acreditaciones para ascender en el escalafón) en el universo de internet y para los abogados, la búsqueda de la jurisprudencia aplicable al caso, hace tiempo que dejó de ser un problema. En suma, la aplicación y adaptación al Derecho y sus instituciones a las nuevas tecnologías es un fenómeno siempre en marcha y que cuenta con el apoyo de un Estado cómplice con la sociedad civil en la tarea de innovación tecnológica donde, con naturalidad, los juristas consultan a diario los boletines oficiales en la red y los ciudadanos pagan sus impuestos a través de una ágil y cómoda administración electrónica.

Este fenómeno social, la irrupción de las nuevas tecnologías y su necesaria aplicación a todas las ciencias y a casi todas

las actividades humanas y con ellas al Derecho, vista con cierta perspectiva histórica, no dista mucho cualitativamente del avance técnico que supuso a los juristas bizantinos el tránsito del pergamino al *codex*, a los juristas medievales la aparición de la imprenta, o a los juristas de los siglos XIX y XX el cambio de la pluma estilográfica por la máquina de escribir. De esta forma, sin perjuicio de que los instrumentos empleados por los juristas (como por los médicos, los ingenieros o los filósofos en sus respectivos quehaceres cotidianos) se han ido adaptando constantemente al estado de la técnica y asumiendo su utilidad, aún no ha aparecido —ni aparecerá— instrumento tecnológico alguno capaz de sustituir la razón y el criterio humanos, ni el buen sentido de la justicia que preside la prudencia del juez al impartirla, la elocuencia del abogado al solicitarla, la ciencia del profesor al enseñarla o la precisión del fedatario al informarla. Y esta intermediación es, como veremos, una de las principales causas de que las nuevas tecnologías tengan en el Parlamento un campo importantísimo en lo funcional pero siempre limitado a lo accidental, habida cuenta de que la esencia de la función parlamentaria es la representación política, en cuyo centro se encuentra la persona del representante y cuyo principal instrumento de trabajo es la razón humana articulada en la deliberación a través del empleo de la palabra. Adelantando con ello una conclusión, entendemos que el respeto a la democracia, necesariamente pasa por el respeto a la representación política y, por tanto, por un imprescindible respeto del derecho parlamentario a la intermediación personal del representante¹¹ (Fernández-Miranda y Fernández-Miranda, 2003) en la sede del Parlamento, como órgano constitucional depositario de la representación de mayorías y minorías, que puede ser canalizada, facilitada y aún potenciada; pero nunca sustituida

11 «Por tanto, la representación es una ficción jurídica que consiste en una sustitución de toda la sociedad por aquellos a quienes ésta selecciona democráticamente, a fin de lograr la presencia de dicha sociedad en el Estado, de forma que las decisiones de los elegidos formen la voluntad general».

FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen, y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Ed. Colex, Madrid, 2003, p. 85.

por las nuevas tecnologías, sin el grave riesgo de perturbar la relación representativa y, con ella, el papel orgánico y simbólico del Parlamento como centro de la representación política, perturbando con ello las reglas de la democracia representativa.

Como vemos, merced a la aparición de internet y de las nuevas tecnologías, el Derecho y todos sus agentes han debido dar en su propio beneficio un nuevo salto tecnológico; un salto más de los muchos que han sido y de los muchos que serán gracias al ingenio humano sin que por ello se vean alterados, en absoluto, ni el contenido esencial, ni los objetivos, ni los fines de la ciencia del Derecho Constitucional en general, ni del derecho parlamentario en particular; sino solo sus procedimientos técnicos para hacer efectiva la vigencia de sus instituciones jurídicas en el seno de una sociedad crecientemente tecnologizada.

2.4. La adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho

Junto con el fenómeno anterior en que se aplica al Derecho la tecnología que le es contemporánea, fenómeno constantemente innovativo en la Historia pero en absoluto nuevo, convive otro fenómeno, este sí más novedoso: la adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho. Y decimos novedoso porque ningún cambio tecnológico había supuesto hasta la fecha, probablemente, una influencia tan poderosa en el propio devenir de la ciencia jurídica y de las instituciones jurídicas tradicionales como la aparición del nuevo universo digital. La multiplicación exponencial de las posibilidades de casi todo que ha implicado la penetración de internet en la contemporánea sociedad civil de la información, ha propiciado que el Derecho —en ocasiones de forma completamente inadvertida— vea cómo se decoloran algunas de sus más tradicionales instituciones y se deshacen algunos de sus más sabios dogmas y principios. Inadvertido fenómeno jurídico en cuyo epicentro se encuentra inmerso el Derecho Constitucional.

Podemos avanzar otra conclusión: resulta preciso en muy diversos ámbitos, que sean las nuevas tecnologías las que se adapten al dogma tradicional del Derecho y no el dogma jurídico el que sea adaptado a las exigencias de las nuevas tecnologías. Resulta socialmente necesario que en determinadas instituciones, la técnica esté al servicio del Derecho y no el Derecho al servicio de la técnica; al menos, si se pretende preservar el Derecho para el siglo XXI como aquel arte de lo bueno y de lo justo del que el viejo Celso nos hablara¹². Al igual que la irrupción de las nuevas tecnologías al servicio de la medicina no ha hecho que el médico haya cambiado el nombre de las enfermedades que diagnostica aunque sí, afortunadamente, la forma de su tratamiento, ni el boticario el nombre a los fármacos que las combaten aunque hoy estos fármacos se puedan adquirir por internet, el jurista no debe permitir que la introducción de la tecnología digital en la vida social y jurídica redunde en un descuadramiento de los conceptos, las instituciones y las categorías tradicionales del Derecho, que no deben perder ni desperfilar su rigor científico, ni su contenido e identidad institucional en su necesario proceso de convivencia con las nuevas tecnologías de la información. Fenómeno de errónea flexibilización conceptual al que, como decimos, no son ajenas las instituciones jurídico-políticas, ni el mismo Parlamento del siglo XXI que, en su articulación cotidiana de la representación política, debe preservar las instituciones jurídicas de derecho parlamentario empírica y racionalmente construidas tras muchos siglos de jurisprudencia.

Como hemos señalado, el Parlamento como institución, está en el centro del cambio tecnológico del siglo XXI en muy diversos planos (Jáuregui Bereciartu, 2000)¹³. De un lado,

12 *ULPIANUS libro primo institutionum. Iuri operam daturum prius nosse oportet, unde nomen iuris descendat. est autem a iustitia appellatum: nam, ut eleganter Celsus definit, «ius est ars boni et aequi».*

13 «Apenas se han examinado y debatido en serio los grandes desafíos a los que se enfrenta la teoría democrática en el actual mundo de la complejidad en el que se entremezclan e intensifican las interconexiones e interrelaciones entre estado y sociedad, entre fuerzas y procesos nacionales e internacionales, entre política y subpolítica, entre diplomacia y paradiplomacia, etc.» JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *La democracia planetaria*, Ed. Nobel, Oviedo, 2000, p. 24.

debe conciliar la acción normativa en materia de nuevas tecnologías y, de otro, debe procurar la aplicación de estas nuevas tecnologías a la propia actividad parlamentaria, sin que esta introducción implique la destrucción de las instituciones jurídico-constitucionales que han configurado al Parlamento como institución democrática varios siglos antes de la aparición de estas tecnologías. Instituciones jurídicas propias de la democracia representativa y de la representación parlamentaria que se deben adaptar a su siglo, pero no ser alteradas en su esencia, no ya por un capricho de los especialistas, sino porque sobre ellas se asientan la democracia constitucional y la libertad política de los ciudadanos del siglo XXI.

3. Parlamento y nuevas tecnologías

3.1. El Parlamento como institución jurídica y su interacción con las nuevas tecnologías

El Parlamento, como la Corona en el siglo XXI, inmersas ambas instituciones (en el sentido de Romano, 1963) en el contexto jurídico-político del Estado constitucional de derecho son, a pesar del carácter histórico de ambas instituciones¹⁴, órganos constitucionales. Ambos se han tornado desde su realidad histórica en órganos del Estado cuya legitimidad política y poderes constitucionales vienen determinados por el Derecho contenido en la Constitución democráticamente aprobada.

El Parlamento es hoy, por tanto, antes que ninguna otra cosa y desde su condición histórica, un órgano constitucional encargado de la articulación de la representación política en el

14 «El Derecho existe desde que este hecho organizativo se realiza; la norma, por el contrario, puede ser emanada después. El establecimiento originario del Derecho no lo hace la norma, que es tan sólo una manifestación más, tardía y subsidiaria».

ROMANO, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 128 y ss.

seno de la democracia constitucional. Por expresarlo de otra forma, la actual Constitución no recibe su fuerza normativa de la Corona, ni siquiera del Parlamento sino que, al contrario, son la Corona y el Parlamento quienes existen como órganos del concierto constitucional porque tal decisión se contiene en el texto de la Constitución democrática, que constituye la norma jurídica fundamental del Estado y la fuente de legitimidad política de todos los poderes estatales. El Parlamento, por tanto, como institución jurídica que es, está constitucionalmente dotado de un contenido jurídico-institucional insuprimible que es, precisamente, el que lo convierte en la articulación jurídica de la representación democrática en el seno del Estado constitucional del siglo XXI.

Mas el Parlamento no es solo una institución jurídica en sí, sino también el centro de un amplio haz de instituciones jurídicas que cotidianamente se actualizan en el quehacer parlamentario. La inviolabilidad de las Cortes Generales o de los parlamentarios, la inmunidad de los legisladores, el mandato representativo, el fuero procesal o la autonomía reglamentaria de la cámara, son así instituciones jurídico-parlamentarias, cuyo contenido institucional mínimo ha sido delimitado por el Derecho tras centurias de jurisprudencia occidental y que no parece sensato alterar en su esencia conceptual¹⁵ merced a la súbita aparición de las nuevas TIC y de su reciente interacción con las tradicionales instituciones (Romano, 1963) parlamentarias. Interacción en la que no debe sacrificarse la esencia institucional del Derecho ante el altar de las nuevas tecnologías sino que, al contrario, debe ser la tecnología la que respete la esencia institucional prevista por el Derecho, configurada por centurias de pensamiento, jurisprudencia y *praxis* parlamentaria y a las que la tecnología debe venir a auxiliar, servir y potenciar, pero nunca a sustituir o a suprimir.

15 «(...) institución es una unidad delimitada y permanente que no pierde su identidad, al menos necesariamente, aunque cambien sus elementos concretos, las personas que la integran, el patrimonio, sus medios, sus intereses, sus destinatarios, sus normas, etc.» ROMANO, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 122 y ss.

No quiere esto decir, en absoluto, que el Parlamento como institución jurídica no deba evolucionar al paso de la tecnología —como, por otra parte, siempre ha hecho— sino que la tecnología en general —y en el Parlamento, en particular— debe aplicarse en beneficio de los ciudadanos y de la democracia representativa. Pero todo ello, insistimos, sin que esta evolución e interacción Parlamento-TIC implique la modificación del contenido esencial de la representación parlamentaria o de las funciones o procesos parlamentarios desde su peculiar identidad institucional, como instituciones constitucionales que son. Al contrario, debe procurarse que la implementación de las nuevas tecnologías en el Parlamento no sirva para descuadrar los conceptos o para empañar las instituciones jurídicas que desde hace décadas —e incluso, centurias en muchas de ellas— garantizan el correcto funcionamiento de la representación democrática. Debe, por tanto, emplearse la tecnología en el Parlamento en beneficio de los ciudadanos, pero no para lesionar la función parlamentaria, sino para potenciarla. No para enmendar al derecho parlamentario, sino para auxiliario en conseguir el más eficaz cumplimiento de sus fines de articulación racional de la representación democrática y de control jurídico del poder político en el siglo XXI.

3.2. Parlamento y nuevas tecnologías: ¿una polémica nueva?

La controversia sobre la introducción de las tecnologías en el Parlamento, su repercusión en la vida parlamentaria y el alcance que esta interacción ha generado a las tradicionales funciones del Parlamento y aún a la propia democracia representativa es por enésima vez novedosa, pero en absoluto nueva. La reciente discusión generada por la introducción de las nuevas tecnologías digitales resulta precedida de algunas otras polémicas que siguieron a los principales hitos de avance tecnológico del siglo XX y que en su día, sirvieron también para potenciar la acción política del Parlamento.

La característica opacidad del Parlamento de la primera etapa del Estado liberal, configurado como un órgano legislativo deliberante que reservaba sus sesiones a los miembros de la cámara y a algunos afortunados invitados en cada sesión parlamentaria, se quebró en la segunda etapa del Estado liberal con la aparición de la prensa escrita especializada en información política. Existía por primera vez en el seno de la cámara un foro de especialistas en el seguimiento de la información política gracias al que la función parlamentaria tuvo un mayor eco, no ya debido a los boletines oficiales donde se publicaban las disposiciones normativas recién aprobadas, sino gracias a una prensa escrita que difundía con carácter previo a su aprobación, los debates y opiniones de los parlamentarios, acercando con ello el Parlamento y el debate parlamentario a la sociedad. Poco a poco, el espacio para obtener la información política pasó de las escaleras exteriores de los hemiciclos a las tribunas de prensa situadas dentro de ellos, primero en sesiones parlamentarias especialmente solemnes, derivando luego en la presencia permanente de los informadores en el seno de las cámaras. Pronto, en la recta final del Estado liberal, los informadores gráficos encargados de la inmortalización de los grandes momentos de la vida parlamentaria, ayudaron también a retrasar el ocaso del parlamentarismo en Europa y el auge de las dictaduras totalitarias, dejando testimonio para la Historia de algunas de estas memorables sesiones de las cámaras en todas las democracias europeas.

En líneas generales, la presencia de informadores de prensa escrita primero y gráfica después, contribuyó a reforzar e impulsar el eco de la acción del Parlamento ante la opinión pública aunque sin condicionar, en absoluto, la acción política, ni las competencias, ni los procesos parlamentarios. Digamos que en esta etapa es todavía el Parlamento el centro de la actividad política y son los informadores quienes acuden aún a las sesiones parlamentarias en busca de noticias y opiniones políticas que difundir en los medios de comunicación. Por expresarlo en otros términos, la prensa escrita más que convertir el Parlamento en objeto de debate social —como luego sucedería durante el primer auge de las dictaduras

totalitarias— facilitó que el debate social tuviese también por objeto lo deliberado en el Parlamento.

Mucha mayor semejanza con la actual discusión doctrinal derivada del nuevo choque entre Parlamento y TIC —y ya con una incipiente necesidad de redefinición del papel del Parlamento en las nuevas democracias de masas después de la II Guerra Mundial— tuvo la polémica por la introducción, a mediados de los años sesenta y setenta del siglo xx, de las cámaras de televisión en los hemiciclos. Polémica hoy felizmente superada, pero que guarda con la actual controversia entre Parlamento y tecnología digital algunas indudables semejanzas. La introducción en el Parlamento de la imagen televisada, no supuso ya la mera captación de información a través de una imagen de la actualidad. Por el contrario, la introducción de la cámara en el hemiciclo afectó a su actividad mucho más de lo que lo había hecho durante el siglo anterior la introducción del papel y la tinta de la prensa escrita. Esta revolución televisiva de los años sesenta y setenta del siglo xx marcó mucho más profundamente al Parlamento de lo que lo había hecho cualquier avance tecnológico anterior, acercando masivamente a la opinión pública la imagen televisada del debate parlamentario y ampliando con ello la transparencia en el funcionamiento de las sesiones del principal órgano de democracia representativa. Ahora bien, la interacción de la televisión con el Parlamento no terminó ahí, sino que permitió no ya únicamente agilizar el flujo de información, sino condicionar el contenido de esa información al introducir en el salón de plenos de cada Parlamento al conjunto de la opinión pública. Este hecho de suma importancia democrática, sin embargo, tampoco condicionó al Parlamento como institución jurídica, sino exclusivamente como institución política en el seno de la nueva democracia de masas.

El representante público contemporáneo, a diferencia de quienes le precedieron en el uso de la palabra, no se dirige ya en sus deliberaciones al resto de parlamentarios aunque formalmente así lo haga, sino que realmente se dirige desde la tribuna de oradores del Parlamento al conjunto de la opinión pública y del cuerpo electoral, como si todos los ciudadanos

se encontraran presentes en el salón de plenos de la cámara mientras el diputado pronuncia su discurso o ejerce su función de control del poder ejecutivo. Incluso, debido a los rigores de la publicidad del debate televisado y a la tiranía de la imagen transmitida en directo —con carácter generalmente abierto y universal— el parlamentario se vio desde este momento fuertemente orientado en su acción, debiendo ahora atender también a las exigencias de la comunicación política y no sólo a la racionalidad del mensaje programático.

Esta polémica¹⁶ (Jacobelli, 1979) que, prácticamente, no tuvo eco en la doctrina científica española —por evidentes razones históricas, y que ya se encontraba casi superada en los inicios de la transición democrática española de 1978— supuso, de una parte, una revitalización del papel social —no ya solo político— del Parlamento democrático y, de otra, una cierta transformación de su función simbólica en el seno de la democracia representativa del último cuarto del siglo xx, llegando a transformarse mucho más en un escaparate representativo del nuevo modelo de Estado democrático de masas, solemnizador de sus principales hitos, que en el centro monopolizador del poder político que había sido durante el primer cuarto del siglo xx. Ahora bien, esta revolución política derivada de la comunicación no supuso, en absoluto, un verdadero cambio o alteración de la función jurídica del Parlamento. La cámara de televisión había conseguido no ya solo la introducción del hemicycle parlamentario en casa de los electores, sino sobre todo, la introducción de los electores en el hemicycle parlamentario. Por un lado, se acercó al Parlamento al ciudadano y se aumentó su transparencia pero, por otro, se potenció su carácter simbólico como instancia deliberante —y

16 La introducción de las cámaras en los salones de plenos parlamentarios que hoy nos puede parecer permanente en la historia e incontestable no fue, sin embargo, siempre pacífica. Por ejemplo, la Cámara de los Comunes británica, tras la propuesta de un diputado conservador de que se introdujeran las cámaras de televisión en la citada asamblea parlamentaria británica para retransmitir sus sesiones, fue inicialmente rechazada por 181 votos contra 161.

JACOBELLI, Jader, «Telecamere in Parlamento?», en *Il Parlamento nella costituzione en ella realtà*, Ed. Dott. A. Giuffrè. Milán, 1979, pp. 135-138.

no solo representativa y normativa— en el seno de la democracia constitucional de masas del siglo xx. La introducción de la cámara de televisión en la asamblea legislativa determinó así una cierta reformulación de la función política de este órgano que paradójicamente deparó, no ya que la opinión pública se hiciese eco de lo deliberado por el Parlamento, sino que desde ahora el Parlamento se hiciese eco de lo deliberado por la opinión pública; y así hasta convertir al legislativo de la nueva democracia de masas en una caja de resonancia de lo debatido por la ciudadanía, en casi perfecta sintonía con los medios de comunicación.

Revolución de la imagen que, en relación con el Parlamento, determinó que si durante el Estado liberal la prensa corría tras los parlamentarios para conocer la agenda política nacional, son ahora los parlamentarios quienes muchas veces corren detrás de los representantes de la prensa para lograr introducir sus intereses e iniciativas en esa agenda política nacional que, únicamente así —con el interés de la opinión pública— se convertirá en objeto de atención y, con suerte, en iniciativa legislativa.

3.3. Una nueva revolución tecnológica afectante al Parlamento: dimensiones de un problema

No cabe duda de que la aparición de la prensa escrita y su generalización en todos los Estados constitucionales de nuestro entorno en las postrimerías de la etapa liberal, significó una cierta conexión de la opinión pública con los problemas debatidos en el Parlamento, así como una cierta transparencia de la vida pública, redundante en una saludable apertura de las rígidas estructuras liberales de comunicación política. Ni cabe duda tampoco de que la introducción de la cámara de televisión en el salón de plenos produjo otra nueva revolución en las formas de comunicación política en todas las democracias occidentales de masas, al menos tan intensa como la anterior. Ahora bien, aquellos avances, tanto uno como

otro, afectaban a la función política del Parlamento, mucho más que a la esencia de sus instituciones jurídicas. Y esta es, precisamente, la razón que hace que la controversia doctrinal en torno a la introducción de las nuevas TIC en el Parlamento resulte no solo nueva, sino también innovativa respecto de las anteriores que acabamos de mencionar.

En aquellos entonces, estuvo en juego la presencia en el Parlamento de nuevos medios o tecnologías para una mejor difusión de la tradicional acción parlamentaria. Hoy, en cambio, está en juego la introducción en el Parlamento de tecnologías no ya para difundir, sino para articular con ellas los trabajos parlamentarios en ejercicio de la representación, susceptibles por tanto de condicionar sus instituciones tradicionales. Entonces estuvo en juego la reformulación del papel del Parlamento como instancia política, pero no se vieron afectadas, sino en todo caso potenciadas, sus tradicionales instituciones jurídicas. Se conservaba lo antiguo -aunque ahora se viera a todo color- sin alterar o desbordar los cauces de las tradicionales instituciones parlamentarias, sino únicamente de la comunicación política. La esencia de las instituciones jurídicas de derecho parlamentario no se vio afectada en su contenido jurídico, aunque su cauce de expresión y su realización cotidiana se viera desde ahora presenciada por los miles de lectores de un periódico o los millones de espectadores de una cadena de televisión. Se trató, en ambos casos, de cambios extrínsecos que no afectaron a la esencia de la actividad parlamentaria ni a la peculiar identidad de cada una de sus instituciones.

Ahora, en cambio, está en juego no sólo el papel político del Parlamento, sino el concepto mismo de Parlamento como institución jurídico-constitucional, en la medida en que las nuevas tecnologías digitales han hecho técnicamente posible de una forma inédita la interacción virtual entre ciudadanos y parlamentarios y entre parlamentarios entre sí, de un modo que podemos llevar la tecnología prácticamente hasta nuestra imaginación disponga. Hecho que implica que, si no se delimita cuidadosamente el papel del Derecho en la vida parlamentaria y en cada una de sus instituciones —la intermediación en

la deliberación, la oralidad en la reflexión, la contradicción en el control, la presencia en la votación— se podría conducir a un desprecio de las mismas determinante no solo de un nuevo papel político del órgano sino también en una silenciosa mutación intrínseca del Parlamento como institución jurídico-política de funciones representativas en el seno del Estado constitucional y la democracia de masas del siglo XXI (Jiménez de Parga, 2013)¹⁷. Evolución que puede así, peligrosamente¹⁸, conducir a la opinión pública a percibir falsamente al Parlamento como un foro incluso innecesario, en el seno de un entorno social fuertemente tecnologizado, determinando una casi completa sustitución de la vida parlamentaria por la tecnología digital, con los peligrosos (Virilo, 1999) inconvenientes de esta suplantación para la salud del régimen democrático.

No se entienda este análisis, insistimos, como un ensayo teleológicamente dirigido a la negación del progreso tecno-

17 Sobre el reto de adaptar la democracia a las nuevas tecnologías informáticas durante el siglo XXI, señalaba Jiménez de Parga en el diario *El Mundo* de 15 de julio de 2013: «*La informática ha facilitado una comunicación instantánea y de dimensiones descomunales, pero no ha solucionado, por el momento, cómo ha de ser el entendimiento de las masas movilizadas con el gobernante de turno. Es la gran cuestión en este siglo XXI. Telecracia, una incógnita*». JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA, Manuel, «*Camino de la telecracia*» (diario *El Mundo*, 15 de julio de 2013). También disponible en internet en: http://quiosco.elmundo.orbyt.es/ModoTexto/paginaNoticia.aspx?id=16666371&sec=El%20Mundo&fecha=24_07_2013&pla=pla_11014_Madrid&tipo=1&hDoc=61%2FArt%C3%ADculos%2F2-56590946.XML.

18 Algunas visiones sobre la aplicación de las nuevas tecnologías científicas son ciertamente apocalípticas. No compartimos, en absoluto, esta visión acerca de la aplicación de la tecnología al Derecho, aunque si entendemos que la ciencia debe estar guiada por un fin de asistencia al Derecho, en este caso al derecho parlamentario, y no de su sustitución. Sobre este tipo de doctrinas ciertamente pesimistas respecto de la respecto de la rápida penetración de las nuevas tecnologías:

«Menos vinculada a la "verdad" que antaño, y más a la "eficacia" inmediata, la ciencia deriva ahora hacia su decadencia, su degradación cívica... Fenómeno de pánico disimulado por el éxito de sus ingenios, de sus instrumentos, la ciencia contemporánea se pierde en el propio exceso de sus supuestos progresos. Igual que la ofensiva estratégica se agota con la extensión de sus conquistas tácticas, la tecnociencia arruina continuamente las fuentes científicas de todo conocimiento.

(...)

Campo de rigor nutrido de aventuras intelectuales, la ciencia se hunde hoy en un aventurismo tecnológico que la desnaturaliza. ¿"Ciencia del exceso", de la exageración, ciencia-límite o límite de la ciencia?»

VIRILO, Paul, *La bomba informática*, Ed. Cátedra, Madrid, 1999, pp. 12-13.

lógico —lo cual, además de absurdo, sería imposible— ni, mucho menos aún, como un intento de que el Parlamento vuelva la espalda a los cambios sociales de su siglo —lo cual, además de imposible, sería absurdo— sino, al contrario, en una apuesta por la sana introducción de las tecnologías al servicio del Parlamento que potencien el control democrático pero que —ahora que empieza a ser tecnológicamente posible— no enajenen la vida democrática en manos de una tecnología que, como todo avance científico, pueda ser instrumentalizado en contra de la democracia y empleado de forma contraria a los intereses de la articulación de la representación democrática y de la voluntad popular.

La tecnología debe naturalmente introducirse en el Parlamento, pero no debe asfixiar o, incluso, eliminar el espacio de las tradicionales instituciones de derecho parlamentario como instituciones de control del poder político; sino que deben ser las tradicionales instituciones del derecho parlamentario las que se potencien a través de la mejor utilización y puesta a su servicio de las nuevas tecnologías para optimizar el control del poder político. Tecnologías que, como decimos, deben ser incorporadas a la vida parlamentaria para que, al aumentar los recursos tecnológicos al servicio del poder político, puedan en la misma proporción ser aumentados los recursos tecnológicos al servicio del control parlamentario de ese poder. Circunstancia que tiene mucho que ver con que las nuevas tecnologías potencien el parlamentarismo, pero muy poco con que sustituyan o supriman las tradicionales instituciones del derecho parlamentario.

4. Derecho Parlamentario y Nuevas Tecnologías

4.1. Introducción

Considerando el Parlamento una institución jurídica con un determinado contenido e identidad institucional irreductible, para el acierto de nuestro análisis debemos necesariamente

realizar un tratamiento conjunto y homogéneo de los problemas derivados de las nuevas tecnologías que afectan a la institución parlamentaria de todos los Estados constitucionales en el mundo contemporáneo. Óptica institucionalista¹⁹ (Guasp y Aragoneses, 2005) que nos llevará a considerar diversos problemas embrionarios derivados de la interacción Parlamento- TIC aún sin resolver y que se han materializado en muy diversas cámaras. Problemas que, sin embargo, no pierden a nuestro entender su unidad conceptual ni su origen común. Resulta por ello preciso adoptar en este breve estudio un enfoque institucionalista, por diversas razones:

En primer lugar porque al referirnos al Parlamento, no lo hacemos en particular a ningún Parlamento democrático del mundo, sino a la institución jurídica del Parlamento en general, que todos los Estados democráticos actualizan cuando la fuerza del poder constituyente los configura como órganos constitucionales en el seno de cualquier Estado constitucional.

En segundo lugar porque la revolución producida por la irrupción de las nuevas tecnologías digitales en la vida social y política constituye un fenómeno simultáneo afectante a todas las democracias occidentales contemporáneas y, por eso mismo, incluso de todos los Parlamentos democráticos del mundo en la revolución causada por un mismo fenómeno tecnológico. Revolución digital globalizada que ha afectado al Parlamento —y esta es una de sus principales características— no por una fuerza de cambio social causante de una vertiginosa evolución política —siempre dotada de diferentes perfiles en los diferentes Estados constitucionales— sino por una repentina, idéntica y simultánea irrupción de un nuevo paradigma tecnológico en la entera sociedad planetaria del siglo XXI, de forma súbita, coetánea y globalizada y por ello,

19 «Institución es un conjunto de actividades relacionadas entre sí por el vínculo de una idea común y objetiva a la que figuran adheridas, sea ésa o no su finalidad individual las diversas voluntades particulares de los sujetos de quienes procede aquella actividad».

GUASP DELGADO, Jaime, y ARAGONESSES, Pedro, *Derecho Procesal Civil*, tomo I. Introducción y Parte General, Ed. Thomson-Civitas. Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 41.

necesariamente afectante a un mismo tiempo a los Estados constitucionales de los cinco continentes.

En tercer lugar, porque esta revolución tecnológica tocante al Parlamento como institución, ha generado problemas que, si bien han podido surgir en diversas cámaras parlamentarias, lo han hecho en cada una de ellas de una forma meramente accidental, al igual que el estudio de una reacción del cuerpo humano frente a un nuevo agente externo se aborda de forma abstracta y conceptual, al margen de que los síntomas reactivos se presenten en individuos concretos y determinados de la misma especie, sin que por ello se pierda la unidad conceptual del problema biológico y la, casi, universalidad en la solución del mismo. Es solo cuestión de tiempo —y no mucho— que los problemas surgidos en cada uno de los Parlamentos democráticos en su relación con las nuevas tecnologías surjan en los demás o, por expresarlo de otra forma, estos problemas han surgido accidentalmente en una determinada cámara parlamentaria sin que por ello su aparición deje de afectar al parlamentarismo en general y a la curiosidad de los estudiosos (Remiro Brotons, 2012) del constitucionalismo de todo el mundo²⁰, en particular.

En cuarto lugar, porque esta revolución tecnológica, por sus mismas bases técnicas, no ha sido únicamente globalizada; sino también globalizadora. Probablemente nunca ha existido un estudio interparlamentario tan intenso acerca de los problemas tecnológicos acaecidos en los demás hemisferios del mundo como el conocido actualmente, fruto de la interacción del Parlamento con la revolución digital. Y todo ello porque desde la óptica de los actores implicados —y de quienes se encuentran llamados a resolverlos— los proble-

20 «La globalización responde es una etapa final en el proceso histórico de la mundialización, caracterizada por avances espectaculares en los campos de la microelectrónica, las telecomunicaciones y la informática que provocan una revolución en la información y las comunicaciones. El tiempo se hace instantáneo y el espacio ubicuo».

REMIRO BROTONS, Antonio, «En torno a la globalización y la crisis mundial», en HINOJO ROJAS, Manuel (coord.), *Liber amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, p. 700.

mas tecnológico-parlamentarios se consideran más como propios que como ajenos, con independencia de que accidentalmente hayan surgido en una cámara parlamentaria distante miles kilómetros. La evidente homogeneidad del problema ha obligado así a fortalecer la comunicación de cada cámara parlamentaria con el resto de Parlamentos, con el ánimo de reproducir las soluciones ya ensayadas en las asambleas representativas vecinas. Proceso que ha generado un inédito acercamiento y un refuerzo de vínculos interparlamentarios —especialmente entre los miembros del personal técnico— y que ha acercado de una forma imprevisible hace pocos años los procesos tecnológicos de las cámaras parlamentarias más distantes geográficamente. La revolución digital no es sólo, por tanto, una revolución globalizada sino también globalizadora, en la medida en que no solo se ha generado simultáneamente en todos los Estados constitucionales, sino que además ha contribuido a acercar a sus Parlamentos hasta estandarizar muchos de sus procesos tecnológicos y, quién sabe si también en un futuro, a acuñar nuevos usos parlamentarios y hasta nuevas instituciones jurídicas nacidas no tanto —como hasta ahora— en un determinado Parlamento, cuanto a través de un derecho parlamentario común y comparado de los Estados democráticos.

4.2. Derecho parlamentario y aparición de un derecho de las nuevas tecnologías

Cuando las últimas décadas del siglo xx y los albores del siglo xxi sean enjuiciados por la Historia, no cabe duda de que uno de los factores sociales que serán tenidos en cuenta por quienes se encarguen de esa tarea será, sin duda de ningún género, la explosión social de las nuevas tecnologías y la penetración en todos los ámbitos de la vida social y política del universo digital. Esta explosión ha tenido reflejo en prácticamente todas las actividades de la vida social en los Estados desarrollados del mundo y ha acercado el desarrollo

(Domingo Oslé, 2008), afortunadamente también, a aquellos Estados en vías de alcanzar el bienestar²¹. Incluso podemos decir que, en buena medida, internet ha significado un motor de acercamiento que ha globalizado la acción política y aproximado a muchos pueblos el modelo de convivencia política de los Estados democráticos y constitucionales, generando una honda influencia en los acontecimientos sociales y políticos de la última década.

Más allá de esta cuestión en la que no podemos ahora abundar, si debemos apuntar al hecho de que la adecuada articulación de la revolución digital y sus múltiples consecuencias en todos los órdenes de la vida social y política constituye, sin duda ninguna, uno de los principales retos de las sociedades del siglo XXI. En este sentido, corresponde también al Parlamento del siglo XXI liderar esta acción política en relación con la revolución digital y con sus implicaciones normativas. Siendo que ha sido internet quien ha revolucionado el panorama social y político, corresponde al Parlamento encontrar los cauces normativos para diseñar una arquitectura institucional que transforme el espacio social creado por este nuevo instrumento tecnológico en una red al servicio del avance del desarrollo social y de la democratización política y no en un espacio exento de un orden normativo justo.

Como decimos, no es este breve estudio el asiento adecuado para desarrollar en profundidad el papel del Parlamento en relación con el desarrollo del nuevo derecho de la tecnología digital, ni constituye este tema el objeto de esta breve aportación. Sin embargo de lo anterior, debemos dejar apuntada la existencia cara al siglo XXI de esta nueva responsabilidad del Parlamento y del derecho parlamentario como parte integran-

21 *«La gran ruptura producida por el tempus humanum radica en que todos los hombres, merced a la tecnología y a los mass media, formamos un universo mayor, cohesionado en torno a nuevos intereses y nuevos problemas comunes. No se trata, desde luego, de una homogeneización total de la humanidad, sino más bien de la constitución de un grupo heterogéneo de ciudadanos que comparten unas necesidades que tan solo pueden ser satisfechas globalmente».*

DOMINGO OSLÉ, Rafael, *¿Qué es el Derecho global?*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008, p. 141.

te de su acción normativa²² y como garantía de participación de la soberanía popular en la construcción de la normatividad tecnológica del siglo XXI que, sin duda, constituirá junto con la implementación y el control del poder digital uno de los principales retos del Derecho Constitucional del siglo XXI.

4.3. La aplicación al Derecho parlamentario de las nuevas tecnologías

Llegados a este punto no está de más recordar que el Parlamento del siglo XXI, ni puede, ni debe apartarse de la evolución digital de la sociedad, sobrevenida como una avalancha en todas las facetas de la vida de los ciudadanos durante las dos últimas décadas. Y no debe apartarse de esta revolución, no ya solo por el ejercicio de su acción normativa, sino mediante su propia incorporación a este nuevo fenómeno tecnológico que constituye uno de los referentes históricos de nuestra época y el indiscutible paradigma tecnológico del tiempo presente.

El Parlamento, como el resto de poderes públicos, debe incorporar al conjunto de sus sistemas de gestión las tecnologías digitales sin que —al igual que sucede en las Administraciones Públicas— esta implementación empeore la calidad de las garantías democráticas o empañe la pureza de las instituciones jurídicas destinadas a someter a la legalidad la actuación administrativa. El reto está en incorporar al Parlamento y a la Administración, así como a las estructuras burocráticas al servicio de ambos poderes, a la revolución digital²³

22 En España *Ley 34/2002, de 11 de julio, de Servicios de la Sociedad de la Información y de Comercio Electrónico*.

23 El tratamiento unitario en este punto de ambos poderes del Estado, el legislativo y el ejecutivo no es nuestro, sino que la propia Resolución de la Mesa del Senado de 1 de diciembre de 2009 por la que se crea y regula su Registro electrónico de la cámara alta española, que invoca como fundamento para su creación la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* que «consagra la relación de las Administraciones Públicas por medios electrónicos como un derecho de los ciudadanos y como una obligación

sin que, por ello, se quiebren las instituciones de Derecho que garantizan el control jurídico del ejercicio de ambos poderes. Evolución que es deseable que incorpore pronto también al poder judicial para el mejor ejercicio de su función constitucional; así como que esta incorporación, al igual que en el resto de poderes del Estado, no sirva para perjudicar las instituciones jurídicas tradicionales, ni la garantía de los derechos ante los tribunales sino para una mejor y más eficaz prestación de su servicio al Estado y a la sociedad, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado.

La aplicación de las nuevas tecnologías a todos los quehaceres parlamentarios, siempre que estos sean instrumentales y revistan los caracteres de actos parlamentarios administrativos, así como de actos administrativos parlamentarios (García de Enterría y Fernández Rodríguez, 1999)²⁴, más que un indicio de modernidad, constituye para el Parlamento del siglo XXI, una verdadera necesidad. El único límite a la implementación de la tecnología digital en el funcionamiento del Parlamento vendría así delimitado por la afectación o la lesión de las garantías jurídicas fundamentales que constituyen el núcleo esencial e inderogable de cada institución jurídica de

correlativa para tales Administraciones. (...) Respondiendo a ello, la presente Resolución tiene por objeto la creación y regulación del Registro Electrónico del Senado».

Serie I BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES Senado, 7 de diciembre de 2009, núm. 375.

- 24 Con esta terminología, inclusiva de aquellos actos parlamentarios no de naturaleza política sino meramente administrativos o ejecutivos de la voluntad política de la cámara; y de aquellos actos administrativos emanados de la organización administrativa al servicio del Parlamento nos referimos a aquellos actos jurídicos que algunos autores agrupan como actos para la «realización de funciones administrativas materiales por parte de los órganos constitucionales». Así, los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, señalan: «Finalmente está el caso de las actividades materialmente «administrativas» cumplidos por órganos públicos no integrados en la organización personificada que es la Administración Pública. Hay aquí una importante distinción que hacer según que esas funciones administrativas, desde el punto de vista material, se actúen como complementarias de la función jurídica específica que dichos órganos desempeña como propia, o bien que sean fruto de las organizaciones instrumentales de sostenimiento y apoyo de que tales órganos, en cuanto órganos constitucionales propiamente dichos, se dotan en servicio de su independencia». GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, volumen I, Ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 34.

derecho parlamentario, como instrumento para canalizar la voluntad del representante o someter a control el ejercicio del poder político. Toda la tecnología es bienvenida siempre que, en general, no disminuya las garantías jurídicas que protegen la identidad, la intermediación o la libertad del parlamentario en la adecuada articulación de la representación política y en el control democrático del poder, como cauces para el ejercicio de las funciones normativa y de control del poder político encomendadas al Parlamento. Como decimos, las nuevas tecnologías deben servir para potenciar la acción del Parlamento del siglo **xxi**, no para limitarlo, ni mucho menos aún, para lesionar, pervertir o incluso, sustituir su peculiar identidad institucional.

La implementación de la tecnología en el Parlamento es, sin duda, imprescindible en el Parlamento del siglo **xxi** para el mejor ejercicio de sus fines, pero sin que esa implementación pueda ser nunca excusa para una reducción de las garantías del representante o una pérdida de la calidad de la representación democrática que constituye un derecho fundamental de los ciudadanos. Derecho fundamental que, insistimos, antes que de los representantes, lo es de los electores representados en aquella asamblea parlamentaria, por cuya delegación, se ejercen la función legislativa del Estado y el control del poder gubernativo. Garantías jurídicas para la adecuada articulación de la representación política cuyo asiento principal es la propia Constitución —ni siquiera el Reglamento parlamentario— y que, como tales, son indisponibles en su esencia nuclear y en su contenido esencial, incluso para las propias cámaras. El Parlamento es de los ciudadanos y para los ciudadanos, no de los representantes ni para los representantes. Por ello, la inobservancia de este mínimo constitucional no resulta, insistimos, disponible ni siquiera para los propios parlamentarios, siempre que condicione, limite o directamente conculque la naturaleza o identidad e integridad institucional mínima del Parlamento o de la función sus instituciones custodiadas por la Constitución. Hecho que nunca está de más recordar, ni tampoco lo está ahora en relación con la nueva

controversia producida por la interacción entre el Parlamento y las nuevas tecnologías.

4.4. La adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho parlamentario

La consecuencia necesaria del razonamiento anterior viene determinada por el hecho de que la implementación en la vida parlamentaria de las nuevas tecnologías digitales —como fenómeno altamente positivo para la evolución del Parlamento— debe tener normativamente, como lo tiene conceptualmente, el claro límite de no afectar, ni mucho menos perjudicar al núcleo inderogable de cada una de las instituciones jurídicas a través de las que se viene a articular la representación democrática en el seno del Parlamento.

Esta limitación no constituye, insistimos, una erradicación de la tecnología de la vida parlamentaria o una incompatibilidad con ella. Todo lo contrario, implica la utilización de la tecnología como instrumento de canalización, mejora y potenciación, pero no de interferencia, con las instituciones parlamentarias. Esta tendencia no constituye, volvemos a insistir, algo nuevo, sino sólo la necesaria garantía que el Derecho debe establecer en la custodia de los valores superiores que protege y que no pueden ser puestos en riesgo por la implementación de los nuevos instrumentos tecnológicos. Esta es la línea, por ejemplo, de la reciente Sentencia dictada por el Tribunal Constitucional Federal Alemán de 3 de marzo de 2009 en relación con la aplicación de las nuevas tecnologías a la organización electoral, prohibiendo, al menos de momento, el voto en urna electrónica entre otras diversas razones y en muy apretada síntesis, por suponer una imposible delegación de funciones indelegables del Estado en entidades o sujetos privados, por resultar inseguro el escrutinio electoral y por constituir una barrera tecnológica insalvable para el ejercicio del derecho de participación electoral con todas las garantías para un significativo porcentaje de electores. Si bien es cierto

que el pronunciamiento citado no se refiere a la fase parlamentaria del proceso democrático, sino a la fase electoral; de él no extraemos el razonamiento (Fernández Riveira, 2011)²⁵, sino que lo ponemos por modelo por anteponer los valores democráticos y los derechos del individuo a la implementación social de los procesos tecnológicos; así como por el acierto en sacrificar la implementación de la tecnología digital antes que la puridad jurídica de la institución y su manifestación con plenas garantías (Sánchez Navarro, 2011) para el ciudadano²⁶. Preterición de la tecnología a favor de la puridad del Derecho y de sus institutos que cualquier jurista entiende cuando se trata de instituciones de Derecho administrativo o procesal —en las relaciones ordinarias de los ciudadanos con el poder ejecutivo o del poder judicial— pero que, en ocasiones, no se advierte o no se acepta con igual o similar claridad cuando se trata de tecnologizar la vida parlamentaria como si mediante esta tecnologización fuese siempre a potenciarse, de una forma necesaria, la calidad democrática de la representación política.

Debemos en suma considerar que resulta necesaria una llamada a la prudencia en la tecnologización del Parlamento del siglo XXI, considerando siempre con carácter previo, si esta introducción de tecnología desdibuja o no con su presencia la

25 Un exhaustivo estudio de esta Sentencia puede consultarse en:

FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.^a, «¿Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania?», en BARRAT I ESTEVE, Jordi, y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.^a (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Ed. Civitas-Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 157-194.

26 «Así pues, el marco jurídico internacional está esencialmente configurado por criterios sustantivos o materiales. Y su elemento central es el de que las elecciones deben ser libres, lo cual requiere que el voto sea secreto. Por lo tanto, los Estados son relativamente libres para organizarlas, mediante la articulación de sistemas electorales que pueden variar y, en efecto, varían notablemente, pero que en todo caso deben garantizar el cumplimiento de esos requisitos».

SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, «El voto no presencial en los informes de la comisión de Venecia y en el Consejo de Estado sobre la reforma electoral», en BARRAT I ESTEVE, Jordi, y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.^a (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Ed. Civitas-Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, p. 210.

institución jurídica que viene a asistir, al igual que si conduce a un reforzamiento o, por el contrario, a una limitación o empeoramiento de la calidad democrática de la acción política, de la función normativa o de la actividad de control del poder político que corresponde al Parlamento. Resultará, por tanto, en muchas ocasiones muy conveniente emplear las nuevas tecnologías, mas no el establecimiento de un nuevo dogma que establezca la universal conveniencia de sacrificar el Derecho ante el nuevo altar de la tecnología, sin más razón que la de la tecnologización como fin en sí misma. Será únicamente con este sosegado proceso de reflexión como el Derecho Constitucional logrará una interacción equilibrada entre sus instituciones y las nuevas TIC. Labor que, sin duda, constituye y constituirá uno de sus principales retos científicos de nuestra ciencia en el seno de las tecnologizadas sociedades del siglo XXI.

4.5. Algunos problemas embrionarios, aún sin resolver

Vamos a continuación a abordar, con óptica necesariamente superficial y casi periodística, algunos de los fenómenos generados por la interacción entre el Parlamento y las nuevas tecnologías. Abordamos esta variada serie de casos con una óptica institucionalista y conceptualmente unitaria del Parlamento como institución pero alimentando al tiempo nuestro estudio, para dotarlo de un cierto soporte real, de algunos de los problemas prácticos surgidos en diversas cámaras parlamentarias del mundo, con la pretensión de comprobar cómo esta interacción tecnológica ha afectado de forma transversal a todas las cámaras parlamentarias y cómo en el futuro deben encontrarse de forma concertada soluciones válidas, en la medida de lo posible, para todas las asambleas parlamentarias del siglo XXI.

4.5.1. Sistemas de información y transparencia del Parlamento

A) *internet en el Parlamento. Al paso de la sociedad*

Obviamente, hace ya varios lustros que la red de redes se implementó en todos los Parlamentos del siglo xx y en el quehacer diario de todos sus parlamentarios. Hoy no se concibe un Parlamento sin internet, como tampoco se concibe sin esta herramienta tecnológica, el quehacer cotidiano de ninguno de sus integrantes. No obstante esta obviedad, existen en todos los Parlamentos limitaciones para la utilización de internet en toda su extensión y con todas sus aplicaciones, como veremos a continuación.

En el caso español, fue en 2005 cuando comenzó la discusión en torno a la instalación de internet²⁷, no ya en los despachos de los parlamentarios o para el uso de los servicios administrativos de la cámara, sino en el hemiciclo y para el uso de sus señorías durante las sesiones parlamentarias del Pleno. Obviamente, esta primera introducción tecnológica, que no puede sino entenderse como muy positiva, no implica sino una actualización de los medios técnicos puestos a disposición del parlamentario para el normal ejercicio de sus funciones.

Del propio modo, al comienzo de la IX Legislatura, sus señorías eran provistos para el ejercicio de sus funciones de un ordenador portátil del que pudieron hacer uso durante la misma para su actividad y que, al final citada IX Legislatura, pudieron conservar en propiedad aportando una pequeña cantidad de dinero²⁸ en atención al contexto de crisis económica. Desde la última legislatura en España, la décima en demo-

27 «Los escaños del Congreso tendrán pantalla de vídeo e internet» (Noticiasdot.com, 25 de octubre de 2005). http://www.noticiasdot.com/publicaciones/2005/0405/2404/noticias/noticias_240405-15.htm.

28 «Los privilegios de los diputados: podrán quedarse los portátiles por 100 euros» (diario *El Economista*, 27 de septiembre de 2011). <http://ecodiario.economista.es/interstitial/volver/acierto/politica/noticias/3404859/09/11/Los-privilegios-de-los-diputados-podran-quedarse-los-portatiles-por-100-euros.html>.

cracia desde la transición de 1978, constituye además una novedad, el hecho de que sus señorías reciban un dispositivo de tableta electrónica para facilitar su permanente acceso a la información parlamentaria y a la conexión con el Parlamento, para el mejor ejercicio de su actividad representativa²⁹. Cuestiones ambas que aún pareciendo irrelevantes, como a continuación veremos, han generado ya algunos quebraderos de cabeza y no solo a la opinión pública por lo elevado de su coste económico³⁰, sino también a los servicios jurídicos de las cámaras parlamentarias. Por otra parte, hace pocos meses que el Congreso de los Diputados español acordó también sustituir los tradicionales juegos de periódicos que diariamente ponía al servicio de los grupos parlamentarios y de los parlamentarios en general, por suscripciones de prensa digital³¹.

B) *El Parlamento en internet. Una presencia obligada*

Mención específica por su importancia se merece, no ya a la entrada de internet en el Parlamento del siglo XXI, sino la presencia de este Parlamento del siglo XXI entre las páginas de internet. Las webs parlamentarias, generalizadas en todos los Estados constitucionales, se han revelado como un instrumento esencial para la transparencia de la actividad parlamentaria y para el acceso a la información -incluso en tiempo real- de los ciudadanos y los medios de comunicación, hasta poder afirmarse que internet es hoy el eje central para el acceso ciudadano a cuanto sucede en las asambleas legislativas. Páginas web a través de las que, a su vez, se da acceso a los

29 «Sus señorías disfrutarán de un iPad y un iPhone la próxima legislatura» (diario Público, 27 de octubre de 2011). <http://www.publico.es/espana/403717/sus-senorias-disfrutaran-de-un-ipad-y-un-iphone-la-proxima-legislatura>.

30 «El Congreso gasta 498.000 euros en iPads para los diputados» (diario ABC, 27 de octubre de 2011). <http://www.abc.es/20111027/espana/abci-congreso-ipad-201110271516.html>.

31 «El Congreso sustituye los periódicos de papel por suscripciones en internet» (diario ABC, 22 de febrero de 2013). <http://www.abc.es/espana/20130222/abci-congreso-periodicos-201302221236.html>.

boletines oficiales de las cámaras y se cuelgan resúmenes de los asuntos de mayor relevancia pública acontecidos en el seno de las mismas. Este acercamiento del Parlamento a la ciudadanía través de internet —y a pesar de la gran calidad de la mayoría de las webs parlamentarias— persigue aún, sin embargo, más una finalidad de acercamiento del ciudadano a la información institucional que una verdadera interacción de los ciudadanos en su relación con las Cortes Generales.

Las páginas web parlamentarias, además de la consabida información institucional histórica y jurídica, incorporan en casi todos los casos un canal parlamentario que presupone también la permanente instalación de una cámara de grabación de imágenes en el salón de plenos y, consiguientemente, la presencia permanente en ese espacio de todos los ciudadanos. Webs que incluyen también información detallada sobre cada uno de los parlamentarios integrantes de la cámara y los grupos parlamentarios en los que estos se agrupan. En el ámbito organizativo, se incluye asimismo en las webs parlamentarias información detallada sobre todos los órganos internos de la cámara y sus funciones, así como en el plano dinámico o funcional, se informa sobre las diversas iniciativas presentadas y, en general, sobre los trabajos parlamentarios en tramitación. Por último, se suele facilitar al ciudadano —y al investigador— valiosa información documental y de publicaciones editadas, así como los enlaces a los sitios web de otras instituciones del Estado.

No cabe duda de que la web parlamentaria facilita el acceso a una múltiple información y que pese a su alto coste, sostenido con fondos públicos, que en muchas ocasiones ha sido objeto de cierta controversia³², su utilidad es evidente³³. La

32 «El Senado justifica que su nueva web cueste 437.000 Euros porque es invertir en democracia» (*Europa press*, 6 de noviembre de 2012). <http://www.europapress.es/nacional/noticia-senado-justifica-nueva-web-cueste-437000-euros-porque-supone-invertir-democracia-20121106134331.html>.

«Por qué cuesta casi medio millón de Euros la renovación web del Senado» (diario *El Mundo*, 6 de noviembre de 2012). <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/06/navegante/1352201162.html>.

única prevención que suele realizarse y que ciertamente no es un problema parlamentario, sino un cambio social que desborda al Parlamento, es la relativización de esta información institucional en el océano de una red que coloca a la misma distancia del ciudadano —dos simples *clicks*— el ocio que el conocimiento o la información oficial que la privada, como si la red de redes fuera un lugar poco digno o poco riguroso para el flujo de informaciones oficiales. Crítica que no nos parece ni sostenible, ni razonable en el marco social del siglo XXI.

Gracias a las webs parlamentarias, el nivel de información disponible hoy al ciudadano es exponencialmente más alto que aquél del que disponíamos hace sólo una década y debemos reconocer que, con todas sus limitaciones, el nivel de conocimiento acerca del Parlamento, su organización, funciones y miembros del que hoy se dispone con el mínimo esfuer-

«El Senado se gasta casi medio millón de Euros en renovar su página web» (diario *El País*, 1 de noviembre de 2012). http://politica.elpais.com/politica/2012/11/01/actualidad/1351763825_475329.html.

- 33 Aún más recientemente y en el plano institucional, resulta digno de mención el reciente acuerdo de las Cortes Generales, adoptado por las Mesas de ambas cámaras, el 10 de julio de 2012, sobre edición electrónica de publicaciones que, en su fundamentación oficial, dispone:

«Resolución de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 10 de julio de 2012, sobre la edición electrónica de las publicaciones oficiales de la Sección Cortes Generales.

El proceso de incorporación de las tecnologías de la información y de las comunicaciones obliga a la administración parlamentaria a dotarse de los medios y sistemas electrónicos adecuados que, a la vez que sirven para mejorar el funcionamiento interno y la gestión de los recursos, permiten hacer efectivo el derecho de los ciudadanos a relacionarse con las Administraciones Públicas utilizando medios electrónicos, según las pautas marcadas por la Ley 11/2007, de 22 de junio.

En esta línea, se procede al establecimiento de la edición electrónica de las publicaciones oficiales de la Sección Cortes Generales del Boletín Oficial de las Cortes y del Diario de Sesiones, que presenta iguales condiciones de confianza y seguridad que la anterior edición impresa, pero mediante la cual, sin duda, se garantiza de forma más eficaz su accesibilidad y usabilidad, de tal manera que los ciudadanos puedan conocer y disponer por medios electrónicos de los textos oficiales publicados en esta sección.

Al mismo tiempo, las páginas web constituyen en la actualidad un instrumento capaz de proporcionar la máxima publicidad y, por lo tanto, se procede a adecuar el contenido del «BOCG. Sección Cortes Generales» a esta situación y se traslada la publicación de determinados textos a las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado (...).

Boletín Oficial de las Cortes Generales, sección Cortes Generales, serie A, número 70, de 18 de julio de 2012) y Boletín Oficial del Estado, número 179, de 27 de julio de 2012.

zo por el ciudadano, hubiera parecido inalcanzable a cualquier activista de la transparencia democrática de los años setenta del pasado siglo. Problema distinto y que debería hacernos reflexionar es que, sin embargo de esa transparencia y del volumen de información actualmente disponible en la red sobre todos los órdenes y niveles de la vida política —infinitamente superior al de hace sólo dos décadas— esta información no haya sido suficiente por sí misma para despertar un mayor interés ciudadano en su conocimiento, salvando algunos tipos concretos de información parlamentaria accesible al público gracias a internet que suscitan un elevadísimo interés en la red, como recientemente se ha experimentado en España con el acceso universal a las declaraciones de patrimonio, rentas y actividades de sus señorías³⁴.

Las webs parlamentarias suponen así, además de un indudable avance en relación con el acercamiento del Parlamento al ciudadano, o con el diseño de un más fácil acceso a los procesos parlamentarios, un acortamiento de la distancia representativa y de mutuo conocimiento entre parlamentario y elector en el aspecto objetivo (por ejemplo, mediante la ya citada publicación *on line* de los registros de actividades e intereses de los parlamentarios), así como en el subjetivo (facilitando vías de contacto directo entre parlamentario y electores). Las webs parlamentarias, por tanto, pese a aparecer en la red como muy similares a tantos otros millones de páginas web, además de un mecanismo de acceso preferente a la información pública por parte del ciudadano, coadyuvan a la materialización efectiva del derecho de información del ciudadano en relación con uno de los pilares constitucionales del Estado. Poder parlamentario que

34 «La web del congreso se colapsa tras la declaración del patrimonio de los diputados» (diario *Cinco Días*, 8 de octubre de 2011). http://www.cincodias.com/articulo/economia/web-congreso-colapsa-declaracion-patrimonio-diputados/20110908cdscdseco_12/.

«Más de 130.000 internautas han consultado los bienes de los diputados. La web del Congreso ha estado colapsada prácticamente toda la jornada» (diario *La Razón*, 8 de septiembre de 2011). <http://www.larazon.es/noticia/3439-la-web-del-congreso-se-colapsa-por-el-aluvion-de-consultas>.

gracias a la existencia de estas webs se configura, probablemente, como aquél en el que el ejercicio del poder es más transparente, el acceso a la información más inmediato y la difusión de la misma más directa —al menos en el plano de lo formal— sobre el resto de los poderes del Estado constitucional, cuya estructura orgánica ejecutiva o judicial, se presenta como mucho más opaca al conocimiento público. Razón por la cual la presencia *on line* del Parlamento, no sólo debe aplaudirse como acertada sino como digna de ser impulsada durante el siglo *xxi*.

C) *Transparencia de las sesiones y publicación del voto de los parlamentarios. ¿Un gran hermano parlamentario?*

Bien recientemente se han comenzado a implantar aunque aún no a generalizar, algunas aplicaciones que superan la mera presencia institucional del Parlamento en internet y que, de la mano de algunos otros recursos digitales, han supuesto un gran avance en el conocimiento ciudadano de la administración parlamentaria. Junto con internet, han aparecido muchos otros recursos en aplicación de la tecnología digital, algunos novedosos pero no innovativos y que suponen una actualización de la tecnología disponible al servicio del Parlamento —en la medida en que ya estaban disponibles a través de otros formatos, como los canales parlamentarios de televisión ahora disponibles en la red, pero que antes lo estaban también a través de la señal de ondas— junto con otros más innovativos en sí mismos. Tal es el caso de la información al elector a través de la web, casi en tiempo real, del sentido del voto de cada parlamentario (y, por ende también de la voluntad de la cámara) una vez celebrada cada votación. Esta información, antes no disponible o disponible tras la superación de numerosas barreras, podía obtenerse tarde y de forma asistemática mientras que, a día de hoy, cada ciudadano puede monitorizar desde

su hogar o desde su puesto de trabajo el sentido del voto y de la acción —o inacción— política de cada parlamentario, casi en tiempo real³⁵.

En España, la aplicación de este sistema en el Congreso de los Diputados, data de un reciente acuerdo la Mesa³⁶ cuya adopción fue automáticamente aplaudida por todos los medios de comunicación y —es muy significativo— que no solo lo fuera por los medios habituales de información política sino, específicamente, por aquellos medios que habitualmente destinan secciones a la información sobre novedades en la red³⁷. Este indudable avance permite incorporar así a la información parlamentaria a todos los cibernautas e, igualmente, permite a los usuarios de la red monitorizar la acción de los parlamentarios y con ello, controlar el sentido de su voto, las posibles «desalineaciones» de la disciplina de voto del grupo parlamentario al que pertenecen, así como —capital es, también— la detección de las ausencias de cada diputado de las sesiones parlamentarias. Herramienta que permite también conocer el estado de tramitación de cada iniciativa parlamentaria ya sea esta de naturaleza legislativa o no legislativa. Elementos ambos que, sin duda, coadyuvarán a la transparencia de la acción parlamentaria y auxiliarán a los ciudadanos interesados —y a los juristas que se dedican a la investigación— en el rastreo de la genealogía de cada iniciativa emanada del Parlamento.

El sentido de este avance implica, de esta forma, no un condicionamiento de la acción del Parlamento o del parlamentario, sino una efectiva y eficaz fuente información a los electores de la actividad general del Parlamento e individual de cada parlamentario. En esta línea, la existencia en la red de estas nuevas herramientas, ni afecta, ni quiebra ninguno de

35 En el caso del Congreso de los Diputados, actualmente disponible *on line* en el sitio: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Actualidad/Votaciones>.

36 Acuerdo de 19 de junio de 2012.

37 «Los ciudadanos podrán saber a través de internet qué votan los diputados en el Congreso» (diario *20 Minutos*, 19 de junio de 2012). <http://www.20minutos.es/noticia/1515281/0/congreso/votaciones-diputados/nueva-opcion/>.

los principios para la acción parlamentaria. Todo lo contrario, permite la acción libre del Parlamento y del representante pero, una vez realizadas éstas, garantiza su transparencia y la inmediatez de su conocimiento por la opinión pública, facilitando así el acercamiento al electorado del órgano que lo representa y el conocimiento por la opinión pública de sus decisiones. Razones más que suficientes para valorar muy positivamente su generalización en las webs de los Parlamentos contemporáneos.

5.2. Sistemas de tramitación y procesos parlamentarios

A) *Actas o credenciales electrónicas de los órganos electorales*

Hasta el día de hoy, las comunicaciones entre las Juntas Electorales³⁸ y el Parlamento no se formalizan —salvo en el funcionamiento meramente informativo entre ambos órganos— a través de las nuevas tecnologías. No existe, por así decirlo, una «credencial electrónica» en virtud de la cual se acredita a un parlamentario como electo a través de una comunicación virtual del órgano electoral con la cámara para la que ha sido elegido, sin que haya dejado nunca de utilizarse el sistema documental; aunque no es descartable que en el futuro que —siempre que se garanticen adecuadamente las ineludibles exigencias de seguridad informática— pudiera implantarse este medio para la emisión de la credencial de electo, expedida por la administración electoral de forma similar a como sucede en otras comunicaciones entre poderes públicos. No existen en este caso graves perturbaciones de la institución y, a pesar de la evidente trascendencia de la comunicación entre la administración electoral y cada Parlamento, no encon-

38 La Junta Electoral Central española tiene también presencia *on line* a través de su *web*: <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral>.

tramos más problemas a esta «credencial electrónica», que las estrictamente derivadas de la identidad de quien emite la comunicación —el órgano electoral— y de la seguridad jurídica del contenido de la misma, sin que obsten grandes objeciones a su eventual implantación.

La inexistencia de una «credencial electrónica» para alcanzar la condición de diputado o senador no obsta, sin embargo, a que las administraciones electorales si hayan facilitado a la red los modelos de actas o credenciales electorales que se emplean para la acreditación de parlamentarios electos, para su general conocimiento por la ciudadanía³⁹.

Indudablemente, la publicación para general conocimiento de los electores y aún para la accesibilidad de las candidaturas y candidatos de toda aquella documentación empleada por las administraciones electorales, sin que sea especialmente relevante, entraña también una indudable ventaja y merece a nuestro parecer un juicio positivo, por lo que supone de información e implica de transparencia en el proceso de construcción de la representación política.

B) *Presentación de iniciativas por los parlamentarios*

Otra de las indudables novedades que en el ámbito de la vida parlamentaria ha generado la introducción en las cámaras de las nuevas tecnologías ha sido la introducción de los llamados «registros electrónicos». Los así llamados no son sino una aplicación informática de las intranets parlamentarias que habilitan a los miembros de la cámara para el envío de escritos al registro administrativo del órgano, con plena validez jurídica y efectos jurídicos perfectamente análogos a los que genera su presentación presencial ante la administración parlamentaria.

³⁹ Por ejemplo, en las recientes elecciones al Parlamento vasco celebradas con fecha 21 de octubre de 2012, la administración electoral ofrecía esta información *on line* bajo la rúbrica «Credencial de Parlamentario o Parlamentaria Vasca» en el sitio: [http://www.euskadi.net/elecinf/elec_actuales/parl_vasco/html/impresos/EHEG%209.5%202012%20\(RLL\).pdf](http://www.euskadi.net/elecinf/elec_actuales/parl_vasco/html/impresos/EHEG%209.5%202012%20(RLL).pdf).

Los registros electrónicos se constituyen así como el elemento central en la presentación virtual de todo tipo de iniciativas por parte de parlamentarios y grupos de la cámara, en lo que a nuevas tecnologías se refiere. En el caso de esta institución, nuevamente debemos hacer mérito de que su existencia no implica, en absoluto, modificación de las instituciones jurídicas subyacentes al proceso parlamentario en curso sino, exclusivamente, la actualización del canal empleado para la promoción de la iniciativa y su presentación ante la cámara. Desde este punto de vista, la existencia de los registros electrónicos implica un notable avance para la implementación de las nuevas tecnologías en el Parlamento del siglo *xxi*, sin que por ello se vean desdibujados los límites de ninguna de las instituciones que el Derecho debe custodiar en el seno del proceso parlamentario. Únicamente debe atenderse, como novedad, a que cada una de las iniciativas que se presentan ante el registro virtual sean aptas para ser tramitadas electrónicamente sin que, por tanto, la falta de presencia física del representante ante el registro oficial de la cámara o la eliminación de la intermediación presencial de la administración parlamentaria, pueda reducir las garantías de transparencia o, en su caso, que la iniciativa o trámite objeto de presentación electrónica no deba implicar, por su complejidad, solemnidad o cualquier otra causa, la presencia física del parlamentario individual actuando presencialmente en su propio nombre y derecho, o en ejercicio de la representación de su grupo parlamentario.

Especialmente interesante resulta esta nueva aplicación de las nuevas tecnologías al Parlamento a aquellas cámaras de representación territorial en las que los representantes se presume que desarrollan gran parte de su función en circunscripciones distantes del emplazamiento físico de la administración parlamentaria y a los que el trabajo por medios electrónicos puede resultar especialmente útil para la dinamización de su actividad y la optimización de los recursos económicos que la cámara pone a su disposición —que podrían reducirse— así como de tiempo del propio parlamentario que promueve la iniciativa. En el caso del Senado espa-

ñol⁴⁰, por ejemplo, se admite, a día de hoy, la presentación digital de preguntas de contestación escrita, la presentación de enmiendas a proyectos y proposiciones de ley, el envío de escritos remitidos por el Gobierno o de solicitudes de informe al Gobierno⁴¹, así como la presentación electrónica de escritos relativos a la tramitación de las declaraciones de actividades y de bienes y rentas de los parlamentarios integrantes de la cámara⁴².

La implementación de estos registros parlamentarios parece así completamente acertada siempre que se circunscriba, como ya hemos señalado, a iniciativas susceptibles de ser presentadas a la cámara electrónicamente, así como en la presunción de que se garantice la fiabilidad y seguridad de los sistemas informáticos puestos a disposición de los parlamentarios, lo cual viene a significar lo mismo que garantizar la identidad e integridad de cada una de las iniciativas objeto de presentación telemática ante el Parlamento. Registros electrónicos de los Parlamentos aún, sin embargo, infrautilizados en relación con el uso que previsiblemente se hará de ellos en el futuro; lo mismo por la cantidad de iniciativas susceptibles de ser presentadas telemáticamente, como por la propia adaptación generacional de los parlamentarios al uso de este tipo de registros.

Cuestión distinta y que luego analizaremos, es si estos registros parlamentarios deben o no ser abiertos a los ciudadanos en relación con aquellas iniciativas o peticiones que en ejercicio de su derecho de participación política o de petición, puedan tener interés en presentar ante las cámaras parlamentarias.

40 *Acuerdo de la Mesa del Senado adoptado en su reunión del día 1 de diciembre de 2009, por el que se aprueba la Resolución de la Mesa de la Cámara por el que se crea y regula el Registro Electrónico del Senado.* Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado. Serie I, de 7 de diciembre de 2009.

41 *Resolución de la Mesa del Senado, de 22 de febrero de 2011, por la que se modifica la relación de escritos incluidos en el ámbito de aplicación del Registro Electrónico del Senado.* Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, 24 de febrero de 2011.

42 *Resolución de la Presidencia del Senado, de 3 de noviembre de 2011, en ejercicio de la delegación conferida por la Mesa de la Diputación Permanente de la Cámara en su reunión del día 28 de septiembre de 2011, por la que se modifica la relación de escritos incluidos en el ámbito de aplicación del Registro Electrónico del Senado.* Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado, 7 de noviembre de 2011.

Controversia que, no obstante, más que referirse a los sistemas de gestión del Parlamento del siglo *xxi*, se refiere a los límites de la participación política de los ciudadanos en el Estado constitucional y en la democracia representativa del siglo *xxi*.

C) *Voto telemático de los parlamentarios*

Mucho más controvertida que la existencia de registros electrónicos en las cámaras parlamentarias del siglo *xxi* se ha revelado la cuestión relativa a la implantación del voto telemático de los miembros de la cámara en el seno de su actividad parlamentaria. En el caso de esta institución, el debate, mucho más que de naturaleza técnica, bascula sobre la posibilidad jurídica y la oportunidad política de implantar el voto telemático como sistema ordinario de manifestación de voluntad del parlamentario individual.

Hoy, como decimos, además de los tradicionales medios de sustitución de los parlamentarios (García-Escudero Márquez, 2010)⁴³ existen medios que harían técnicamente posible la implementación en todos los Parlamentos de sistemas no ya electrónicos para manifestar la voluntad del representante en el salón de plenos, facilitando la rapidez y el orden en el recuento de votos (que se encuentran desde hace tiempo implantados en los hemiciclos de casi todas las cámaras parlamentarias), sino de sistemas que permitieran el voto a distancia o telemático, sin la presencia física y personal del parlamentario en el salón de plenos.

Esta nueva institución es, en un sentido aparente, siempre conveniente para posibilitar la participación de aquellos parlamentarios que no se encuentren accidentalmente en la sesión, al tiempo que para permitir el pronunciamiento de cuantos más parlamentarios mejor en relación con cada nue-

43 Un exhaustivo estudio sobre esta cuestión puede encontrarse en GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, «Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24. Valencia, 2010 (pp. 81-114).

va iniciativa sometida a votación. Ahora bien, este hecho no debe hacer olvidar que, nuevamente, la razón de la posibilidad técnica, no tiene porqué encontrarse inescindiblemente unida a la razón de conveniencia política o, mucho menos aún, de la viabilidad jurídica.

Parece un hecho generalizado en toda Europa el cierto desafecto de un buen número de ciudadanos por la actividad política en general y por el trabajo de las cámaras parlamentarias, en particular. En este sentido, probablemente no ayudaría en nada a recuperar la centralidad del Parlamento como eje de la vida democrática, la ausencia generalizada de diputados o senadores, permitiéndoles cumplir con algunos de sus deberes representativos a través del voto a distancia. Hecho que sin duda sería de una gran relevancia para sus agendas de trabajo y de una superlativa comodidad personal para muchos de estos diputados o senadores pero, puede que menos conveniente para la calidad democrática del régimen parlamentario. La generalización de esta institución del voto telemático para revitalizar la vida parlamentaria corre el peligro de redundar exactamente en lo contrario, es decir, en una conversión del Parlamento en una institución meramente virtual en la que no resulte al representante necesaria una presencia personal para el ejercicio de algunas de sus funciones fundamentales. Desde un punto de vista político esta es, por tanto, una primera razón para la reflexión que podría además completarse con el hecho, manifiestamente inconveniente, de que la pérdida de relación personal entre los electos por el abuso de la tecnología telemática redujera las empatías entre los grupos y sumiera el trabajo de los legisladores más en los cuarteles generales de los partidos políticos en los que militan, que en la institución del Estado a la que pertenecen y que, a su vez, pertenece a los ciudadanos.

Por otra parte, no debe desconocerse que la generalización indiscriminada de este sistema telemático de voto presenta también graves inconvenientes desde un punto de vista jurídico. Como hemos señalado, el Parlamento, lo mismo en el siglo *xxi* que en el *xix* es un órgano constitucional donde la acción política se articula a través de la deliberación y el debate. Una institución pública donde la negociación política

y el consenso entre los integrantes del poder legislativo entre sí y, a su vez en relación con el poder ejecutivo constituyen una función esencial de la democracia que precede, en todo caso, al ejercicio del voto. El voto jurídicamente no es sino una declaración de voluntad de aprobación o reprobación de una propuesta concreta que, con carácter previo a la misma, ha habido que negociar, consensuar, sobre la cual ha habido que transigir y pactar y, finalmente, que redactar. Por ello, la presencia de quienes ostentan la representación popular en el Parlamento, así como su presencia personal e inmediatez directa en el trabajo parlamentario, no sólo es políticamente conveniente, sino también jurídicamente relevante en muchos momentos trascendentales de la vida del Estado democrático como, de forma muy visible, se aprecia en las sesiones solemnes de las cámaras. Por expresarlo de otra manera, una generalización abusiva del voto telemático o una excesiva flexibilización de esta institución puede determinar, además de indeseables efectos políticos de pérdida de la fuerza simbólica del Parlamento, una eliminación de la vida parlamentaria en cuanto que desaparición de la acción deliberativa del órgano y en cuanto que supresión de un requisito esencial para la transparencia en el funcionamiento del poder legislativo. Situación que, además de convertir al Parlamento más en un concepto virtual que en un órgano constitucional verdaderamente activo, podría resultar en muchos casos discutiblemente compatible con la representación política personal que ostentan los parlamentarios y que diseñan las Constituciones de todos los Estados de nuestro entorno, a través del mandato representativo individual.

El voto telemático debe por ello en nuestra opinión ser restringido al máximo posible y ser empleado única y exclusivamente por razones objetivamente justificadas⁴⁴ (y no mera-

44 Actualmente, el artículo 82.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, modificado en este punto con fecha 21 de julio de 2011, modificación publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados. Serie B, número 327-3, de 27 de julio de 2011; publicada también en el Boletín Oficial del Estado, número 184, de 2 de agosto de 2011, dispone:

mente por la conveniencia del parlamentario en ausentarse de la votación por tener otras prioridades, aunque también afecten a su actividad política), particularmente, por razones de objetiva necesidad tales como la imposibilidad del representante de acudir a votar a la cámara por razones de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, que en algunos casos ya se recogen reglamentariamente. Y, sobra decir que, tal y como establece el artículo 82.2 del Reglamento de la cámara baja española, únicamente debería emplearse este sistema de voto en aquellos supuestos en los que no exista posibilidad de «*fragmentación o modificación*», es decir, en aquellos supuestos en los que las iniciativas presentadas puedan ser votadas conjunta y no fragmentariamente⁴⁵, sin perder la unidad de objeto en la votación de la cámara.

2. *En los casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave en que, por impedir el desempeño de la función parlamentaria y atendidas las especiales circunstancias se considere suficientemente justificado, la Mesa de la Cámara podrá autorizar en escrito motivado que los Diputados emitan su voto por procedimiento telemático con comprobación personal, en las sesiones plenarias en aquellas votaciones que, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación, sea previsible el modo y el momento en que se llevarán a cabo.*

A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente.

45 En la praxis parlamentaria española se viene permitiendo, por ejemplo, en el caso de enmiendas a la totalidad, pero no en el de enmiendas al articulado. En el caso de enmiendas a la totalidad se admite el voto telemático, por entender que se trata de iniciativas dotadas de unidad y susceptibles de ser votadas conjuntamente. Por ejemplo, en el caso de la tramitación directa y en lectura única, el pasado día 13 de septiembre de 2012 de la votación conjunta de las enmiendas de devolución presentadas por los Grupos Parlamentarios Mixto, de IU, ICV, EUiA, CHA, La Izquierda Plural, Catalán (CiU) y Socialista, en relación con el *Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera*, a cuyos resultados puede accederse en: <http://www.congreso.es/votaciones/InvocaReport?sesion=53&votacion=10&legislatura=10>.

Por el contrario, no se permite el empleo del voto telemático en el caso de enmiendas al articulado, al no considerarse iniciativas susceptibles de ser votadas conjuntamente. Así, existen sesiones parlamentarias en las que la votación de las iniciativas que no constituyen enmiendas cabe el empleo del voto telemático, mientras que en las votaciones cuyo objeto son enmiendas parciales, no cabe el empleo del voto electrónico. Para observar esta discriminación entre votaciones entre las que se admite y no se admite el ejercicio del voto electrónico por

El debate sobre la permisividad del voto electrónico se ha hecho así sentir en España no sólo entre personas interesadas en Derecho Constitucional y parlamentario, sino que ha sido también objeto de atención preferente por la opinión pública en los medios de comunicación y continúa siéndolo a la fecha de cierre de este breve artículo. La prensa nacional se hacía así eco de estas cuestiones durante los últimos meses cuando una senadora española, Iolanda Pineda, madre de un hijo de dos meses de edad, reclamaba su derecho a la conciliación de su vida familiar y el cuidado a su hijo lactante⁴⁶ con su condición de senadora, exigiendo la implementación del voto telemático en el Senado, que ya ha incorporado a su Reglamento el Congreso de los Diputados español.

La implementación de este sistema de voto a distancia, actualmente incorporado a su Reglamento por la Cámara baja española⁴⁷ para casos de embarazo, maternidad, paternidad o enfermedad grave, no obstante, no es unánimemente aplaudida, puesto que algunos grupos parlamentarios han propuesto su extensión, entre otros supuestos, a embarazos sin riesgo y lactancia, por considerar insuficiente la actual previsión reglamentaria. En lo que a la cámara baja española se refiere, donde este voto telemático si se encuentra implantado, la Mesa permitió durante la pasada legislatura la utilización de este sistema de voto a los parlamentarios que así lo solicitan, previa autorización *ad casum*. Y durante la X Legislatura, este órgano parlamentario ha hecho esfuerzos de consenso para la ampliación de los supuestos reglamentarios para el empleo del voto telemático o, al menos, para la especificación

parte de los parlamentarios puede accederse, por ejemplo, al caso de la siguiente sesión: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Actualidad/Votaciones?_piref73_9564074_73_9536063_9536063.next_page=/wc/accesoHistoricoVotaciones&fechaS_eleccionada=2012/06/14.

46 «Una senadora acude al pleno con su bebé para reclamar el voto telemático» (diario *Público*, 22 de mayo de 2012). <http://www.publico.es/espana/434100/una-senadora-acude-al-pleno-con-su-bebe-para-reclamar-el-voto-telematico>.

47 Aclarado por la *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática*. Publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie D, número 97, de 25 de mayo de 2012.

de criterios generales⁴⁸ que permitan definir con mayor precisión los supuestos en que se autoriza su empleo. Mas estas conversaciones interpretativas de los supuestos —ciertamente genéricos— previstos por el Reglamento de la cámara baja, lejos de lo que pudiera parecer, no han serenado el absoluto la controversia entre sus señorías⁴⁹ por lo que los órganos de gobierno de la cámara, habida cuenta de la falta de consenso y pese a que ya se ha hecho uso de este sistema de voto⁵⁰, no han sido capaces de definir estos criterios, optando así por continuar estudiando *ad casum* cada solicitud planteada,⁵¹ tal y como prevé la única Resolución dictada por la Mesa del Congreso de los Diputados para el desarrollo del procedimiento de votación telemática⁵² de sus señorías.

48 Algunos medios de comunicación se hicieron eco de los informes sobre los que la Mesa del Congreso de los Diputados trabajó y que, sin embargo, no llegaron a aprobarse por no existir consenso suficiente en el seno del órgano. Este informe puede consultarse en: <http://ep00.epimg.net/descargables/2012/09/10/0d2a653cdf5ce1b6eed37c2a45c48375.pdf>.

49 «El PP restringe el voto a distancia de las diputadas» era el titular del diario *El Mundo* el pasado viernes 19 de octubre de 2012 en la página 16 de su edición nacional.

50 «El voto telemático llega al Congreso». «Olga Iglesias, del Partido Popular, es la primera política en utilizar este sistema de voto. Se encuentra en su noveno mes de embarazo, vive a 500 km de Madrid y no puede desplazarse debido a su avanzado estado de gestación» eran los titulares que publicaba en su sección de noticias la cadena Antena 3, junto con una extensa información audiovisual. http://www.antena3.com/noticias/espana/voto-telematico-llega-congreso_2012061200129.html.

51 El 23 de octubre de 2012, la agencia estatal de noticias Europa Press lanzaba un artículo titulado: «El congreso renuncia a concretar al detalle el uso del voto telemático de diputados y la cesión de sus dependencias». <http://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-renuncia-concretar-detalle-uso-voto-telematico-diputados-cesion-dependencias-20121023202956.html>.

Información de la que se hacían eco, otros muchos medios de comunicación, como el diario *El Correo* que señalaba: «El Congreso mantiene sin cambios el procedimiento para el voto telemático». http://www.elcorreo.com/agencias/20121023/mas-actualidad/politica/congreso-mantiene-cambios-procedimiento-para_201210232031.html.

52 Se trata de la *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática*, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie D, núm. 97, de 25 de mayo de 2012, que señala:

«El Pleno del Congreso de los Diputados, en su sesión del día 21 de julio de 2011, aprobó una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, por la que se modificaban los artículos 79 y 82, con el objeto de permitir la votación no presencial de los diputados en supuestos tasados y con la debida autorización de la Mesa de la Cámara.

En virtud de la Disposición final primera de la citada reforma, la Mesa del Congreso de los

Como hemos señalado, la discusión para la implementación del voto telemático en la Cámara alta española —aunque avanza lentamente—⁵³ es todavía más embrionaria, puede que como consecuencia del poco consenso encontrado en el

Diputados, con el objeto de poner en práctica el procedimiento contemplado en la citada reforma, ha acordado, en su reunión de 21 de mayo de 2012, adoptar la siguiente:

RESOLUCIÓN

Primero. El diputado que prevea su ausencia en una sesión plenaria y desee ser autorizado por la Mesa para participar en sus votaciones, deberá cursar la solicitud de emisión de voto telemático mediante escrito dirigido a la Mesa del Congreso de los Diputados, en el que deberá exponer y justificar las razones que le impiden el ejercicio de la función parlamentaria. El diputado solicitante deberá precisar en este mismo escrito el tiempo en que prevea que no va a poder ejercer sus funciones parlamentarias con normalidad.

Segundo. La Mesa de la Cámara adoptará un acuerdo motivado autorizando el ejercicio del voto mediante procedimiento telemático con comprobación personal, que se comunicará a la mayor brevedad posible al diputado solicitante. En el caso de autorizarse la votación no presencial o telemática, el acuerdo de la Mesa deberá precisar los siguientes extremos:

— *Los puntos concretos del orden del día del Pleno, para los que se autoriza la votación mediante procedimiento telemático, por no ser susceptibles de fragmentación o modificación durante el debate en Pleno.*

— *El momento de inicio y el momento de finalización del tiempo de emisión del voto telemático por el diputado autorizado. La emisión del voto telemático no podrá autorizarse para más tarde de una hora antes a la prevista para el inicio de la votación presencial en el Pleno de la Cámara.*

En el caso en que la ausencia vaya a prolongarse más de una semana, la Presidencia, por delegación de la Mesa, precisará los puntos de cada orden del día del Pleno que cada semana puedan ser votados de acuerdo con este procedimiento, así como los momentos de inicio y finalización del tiempo de emisión del voto telemático.

Dichos extremos se comunicarán al diputado autorizado.

Tercero. Para ejercer su voto, el diputado autorizado deberá acceder mediante su contraseña a la intranet del Congreso de los Diputados. La comprobación telemática de la identidad del diputado autorizado mediante un certificado válido de firma digital será imprescindible para poder concluir con éxito la votación.

Cuarto. Tras ejercer el voto mediante el procedimiento telemático, la Presidencia u órgano en quien delegue, comprobará telefónicamente con el diputado autorizado, antes del inicio de la votación presencial en el Pleno, la emisión efectiva del voto y el sentido de este. Una vez verificados dichos extremos, el voto telemático emitido se trasladará a la Presidencia al inicio de la votación presencial en Pleno para que pueda anunciar el resultado acumulado de las votaciones.

Quinto. En el supuesto en que se produjera empate, el sentido de la votación realizada telemáticamente se mantendrá para las subsiguientes votaciones del mismo punto, siempre que la repetición de las votaciones realizadas al amparo del artículo 88 del Reglamento se produzca con carácter inmediato. En otro caso, la Presidencia precisará si las subsiguientes votaciones pueden ser objeto de votación no presencial, lo que se comunicará al diputado solicitante junto con los momentos de inicio y finalización del tiempo para ejercer el derecho de voto telemáticamente.

Congreso de los Diputados en torno a esta misma cuestión. La mencionada senadora y madre de un hijo lactante, Iolanda Pineda, reclamaba así recientemente en el Senado su derecho a la conciliación familiar en el marco de su actividad política⁵⁴ a través del voto telemático, haciendo que la discusión basculase entre la conveniencia de ampliar o restringir los supuestos en que se permite este tipo de votación telemática; revelándose una abierta discrepancia entre grupos en relación con los supuestos reglamentarios en que el voto telemático debería ser admisible, aunque delatándose también con motivo de aquella discusión que parece existir un consenso entre todas las fuerzas políticas en relación con la conveniencia de no de liberalizar completamente su uso, limitándolo a un conjunto de supuestos reglamentariamente tasados sin que, en ningún caso, se haya planteado por ningún grupo parlamentario, al

Sexto. El diputado que hubiera emitido su voto mediante el procedimiento telemático no podrá emitir su voto presencial sin autorización expresa de la Mesa de la Cámara que, en el supuesto en que decida autorizar el voto presencial, declarará el voto telemático nulo y no emitido.

Séptimo. En el caso en que un punto decayera o fuera retirado del orden del día por el Pleno de la Cámara, el voto telemático emitido se entenderá decaído.

Octavo. En las votaciones secretas para la elección de personas, el voto emitido telemáticamente se imprimirá en una papeleta en la que constará el nombre o nombres de los candidatos elegidos, omitiéndose la identificación del diputado autorizado. Dicha papeleta de voto será introducida por la Presidencia en la urna.

Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados accesible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Hist_Normas/Norm/NormRes/21052012vottelem.

Así, los medios en internet se hacían reciente eco de este avance de las negociaciones entre los grupos parlamentarios del Senado sobre este punto, por ejemplo en el artículo «*Los senadores de baja podrán emitir sus votos sin comparecer*» que puede consultarse en: <http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2013/07/10/los-senadores-de-baja-podran-emitir-sus-votos-sin-comparecer-5267/>.

- 53 Así, los medios en internet se hacían reciente eco de este avance de las negociaciones entre los grupos parlamentarios del Senado sobre este punto, por ejemplo en el artículo «*Los senadores de baja podrán emitir sus votos sin comparecer*» que puede consultarse en: <http://www.elconfidencial.com/tecnologia/2013/07/10/los-senadores-de-baja-podran-emitir-sus-votos-sin-comparecer-5267/>.

Al cierre de la presente edición acaba de aprobarse la introducción del voto telemático en el Senado (BOE, núm. 284, de 27 de noviembre de 2013).

- 54 «*Quiero dar el pecho a mi hijo y votar por internet*» decía la mencionada parlamentaria en una extensa entrevista publicada en su contraportada (p. 68) el diario *El País* el día 25 de mayo de 2012.

menos en España, un sistema de libertad total para la elección del sistema de voto empleado por los parlamentarios.

Desde la perspectiva jurídica, el sistema español para la emisión del voto electrónico o, al menos, la *praxis* que de él se ha hecho, merece a nuestro entender una severa crítica en un punto muy concreto como es la perspectiva temporal para la emisión del voto. La experiencia parlamentaria ha demostrado que, habida cuenta de la imprecisión del Reglamento⁵⁵ y de los acuerdos de la Mesa que lo interpretan⁵⁶, el diputado español puede manifestar el sentido de su voto incluso antes del debate parlamentario de la iniciativa en cuestión. Desde nuestra óptica este hecho —pese a la previsibilidad política del voto del representante que pertenece a determinado grupo parlamentario— se configura como jurídicamente indeseable al no prestar el mínimo respeto a las formas procesales del debate parlamentario, al permitir que se manifieste la voluntad del diputado antes de escuchar los argumentos de los demás representantes políticos presentes en el Parlamento sin el más elemental respeto al procedimiento del debate, al presumir *iuris et de iure* que ningún argumento va a conseguir cambiar el sentido de su voto y al dejar al descubierto la vinculación del parlamentario a la disciplina política de su grupo parlamentario como rígidamente previsible de antemano incluso, insistimos, por encima del más elemental respeto

55 El ya citado artículo 82.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, modificado en este punto con fecha 21 de julio de 2011, señala:

«(...) A tal efecto, el Diputado cursará la oportuna solicitud mediante escrito dirigido a la Mesa de la Cámara, quien le comunicará su decisión, precisando, en su caso, las votaciones y el periodo de tiempo en el que podrá emitir el voto mediante dicho procedimiento. El voto emitido por este procedimiento deberá ser verificado personalmente mediante el sistema que, a tal efecto, establezca la Mesa y obrará en poder de la Presidencia de la Cámara con carácter previo al inicio de la votación correspondiente».

56 Dice la ya citada *Resolución de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 21 de mayo de 2012, para el desarrollo del procedimiento de votación telemática*, publicada en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Cortes Generales, Serie D, núm. 97, de 25 de mayo de 2012

«(...) El momento de inicio y el momento de finalización del tiempo de emisión del voto telemático por el diputado autorizado. La emisión del voto telemático no podrá autorizarse para más tarde de una hora antes a la prevista para el inicio de la votación presencial en el Pleno de la Cámara».

a las formas parlamentarias, que exigen categóricamente que el voto sea emitido, lógicamente, tras el debate de la iniciativa y no con anterioridad a la misma.

Ilustra este hecho el caso que recientemente saltó a los medios de comunicación de un diputado español que, necesariamente, tuvo que haber emitido su voto telemático con carácter muy previo al debate de la iniciativa votada, pura y simplemente, porque había fallecido varias horas antes de que se produjera la votación en la cámara⁵⁷, habiendo emitido su voto, a todas luces, con muchas horas de antelación a que se produjera la discusión parlamentaria sobre la misma. Circunstancia que inexorablemente evidenció el problema técnico de las disposiciones vigentes en España que, al igual que exigen que el acuerdo autorizador de la Mesa determine las votaciones y periodo de tiempo durante el que el parlamentario podrá emitir el voto por procedimiento telemático (por ejemplo, mientras dure una enfermedad o un embarazo de riesgo) y exigen la emisión del voto telemático con un tiempo mínimo de antelación a la celebración de la votación en la cámara (de, al menos, una hora), no especifican un tiempo máximo de anterioridad para votar por este procedimiento; de suerte que la *praxis* española permite la emisión del voto con carácter desproporcionadamente anterior al desarrollo del debate parlamentario sobre la iniciativa, sin tope temporal alguno, por no especificarse en estas disposiciones el tiempo máximo de antelación a la votación de la cámara desde el que resulta admisible la emisión del voto telemático. Situación que, por otra parte, origina cuestiones difíciles de resolver con la limitada regulación actual, no ya únicamente por la inexistencia de topes máximos de antelación sino, por ejemplo, por el hecho de que exista un silencio legal sobre el cómputo de los votos telemáticos emitidos no ya por legisladores ausentes de la cámara (pero vivos en el momento de la votación de la iniciativa en la cámara) sino

57 De este hecho se hizo eco la prensa nacional. Puede que la mejor narración de la sucesión de hechos fuera la aportada por Ignacio Escolar, en el artículo «*El último voto del diputado Soravilla*» publicado a 23 de septiembre de 2012 y que puede consultarse en: http://www.eldiario.es/escolar/ultimo-voto-diputado-Soravilla_6_50804921.html.

respecto de los emitidos por este procedimiento por representantes que hubiesen fallecido ya cuando el resto de parlamentarios votaba en la cámara. Imprecisiones que reflejan de forma muy clara la insuficiencia de la regulación española y, a nuestro entender, también algunos graves inconvenientes que se generalizarían si el voto telemático se liberalizase, como el conocer de antemano al debate parlamentario de una iniciativa un gran número de votos en relación con la misma, o como el determinar que el voto telemático en su actual configuración es siempre un voto antecedente a la votación en la cámara, con los serios inconvenientes que ello plantea en todos los órdenes. Situación jurídicamente muy inconveniente, a nuestro entender, atendiendo a la racionalización del ejercicio del poder público que debe siempre informar y presidir el derecho parlamentario y, en general, todo el Derecho público.

Del mismo modo, desde una perspectiva estrictamente técnica, cabe también hacer mención al hecho de que las garantías de seguridad exigibles para garantizar la identidad del parlamentario que emite el voto a distancia, no han sido aún perfeccionadas o, al menos, plenamente confiadas por la *praxis* española a la realidad de internet. De hecho, en el Congreso de los Diputados español, es el parlamentario quien especifica su voluntad política a través del voto telemático desde la distancia, a través de un ordenador al que se instala un certificado digital accesible mediante una contraseña. Pero es solo cuando un funcionario de las Cortes Generales se pone en contacto telefónico con su señoría tras haber votado telemáticamente, el momento a partir del cual se tiene por válidamente emitido el voto telemático. Esta operación *off line*, digamos que perfectamente razonable desde el punto de vista de las garantías y del aseguramiento de la identidad y la voluntad del representante determina, no obstante, una cierta desconfianza en las solas garantías técnicas ofrecidas por los medios telemáticos para garantizar la identidad y la libertad del representante en la emisión del voto. Desconfianza francamente justificadora del recelo de muchos sectores doctrinales a la admisión del voto telemático y de la actual marginalidad de este sistema de voto como forma de emisión

de la voluntad individual del parlamentario para colaborar a la formación de la voluntad de la cámara.

Para terminar, cabe mencionar cómo el interés por las cuestiones relativas al voto telemático de diputados y senadores, su configuración jurídica, sus consecuencias políticas y aún su implementación técnica viene hasta la fecha resultando transversal al conjunto de las cámaras parlamentarias de todos los Estados constitucionales, hasta el punto de hacer provechosa la experiencia de unos Parlamentos respecto de otros, aún en Estados constitucionales de tradiciones políticas muy distantes, a los que las nuevas TIC han venido a acercar mágicamente. La prensa española se hacía así recientemente eco de cómo una petición del Parlamento de la República de Corea del Sur se interesaba por la experiencia española en relación con la implementación del voto telemático en el Congreso de los Diputados a los efectos de su posible implantación en el Parlamento coreano⁵⁸. Circunstancia que evidencia, como decimos, el acercamiento de los problemas generados por la tecnología digital, de forma unitaria a todas las cámaras parlamentarias del siglo XXI.

d) *Presentación telemática de iniciativas y peticiones por los ciudadanos*

Mención aparte merece la posibilidad de presentación telemática de iniciativas y peticiones a las cámaras de forma directa por los ciudadanos. Parecería lógica desde la perspectiva de los derechos constitucionales de los ciudadanos, la implantación en las cámaras parlamentarias del siglo XXI no únicamente sistemas de acercamiento telemático a la acción política de sus señorías, sino también de algunos cauces para

58 «El nuevo sistema de voto del Congreso ha despertado la curiosidad internacional. Tanta, que la Mesa ha recibido una petición de información por parte del Parlamento de Corea del Sur, que estudia implantarlo», manifestaba el diario El Mundo el pasado viernes 19 de octubre de 2012 en la página 16 de su edición nacional.

la participación electrónica de los ciudadanos, siempre que esta se encontrase adecuadamente prevista y ordenada en las leyes. Esta apertura de cauces electrónicos a la participación ciudadana es todavía sin embargo, embrionaria en casi todos los regímenes democráticos y, consiguientemente, en las instituciones de derecho parlamentario, aunque parece razonable esperar que en el futuro se produzca una progresiva apertura de estos cauces de participación ciudadana a través de la red.

Un primer paso en esta senda de participación electrónica del ciudadano en materia legislativa, en la línea de lo previsto en la Constitución Española⁵⁹, ha sido el relativo a la posibilidad de avalar cualquier iniciativa legislativa popular a través de firma electrónica. Paso dado en España de forma relativamente temprana, a través de la promulgación de la *Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo, de modificación de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*, que conserva en relación con la promoción de las iniciativas legislativas de origen ciudadano los medios tradicionales de recogida de firmas, pero también permite desde su promulgación «*recoger las firmas por vía electrónica siempre que se garantice la voluntad auténtica del ciudadano que suscribe la iniciativa legislativa popular*»⁶⁰. Paso dado por el legislador español que entendemos acertado desde una perspectiva técnico-jurídica, proporcionado desde una perspectiva de conciliación entre participación y representación política y conveniente desde una perspectiva ciudadana de acceso al ejercicio de los derechos constitucionales.

Otro paso más en la senda de la participación directa del ciudadano ante el Parlamento pasaría por la posibilidad de pre-

59 Derecho constitucional establecido en el artículo 87.3 de la Constitución Española que señala:

«3. Una Ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley. En todo caso se exigirán no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de Ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».

Esa ley orgánica a la que hace mención el texto de la Constitución es la *Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, Reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular*.

60 Preámbulo de la disposición.

sentación de peticiones individuales o colectivas a las cámaras en el marco del derecho de petición constitucionalmente reconocido⁶¹. Mas no se oculte que la apertura de este cauce de comunicación directa entre los ciudadanos y el Parlamento, y su aceptación como jurídicamente válido para la presentación de peticiones determinaría un cambio más relevante que la simple apertura de un registro administrativo electrónico de acceso público, afectando probablemente su implantación a la significación política del Parlamento en el seno de la democracia de masas y a la perspectiva ciudadana de este órgano constitucional. En efecto, tal medida gozaría de un éxito inmediato entre los sectores social y políticamente mejor organizados y más atentos a la actividad parlamentaria, favorecería la accesibilidad y la transparencia ante la ciudadanía de la vida de la cámara y dinamizaría la relación entre la ciudadanía y el Parlamento. Pero, también esta implantación favorecería, probablemente, una relativización del papel del Parlamento⁶²,

61 Señala el artículo 77 de la Constitución Española:

1. *Las Cámaras pueden recibir peticiones individuales y colectivas, siempre por escrito, quedando prohibida la presentación directa por manifestaciones ciudadanas.*

2. *Las Cámaras pueden remitir al Gobierno las peticiones que reciban. El Gobierno está obligado a explicarse sobre su contenido, siempre que las Cámaras lo exijan.*

62 Las agencias de prensa españolas se hacían eco el pasado 22 de octubre de 2012, de la coordinación en internet de algunos movimientos de oposición política en Rusia, llegando a configurar una especie de «Parlamento en la sombra». Decían las informaciones: «*Más de 60.000 personas votan online para elegir un «Parlamento en la sombra» en Rusia:*

«*Más de 60.000 personas han participado en la votación online que se ha celebrado este fin de semana en Rusia para elegir a los miembros del Comité de Coordinación de la Oposición (OCC), una especie de «Parlamento en la sombra» que aspira a liderar el movimiento contra el Gobierno de Vladimir Putin.*

Según el OCC, 61.140 personas han participado en la votación a través de internet, mientras que 2.100 lo han hecho de forma presencial en las urnas instaladas en la plaza Trubnaya de Moscú. En total, había 170.000 electores registrados, 96.000 de ellos verificados.

De forma pasiva, unos 200 candidatos han participado en la votación para ocupar una de las 45 plazas del OCC, cuyas funciones, de momento, no están determinadas, según ha informado la agencia de noticias RIA Novosti.

La votación se ha celebrado a lo largo del fin de semana y ha concluido a las 21.00 horas del domingo (23.00 horas en España).

El pasado sábado, un grupo de piratas informáticos atacó la página web donde se han celebrado las elecciones online, interrumpiendo durante unas horas el proceso de votación, según informó el prominente líder opositor, Sergei Udaltsov.

facilitaría la aparición de una permanente acción de presión ciudadana sobre la institución y, en definitiva, sobre el trabajo parlamentario, que podría desbordar la tradicional estructura de la relación representativa y aún el papel del Parlamento en el seno del Estado constitucional.

No en vano, debemos recordar en que las webs parlamentarias —incluso con su actual configuración, que no permite o permite de forma muy limitada la participación directa de los ciudadanos— ya han sido en alguna ocasión blanco de ataques informáticos⁶³ por parte de *hackers* y grupos sociales organizados, con intenciones de ejercicio de presión política sobre las cámaras parlamentarias, arbitrada ahora a través de internet. Ciertamente, se trata de una nueva forma de coacción virtual a las Cortes Generales que puede ser considerada como uno de los nuevos medios de presión sobre el Parlamento del siglo *xxi*. Coacciones virtuales a las cámaras a las que deberá adaptarse también en el siglo *xxi* la tradicional institución de la inviolabilidad del Parlamento. Cabe ampliar los cauces de participación ciudadana directa mediante el desarrollo de un nuevo Parlamento digital —o más bien mediante el desarrollo de un espacio digital para el Parlamento— pero, para proteger el sistema democrático representativo y desarrollar un verdadero espacio de participación 2.0, no solo basta con la introducción en las sedes parlamentarias de toda

Muchos políticos opositores han acusado directamente al Kremlin del ataque informático. «Las autoridades rusas están intentando sabotear la votación», ha dicho el líder opositor Alexei Navalny a través de la red social Twitter.

«El objetivo de las elecciones es formar un ente de representación política para aquellos ciudadanos que no son indiferentes y que quieren un cambio en la vida política rusa», ha explicado el OCC en su página web.

De los partidos políticos con representación parlamentaria, el Comunista (KPRF) es el único que está dispuesto a trabajar con el OCC. El resto del bloque opositor en la sede legislativa considera que no constituye una verdadera fuerza política.

Información disponible en: <http://www.europapress.es/portaltic/internet/noticia-mas-60000-personas-votan-online-elegir-Parlamento-sombra-rusia-20121022092106.html> (*Europa Press*, 22 de octubre de 2012).

63 «Un ataque informático bloquea durante unos minutos la nueva web del Senado» (diario *El Mundo*, 12 de noviembre de 2012). <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/12/navegante/1352742760.html>.

la tecnología disponible, sino que también deben adaptarse a esta nueva realidad parlamentaria virtual las tradicionales instituciones de protección jurídica del Parlamento. Así, al tiempo que se construye el ciberParlamento del futuro, debería también estudiarse la mejor fórmula de protección y ordenación jurídica de su nueva «sede» en internet a través de las más tradicionales instituciones del derecho parlamentario —como la inviolabilidad— reverdecidas en su utilidad, como vemos, también en la era del mundo digital.

Cuestión conexas con la anterior aunque no exactamente igual a ella es la opción adoptada por numerosos Parlamentos democráticos en relación con el posible contacto vía internet de los ciudadanos con los parlamentarios. En efecto, han sido muchas las cámaras parlamentarias que en sus páginas web han aprovechado la apertura de un espacio dedicado a cada uno de los integrantes de la cámara en los que, además de otra información relativa a su trayectoria y actividad política, se publica su correo electrónico e, incluso, se ha permitido colgar un enlace web dirigido a otro espacio personal del parlamentario a través de la página de la cámara.

Esta vía intermedia ha permitido así a los ciudadanos tener un acceso directo a los parlamentarios (aunque no al Parlamento) a través de la red, al tiempo que ha canalizado la acción de presión en lugar de hacia el Parlamento como institución, hacia los representantes que lo integran, conciliando el interés público en poder participar a través de la red y en que ésta sirva para la canalización de la representación política, más mediante el acercamiento *on line* entre representantes y representados que mediante la institucionalización de cauces de participación a través de un registro electrónico de la cámara de acceso público, que se convertiría pronto en sujeto canalizador de múltiples iniciativas. Con ello podemos concluir que la articulación de los nuevos sistemas de comunicación vía internet ha recibido más una respuesta de canalización política —a través del parlamentario— que de canalización jurídica —a través del propio Parlamento— de las inquietudes de los ciudadanos. Respuesta que, por el momento, parece suficiente para las demandas ciudadanas

de acceso *on line* al Parlamento y que está permitiendo ralentizar la implementación de una serie de cambios ante los que el Parlamento como institución parece no encontrarse todavía plenamente preparado. Internet no es por tanto, a día de hoy, un sistema de participación bidireccional en relación con el Parlamento. Se ofrecen grandes flujos de información oficial de cada Parlamento al ciudadano por esta vía pero, hasta la fecha, no se admite el pleno acceso electrónico del ciudadano al ejercicio de sus derechos ante el Parlamento en el que se ve representado, ni siquiera de aquellos cuyo ejercicio tiene constitucionalmente reconocido, que pueden ser aún únicamente ejercidos a través de los cauces tradicionales.

5.3. Utilización de nuevas tecnologías en el Parlamento

a) *Fotografías y redes sociales. ¿Hacia una deslocalización del debate del hemiciclo?*

Otra de las polémicas que recientemente se ha hecho sentir en el Parlamento, ha sido la relativa a la utilización de las fotografías y las redes sociales al hilo de las sesiones parlamentarias. En síntesis, se trata de determinar si resulta política y jurídicamente admisible la difusión por los parlamentarios en sus propias páginas web, en las de sus partidos o en redes sociales —en tiempo real, se entiende— de fotografías y vídeos de cuanto acontece en el hemiciclo de la cámara. Resulta indudable que todo cuanto acontece en esta institución del Estado reviste interés general, aunque no siempre interés informativo, como también lo es la posibilidad técnica al alcance de cualquiera que posea un teléfono móvil —periodista o, incluso, parlamentario— de difundir en tiempo real (Rubio Núñez, 2012) cualquier información para que, especialmente a través de las redes sociales, pueda

llegar también en tiempo real a cientos de miles o millones de personas⁶⁴.

No obstante la sencillez de este planteamiento —el alcance general de la información y la posibilidad técnica de difundirla— la pregunta que surge inmediatamente es si resulta no ya conveniente, sino jurídicamente lícita, esta difusión en tiempo real de cuanto acontece en la cámara.

En nuestra opinión, la respuesta debe ser negativa.

No, en primer lugar porque la generalización de este modo de proceder interactivo puede permitir una reacción de presión sobre el Parlamento durante sus sesiones, sus deliberaciones y sus votaciones como nueva forma cibernética de coacción —virtual, que pudiera derivar rápidamente en coacción presencial— a las Cortes Generales.

También no, porque la objetividad de la información sobre cuanto acontece en el Parlamento se perdería si se permitiera la difusión de una información necesariamente fragmentaria, vía redes sociales, obtenida y emitida directamente por los miembros de la cámara o por los periodistas presentes en ella, de forma posiblemente —y previsiblemente— interesada.

Del mismo modo no, porque la implantación de este sistema haría perder al Parlamento la unidad de acto y de atención en sus sesiones y podría convertir las filtraciones informativas oficiosas (aunque aparentemente revestidas de un carácter oficial al ser emitidas por parlamentarios) hacia las redes sociales en el objeto del debate parlamentario, condicionándolo —en tiempo real— o desplazando la atención de los representantes más hacia lo que se dice en internet del Parlamento que hacia lo que de verdad sucede en el salón de ple-

64 «La diferencia es que hoy en día, junto a la libertad para la circulación de información, la revolución tecnológica permite una distribución universal, masiva y prácticamente en tiempo real de la información, lo que ha generado un entorno global en el que valores, normas e ideas son distribuidas».

RUBIO NÚÑEZ, Rafael, «El poder internacional en la sociedad en red», en *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*, Colección Escuela Diplomática, núm. 18, Ed. Escuela Diplomática. Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2012, p. 20.

nos en el que se encuentran, desplazándose así el centro de la discusión del hemiciclo a la red o, peor aún, condicionando la red en tiempo real lo discutido en el hemiciclo. Circunstancia que favorecería, sin duda alguna, la entrada en el juego democrático de grupos de presión cuya herramienta para condicionar o coaccionar la voluntad del Parlamento, sería el empleo de internet.

Finalmente, también no, porque este hecho supondría una injusta discriminación entre los distintos medios de comunicación en el acceso a una información oficial que además de objetiva y veraz, debe ser también universal y simultánea.

En suma, el Parlamento como la institución pública que es, debe ofrecer una información oficial, neutral, completa, idéntica, simultánea y de acceso universal a todos los ciudadanos y medios de comunicación, para lo que se han establecido canales parlamentarios emitidos antes por señal televisión y ahora de internet. Información que, naturalmente, una vez trasladada a la opinión pública de una forma objetiva y veraz, será objeto de comentario o sana crítica en ejercicio de la libertad de opinión de todos los ciudadanos, inherente a cualquier régimen democrático.

Supone así en nuestra opinión una conducta inconveniente la —a veces frecuente— difusión de imágenes de las sesiones de la cámara tomadas por los propios miembros de la misma, en forma de materiales gráficos que pueden presentarse interesadamente ante la opinión pública y hacer perder su exclusividad y su seriedad a los canales informativos oficiales del Parlamento como institución y, lo que es peor, suponer una desinformación pública de cuanto acontece en la sesión o, incluso, la violación de la intimidad de las personas, o el secreto de las telecomunicaciones.

El debate sobre la cabida de informadores gráficos en la cámara al que antes hacíamos mención está superado afirmativamente por la doctrina hace décadas, no obstante lo cual, el ejercicio de este derecho resulta sólo lícito cuando es compatible con el buen desarrollo de la acción parlamentaria y de las sesiones de la cámara. Por ello se ejerce de forma exclusiva en los momentos en que los informadores son expresamente

autorizados para ello y su acción informativa ni perturba, ni condiciona la sesión, ni al representante parlamentario que, por ejemplo, se encuentra haciendo uso de la palabra. De idéntica manera en el Parlamento del siglo **xxi** resulta inevitable que la acción del Parlamento se comente profusamente en internet. Mas esta circunstancia resulta perfectamente compatible con el hecho de que tales opiniones e imágenes vertidas en las redes sociales tengan como sustrato las imágenes oficiales difundidas por los servicios de la cámara que velan por la objetividad y neutralidad en la información ofrecida y que no tienen más interés que el de ofrecer una información neutral de acceso universal.

En esta cuestión, como en casi todas, el Parlamento —y los parlamentarios individualmente— han salido al paso de la polémica, procurando conciliar los nuevos cauces informativos del siglo **xxi**, entre los que se encuentran lógicamente las redes sociales, con la objetividad en la información y la custodia de las instituciones representativas. Así, algunos Parlamentos mantienen abiertas desde hace pocos meses cuentas oficiales en diversas redes sociales que concilian su presencia en ellas y el ofrecimiento de una información ordenada a sus usuarios, con el respeto a la objetividad informativa, en materia tan sensible como la información parlamentaria. Así por ejemplo, los Senados de España⁶⁵ o de la República de Chile⁶⁶, han hecho reciente uso oficial de esta presencia en las redes sociales de mayor implantación, sin perjuicio también, como decimos, de que con pleno respeto a la integridad del debate parlamentario, los parlamentarios individuales, puedan también hacer —como, de hecho, hacen— un uso profuso posterior de estos cauces de información como medio de comunicación con sus electores y con la opinión pública⁶⁷

65 «El Senado estrenará en noviembre nueva web y perfil en Twitter» (*Europa Press*, 15 de octubre de 2012). <http://www.europapress.es/portaltic/socialmedia/noticia-senado-estrenara-noviembre-nueva-web-perfil-twitter-20121015120506.html>.

66 https://twitter.com/Senado_Chile.

67 «Los diputados prefieren Twitter y los senadores Facebook» (diario *20 Minutos*, 21 de julio de 2012).

siguiendo la estela marcada por los partidos políticos y por las propias tendencias en internet y en las redes sociales⁶⁸, como medios preferentes de acción y participación política en el siglo XXI.

b) *Ordenadores portátiles. ¿Piratas en el Parlamento?*

Polémica parecida a la anterior o al menos coincidente en las razones que la motivan es la relativa a la prohibición en los hemiciclos de las cámaras, por análogas razones, del uso de ordenadores portátiles. En este caso, la inconveniencia de usar en el salón de plenos un objeto tan cotidiano para cualquier ciudadano en el siglo XXI, radica en una razón sumamente pragmática para motivar la prohibición como el hecho de que los hemiciclos están integrados, normalmente, por cientos de representantes, usuarios a su vez de cientos de ordenadores personales, cuya utilización simultánea haría ingobernable el funcionamiento del Pleno parlamentario.

El permiso para introducir cientos de ordenadores portátiles generaría así, además de los inconvenientes apuntados en epígrafes anteriores, algo tan sencillo como la pérdida de atención de sus señorías respecto del discurso del orador en el uso de la palabra, con la consiguiente pérdida de concentración y del imprescindible respeto a la cortesía parlamentaria.

Ilustra la polémica acerca de la prohibición de introducir ordenadores portátiles en los Parlamentos del siglo XXI la noticia recientemente recogida en los medios de comunicación de toda Europa haciéndose eco del incidente protagonizado

El 41% de los diputados españoles disponen de una cuenta en la red social Twitter y solo el 20% en Facebook, mientras que los senadores prefieren la red social Facebook, que tienen el 30%, en tanto que solo un 2% de sus señorías de la Cámara Alta tiene Twitter, según el informe anual eEspaña de la Fundación Orange. <http://www.20minutos.es/noticia/1545564/0/redes-sociales/diputados-twitter/senadores-facebook/>.

68 Buen exponente de cuanto antecede sería el sitio Parlamento 2.0, disponible en: <http://Parlamento20.es/david-alvarez>.

en el Parlamento del Estado federado de Schleswig-Holstein (República Federal de Alemania) por los diputados integrantes del «Partido Pirata», formación política cuyo principal objetivo no es la promoción de una determinada ideología política sino, precisamente, la ruptura de las barreras a las nuevas tecnologías mediante la acción parlamentaria⁶⁹. Siguiendo su consigna, los integrantes de este grupo político trataron de introducir ordenadores portátiles en el salón de plenos, provocando una decisión formal de los órganos de gobierno de la cámara prohibitiva de la introducción en el hemiciclo de los citados dispositivos durante las sesiones. Una vez formalizada esta decisión, discriminatoria a su entender de las nuevas tecnologías, los integrantes del «Partido Pirata» decidieron protestar simbólicamente introduciendo en el hemiciclo en la siguiente reunión plenaria una obsoleta máquina de escribir, evidenciando así la paradoja de que en el Parlamento no puedan introducirse instrumentos de trabajo propios del siglo XXI y, en cambio, si aquellos que protagonizaron los sistemas de escritura del siglo XIX. En cualquier caso, sí resulta paradójico que un fundamental instrumento de trabajo con el que cuentan todos los representantes de la cámara y que hasta esta legislatura, por ejemplo, en el Congreso de los Diputados español les era suministrado gratuitamente a sus señorías sea, curiosamente, restringido en su acceso al centro mismo de su actividad parlamentaria, esto es, al salón de plenos del Parlamento. Circunstancia que, sin embargo de paradójica y aunque solo sea por razones de cortesía parlamentaria, estimamos perfectamente justificada.

69 Partido político o, más correctamente movimiento transnacional defensor de la participación política a través de internet, testimonialmente presente en decenas de países y que actualmente cuenta con representación parlamentaria en los Parlamentos de la República Checa, los Parlamentos de los *Länder* de Berlín, el Sarre, Renania del Norte-Westfalia o Schleswig-Holstein, así como en el Parlamento Europeo. Sobre este movimiento señalaba recientemente la prensa española:

«El Partido Pirata se convierte en la fuerza política más pujante de Alemania. Esta formación, que se presenta como una opción de protesta visceral, supera en popularidad a los liberales y amenaza a los verdes» (diario ABC, 9 de abril de 2012). <http://www.abc.es/20120406/internacional/abci-partido-pirata-convierte-fuerza-201204052023.html>.

c) *Tabletas electrónicas. ¿El Parlamento contra el progreso o contra la ruptura de la intermediación?*

Cuestión también fuertemente conexas con las anteriores es la relativa a la introducción en el Parlamento de las nuevas tabletas electrónicas. En principio, la polémica para la introducción de estos dispositivos es análoga a la ya abordada en relación con los ordenadores portátiles⁷⁰. No obstante lo anterior, las tabletas electrónicas, como dispositivos tecnológicos pertenecientes a una generación tecnológica posterior, han protagonizado su propia polémica parlamentaria.

La primera gran controversia en torno a este tipo de dispositivos se produjo en el *Bundestag* alemán cuando el diputado liberal Jimmy Schulz se dirigió a la tribuna de oradores para dirigirse al Pleno de la cámara portando una tableta electrónica que situó sobre el atril de oradores, en sustitución de los tradicionales folios que suelen servir de soporte a la memoria de los representantes⁷¹. Ante estos hechos, el Presidente de la cámara baja germana prohibió al diputado interviniente la utilización del mencionado dispositivo, protagonizando así la primera ocasión en la que, al menos con repercusión internacional, la tableta electrónica se convertía en objeto de controversia parlamentaria. En realidad, la polémica sobre la tableta reside sobre bases similares a las del ordenador portátil —pues no otra cosa son estas tabletas— con el agravante de que los citados dispositivos son aptos para la realización de muchas más funciones que, en potencia, pueden resultar incompatibles con el respeto a la legalidad que informa el ejercicio de las funciones parlamentarias. La tableta, precisamente por ser un instrumento tecnológico de nueva generación, permite la discreta obtención de imágenes, la conexión

70 «El Congreso recibe el aval para proporcionar «tablets» a los diputados» (*Europa Press*, 17 de octubre de 2011). <http://www.europapress.es/portaltic/movilidad/dispositivos/noticia-congreso-recibe-aval-proporcionar-tablets-diputados-20111017085643.html>.

71 «El Bundestag se rebela contra el iPad» (diario *El Mundo*, 23 de junio de 2010). <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/23/internacional/1277284962.html>.

con redes sociales para el envío de las mismas e, incluso, la grabación de videos y audios y su transmisión en tiempo real fuera de la cámara parlamentaria. Ahora bien, puede que entre todas estas funciones, la que resulte menos compatible con la necesaria espontaneidad en el ejercicio de la oralidad que informa la acción parlamentaria sea, precisamente, la posibilidad no de enviar, sino de recibir información.

Si la tableta llegara a generalizarse como el instrumento preferente para la oratoria parlamentaria, resulta altamente probable que la mitad de los discursos pronunciados por sus señorías en el seno de la cámara pudieran ser variados en tiempo real y «dictados» a los representantes desde fuera del hemiciclo, reduciendo al representante parlamentario al papel de lector de discursos, preguntas, interpelaciones y mociones enviadas desde fuera de la cámara, pero escritos en estricta atención a lo que en tiempo real acabara de suceder en ella, rompiendo la espontaneidad del debate e incluso dando ventaja en la réplica a aquellos parlamentarios que interviniesen en los últimos lugares y, en definitiva, acabando con la inmediatez parlamentaria. La generalización de estos dispositivos podría convertir así los hemiciclos más en escaparates de la representación de la vida nacional que en lugares donde ejercer a través de la palabra el control del Gobierno, la acción legislativa y la representación popular. Efectivamente, la combinación de la cámara de televisión que permite a todos los ciudadanos —y también a los asesores parlamentarios del Gobierno y de la oposición— encontrarse prácticamente presentes en el salón de plenos, en conjunción con estos sistemas de cibercomunicación con los representantes que están realmente presentes en el interior de estos salones, puede determinar la reducción de la oralidad parlamentaria, y la eliminación de la espontaneidad en la acción política, falseando los debates parlamentarios hasta el punto de que en el Parlamento ya no se discuta quién tiene la mejor idea, sino quien tiene el mejor asesor parlamentario con un iPad o aparato semejante fuera de la cámara.

Dicho todo lo anterior, en todo lo demás, la tableta electrónica se ha convertido en un ágil instrumento de comunicación

y, por ello, también de acción política. No en vano, durante la presente y X Legislatura, el Congreso de los Diputados español ha decidido proveer a cada uno de los miembros de la cámara de uno de estos dispositivos, a los efectos de facilitar su trabajo parlamentario. En el capítulo de lo anecdótico, aunque también ampliamente difundido por los medios de comunicación, la tableta electrónica —aún un dispositivo caro y fuera del alcance de una gran parte de la población, especialmente en el actual contexto de crisis económica— se ha convertido en un objeto sensible, por su elevado precio. En relación con esta cuestión, la contemplación por la ciudadanía del alto coste de sostenimiento del Parlamento, parece que ha convertido al iPad en un icono simbólico de este elevado importe, generando con ello alguna polémica. Algunos medios de comunicación han apuntado hacia una cierta picaresca⁷², ampliamente difundida por la prensa y las redes sociales, en relación con el poco cuidado que sus señorías prestan a este aparato, que ha generalizado la pérdida de estos dispositivos de suerte que, por resolución de los órganos de gobierno de la Cámara baja española y tras haber sustituido más de una treintena de estos dispositivos a sus señorías —tras haberlos perdido con o sin culpa— se ha decidido su reposición⁷³, entendiéndose que su custodia corresponde a cada parlamentario y que la pérdida resulta de la exclusiva responsabilidad personal del representante, por lo que debe ser éste y no el presupuesto de la cámara quien soporte los gastos derivados de su reposición, ya sea ésta producida por pérdida o sustracción.

72 «El Congreso recuerda a los diputados que los iPads perdidos quedarán desactivados. Sus señorías recibirán una circular donde se les informa de que las tabletas extraviadas no podrán ser utilizadas por terceras personas» (diario ABC, 12 de noviembre de 2012). <http://www.abc.es/20121112/espana/abci-congreso-diputados-ipad-20121112156.html>.

73 «El Congreso no dará más iPad a los diputados tras haber repuesto 30» (diario El Mundo, 6 de noviembre de 2012). <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/11/06/espana/1352208235.html>

d) *Publicidad de enlaces web y otros recursos.*
¿Mensajes cifrados en la cámara?

Una última cuestión que debe ser abordada, es la relativa a la introducción en la cámara de medios que, a través de las nuevas tecnologías y de forma indirecta, dirijan a quienes los observen al ciberespacio para la acción política o remitan a determinado sitio web relacionado con la actividad política.

El caso no es ciencia ficción⁷⁴. La opinión pública era recientemente informada por los medios de comunicación del incidente ocurrido en las Cortes de la Comunidad Valenciana en relación con el uso de este tipo de tecnologías. En el seno de esta asamblea legislativa autonómica, la diputada del grupo Compromís Mónica Oltra, que había sido previamente amonestada por la Presidencia por su exhibición en el hemiciclo de camisetas a favor de diversas causas políticas —por entender perturbado el normal desarrollo de las sesiones— optó por canalizar sus reivindicaciones a través del estampado en su indumentaria personal de un código QR que remitía a un mensaje o espacio *on line* que se hacía eco de las citadas reivindicaciones. Acción esta que sí fue aceptada por la Presidencia de la cámara por considerarla compatible con el normal desarrollo de la sesión, al no constituir una provocación directa sino únicamente reveladora —aunque de forma cifrada— de la existencia de un espacio web informativo de la causa que la diputada apoyaba.

El código QR es un signo⁷⁵, que en lugar de despertar una carga simbólica y emotiva directa —como sucede con tantos

74 «Oltra exhibe en las Cortes una camiseta con un mensaje codificado contra las cargas» (diario *El Mundo*, 22 de febrero de 2012). <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/02/22/valencia/1329907849.html>.

75 *Quick response code*. En español, «código de respuesta inmediata». El estándar japonés para códigos QR (JIS X 0510) fue publicado en enero de 1998 y el estándar internacional ISO (ISO/IEC18004) fue aprobado en junio de 2000.

NOTA FINAL: Todos los enlaces web consultados en este trabajo tienen su última consulta en fecha 22 de agosto de 2013.

símbolos empleados en la acción política, representativos de causas o partidos políticos— remite de forma cifrada a un sitio en el ciberespacio. La clave, a nuestro entender, reside en que el código QR, en la medida en que es un signo propio de un lenguaje informático —que no un símbolo político— no tiene porqué alterar el normal desarrollo de la sesión parlamentaria como si podría hacerlo un emblema partidista, por su propia naturaleza cargado de simbolismo y emotividad. A diferencia de lo anterior, el código QR, incluso incorporado a la indumentaria del parlamentario en una camiseta tal y como sucedió en el citado caso en las Cortes Valencianas, resulta en principio compatible con el orden de las sesiones al mostrarse respetuoso con las exigencias mínimas del orden del pleno y de la cortesía parlamentaria, así como con la prohibición de emplear en la cámara emblemas que definan la posición del parlamentario, fuera de la utilización de la razón y la palabra articuladas a través de los cauces reglamentarios previstos para el ejercicio de la representación política.

5. Conclusiones

Primera

La irrupción de la revolución digital en la vida social, así como la invención del nuevo entorno virtual, ha generado un nuevo espacio que debe ser, como cualquier otro entorno humano, sometido a una ordenación justa por el Derecho.

Este nuevo espacio virtual ha generado también una interacción entre la tecnología y las tradicionales instituciones jurídicas productora de numerosos problemas técnico-jurídicos que el Derecho ha debido solucionar conjugando la justicia y la protección de intereses propia de toda institución jurídica, creando en unos casos nuevas instituciones jurídicas y adaptando, en otros, la tecnología al dogma del Derecho, no para modificar la institución jurídica sino para potenciarla en

su neto contenido tradicional, y actualizar exclusivamente la forma en que se ésta se perfecciona.

Todos estos fenómenos afectan al Derecho Constitucional en general y al derecho parlamentario en particular.

Segunda

Para la adecuada solución de la tensión entre Derecho y nuevas tecnologías resulta preciso distinguir conceptualmente tres fenómenos distintos: la aparición del derecho de las nuevas tecnologías, la aplicación al Derecho de las nuevas tecnologías y la adaptación de las nuevas tecnologías al Derecho.

El primero de los fenómenos hace referencia a la aparición de un nuevo sector de la realidad social, como lo es internet, que el Derecho debe someter en muchas de sus facetas, como cualquier otro sector de la vida social, a ordenación jurídica.

El segundo de los fenómenos se refiere a la necesidad de adaptar los métodos de trabajo del jurista y de la burocracia de los poderes del Estado para la mejor persecución de sus fines y la optimización de sus recursos a través del empleo de los nuevos medios tecnológicos que facilita la era digital.

El tercero de estos fenómenos se refiere a la necesidad de que en muchos casos y en aras de la protección jurídica de los fines custodiados por el Derecho y por cada una de sus instituciones, sea la tecnología quien respete la institución jurídica y se adapte a ella para potenciarla sin eliminarla o interferirla.

El Parlamento democrático del siglo **xxi**, como institución jurídica que es, se encuentra igualmente inmerso en este entorno digital y afectado por estos tres fenómenos.

Tercera

La aparición de un derecho de las nuevas tecnologías y la creación de las nuevas tecnologías digitales ha obligado y obli-

gará al Parlamento y al derecho parlamentario del siglo XXI al ejercicio de una acción normativa que garantice la legitimidad democrática y la adecuada ordenación jurídica de este nuevo espacio de relación social, mediante la promulgación de las disposiciones de rango legal que ordenen el ciberespacio y su utilización; y definan la sujeción de este espacio virtual a los valores y principios contenidos en la Constitución.

Cuarta

La aplicación al derecho parlamentario de las nuevas tecnologías, impone la necesidad de que el Parlamento asuma las ventajas tecnológicas derivadas de la revolución digital e incorpore las mismas a su administración parlamentaria como instrumento para un mejor y más eficiente cumplimiento de sus funciones constitucionales de control del ejercicio poder político, en el contexto de sociedades crecientemente tecnologizadas, de la misma forma que el Parlamento ha asumido los cambios generados por otras revoluciones tecnológicas del pasado.

Quinta

La adaptación de las nuevas tecnologías al derecho parlamentario implica que, como en otros sectores de la vida social, no todo lo que resulta técnicamente posible gracias a la nueva tecnología digital resulta jurídicamente conveniente en el ámbito jurídico-constitucional y, particularmente, en el ámbito parlamentario, para la protección de la democracia, del régimen representativo y de la justicia constitucional.

Sexta

La introducción de la tecnología en el Parlamento del siglo XXI debe valorarse muy positivamente, pero en su introducción

debe tenerse en cuenta que la misma debe ser un cauce para la potenciación y actualización de las instituciones tradicionales de derecho parlamentario adaptadas a la contemporánea era digital, más no una vía de supresión, ni de limitación de las viejas instituciones encargadas de la articulación jurídica de la representación política tras centurias de doctrina jurídica y de experiencia parlamentaria.

Séptima

La tecnología debe introducirse en el Parlamento del siglo **xxi**, en beneficio de los ciudadanos y de la democracia política no para lesionar, ni mucho menos para sustituir o eliminar la función parlamentaria del representante individual, sino para actualizarla, potenciarla y acercarla al ciudadano, mas no para suprimir la vigencia o restar autonomía al mandato representativo.

Octava

Las instituciones tradicionales construidas por el derecho parlamentario tras siglos de experiencia y de jurisprudencia parlamentaria como instituciones de control del poder político y de las que participa directa e inmediatamente el representante electo —la intermediación en la deliberación, la oralidad en la reflexión, la contradicción en el control, la presencia en la votación— pueden modularse pero nunca eliminarse totalmente ni ser privadas de su contenido esencial por la introducción de tecnología en el Parlamento sino que, por el contrario, deben ser las tradicionales instituciones de derecho parlamentario las que se potencien a través de la mejor utilización y puesta a su servicio de las nuevas tecnologías digitales para optimizar el ejercicio del control del poder político.

Novena

Las nuevas tecnologías digitales han hecho técnicamente posible de una forma inédita hasta nuestro tiempo la interacción virtual entre ciudadanos y parlamentarios y entre parlamentarios entre sí, de un modo que podemos llevar la tecnología prácticamente hasta donde nuestra imaginación disponga. Hecho que implica que, si no se delimita cuidadosamente el papel del Derecho en la vida parlamentaria y en cada una de sus instituciones —la intermediación en la deliberación, la oralidad en la reflexión, la contradicción en el control, la presencia en la votación— se podría conducir a un desprecio de las mismas derivado de su aparente obsolescencia, determinante no solo de un nuevo papel político del órgano sino también en una silenciosa mutación intrínseca del Parlamento como institución jurídico-política de funciones representativas en el seno del Estado constitucional y de la democracia de masas del siglo **xxi**. Evolución que puede así, peligrosamente, conducir a la opinión pública a percibir falsamente al Parlamento como un foro innecesario, en el seno de un entorno social fuertemente tecnologizado, determinando una casi completa sustitución de la vida parlamentaria por la tecnología digital y la participación ciudadana directa, con los peligrosos inconvenientes que de esta suplantación se derivarían para la salud del régimen democrático.

Décima

En la era digital, el Parlamento, la administración parlamentaria y el derecho parlamentario deben participar decididamente de las posibilidades de los nuevos cauces tecnológicos y actualizar sus medios para lograr el más eficiente ejercicio de sus funciones constitucionales de acción normativa, elección de los gobernantes y control del poder político, así como para

la mejor protección del régimen democrático representativo. La tecnología debe ser canalizada para potenciar y no para limitar el papel orgánico y simbólico que la Constitución atribuye al Parlamento como centro de la representación política como órgano constitucional plenario de la democracia representativa.

Undécima

La tecnología debe introducirse en el Parlamento y no debe considerarse incompatible con las instituciones tradicionales de derecho parlamentario sino como un instrumento de canalización, mejora y potenciación de las mismas. En la misma medida en que la tecnología avanza en su penetración en la vida parlamentaria y la presencia del Parlamento avanza en la red, será necesario para los juristas del siglo **xxi** actualizar la dogmática de las tradicionales instituciones parlamentarias a la era digital. Así, por ejemplo, extendiendo el ámbito de la inviolabilidad parlamentaria al ciberespacio para proteger normativamente las sedes virtuales de las cámaras y la seguridad de sus procesos virtuales.

Duodécima

En todos aquellos supuestos en que sea compatible con el ámbito de libertad necesario para el ejercicio del mandato representativo concedido por los ciudadanos a través de la participación electoral, cabe considerar al Parlamento 2.0 como un nuevo cauce de participación política y como medio de acercamiento de la democracia a los ciudadanos del siglo **xxi**, mediante el ofrecimiento de una transparente información parlamentaria en la red, así como facilitando a los ciudadanos el acceso al ejercicio de determinados derechos individuales y colectivos de forma directa por vía electrónica.

Decimotercera

La revolución digital ha sido universal y coetánea a todos los Parlamentos del mundo, de suerte que ha acercado los problemas jurídico-doctrinales a los que todos los Parlamentos contemporáneos deben enfrentarse en su repentina y simultánea interacción con las nuevas tecnologías digitales. Con ello se ha acercado el estudio comparado de los problemas parlamentarios entre las diferentes asambleas parlamentarias del mundo y se ha acentuado la universalidad de las soluciones adoptadas, evidenciándose el carácter institucional de los problemas del Parlamento democrático del siglo **xxi** que, con independencia del Estado constitucional en el que hayan surgido accidentalmente, generan un evidente interés teórico y práctico para el resto de Parlamentos democráticos del mundo.

Decimocuarta

Existen numerosos problemas institucionales concretos relativos a la interacción entre vida parlamentaria y nuevas tecnologías a los que el derecho parlamentario deberá ir dando solución a medida que avance el estado de la técnica y sobre los que no cabe enunciar una solución universal sino una pluralidad de soluciones concretas, teniendo siempre por referencia para su aceptación la determinación de si mediante su implementación en la vida parlamentaria, se mejora o empeora la calidad de la representación ciudadana en el seno del régimen democrático.

Decimoquinta

Es en el equilibrio en la implementación de las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria —que debe conjugar tradición

e innovación— donde radicará uno de los principales retos del Derecho Constitucional, del derecho parlamentario —y de los juristas cultivadores de uno y de otro— en el siglo xxi.

6. Bibliografía

- AGÚNDEZ, M. A., «Tecnologías de la información y Parlamento», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 7, 1986, pp. 7-30.
- ALLAN, R., «Parliament, Elected Representatives and Technology 1997-2005 –Good in Parts?», *Parliamentary Affairs*, núm. 59-2, 2006, pp. 360-365.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, Ed. Fondo de Cultura Económica. México D.F., 2010.
- CAIRO CAROU, H., *Democracia digital: límites y oportunidades*, Madrid, Trotta, 2002.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E., *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*, Ed. Congreso de los Diputados, Col. Monografías, núm. 86, Madrid, 2011.
- COLEMAN, S.; TAYLOR, J., y VAN DE DONK, W., «Parliament in the Age of the internet», *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, 1999, pp. 365-370.
- DADER, J. L., «Ciberdemocracia y comunicación política virtual: el futuro de la ciudadanía electrónica tras la era de la televisión», en BERROCAL, S. (coord.), *Comunicación política en televisión y nuevos medios*, Ed. Ariel, Barcelona, 2003, pp. 309-342.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M., «Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 52, Ed. Cortes Generales, Madrid, 2001, pp. 125-140.
- DOMINGO OSLÉ, Rafael, *¿Qué es el Derecho global?*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2008, p. 141.
- DOWSE, Robert E., y HUGHES, John A., *Sociología Política*, Ed. Alianza, Madrid, 1975.
- FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Carmen, y FERNÁNDEZ-MIRANDA CAMPOAMOR, Alfonso, *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento*, Ed. Colex, Madrid, 2003, p. 85.
- FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.^a. «¿Es inconstitucional el voto electrónico en Alemania?», en BARRAT I ESTEVE, Jordi, y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.^a (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Ed.

- Civitas-Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, pp. 157-194.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Ed. Civitas, Madrid, 1999, p. 34.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad, «Voto parlamentario no presencial y sustitución temporal de los parlamentarios», *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 24. Valencia, 2010 (pp. 81-114).
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *Burocracia y Tecnocracia*, Ed. Alianza, Madrid, 1974.
- GONZALO ROZAS, M. A., «La nueva página web del Congreso de los Diputados», en *Revista General de Información y Documentación*, Ed. Universidad Complutense de Madrid, núm. 68, 2006, pp. 355-366.
- GUASP DELGADO, Jaime, y ARAGONESES, Pedro, *Derecho Procesal Civil*, tomo I, Introducción y Parte General, Ed. Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2005, p. 41.
- HÄBERLE, Peter, *El Estado constitucional*, Ed. Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2003.
- JACOBELLI, Jader, «Telecamere in Parlamento?», en *Il Parlamento nella costituzione en ella realtà*, Ed. Dott. A. Giuffrè, Milán, 1979, pp. 135-138.
- JÁUREGUI BERECIARTU, Gurutz, *La democracia planetaria*, Ed. Nobel, Oviedo, 2000, p. 24.
- JELLINEK, Georg, *Reforma y mutación de la Constitución*, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991.
- JIMÉNEZ DE PARGA CABRERA, Manuel, «Camino de la telecracia» (diario *El Mundo*, 15 de julio de 2013).
- JOUVENEL, Bertrand de, *La Soberanía*, Ed. Comares, Granada, 2000.
- KELSEN, Hans, *Esencia y valor de la Democracia*, Ed. Comares, Granada, 2002.
- LINZ, Juan J., *La quiebra de las democracias*, Ed. Alianza, Madrid, 1987.
- LUCAS VERDÚ, Pablo, «Problemas actuales de la institución parlamentaria», en *Revista de Política Comparada*, Ed. Universidad Internacional Menéndez Pelayo, núm. IX, Santander, verano de 1982.
- LUSOLI, W., «The internet and the European Parliament elections: Theoretical perspectives, empirical investigations and proposals

- for research», *Information Polity*, Ed. IOS Press, núm. 10, 2005, pp. 153-163.
- MARTÍN CUBAS, J., *Democracia e internet*, Colección interciencias, núm. 14, Ed. Centro Francisco Tomás y Valiente, UNED, Valencia, 2001.
- MAZZOLENI, G., «La revolución simbólica de internet», *CIC, Cuadernos de información y comunicación*, núm. 6, Ed. Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2001, pp. 33-38.
- MOLAS, Isidre, y PITARCH, Ismael E., *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*, Col. Temas clave de la Constitución Española, Ed. Tecnos, Madrid, 1987.
- MULDER, B., «Parliamentary futures: Re-presenting the issue information, technology and the Dynamics of Democracy», *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, Ed. Oxford Journals, Oxford, 1999, pp. 553-566.
- OWEN, D.; DAVIS, R., y STRICKLER, V. J., «Congress and the internet», *Harvard International Journal of Press/Politics*, núm. 4-2, Ed. Sage, 1999, pp. 10-29.
- RAMOS VIELBA, I., y GONZALO, M. A., «La documentación parlamentaria en internet I: El caso de la página web del Congreso de los diputados de España», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, Ed. Cortes Generales, Madrid, 2000, pp. 305-327.
- REMIRO BROTONS, Antonio, «En torno a la globalización y la crisis mundial», en HINOJO ROJAS, Manuel (coord.), *Liber amicorum Profesor José Manuel Peláez Marón. Derecho Internacional y Derecho de la Unión Europea*, Ed. Servicio de Publicaciones, Universidad de Córdoba, Córdoba, 2012, p. 700.
- ROMANO, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 128 y ss.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael, «El poder internacional en la sociedad en red», en *Retos de nuestra acción exterior: Diplomacia Pública y Marca España*, Colección Escuela Diplomática, núm. 18, Ed. Escuela Diplomática, Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, Madrid, 2012, p. 20.
- «internet en la participación política», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 109, Ed. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000, pp. 285-302.
- «Los grupos de presión en España, una revisión pendiente», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 55, Ed. Cortes Generales, Madrid, 2002, pp. 165-186.

- «Opinión pública: el principio democrático en los medios de comunicación», en *Anuario Jurídico y Económico Escorialense*, núm. XXXV, Ed. Real Centro Universitario «Escorial-María Cristina», San Lorenzo del Escorial, 2002, pp. 387-401.
- SAIZ ARNÁIZ, Alejandro, *Los Grupos Parlamentarios*, Col. Monografías, núm. 16, Ed. Publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.
- SÁNCHEZ NAVARRO, Ángel, «El voto no presencial en los informes de la comisión de Venecia y en el Consejo de Estado sobre la reforma electoral», en BARRAT I ESTEVE, Jordi, y FERNÁNDEZ RIVEIRA, Rosa M.^a (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Ed. Civitas-Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2011, p. 210.
- SARTORI, Giovanni, *Elementos de Teoría Política*, Ed. Alianza, Madrid, 2008.
- SETÄLÄ, M., y GRÖNLUND, K., «Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives», *Information Polity*, Ed. IOS Press, núm. 11, 2006, pp. 149-162.
- SMITH, A., *The newspaper: An International History*, Ed. Thames and Hudson, Londres, 1979.
- SMITH, C. F., y WEBSTER, W. R., «Members of the Scottish Parliament on the Net», *Information Polity*, Ed. IOS Press, núm. 9, 2004, pp. 67-80.
- TAYLOR, J. A., y BURT, E., «Parliaments on the Web: Learning through innovation», *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, Ed. Oxford Journals, Oxford, 1999, pp. 503-517.
- VICENTE-MERINO, M. R., «Websites of Parliamentarians across Europe», *The Journal of Legislative Studies*, núm. 13, 2007, pp. 441-457.
- WEBER, Max, *Sociología del Poder*, Ed. Alianza, Madrid, 2009.
- VIRILO, Paul, *La bomba informática*, Ed. Cátedra, Madrid, 1999, pp. 12-13.
- WILLIAMSON, A., y FALLON, F., «Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media», *Parliamentary Affairs*, núm. 64-4, Ed. Oxford Journals, Oxford, 2011, pp. 781-792

3.

**La evolución de los e-Parlamentos
en el mundo. Análisis de los
standards de la UIP y del Wold
E-Parliament Report
(Andrés Medina)**



Resumen

Tras la incorporación de los Parlamentos a internet, distintos organismos internacionales se han esforzado por crear una serie de standards y medidas de evaluación de la implementación de las TIC en los Parlamentos de todo el mundo. En esta línea queremos estudiar los standards establecidos por la UIP, y su relación con los fines del poder legislativo, así como la evolución de esta realidad a la luz de los informes que el Global Centre for ICT in Parliament, una iniciativa del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas y la misma UIP han realizado en 2007 y 2010, analizando las respuestas de un completo cuestionario enviado a todos los Parlamentos del mundo.

Índice

1. INTRODUCCIÓN: 1.1. Países que han respondido a la encuesta.—2. LA INTERSECCIÓN DE LA TECNOLOGÍA Y POLÍTICA.—3. EL CAMINO RECORRIDO Y LOS POSIBLES DESARROLLO.—4. LA COMUNICACIÓN CON EL CIUDADANO.—5. LAS WEB PARLAMENTARIAS.—6. VISIÓN, PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA GESTIÓN EFICAZ.—7. LOS DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS.—8. BIBLIOTECAS Y SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN.—9. LA CONSTRUCCIÓN DE INFRAESTRUCTURA TÉCNICA.—10. EL ESTADO DEL E-PARLAMENTO EN 2012.—11. COOPERACIÓN Y COLABORACIÓN EN EL PLANO INTERNACIONAL.—12. CONCLUSIONES.—13. BUENAS PRÁCTICAS: 13.1 Invertir en las personas. 13.2 Planificar estratégicamente, trabajar de manera eficiente. 13.3. Uso de la tecnología móvil. 13.4. La nube. 13.5. Compartir experiencias y soluciones. 13.6. Establecer una cultura de apertura y transparencia. 13.7. Promover el diálogo genuino con los ciudadanos.—14. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

El primer Parlamento se creó hace diez siglos. Desde entonces hasta ahora media un abismo con los Parlamentos de hoy en día.

Este cambio, palpable en las formas, ha tenido como espina dorsal a lo largo de los años el debate en las diferentes formas

de democracia, que tanto las épocas como los lugares nos han ido enseñando.

En las últimas décadas, tres o cuatro, el universo parlamentario ha experimentado un impulso renovado con las tecnologías de la información y de la comunicación. Un impulso similar al que la sociedad civil ha encontrado en este tiempo gracias a estos avances.

En este sentido, no sólo ha cambiado el entorno del Parlamento, sino también el influjo que éstos ejercen sobre la sociedad. A su vez, la percepción que los ciudadanos tienen sobre el mundo parlamentario ha evolucionado considerablemente bajo la influencia y oportunidades que ofrecen las tecnologías de la información y comunicación.

Ante semejante oportunidad, estas instituciones no se han comportado como meros espectadores del cambio, sino que han explorado nuevas formas de uso de las TIC para fortalecer la democracia y animar a la participación política.

Una ocasión que permite a los miembros de las cámaras, como a los Parlamentos, fortalecer su capacidad legislativa y la representatividad.

«Deben ser los valores democráticos los motores de cambio que guíen las políticas y planes de implementación en el entorno legislativo». Así es como se expresaron los legisladores en las World e-Parliament Conferences.

En la actualidad hay más Parlamentos en el mundo que en ningún otro momento de la historia. Es cierto que la mera existencia de un Parlamento no garantiza la democracia, pero la democracia sólo se desarrolla con instituciones legislativas.

Para que estas asambleas representativas se conviertan en una institución democrática deben tener como valores básicos y característicos la representatividad, la transparencia, la accesibilidad, la supervisión y la efectividad.

Con el fin de conocer cómo está la situación de los Parlamentos en el mundo en cuanto a las tecnologías de la información y de la comunicación, la Unión Interparlamentaria decidió realizar un estudio.

La Unión Interparlamentaria⁷⁶ es la Organización Internacional de Parlamentos que actúa como epicentro del diálogo interparlamentario. El objetivo que motiva sus actuaciones es la consecución de la paz y la cooperación entre los pueblos, así como la consolidación de la democracia representativa.

Desde este punto de vista, fomenta los contactos, la coordinación y el enriquecimiento entre los Parlamentos y los parlamentarios de todos los países. Fruto de la cooperación entre los diferentes y heterogéneos Parlamentos, surge un mejor conocimiento de la mecánica de funcionamiento de las instituciones representativas que permite un fortalecimiento de las mismas.

La Unión Interparlamentaria realizó un cuestionario con el fin de evaluar la situación de los Parlamentos en cuanto a las tecnologías de la información y de la comunicación, o dicho de otra manera, el grado de apertura que tienen los Parlamentos hoy en día y cómo utilizan y aprovechan las oportunidades que estas nuevas herramientas ponen a su disposición.

Este cuestionario se ha realizado en tres ocasiones. La primera fue en el año 2007, que fue seguida por el estudio realizado en 2009.

En esas dos ocasiones se envió a todas las cámaras un cuestionario para evaluar la situación de cada Parlamento. Con las respuestas recibidas y el análisis posterior, se elaboró el World e-Parliament Report 2008 y el de 2010. Entre febrero y mayo de 2012, se repitió el mismo ejercicio, que dio lugar al informe de 2012 que ha servido como base para el desarrollo de este capítulo.

Es innegable que esta toma de temperatura parlamentaria tiene un doble valor. En primer lugar, el beneficio de conocer el estado del Parlamento a nivel global, identificando así las fortalezas y debilidades que cada legislador tiene en comparación con el resto. Y en segundo lugar, y más importante si cabe, la evolución de los mismos a lo largo del tiempo.

⁷⁶ La UIP es la organización internacional de los Parlamentos (art. 1 de los Estatutos de la Unión Interparlamentaria). Esta fue creada en 1889.

La combinación entre el análisis de la trayectoria y la fijación de objetivos, hará que la situación del parlamentarismo adquiera una mayor fortaleza.

El estudio de estos informes permite contemplar el cambio que se ha producido en estos años y acota la situación de los Parlamentos en estos ámbitos.

Los objetivos de estas encuestas y de sus posteriores informes son presentar los últimos datos a nivel global del uso de sistemas, aplicaciones y distintas herramientas que ponen a disposición los Parlamentos. La intención es ofrecer una aproximación sobre cómo se están adoptando estas tecnologías y sistemas de la información.

En el caso del último informe, el de 2012, la información se consiguió a través de la encuesta enviada a 269 cámaras de 190 países, más dos Parlamentos regionales.

1.1. Países que han respondido a la encuesta

A la encuesta respondieron 156 cámaras, lo que supone un gran incremento si lo comparamos con el año 2007, en el que se hizo la primera prueba. Aquel año sólo se recibieron 105 cuestionarios, mientras que en 2009 fueron 134.



Si hacemos el ejercicio de englobar a todos los legisladores que ejercen en esas Cámaras, el informe acoge a más de 28.613 parlamentarios.

En el mundo hay aproximadamente unos 45.000 diputados y senadores, por lo que el estudio analiza el 64% del universo parlamentario, es decir, casi dos de cada tres legisladores que están en el mundo están contemplados en el informe.

2. La intersección de la tecnología y política

Desde 2010 las TIC han seguido un camino de innovación y crecimiento convirtiéndose en una herramienta indispensable para los organismos públicos e instituciones privadas, así como para los ciudadanos. Las tecnologías facilitan el trabajo y además aportan una mayor atención y escrutinio a la gobernanza pública. Esta intersección de la tecnología y la política tiene implicaciones significativas para los Parlamentos.

Entre los hechos más trascendentales que afectan a la vida cívica nos encontramos la creciente disponibilidad de sofisticados dispositivos y aplicaciones móviles que soportan la comunicación entre los individuos y las instituciones y facilitan el acceso a la información en cualquier momento y prácticamente desde cualquier lugar. La Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha estimado que el total de suscripciones móviles superó los 6.300 millones a finales de 2012, lo que corresponde a una penetración mundial mayoritaria. Este crecimiento fue impulsado principalmente por los países en desarrollo, que representan más del 80 por ciento de las nuevas suscripciones móviles en ese año. Y el número de usuarios en el mundo de las distintas redes sociales fue superior a mil millones a finales de 2012.

Estos avances en la tecnología de las comunicaciones y su rápida difusión, permiten a los ciudadanos participar en actividades políticas. Al mismo tiempo, han fomentado el crecimiento de organismos de control del Parlamento (PMO) que ven de cerca el trabajo y el rendimiento de cuentas de

los legisladores. Estos grupos son capaces de aprovechar la tecnología y ofrecen a los ciudadanos información adicional acerca de su Parlamento y sus miembros. También utilizan las redes sociales para apoyar la participación ciudadana y fomentar el concurso en el proceso político y proporcionar servicios adicionales de investigación para las cámaras de representación.

Además de los avances en la tecnología de la comunicación, se han producido otros importantes desarrollos técnicos que permiten a los Parlamentos realizar su trabajo de manera más eficiente y reducir los costes, sobre todo económicos e incluso medioambientales. Los sistemas compartidos y servicios disponibles a través de la nube informática se están convirtiendo en asequibles para la mayoría de los Parlamentos, incluidos los de los países en desarrollo.

Las ventajas —costes más bajos y el acceso a aplicaciones y una infraestructura ya creada— son suficientemente significativas e incluso los Parlamentos técnicamente avanzados están empezando a utilizarlas. Todavía existen brechas para los Parlamentos de muchos países en desarrollo, especialmente en términos de acceso a dispositivos de bajo coste de programación y conexión a internet de alta velocidad. Estas brechas se reducirán, sin embargo, siempre y cuando las políticas gubernamentales permitan que proliferen mecanismos como la banda ancha móvil, los dispositivos móviles de bajo coste y los servicios en la nube a precios competitivos.

3. El camino recorrido y los posibles desarrollos

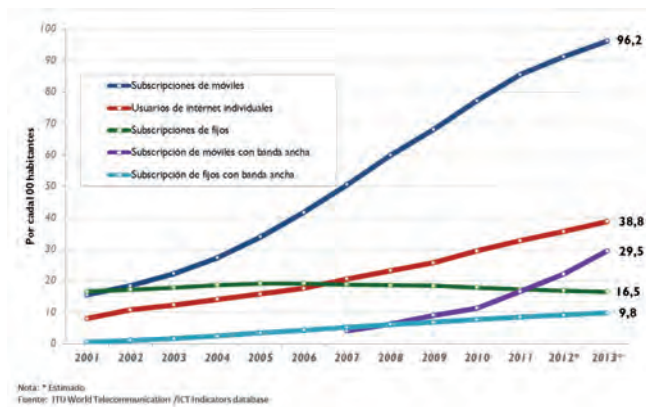
En junio de 2007, la compañía Apple lanzó al mercado su primera versión de iPhone, por aquel entonces, Facebook no llegaba a los 100 millones de usuarios y casi 50 de cada 100 habitantes no tenía teléfono móvil.

Ahora, seis años después, Apple trata de revolucionar de nuevo un mercado repleto de *smart phones*, Facebook ha anunciado que ya ha alcanzado los 1.000 millones de usuarios

y cerca del 96% tiene un teléfono móvil según ITC World Telecommunications⁷⁷.

GRÁFICO 1

Penetración de internet y móviles



Más allá del incremento de la penetración de internet en la sociedad, en los últimos tiempos ha habido un gran número de desarrollos tecnológicos que han tenido grandes implicaciones en los legisladores.

La sofisticación de los teléfonos junto con los dispositivos Tablet, por citar dos ejemplos, han conseguido que se produzca un mayor acercamiento entre los ciudadanos y el mundo parlamentario. A su vez, estas mejoras han conseguido que los legisladores realicen su actividad de forma más eficiente. Esa eficiencia tiene como paradigma el descenso del uso del papel.

Otros avances, como el llamado *cloud computing*, permiten trabajar con mayor rapidez y de forma más segura. Además se consigue liberar a muchos Parlamentos de la carga que

77 La UIT es el organismo especializado de las Naciones Unidas para las tecnologías de la información y la comunicación-TIC. La UIT cuenta en la actualidad con 193 países miembros y más de 700 entidades del sector privado e instituciones académicas.

supone el coste de mantenimiento o construcción de estas estructuras de almacenamiento.

También en este tiempo, se han dado por parte de los gobiernos iniciativas de apertura de los datos y de la información. Estos ejemplos han servido para que los legisladores tengan la percepción de la importancia de la transparencia para ganarse la confianza de la ciudadanía.

En el World e-Parliament Report 2010 se pudo apreciar que los avances habían sido escasos desde el 2007, pero el movimiento open data que se ha producido, tiene el potencial de fomentar y alentar a los legisladores para que proporcionen servicios de open data y adopten estándares abiertos en su documentación y procesos de información.

Este movimiento hace que los políticos se vean obligados a responder de sus acciones públicamente y con una mayor frecuencia.

Se ha producido un deseo de incrementar la rendición de cuentas por parte de los políticos en general y de los legisladores en particular. Este deseo se ha respondido con la creación de PMO's, es decir, organizaciones de monitorización parlamentaria. La labor de este tipo de organizaciones no sería posible sin los avances que se han producidos en estos años. Un ejemplo práctico de este fenómeno se puede observar en el capítulo desarrollado por David Álvarez y Roberto Rodríguez y en el desarrollado por Imma Aguilar.

Existen más de 191 organizaciones de este tipo en el mundo. Su tarea principal es la monitorización de la actividad parlamentaria, y con frecuencia, la calificación del desempeño de los diputados dentro y fuera del Parlamento.

La proliferación de este tipo de organizaciones hace intuir que la sociedad ve con buenos ojos su existencia como intermediarios para poder interpretar, resumir y evaluar el desempeño de sus representantes.

Volviendo a la encuesta realizada a los Parlamentos, cuando se les preguntó a los parlamentarios cuáles fueron las áreas de trabajo que en los dos últimos años más impacto tuvieron con la mejora de la tecnología, los tres más destacados fueron:

- Mayor información y documentación en sus páginas web.
- Mayor capacidad de diseminar información y documentación.
- Entrega más oportuna de la información y documentación.

Cabe destacar que en los Parlamentos de países con menos recursos el acceso a más información fue uno de los avances y mejoras más destacados.

De todas las respuestas propuestas, la que menos impacto tuvo fue la mayor comunicación con la gente joven. Una tarea que cuando se hace la pregunta de cuáles son los objetivos más importantes para los próximos dos años vuelve a aparecer en último lugar.

Las principales áreas de mejora para los próximos dos años son:

- Mayor capacidad de diseminar información y documentación.
- Entrega más oportuna de la información y documentación.
- Mejorar la gestión de la documentación.
- Mayor información y documentación en sus páginas web.

Cuando se les pregunta cuáles han sido las tecnologías que en los últimos dos años más han mejorado el trabajo parlamentario, destacan dos:

- Los procedimientos de captura de audio y/o video.
- Sistemas para poner información y documentación en la web.

En el informe de 2010 se vio que el 43% ya estaba transmitiendo los plenos a través de la web y que el 29% estaba pensando en hacerlo. De estos datos, nació la conclusión de que en los próximos años los métodos de audio y video iban a ser predominantes para la comunicación con el ciudadano, algo que confirman los resultados del informe de 2012.

Uno de cada cinco Parlamentos identifica las redes sociales, como Facebook o Twitter, como una herramienta importante.

El principal reto que tienen por delante las Cámaras de representación es la financiación en el contexto actual. El 59% de los Parlamentos así lo declaró.

Además la falta de personal cualificado también es percibido como un obstáculo a salvar en los próximos tiempos.

4. La comunicación con el ciudadano

Al igual que las tecnologías de información y comunicación han supuesto un avance en todos los ámbitos de la sociedad, los Parlamentos han experimentado significativas mejoras en este periodo.

Estos avances han permitido que la presión del público sobre los Parlamentos sea mayor que nunca. El desarrollo de la tecnología de las comunicaciones y la saturación de la cobertura mediática de la política han potenciado la visibilidad de los políticos.

Los Parlamentos emplean técnicas cada vez más ingeniosas para ofrecer un mayor acceso e interacción con el ciudadano. Desde las jornadas de puertas abiertas y los centros de visitantes, hasta la transmisión de las sesiones plenarias por internet.

Buscan dar respuesta a los cuestionamientos sobre la efectividad de los Parlamentos para exigir que los gobiernos rindan cuentas. Algo que, sin duda, se ha agravado con la crisis económica del último lustro.

Uno de los principales retos para los miembros del universo parlamentario es aprovechar y utilizar la bondad y potencia que ofrecen estas herramientas de la forma más constructiva posible.

Entre los informes realizados en 2008 y el de 2010, existe una gran diferencia. En esos dos años, la comunicación entre los ciudadanos y los Parlamentos ha crecido considerablemente.

Tras el análisis de la evolución entre esos dos años, se observa como en la encuesta realizada en 2007, si bien ha habido algunos progresos en cuanto al uso de las TIC para difundir información al ciudadano, también se demostró que existían pocos sitios web parlamentarios que fueran realmente interactivos. Cabría hablar de algunas tentativas con blogs y otras tecnologías. En pocas ocasiones se podían observar debates en la red u otros métodos para recibir comentarios y opiniones de los ciudadanos.

Apenas un par de años después, en 2009, los resultados mostraban que esta situación estaba cambiando y que un mayor número de Parlamentos, comisiones y miembros de las cámaras apostaban por estas tecnologías más eficientes y eficaces a la hora de tener una relación más próxima con los ciudadanos.

La situación en el año 2012 tiene muchos puntos en común con la de 2009. En esta ocasión se preguntó acerca del uso del email, la web y otros métodos de comunicación usados por el Parlamento, como la transmisión vía web o las redes sociales.

4.1. El correo electrónico

En cuanto al uso del correo electrónico y los sitios web, se puede ver que cuatro de cada cinco (82%) de los Parlamentos en la actualidad utilizan el correo electrónico como vía para comunicarse con los ciudadanos, lo que supone un incremento con respecto a 2009, que fue del 78%.

Pero un incremento de parlamentarios con correo electrónico no quiere decir que aumente la interacción con los ciudadanos. En 2009, la inmensa mayoría de los parlamentarios (88%) usaron el correo electrónico como herramienta para dar respuesta a las demandas que le hace llegar la sociedad. Ahora, en 2012, esa proporción ha bajado 10 puntos y se coloca en el 78%. Lo que demuestra que la capacidad de respuesta de los representantes ha descendido en los últimos dos años después de haber crecido de 2007 a 2009.

Los Parlamentos que cuentan con un sistema de automatización del correo electrónico que ayude a responder los emails entrantes, han descendido en comparación con 2009 y 2007. Un tercio estaba considerando implementar este sistema, pero más de la mitad de los Parlamentos consultados no contemplaba esta opción.

La mitad (54%) de los Parlamentos informó que la mayor parte de sus miembros tienen sitios web personales, de los cuales, el 71% dijo que una de las funciones de los páginas personales era comunicar sus opiniones personales, el 62% buscar comentarios y opiniones del público. Estos porcentajes bajaron respecto al informe anterior, 81% y 75% respectivamente.

Sin embargo, sólo un tercio de los Parlamentos tienen sitios web para la mayoría de las comisiones y más de la mitad de ellos (52%), tiene como propósito buscar comentarios y opiniones de la gente.

En resumen, después de analizar los tres informes se puede concluir que decrece el interés en el uso del email o de las páginas web, tanto por los parlamentarios como por las comisiones.

El número de páginas web para los legisladores se mantiene, pero decrece el propósito con el que son utilizadas, al igual que ocurre con los correos electrónicos. Crecen las cuentas de correo, pero baja el número de respuestas.

4.2. Otros métodos de comunicación

Además de correo electrónico y sitios web, la mitad de los Parlamentos (52%) usan la difusión por internet de las sesiones plenarias como forma para comunicarse con el ciudadano. En el 2009 era el 43%, aunque un 29% estaba planeando aplicarlo. En la actualidad el 89% de los Parlamentos en el mundo ya están usando o planeando usar el *webcasting* de las sesiones plenarias.

La retransmisión de los plenos continúa siendo una prioridad, como ya ocurrió en 2009.

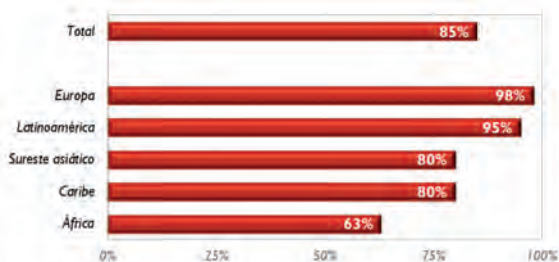
Los siguientes métodos más populares son los de audio o vídeo (programas de televisión, los canales parlamentarios de televisión y programas de radio).

4.3. Uso de alguna red social

Una mención especial merecen las redes sociales, que por primera vez aparecen entre los diez primeros. Facebook se sitúa en quinto puesto con el 31%, y Twitter es séptimo, con el 29%. En el caso de Twitter, en los países más desarrollados, cerca del 40% de las cámaras está usando o planea usar esta red social.

GRÁFICO 2

Uso de redes sociales por regiones



Aquí se incluye los siguientes métodos de comunicación con los ciudadanos: e-petición, consultas sobre leyes, otras consultas, foros de discusión, blogs, Youtube o similar, Twitter, redes como Facebook o MySpace y encuestas online. Quedan descartados los emails y las web personales.

4.4. Dispositivos y aplicaciones móviles

La tecnología móvil ha tenido una especial atención en la encuesta realizada en 2012. Una cuarta parte de los Parlamen-

tos usan tecnología móvil para comunicarse con los ciudadanos. A estos hay que añadir el 41% que indicó que lo estaban considerando.

Dos de cada tres Parlamentos que han utilizado tecnología móvil han desarrollado aplicaciones específicas para dispositivos móviles. El 88% son para Smart Phones y el 80% para tablets. En la práctica totalidad de las aplicaciones son utilizadas para acceder a información.

El 51% proporcionan a los miembros de las cámaras un teléfono inteligente o tableta.

En el 35% se han desarrollado para aplicaciones móviles para ofrecer información a los legisladores.

Algunos Parlamentos elaboran ahora en formato de tabletas toda la documentación necesaria para las sesiones plenarias, lo que reduce sustancialmente los costes de impresión.

El 37% miembros ofrecen datos de acceso remoto y el 34% ofrece acceso móvil a la web del Parlamento.

4.5. La comunicación con los jóvenes

La comunicación con los jóvenes sigue siendo una prioridad para muchos Parlamentos, aunque los porcentajes no han crecido considerablemente en los últimos tres años.

Más del 70% de los Parlamentos tienen iniciativas en marcha para comunicarse con los jóvenes o las están planificando. La mayoría utiliza la tecnología web para este propósito, combinando en muchos casos nueva tecnología interactiva, como juegos, blogs y redes sociales.

4.6. Motivos de la comunicación

Los tres objetivos más importantes que buscan los Parlamentos en su relación con el ciudadano son: informar a los ciudadanos sobre temas políticos y leyes, explicar qué es lo que hace el Parlamento y, en tercer lugar, atraer a los ciudadanos.

Los tres están en las primeras posiciones y han experimentado un crecimiento respecto al informe anterior, excepto en el que se refiere a atraer a la sociedad.

4.7. Los retos citados por los Parlamentos

Cuando se preguntó acerca de los desafíos a los que se enfrentan en el uso de tecnologías para comunicarse con los ciudadanos, la cuestión mencionada por el mayor porcentaje de los parlamentarios (56%) fue que los ciudadanos no estaban familiarizados con el proceso legislativo. Son 24 puntos más que hace 3 años, lo que ahonda aún más en la brecha que existe entre la sociedad y las cámaras de representación.

El segundo reto en este aspecto consiste en que los diputados no están cómodos con las nuevas tecnologías, así lo piensa el 45%.

En tercer lugar se sitúa el esfuerzo y recursos requeridos para implementar estos sistemas. Un reto identificado por el 32% y que apenas ha crecido desde 2009, cuando era el 26%.

5. Las web parlamentarias

Las páginas web se han convertido en el principal medio por el cual los ciudadanos conocen el trabajo que se desarrolla en los Parlamentos y el modo por el que se puede lograr un mayor grado de transparencia y de supervisión. Ofrecen una gran variedad de fuentes de información que les hace especialmente valiosas.

Un Parlamento que está tratando de ser más abierto ofrecerá a los ciudadanos a través de su sitio web un acceso oportuno a la información más actualizada. Acceso a toda la documentación relacionada con la elaboración de leyes, incluyendo el presupuesto nacional. El caso español lo explica Miguel Ángel Gonzalo en el capítulo sobre la página web del

Congreso de los Diputados y J. A. Alonso en lo que se refiere al Senado.

También ofrecerá los medios para comprender qué es el Parlamento, qué hacen sus miembros, lo que han logrado y cómo comunicarse con ellos.

La información deberá estar disponible en diferentes formatos, incluyendo texto y video, usando una variedad de herramientas que permitan a los ciudadanos encontrar lo que buscan de forma rápida y sencilla, y sobre todo comprensible.

La extensión de la documentación parlamentaria en un sitio web, junto con sus características, tales como integridad, oportunidad y claridad, ofrecen un método para juzgar el nivel de transparencia que ha logrado un Parlamento o está tratando de lograr. Las herramientas en su página para encontrar, ver y explicar la documentación es un indicador de su apertura a todos los ciudadanos.

Los resultados de la encuesta de 2007, analizados en el informe de 2008, hablaban del uso generalizado de los sitios web parlamentarios. En la mayoría de estos sitios web se hizo un importante trabajo al proporcionar información general sobre el Parlamento, pero en muchos casos no se incorporó información relevante sobre las actividades legislativas, en especial los documentos de las comisiones y otro material explicativo.

En el informe de 2008 también se vio que aún quedaba trabajo por hacer en la vinculación de la información legislativa para proporcionar un panorama más completo de la ley.

La parte de la encuesta de 2012 destinada en las páginas web está organizada en cuatro apartados.

- 1) Información general sobre el Parlamento.
- 2) La información específica con respecto a la legislación, la supervisión y el presupuesto.
- 3) Herramientas de búsqueda y visualización de información.
- 4) Usabilidad y accesibilidad del sitio.

5.1. Información general sobre los Parlamentos y los miembros

Esta es la información más básica y estática sobre el legislativo, y es el punto mínimo de partida para la supervisión. Contiene información práctica cómo la forma de visitar el Parlamento o cómo obtener documentos.

La web debe dar un visión general sobre la historia de la cámara, sus actividades y la organización, incluyendo comisiones. De especial importancia es la información sobre los miembros de la cámara, pasados y presentes, y de sus actividades y tareas que desempeñan.

Se han examinado 54 ítems en la encuesta de 2012. En el 70% de estos asuntos, más de la mitad de las web de los Parlamentos respondieron favorablemente. Con respecto a 2009 no ha habido mejora en este sentido.

Aunque en algunos se produce un ligero aumento en el número de Parlamentos que no tiene ninguno de estos ítems, los datos sugieren que muchos Parlamentos están haciendo un trabajo cada vez mejor a la hora de proporcionar más y mejor información y documentación en las áreas clave.

En lo que se refiere a la oportunidad de publicación de la información y la documentación, se considera que cuanto antes se publique una información o se facilite una documentación, más abierto será el Parlamento.

5.2. Cuándo se publica la información sobre las sesiones plenarias y comités

GRÁFICO 3



Si se realiza una comparación de esta situación entre 2009 y 2012, se puede observar que la publicación de la agenda de las sesiones plenarias dos días antes del pleno ha pasado del 71% al 69%. Porcentajes similares si vemos quienes publican las actas de las sesiones en el mismo día que se producen.

5.3. Herramientas para la búsqueda

Se ha producido una mejora en lo que se refiere a los motores de búsqueda disponibles para encontrar y visualizar la información y la documentación. En el año 2009 el 68% de las cámaras lo tenían, mientras que en la actualidad es el 75%.

En otros aspectos de la búsqueda, la mejora es escasa o se ha estancado. Tal es el caso de motores de búsqueda que ayudan a encontrar palabras en textos u otras funciones.

El 53% informó que tenía la capacidad de difusión o transmisión por internet en vivo las reuniones de cualquier órgano parlamentario, evento o programa, aunque más del 30% están planeando o considerando esta posibilidad. Sólo el 41%

tiene un archivo que permite que se puedan ver webcasts, en 2009 era el 32%.

Menos de la mitad ofrecen servicios de alerta de al menos un tipo de documento o de actividad. Esta situación es similar a la del año 2009.

Como ya se demostró en el informe de 2010, los Parlamentos de países con más de una lengua oficial afrontan una de las mayores vallas en esta carrera de obstáculos. En 2012, casi el 60% de los Parlamentos tenían sólo una lengua oficial. El 25% tienen dos y el resto tiene tres o más.

Interesa resaltar que un tercio de los Parlamentos que sólo tienen una lengua oficial tienen la página web en más de un idioma. Si no es toda la web, al menos parte.

6. Visión, planificación estratégica y gestión eficaz

Un primer paso necesario en el uso de las TIC para ayudar a un legislativo a alcanzar sus aspiraciones en materia de transparencia, supervisión, accesibilidad y una mejor comunicación con el ciudadano, es alcanzar un compromiso institucional para desarrollar una explícita visión del Parlamento abierto.

El eParlamento se basa en los pilares de la participación activa, una visión clara, la gestión eficaz y los recursos adecuados.

Los cargos más altos del Parlamento deben estar involucrados en el establecimiento de la visión de los objetivos de las TIC en la legislatura. La visión debe traducirse en una declaración política de modo que pueda ser ampliamente compartida y apoyada. Aunque la gestión directa se puede delegar en el Secretario General o el Director de las TIC, deben ser los cargos políticos los que reafirmen continuamente este compromiso.

Deben alentarse las ideas y propuestas que mejoran el trabajo en el pleno y las comisiones. En apoyo de este objetivo, un comité especialmente designado, puede proporcionar la dirección y supervisión para asegurar que se cubren las

necesidades más importantes del Parlamento y apoya sus objetivos de transparencia, accesibilidad y eficiencia.

La gestión eficaz también requiere el uso de herramientas técnicas específicas. Un plan estratégico debe ser elaborado de común acuerdo con los principios enunciados en la visión y actualizado periódicamente sobre la base de criterios establecidos. Las técnicas de gestión de proyectos deben ser empleadas para garantizar la finalización oportuna de las iniciativas dentro de las capacidades del personal y los recursos financieros asignados.

A la luz de estos requisitos, se demuestra que muchas cámaras lo están haciendo bien, mientras que por otra parte se señala la necesidad de mejoras sustanciales.

En 2009, el 41% de los Parlamentos informó que los dirigentes políticos en el ámbito de la presidencia o portavoz tenían una dedicación alta en la concepción del eParlamento, y casi una cuarta parte informó de poca dedicación o nada en absoluto. En 2012 se ha llegado al 56%.

La mitad de los Parlamentos tienen una declaración de visión por escrito.

El Secretario General y el Director de las TIC establecen metas y objetivos en el 61% y el 50% de los Parlamentos, respectivamente.

7. Los documentos parlamentarios

Mejorar la eficiencia de un Parlamento y aumentar su transparencia y accesibilidad requiere un sistema de gestión de documentos en formatos digitales. Las funciones que estos sistemas deben soportar han crecido hasta abarcar una amplia gama de actividades del ciclo de vida desde la creación hasta su conservación.

El audio y el vídeo se están convirtiendo en métodos cada vez más útiles para la labor del Parlamento. Mientras que los registros escritos siguen siendo el modo dominante, la integración de éstos con los registros en diferentes formatos

es probable que sea importante en el futuro a medida que los Parlamentos adopten tecnologías más avanzadas.

Aunque su aplicación puede ser un reto, los estándares para documentos son un componente esencial de estos sistemas. Las normas son necesarias para proporcionar la funcionalidad y flexibilidad requeridas por los Parlamentos en aspectos como la búsqueda, intercambio, integración y en particular para garantizar la disponibilidad a largo plazo de los documentos digitales a un precio asequible.

La proporción de Parlamentos que cuentan con sistemas de gestión documental se mantiene aproximadamente al mismo nivel que hace tres años. En ambas encuestas se observó que el nivel de ingresos de los Parlamentos estaba directamente relacionado con si estos tienen o no un sistema de gestión de los documentos. Hasta el punto que, el 77% de los Parlamentos con mayores ingresos dispone de este sistema, mientras que para el grupo de menores recursos se reduce al 10%.

Sobre las funciones que estos sistemas de gestión documental pueden desarrollar, existen algunas diferencias con respecto a lo encontrado en 2009. Por ejemplo, se observa un ligero descenso en la proporción de Parlamentos cuyos sistemas pueden gestionar enmiendas plenarias (pasan del 82% al 70%).

A pesar de estas diferencias, el 70% de los Parlamentos declararon que sus sistemas tienen cinco de las funciones más importantes, que son: verificación de usuarios, capacidad de flujo de trabajo, rastreo de todas las acciones, gestión de las versiones y por último, gestión de las enmiendas plenarias.

7.1. Soporte XML

El soporte XML⁷⁸ es compatible con los valores de transparencia, la accesibilidad y supervisión. Por ejemplo, puede ayudar

⁷⁸ XML, siglas en inglés de eXtensible Markup Language. Es un lenguaje utilizado para almacenar datos en forma legible.

a que los documentos sean más accesibles para las personas con discapacidad o permitir que los documentos sean reutilizados de forma innovadora e informativa por la sociedad civil.

Debido a la complejidad y su impacto sobre tantos aspectos, los sistemas de gestión de documentos basados en estándares abiertos llevan su tiempo, recursos, y requiere un personal capacitado para construirlo y mantenerlo.

Requieren un apoyo decidido a la gestión y la cooperación entre una amplia gama de partes interesadas. También su aplicación debe estar basada en una cultura que reconoce la importancia de la gestión de sus documentos ya que son una fuente primaria de información para sitios web parlamentarios, que exigen un alto grado de precisión y el compromiso de la dirección y la administración parlamentaria, incluido el personal de las TIC.

En 2009, sólo un tercio de los Parlamentos utilizaban XML. En 2012 esta proporción aumenta hasta alcanzar el 48%, es decir, casi la mitad.

Es claro que la dualidad entre el papel y los formatos digitales permanecerán en el corto plazo, pero a medida que evolucionen las tecnologías y los Parlamentos se adapten a ellos, se requerirán soluciones técnicas más sofisticadas y estándares abiertos para todos los registros, ya sean en forma escrita, audio o vídeo.

7.2. Desafíos del XML

La implementación de XML posee una larga lista de desafíos. Los más mencionados por la mayoría de los Parlamentos que están utilizando o han tratado de utilizar XML, son los siguientes:

- Conocimiento y capacitación del personal (42%). Es el reto citado por la mayoría de los Parlamentos.
- Los siguientes desafíos más comunes son de carácter técnico-creación y edición de software (36%) y esquemas de documentos (34%).

- La falta de recursos financieros es mencionado por menos de una cuarta parte (23%), aunque se sitúa en tercer lugar.

7.3. Usos de estándares abiertos para documentos

Como se ha señalado, tanto en las ediciones del informe de 2008, 2010 y 2012, hay un número importante de ventajas para el uso de XML en los Parlamentos que vale la pena replicar aquí:

- *Intercambio de documentos.* Los estándares abiertos hacen que sea más fácil el intercambio de documentos entre individuos y organizaciones, aun cuando utilicen diferentes sistemas para la edición y gestión de documentos. También puede facilitar el intercambio de documentos entre los departamentos del Parlamento, con otra cámara, entre el Parlamento y el gobierno (por ejemplo, tribunales y bases de datos nacionales de derecho), con los ciudadanos y la sociedad civil (por ejemplo, las entidades de supervisión parlamentaria), y con los órganos legislativos y organizaciones de otros países.
- *Búsqueda.* Los motores de búsqueda pueden proporcionar resultados más precisos y los usuarios pueden formular consultas más concretas si los datos están marcados por su contenido específico. Los documentos de hecho, pueden buscarse utilizando tanto en el texto y las etiquetas juntos. Los estándares abiertos permiten que los documentos sean utilizados con una variedad de motores de búsqueda, lo que da libertad a los miembros de la cámara a elegir sus motores de búsqueda.
- *Vinculación entre los documentos y la reutilización.* Los documentos legislativos están muy relacionados entre sí. Los estándares abiertos permiten enlaces entre los documentos que se han creado automáticamente e incluso tienen el potencial para apoyar la vinculación entre los elementos dentro de los documentos. Por

ejemplo, una sección de un proyecto de ley podría ser automáticamente vinculada a la parte de una ley existente que modificaría.

- *Múltiples canales.* En un entorno en constante diversificación de dispositivos informáticos personales, un documento etiquetado con estándares abiertos podría ser utilizado para que, por ejemplo, un proyecto de ley pueda ser visto en diferentes plataformas, como una «App» (en tableta) o un sitio web, una copia en papel, o una versión modificada para ser incorporado en otro documento. XML también puede utilizarse para facilitar versiones para personas con discapacidad, por ejemplo, adaptando el tamaño de las fuentes o la salida de audio. De todas formas, se mantiene sin embargo, la integridad referencial e intelectual de la información y de la documentación.
- *Consistencia en el formato.* Puede utilizarse para fomentar o incluso aplicar el formato adecuado para que aquellos que preparan los textos no tengan que saber cuál es el formato utilizado en un proyecto de Ley o enmienda.
- *Facilidad de preparación.* Los estándares abiertos pueden ser complejos de usar, pero una vez entendido pueden facilitar la preparación de un proyecto de ley o una enmienda con una guía sencilla.
- *Preservación.* Uno de los usos más importantes de los estándares abiertos es garantizar a largo plazo la conservación de documentos.
- *Acceso de los ciudadanos.* El problema de la conservación a largo plazo se hace más agudo en el contexto de garantizar el acceso permanente de los ciudadanos a los documentos legislativos.

8. Biblioteca y servicios de investigación

Los Parlamentos han sido siempre instituciones de información intensiva. El concepto de Parlamento abierto ha creado

una demanda aún mayor de la información y ha elevado el listón al exigir que la información sea actualizada, más completa y adaptada a las necesidades individuales de los parlamentarios y las comisiones.

Las bibliotecas y los servicios de investigación tienen el conocimiento y la disciplina para cumplir con estos requisitos, pero deben tener acceso a la tecnología y deben contar también con un personal suficientemente formado en el conocimiento de las TIC y utilizarlas adecuadamente.

Las bibliotecas deben saber cómo integrar y entregar la información de la manera más útil. También deben preservar y asegurar la continua disponibilidad de la información. Sin embargo, han sido pocas las bibliotecas capaces de responder de manera efectiva y creativa a las necesidades de los Parlamentos en la integración de la tecnología en su trabajo.

Aquellos Parlamentos que están en ese nivel, son claramente líderes en su campo. Sin embargo, muchas bibliotecas siguen haciendo frente a desafíos que se derivan de la insuficiencia de recursos para la formación, la limitada disponibilidad de la tecnología y, en algunos casos, la falta de entendimiento de la contribución que pueden aportar a los eParlamentos.

En la actualidad muchas bibliotecas han sido capaces de adoptar nuevas tecnologías para apoyar sus tareas tradicionales de adquirir, organizar y administrar los recursos de información. Muchos todavía se enfrentan a problemas como la falta de conectividad a la intranet del Parlamento y la ausencia de los planes de conservación de los recursos digitales.

Los avances en tecnología ofrecen una serie de posibilidades para mejorar los servicios, por ejemplo mediante la gestión de los servicios personalizados de alerta, la creación de sistemas de gestión de información que enlazan los documentos parlamentarios con la información disponible en la web, y el uso de las TIC para compartir conocimientos e ideas, se están volviendo más comunes en el ámbito parlamentario. Esta incertidumbre hace que el intercambio de ideas a través de las redes de bibliotecas sea aún más necesaria y valiosa.

Las bibliotecas de los Parlamentos en el grupo de países con bajos ingresos siguen enfrentándose a importantes desafíos. En comparación con los del grupo de altos ingresos, son pocas las que cuentan con sistemas para la gestión de suministros de la biblioteca tradicional, se conectan a la intranet del Parlamento, y participan en redes para el intercambio de información, ideas y mejores prácticas.

Más del 40% no está conectado a una intranet parlamentaria, a pesar de que las Redes Locales (LAN) están en casi todos los Parlamentos. Esto limita su capacidad para proporcionar los servicios de información digital.

Sólo la mitad de las bibliotecas parlamentarias son capaces de ofrecer información en línea actualizada relacionada con las políticas consideradas por el Parlamento.

Más de la mitad están suscritas a revistas electrónicas y bases de datos. El 60% tienen expertos en la materia, gran parte está disponible en formatos digitales.

Más del 50% está tomando un papel activo en el mantenimiento de un archivo de los documentos parlamentarios en formatos digitales.

Un porcentaje importante de las bibliotecas también contribuyen a la página web del Parlamento, proporcionando parte de su contenido, y también mediante la actualización y mantenimiento de la página web.

9. La construcción de infraestructura técnica

El eParlamento se construye sobre la base de una infraestructura técnica robusta y sensible. Esa base debe incluir hardware, software, aplicaciones, servicios y seguridad, y un personal bien entrenado que entienda el entorno legislativo.

Los avances en ordenadores y servidores, software (particularmente de código abierto), redes, aplicaciones y comunicaciones, están ofreciendo opciones más técnicas a precios más bajos en busca de la eficiencia y aumentar sus niveles de transparencia, la accesibilidad y la supervisión.

La formación del personal, incluyendo a los contratistas internos y externos, es el requisito más importante para la construcción de la infraestructura necesaria.

Una infraestructura que tampoco se puede mantener sin un compromiso financiero a largo plazo.

Los resultados de la encuesta de 2012 con respecto a la infraestructura técnica de los Parlamentos sugieren que ha habido algunos avances, y además una serie de desafíos continuos. Por ejemplo, en 2009 hubo un incremento en el número de Parlamentos que carecen de energía eléctrica fiable. Esto es un obstáculo tan fundamental y tan grave como la brecha digital.

La mayoría de los Parlamentos, sin embargo, lo están haciendo razonablemente bien en el soporte al trabajo legislativo y de control y de comunicación con los ciudadanos.

10. El estado del eParlamento en 2012

El Informe Mundial sobre Parlamento abierto evaluó el estado en los legislativos del mundo sobre la base de las respuestas recibidas de los Parlamentos y en una metodología estadística que asigna una puntuación numérica a cada una de las áreas incluidas en la encuesta de 2012.

Los aspectos analizados del Parlamento abierto incluidos en la metodología reflejan los temas más importantes identificados por los líderes, miembros, funcionarios y expertos en las conferencias mundiales sobre Parlamento abierto en los últimos años.

La máxima puntuación que puede recibir un Parlamento es de 100%. Tras el análisis de las respuestas en 2012, los Parlamentos han conseguido desde un mínimo de 9% a un máximo de 88%.

De todos los Parlamentos participantes en la encuesta, sólo el 20% logró una puntuación total por encima de los dos tercios de la puntuación máxima posible (66 sobre 100),

alcanzado puntuaciones altas en todas las áreas. Este grupo conforman los Parlamentos más avanzados en las TIC.

La media de las puntuaciones recibidas es de 45,9%, un punto más que los resultados de la encuesta realizada en 2009.

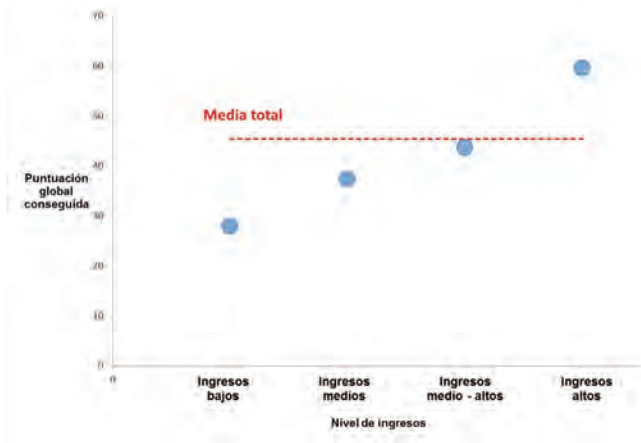
A la luz de los datos, se puede observar una correlación clara entre el nivel de ingresos de un país y la situación en la que se encuentra su Parlamento en cuanto a las TIC se refiere.

De esta manera aquellos que tienen un nivel de ingresos elevado, consiguen una mayor puntuación. Así como los que disponen de menores ingresos también obtienen una valoración global mucho menor.

Así lo demuestra el siguiente gráfico:

GRÁFICO 4

Puntuación global en función del nivel de ingresos



Estos Parlamentos poseen una combinación de elementos que satisfacen las necesidades tecnológicas de un poder legislativo. Estas necesidades incluyen:

- Una organización de gestión del sonido.

- Una infraestructura sólida y flexible, así como los sistemas para la gestión de todos los documentos parlamentarios.
- Servicios bibliotecarios y de investigación con apoyo de la tecnología y sus aplicaciones.
- Un sitio web que ofrece una gran cantidad de información oportuna y completa con múltiples canales para acceder a ella.
- Una variedad de métodos para involucrar a los ciudadanos a través de la comunicación, los medios tradicionales, así como los medios de comunicación nuevos y más interactivos.

Los que están en el nivel más bajo tienen capacidades limitadas. Es decir, no tienen:

- Una estructura de gestión adecuada.
- Una infraestructura adecuada (algunos no tienen un suministro eléctrico fiable).
- Los sistemas de gestión de documentos.
- Capacidad para el usar métodos tecnológicos de comunicación con los ciudadanos.

También tienen bibliotecas muy débiles y sitios web con la mínima cantidad de información, y en algunos casos no hay sitios web en absoluto.

Los que están en el nivel medio de ingreso varían en sus fortalezas y en sus debilidades. Aunque pueden tener buenos resultados en uno o dos áreas analizadas, por lo general no alcanzan un alto nivel de adopción en la mayoría de los asuntos.

Esto confirma un desnivel continuo en la adopción de las TIC y su aplicación por parte de un grupo importante de Parlamentos, similar a lo que fue observado por primera vez en la World e-Parliament Report 2008.

Los resultados contenidos en ambos informes indican que el nivel de ingresos de un país a menudo tiene una relación directa con el nivel de adopción de las TIC en el Parlamento, como ya se ha comentado.

Un hallazgo prometedor es que los legislativos de América Latina logran una puntuación total por encima de la puntuación media total de todos los Parlamentos y por encima de la media del grupo de ingresos medio altos, lo que sugiere un camino alentador del eParlamento en esa región.

En el caso de los Parlamentos africanos la falta de recursos hace que la implementación de este tipo de tecnologías se vea mermada. Para avanzar en los próximos años deberán encontrar algún tipo de asistencia en el desarrollo de sus capacidades, desde el punto de vista de la transferencia de conocimientos así como apoyo financiero.

11. Cooperación y colaboración en el plano internacional

La cooperación interparlamentaria es una de las maneras más baratas y potencialmente más eficaces para aumentar el uso de la tecnología.

También la cooperación a nivel regional, que, a pesar de las barreras del lenguaje y la comunicación, ofrece oportunidades únicas para compartir los recursos, superar la falta de know-how y establecer criterios comunes.

Los progresos realizados en el establecimiento de redes regionales en África, Asia y América Latina, junto con las actividades de las ya existentes en el plano mundial, regional y sub-regional, son signos concretos de esta cooperación positiva.

Las conclusiones del estudio indican los siguientes puntos clave acerca de la colaboración:

Es constante y creciente la cooperación interparlamentaria sur-sur, e incluso intercambios sur-norte y una disposición a prestar ayuda entre los Parlamentos de todos los grupos de ingresos, incluidas las de países con menores niveles de ingreso.

Las áreas que actualmente ofrecen la mayoría de las oportunidades de colaboración entre los Parlamentos, son: los servicios de TIC para el Pleno, páginas web parlamentarias; TIC

para los parlamentarios, de hardware y software, planificación de las TIC, y la gestión de las TIC.

Para hacer frente a los desafíos de la implementación de la tecnología, especialmente para los Parlamentos en desarrollo, y para aprovechar la voluntad expresada por muchos de prestar asistencia, el Consejo del Centro Mundial para las TIC en el Parlamento ha articulado una visión de futuro.

Se trata de un programa marco de eParlamento 2010-2020 que se centró en un conjunto de objetivos estratégicos. Estos objetivos proporcionan principios rectores de los diversos esfuerzos multilaterales y globales que podrían facilitar una mayor coordinación y colaboración eficaz en el fortalecimiento de los Parlamentos a través de las TIC. Este programa marco también establece puntos de referencia específicos para evaluar el progreso.

El programa marco de Parlamento abierto 2010-2020 aborda áreas clave que son blanco de una acción específica en los próximos diez años.

Estos incluyen:

- Desarrollo de políticas de Sociedad de la Información que avancen en la equidad y la inclusión.
- Mejorar la relación entre los Parlamentos y los ciudadanos.
- Asegurar el acceso de todos a las leyes de un país y de la legislación y el proceso legislativo.
- Aplicación de las TIC para apoyar las funciones parlamentarias fundamentales.
- Establecer programas de asistencia técnica sostenida y coordinada.

Este programa marco 2010-2020 hace especial hincapié en una mayor coherencia y armonización entre las iniciativas de asistencia parlamentaria para reducir la duplicación y permitir un enfoque más eficaz y sostenible en la ayuda a las democracias emergentes y de los países con bajos ingresos en el progreso hacia el eParlamento.

12. Conclusiones

En la era de la Sociedad de la Información, la capacidad de los Parlamentos para cumplir con sus responsabilidades como representantes del pueblo y para alcanzar los más altos niveles de apertura, requiere la aplicación eficaz y creativa de las tecnologías de la información y la comunicación en su trabajo diario. Puede ser más discutible que para lograr estos objetivos, los Parlamentos tengan que ser capaces de compartir experiencias, conocimientos e ideas con los demás en la configuración regional e internacional en un entorno global de colaboración.

Llegar a los más altos niveles de eParlamento permite a los legisladores funcionar a un nivel de competencia y eficiencia que es el sello distintivo de las organizaciones exitosas. Los Parlamentos que alcanzan estos niveles son capaces de llevar a cabo su trabajo de la manera más eficaz y, al mismo tiempo, ser transparentes y accesibles al público. Esto es parte de la naturaleza única de los órganos legislativos. Deben estar comprometidos con los ciudadanos que representan, abiertos a una variedad de puntos de vista y opiniones, capaces de negociar y comprometerse, y plenamente responsable de sus decisiones y acciones.

También deben ser eficaces y totalmente transparentes en el uso de los recursos públicos. El logro de estos objetivos diversos y a veces contradictorios depende cada vez más del uso apropiado de la tecnología. Esto requiere de recursos intelectuales y financieros. También se señala en el informe que muchos de los Parlamentos que disponen de mayores recursos están trabajando a un nivel considerablemente más alto que otros hemisferios.

La parte positiva es que aquellas cámaras con el nivel más alto de Parlamento Abierto están abriendo una nueva senda y estableciendo nuevos estándares de excelencia, que podría beneficiar a todos los Parlamentos.

Existe otra interpretación, sin embargo, sobre la base de la preocupación de que la brecha tecnológica entre los Parlamentos es cada vez más amplia y que el trepidante ritmo de cambio en la sociedad de la información, está causando que muchos Parlamentos se retrasen en su adaptación a estas tecnologías. Esto limita cada vez más su capacidad para cumplir con las responsabilidades como principal órgano representativo de los ciudadanos, y limita su capacidad de transparencia y accesibilidad y, además, afecta a su capacidad para garantizar una Sociedad de la Información abierta e inclusiva.

Es significativo el hallazgo de que a pesar de los desafíos que enfrentan, los Parlamentos en el nivel más bajo de ingresos están cerrando la brecha tecnológica, siendo aún muy grande, la diferencia en el promedio de calificaciones de aquellos en la parte superior y los grupos de menores ingresos es mucho menor en 2012 de lo que era en 2010.

Aunque la gran mayoría de los Parlamentos han existido sin las tecnologías de hoy en día y han ejercido sus responsabilidades sin ella, existe la posibilidad de que aquellos que hoy no se adaptan a los cambios provocados por la Sociedad de la Información no prosperen. De hecho, estarán en riesgo de perder su relevancia y por lo tanto su percepción de legitimidad. Si bien esto puede no representar una «crisis», sin duda redundará en algunos Parlamentos cada vez menos importantes en el futuro. Y, sin un legislativo eficaz, la capacidad de un país para mantener una democracia sana se verá debilitada.

Los Parlamentos modernos tienen que trabajar y comunicarse en formas que sean congruentes con la manera en que sus ciudadanos trabajan y se comunican. Esto significa que no pueden estar muy avanzados o por detrás de sus ciudadanos en el uso de la tecnología. Para los países que actualmente están menos avanzados en el uso de las TIC, sin embargo, esto no quiere decir que el Parlamento deba contenerse en su aplicación. Más bien, debería demostrar su liderazgo mediante el uso de herramientas TIC para llegar a sus ciudadanos en formas que antes eran imposibles y que son acordes con la historia de la cultura y la política de la sociedad.

La encuesta confirmó que algunos Parlamentos son técnicamente muy avanzados y las áreas de mayor necesidad entre los que no lo son tanto. También ha confirmado que muchos Parlamentos, especialmente en los países en desarrollo, e incluso una mayoría de los que están más avanzadas económicamente, agradecerán la ayuda de otros Parlamentos para mejorar el estado de su tecnología. En conjunto, estos resultados confirman el valor potencial de un esfuerzo internacional que se basa en la interconexión de los Parlamentos a través de las redes regionales e internacionales. En las zonas donde dichas asociaciones no existen, su establecimiento debe ser alentado y sostenido. Es necesario que haya un fuerte énfasis en la asistencia mutua y el intercambio de ideas.

Por lo tanto, las necesidades están bien documentadas y los conocimientos necesarios para hacerles frente se sabe que existen en los legisladores que han alcanzado altos niveles de eParlamento. El reto es establecer y llevar a cabo un programa para hacer coincidir los dos.

El informe de 2008 puso de manifiesto que existían diferencias considerables en la mayoría de los Parlamentos entre lo que es posible lograr mediante el uso de las TIC como medio de apoyo a los valores y objetivos de los Parlamentos y lo que había logrado. Esta diferencia fue especialmente pronunciada entre las legislaturas de los países con niveles de ingresos más bajos.

A pesar de existir indicios de progreso, muchos Parlamentos aún se enfrentan a importantes obstáculos en sus esfuerzos por mejorar el estado de sus TIC para apoyar el trabajo de la institución. Por ejemplo, muchos miembros siguen careciendo de ordenadores personales facilitados por el Parlamento y no están conectados a la red local del Parlamento (LAN), muchas bibliotecas aún no tienen acceso a la tecnología que les permita ofrecer mejores servicios de información, un estándar de documentos abiertos (XML) ha sido implementado por sólo una cuarta parte de todas las cámaras, y, las mejores prácticas en el uso de los nuevos medios de comunicación de dos vías con los ciudadanos aún no se entiende bien. La mayoría de los Parlamentos han identificado dos impedimen-

tos particularmente difíciles: la falta de recursos financieros y la falta de personal adecuado. Los Parlamentos de todos los niveles de ingresos han señalado que se enfrentan a dificultades financieras.

Muchos Parlamentos también se enfrentan a graves problemas externos. El acceso limitado en su país a internet de alta velocidad, la falta de los ciudadanos a acceder a la tecnología, y la falta del Parlamento de presupuesto independiente y la autoridad de contratación son sólo algunas muestras.

13. Buenas prácticas

Sobre la base de las experiencias de aquellos que han alcanzado los niveles más avanzados de implementación de la tecnología, hay por lo menos siete buenas prácticas que pueden proporcionar un camino hacia una efectiva eParlamento.

13.1. Invertir en las personas

Un personal TIC tiene que tener los conocimientos necesarios para evaluar, implementar y mantener los sistemas que se han convertido en esenciales para los Parlamentos. Esto requiere un compromiso por parte de la dirección de la administración que facilite los recursos necesarios para satisfacer esta demanda, ya sea a través de un programa de capacitación permanente para el personal interno o de la contratación de los que ya tienen las habilidades y la experiencia necesarias. Estos últimos, pueden transferir el *know-how* a la organización. El personal de las TIC también tiene que entender la naturaleza de los Parlamentos, cómo toman decisiones, y cómo funcionan. La experiencia en la tecnología por sí sola no es suficiente para el personal técnico de un cuerpo legislativo.

Otros necesitan el conocimiento. Los miembros necesitan entender cómo la tecnología puede servir tanto a la institución como a ellos mismos en cuanto a representantes del pueblo.

Proporcionar una adecuada formación de calidad de forma eficaz para los miembros es difícil, pero es crucial para progresar dentro de la institución. Se trata de un arma que podría beneficiar sobre todo a partir del intercambio de experiencias exitosas y menos exitosas entre los Parlamentos.

Por último, la encuesta ha puesto de manifiesto que muchos ciudadanos necesitan una mejor comprensión de cómo funciona el Parlamento. Esta es una necesidad recurrente que nunca puede ser totalmente conocido, pero los Parlamentos continuamente deben abordar el intercambio de información, tanto de conceptos técnicos como no técnicos.

13.2. Planificar estratégicamente, trabajar de manera eficiente

Un plan estratégico de TIC sirve para muchos propósitos: la afirmación de una visión, metas y prioridades, la identificación de los resultados esperados, la estimación de costes y horarios, la evaluación de los avances y cambios de distribución, según sea necesario, y comunicación de los objetivos tecnológicos primarios del Parlamento a todos los grupos de interés internos y externos, incluyendo los financiadores.

Un plan de implementación efectiva abarca todos los proyectos de tecnología, mapas de sus relaciones, interdependencias y sinergias potenciales y conduce a una asignación más racional del tiempo y los recursos. El plan estratégico ayuda a un Parlamento a determinar dónde se quiere ir, mientras que la aplicación de la hoja de ruta ayuda a la institución a ver cómo va a llegar allí.

Un enfoque menos global dará lugar a ineficiencias, resultados parciales, y un probable fracaso para alcanzar las metas más importantes.

13.3. Uso de la tecnología móvil

Los beneficios de las tecnologías móviles para los Parlamentos son cada vez más evidentes. Son más flexibles, puede ser rápido de implementar, y son capaces de ser utilizados para la comunicación con un número creciente de ciudadanos en nuevas formas. Son con frecuencia menos costosos de implementar que los servicios por cable. Permiten a los Parlamentos satisfacer las crecientes demandas de los miembros de recibir información donde quiera que se encuentren y para poder llevar a cabo su labor en un entorno móvil y sin papel.

Sin embargo, las tecnologías móviles tienen riesgos inherentes relacionados con la seguridad que necesitan ser abordados. Esto no es un problema al que sólo se enfrentan los Parlamentos, sino que es compartida por los sectores público y privado. Los Parlamentos se beneficiarán de los avances que se realicen por el sector privado en el fortalecimiento de la seguridad, pero deben estar alerta ante el desafío en el entorno legislativo y convertirla en una prioridad en su plan estratégico.

13.4. La nube

Los servicios en la nube también ofrecen muchas ventajas a los Parlamentos. Permiten adquirir con bastante rapidez una amplia gama de capacidades, tales como los sistemas de correo electrónico, servidores de almacenamiento, gestión de documentos y sistemas de distribución, servicios de datos y una lista cada vez mayor de funciones a un coste relativamente bajo, sin tener que construir y apoyarse de hardware, sistemas operativos y software.

Sin embargo, se requiere acceso fiable a internet y con la suficiente velocidad. Esto puede ser un obstáculo para los Parlamentos de bajos ingresos en particular, ya que muchos de ellos actualmente tienen una fiabilidad y velocidad de sus

conexiones por debajo de lo que sería recomendable. También puede haber problemas legales para algunos Parlamentos sobre el lugar donde pueden residir los datos parlamentarios. Estos asuntos se pueden resolver, sin embargo, con las modificaciones pertinentes en las regulaciones existentes que preservan el control parlamentario de los datos manteniendo así la intención de las restricciones originales.

13.5. Compartir experiencias y soluciones

Los Parlamentos comparten las mismas necesidades y los mismos objetivos en el uso de la tecnología. Al mismo tiempo, muchos parlamentarios ya han desarrollado e implementado soluciones para hacer frente a estas necesidades y cumplir con estos objetivos. Como institución pública, es demasiado caro e ineficiente que cada Parlamento cree sus propias soluciones únicas, dada la extensa investigación, las extensas evaluaciones, repetidas pruebas, desarrollo especializado e implementación personalizada que requiere todo este proceso.

Los resultados de la encuesta de 2012 ponen de relieve el hecho de que es el momento adecuado para una mayor cooperación e intercambio.

13.6. Establecer una cultura de apertura y transparencia

Hay muchas herramientas basadas en la tecnología y en los métodos descritos en este informe para cumplir con las metas de apertura y transparencia. Ninguno de ellos va a ser eficaz, sin embargo, si en el Parlamento no se inicia un fuerte compromiso con estos valores y los convierte en objetivos estratégicos prioritarios de alto nivel. Este compromiso debe ser compartido por los líderes políticos y legisladores, no puede ser simplemente asignado a la administración parla-

mentaria. El uso inteligente de las herramientas TIC requiere, en primer lugar, una cultura de transparencia.

Las razones de seguridad nacional o los derechos de privacidad de los individuos son unas barreras obvias a la transparencia. Sin embargo, una cultura de transparencia supone que la premisa básica es que toda la información y los documentos deben estar disponibles y que las excepciones deben establecerse caso por caso. Este enfoque puede ser contrario a lo que tradicionalmente se ha dado en algunos Parlamentos.

13.7. Promover el diálogo genuino con los ciudadanos

Las tecnologías para la comunicación con los ciudadanos son cada vez más fáciles de usar y además cada vez menos costosas. Ofrecen también una variedad cada vez mayor de los métodos para informar a los ciudadanos con mayor eficacia.

14. Bibliografía

FERRI FARIA, Cristiano, *Can People Help Legislators Make Better Laws?*, *e-Democracia Project*, House of Representatives of Brazil, 2010.

GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni, *Parlamento Abierto*, en *El País*, Blog Micropolítica, 2012.

International Telecommunication Union, *World Telecommunication/ICT Development Report (WTDR 2013)*. Inter-Parliamentary Union, *Guidelines for Parliamentary Websites* [Geneva]: Inter-Parliamentary Union, 2009.

Inter-Parliamentary Union, *United Nations Development Programme, Global parliamentary report. The changing nature of parliamentary representation* [Geneva-New York]: United Nations-Inter-Parliamentary Union, 2012.

World e-Parliament Report 2008.

World e-Parliament Report 2010.

World e-Parliament Report 2012.

4.

La página web del Congreso de los Diputados: democracia y comunicación (Miguel Ángel Gonzalo Rozas)



Resumen

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación son camino para la información, la comunicación, la deliberación y la participación. En el momento actual la página web del Congreso se concibe como herramienta de información. Se presentan sus contenidos de acuerdo con el cumplimiento de las Directrices para el contenido y la estructura de sitios web parlamentarios aprobadas por el Consejo del Centro Global para TIC de la UIP de 2009. Se detallan los contenidos relativos a la información general sobre el Parlamento y a las actividades legislativas, presupuestarias y de control. Se presentan los elementos de búsqueda, recepción y visualización de información. Se describen las herramientas actuales de comunicación con los ciudadanos así como la situación de la blogosfera parlamentaria y el Parlamento 2.0 como elemento de construcción de la esfera pública de debate. Finalmente, se apuntarán los puntos básicos sobre la gestión y responsabilidades en su gestión.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.—2. PARLAMENTO ABIERTO.—3. DIRECTRICES PARA SITIOS WEB PARLAMENTARIOS.—4. HISTORIA DE LA PÁGINA WEB DEL CONGRESO.—5. CONTENIDOS DE LA PÁGINA WEB DEL CONGRESO SEGÚN LAS DIRECTRICES: 5.1. Información básica sobre el Parlamento. 5.2. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control. 5.3. Comunicación y diálogo con los ciudadanos. 5.4. Diseño en función de la usabilidad, la accesibilidad y el idioma. 5.5. Gestión. —6. CONCLUSIÓN.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

Las páginas webs parlamentarias hablan de democracia y de comunicación. Ayer la democracia ateniense se creaba sobre la base de la participación de una selección de la ciudadanía de la «polis» en la toma de decisiones sobre los asuntos de su interés (Rubio, 2000 y 2007).

Hoy, los movimientos sociales reivindican la idea de que la democracia mejora cuando la ciudadanía tiene un papel relevante en los asuntos públicos y asumiendo como una responsabilidad propia la mejora del bienestar de la comunidad. Igualmente es una idea que va encontrando mucho eco la de que la sociedad civil tiene un papel relevante en la «vigilancia» de la actividad política (Gutiérrez-Rubí, 2011). La capacidad tecnológica actual permite a personas e instituciones realizar un seguimiento muy preciso de ciertas áreas de la actividad política (por ejemplo, los presupuestos o la actividad parlamentaria) para extraer conclusiones o valoraciones políticas. Esta actividad puede ser muy exigente para grupos y partidos políticos y puede llegar, incluso, a generar recelos en los organismos o instituciones «vigiladas»; sin embargo, esa exigencia democrática, si es ejercida de forma responsable y no «anti-política», sólo puede contribuir a mejorar la calidad de la democracia y a intentar salvar la creciente ola de desafección entre representantes y representados, entre ciudadanía y política.

De la democracia de las elites, pasando por la democracia representativa, evolucionamos hacia la democracia participativa (Campos, 2011) o deliberativa según otros autores, que incluye el «diálogo» como campo de actuación democrática. La gente que interactúa con las webs políticas o parlamentarias quiere sentirse persona digna de valor en sí mismo, de ser escuchada, de ser contestada; en definitiva que se reconozca que hay alguien ahí.

Con la utilización de las tecnologías de la información se llega al concepto de democracia electrónica, ciberdemocracia, que se puede definir como la «colección de iniciativas para ejercer las prácticas democráticas sin restricciones de tiempo, espacio y otras limitaciones físicas, utilizando las TIC o bien la comunicación mediada por computadoras, entendiendo a éstas como un soporte adicional, no como un reemplazo de las prácticas políticas tradicionales 'analógicas' » (Hacker y van Dijk, 2000).

Es un elemento muy discutido, con opiniones encontradas, el impacto que sobre la participación política (Anduiza, 2010)

tiene la utilización de internet, las redes sociales y las páginas web. Por el momento parece (Arroyo, 2012) que la utilización intensiva de la tecnología y de las redes sociales no será la panacea para solucionar los fuertes problemas de fondo que tiene la institución parlamentaria o la política en su conjunto y que es a los propios partidos políticos a los que toca extraer las oportunas conclusiones. La crisis económica tan profunda de los últimos años no es el mejor escenario para mejorar la imagen del Parlamento.

2. Parlamento Abierto

Sin embargo, sabiendo todo esto, sí puede haber un margen de maniobra (Rodríguez, 2012) para cambiar la percepción del ciudadano sobre el Parlamento en el debate abierto sobre el concepto de «Parlamento abierto» («parliamentary openness») dentro de otro concepto aún más amplio como es el de «gobierno abierto» (Calderón, 2012).

Las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) en el Parlamento pueden ayudar técnicamente a la mejora de los canales de información, comunicación, deliberación y participación haciéndolos más inmediatos, sencillos y efectivos (Rubio, 2011).

Un buen funcionamiento de un Parlamento depende, entre otros factores, del flujo eficiente y multidireccional de la información, ya que los ciudadanos necesitan información antes de tomar la decisión acerca de quién les representa. En los últimos 15 años el sitio web del Congreso es una ventana para que los ciudadanos puedan seguir la actividad parlamentaria y legislativa, lo cual denota la preocupación de la Cámara por la comunicación.

Los organismos internacionales han venido destacando a través de diversos estudios y guías de buenas prácticas (Beetham, 2006) como los Parlamentos a través de las webs parlamentarias persiguen como metas el mostrarse abiertos en cuanto a su composición y métodos de trabajo; comunicar

mejor con la sociedad destinataria; probar otras formas de participación y restablecer la brecha abierta respecto a «la integridad de los parlamentarios».

El Secretario General del Congreso de los Diputados en los últimos años ha señalado muy claramente como «la transparencia y la ejemplaridad deben ser los criterios que guíen la actividad parlamentaria» (Alba Navarro, 2010). El Parlamento español ha aprobado una serie de decisiones que pueden parecer elementales pero representan un giro hacia una mayor transparencia y ejemplaridad en la conducta de su institución y sus miembros: su régimen económico (los sueldos, etc.) y material de apoyo (oficinas, equipos informáticos, etc.), así como la indemnización por reembolso de gastos, etc. han sido publicados en la web, así como la condiciones de pago de indemnizaciones o bonificaciones de pensiones para los parlamentarios. Por otra parte, la estipulación y la revisión de los criterios de racionalización de los viajes financiados por la Cámara han dado lugar a restricciones de ciertas actividades, e incluso a la suspensión de la participación de delegaciones parlamentarias en algunas asambleas parlamentarias internacionales.

Se ha procedido a la revisión del Reglamento para permitir la divulgación de las sesiones plenarias que se ocupan de actividades de los diputados (régimen de incompatibilidades).

Igualmente se ha adoptado de un nuevo formato electrónico más comprensible y fácil para el «Registro de Intereses» de los Diputados y las actividades para su publicación en la web (véase el capítulo 2 de José María Coello de Portugal para detalles jurídicos sobre la implantación de medidas de transparencia en los Parlamentos). Finalmente, como última realización hasta el momento en este camino de transparencia se han publicado en el sitio web las votaciones individualizadas de los distintos parlamentarios respecto a cada una de las iniciativas parlamentarias sometidas a debate y votación, además en un formato reutilizable.

Como mejora de la visibilidad de las sesiones se ha incorporado un nuevo sistema de catalogación de las emisiones de las sesiones de Pleno y comisiones que permite acceder a cada intervención individual de un parlamentario así como

descargarla en un fichero de vídeo. Esta inmediatez en el acceso a las intervenciones mejora el conocimiento del trabajo parlamentario.

En este contexto de transparencia se sitúa el concepto de Parlamento 2.0, que desarrolla Eva Campos en el capítulo 1 de este libro, que se califica como actitud de proximidad hacia los ciudadanos: cambio de la filosofía y la manera de entender la representación. La web proporciona (Muñoz Santamaría, 2010) espacios para la participación y la comunicación; los contenidos son proporcionados también por los usuarios de forma que Parlamento 2.0 es sinónimo de proximidad 2.0.

En Parlamento 2.0 se habla de comunicación bidireccional, es decir, que la institución o el parlamentario no se dedica sólo a comunicar su mensaje, a colocar su discurso, sino que tiene que estar abierto a la conversación, a la denominada «escucha activa».

En resumen, el desarrollo de un Parlamento abierto pasa por tres ejes:

— Eje de la transparencia.

Es necesario mejorar los niveles de transparencia y de conocimiento sobre la actividad parlamentaria.

— Eje de la colaboración.

Es útil favorecer la generación de espacios de colaboración e innovación entre Parlamentos, sociedad civil y el sector privado.

Se abordará el proyecto de datos abiertos relativo a las votaciones individuales de los parlamentarios y el paso a la edición digital, con plena validez jurídica, de las publicaciones oficiales del Parlamento.

— Eje de la participación.

Es conveniente facilitar la participación de la ciudadanía en los procedimientos parlamentarios. En este eje se incluyen algunas prácticas sobre la presencia en redes sociales del Congreso.

3. Directrices para sitios web parlamentarios

Desde el año 2000 y gracias al impulso de la Unión Interparlamentaria (como comenta Andrés Medina en el capítulo dedicado a la evolución del eParlamento en el mundo) se cuenta con cada vez más completas y complejas directrices para los sitios web parlamentarios. Las primeras se aprobaron en Amman en el año 2000. Un grupo de trabajo de alto nivel creado en el seno del Global Center for ICT in Parliaments concluye con la presentación de una versión revisada de las mismas en la World e-parliament Conference de Bruselas en 2008 (Global Center, 2008).

Al año siguiente en la reunión del ICT Working Group del ECPRD se presentan propuestas nuevas de ampliación de las directrices para reforzar la dimensión de participación e interacción entre sociedad y Parlamento. Por último en el VIII Parliaments on the Net celebrado en La Haya se aprobaron «The Hague Rules for parliamentary websites» (ECPRD 2010) cuya característica principal es establecer una lista de comprobación de los elementos básicos que debe tener una página web parlamentaria para tener un cierto nivel de calidad.

Así pues, según estas novedosas «Reglas de La Haya» (ECPRD, 2010) los elementos «mínimos» de una página web parlamentaria son:

- una introducción y una presentación del Parlamento;
- una información completa sobre las personas que componen el Parlamento y lo que allí hacen (parlamentarios, staff, administración);
- un acceso íntegro y sin restricciones a toda la documentación publicada;
- disponibilidad de múltiples canales de acceso incluyendo los motores de búsqueda, streaming, difusión por redes sociales, servicios de alerta y plataformas móviles;
- múltiples métodos de comunicación con los ciudadanos;

- y finalmente, que el diseño adoptado permita contar con un sitio web comprensible, usable y accesible.

Así, según la lista de control de las Reglas de La Haya un sitio web parlamentario cumple lo allí establecido si tiene o permite:

- la capacidad de los ciudadanos para hacer una pregunta o registrar una opinión y recibir una respuesta oportuna de un parlamentario o de la oficina parlamentaria;
- el texto completo de todos los documentos públicos;
- un motor de búsqueda para acceder al estado de todas las iniciativas legislativas en tramitación y tramitadas;
- emisión en directo de las sesiones, con vinculación a los órdenes del día;
- pleno cumplimiento de los estándares de accesibilidad;
- explicación (para los no expertos) de los procedimientos del Parlamento y de las iniciativas legislativas presentadas;
- registro de las votaciones;
- todos los documentos construidos de acuerdo a estándares abiertos y accesibles a través de cualquier dispositivo, en cualquier momento y desde cualquier lugar;
- una explicación de la historia, el papel y las responsabilidades del Parlamento;
- información, procedimientos y documentos diseñados para involucrar a los jóvenes;
- información sobre el trabajo de los parlamentarios y su estatus, tales como los sueldos, régimen de protección social, etc.;
- acceso al presupuesto del Parlamento

Esta «check-list» es un sistema rápido de comprobación de la calidad de una página web parlamentaria. La página web del Congreso tiene un alto grado de cumplimiento de estas reglas, aunque quedan puntos importantes pendientes en lo que se refiere a accesibilidad, utilización de formatos abiertos de forma generalizada, introducción de materiales explicativos adaptados a todos los públicos y acceso, entre

otros puntos en los que se está y se viene trabajando desde años como mejoras.

4. Historia de la página web del Congreso

La página web del Congreso de los Diputados se inauguró el 15 de junio de 1997 dentro de las celebraciones relativas a los 20 años de las primeras elecciones democráticas. Fue la primera página web parlamentaria de España; muy pronto se abrieron la del Senado y las de los Parlamentos autonómicos.

Los primeros años la página estuvo alojada en servidores de TSAI (Telefónica Servicios Avanzados de la Información). Asimismo, Telefónica se ocupó del primer desarrollo inicial de la página, aunque desde el primer momento hubo implicación de unidades de la Secretaría General del Congreso en la gestión de los contenidos y en los desarrollos técnicos.

Para la primera versión de la página se hizo una selección de contenidos, que se han mantenido como base de las sucesivas ampliaciones y que coinciden con muchos de los contenidos que se han considerado, años después, básicos en las directrices de la UIP. La estructura de navegación era la siguiente:

- Actualidad.
- Diputados.
- Grupos.
- Órganos.
- Funciones.
- Elecciones.
- Palacio.
- Diarios y boletines.
- Publicaciones.
- Información.
- Relaciones Internacionales.
- Enlaces.

Lógicamente, con todos los cambios tecnológicos y de gestión de contenidos de estos 15 años, el bloque de información que ya se ofrecía en 1997 sigue siendo el esqueleto de la información parlamentaria: quién compone el Parlamento; qué hace y dónde se refleja el trabajo parlamentario.

Si se comparan los contenidos de páginas parlamentarias de los noventa con las recomendaciones de la UIP y con la propia evolución tecnológica se constata, en un análisis muy global, que las principales ampliaciones de contenidos han venido por la irrupción de lo audiovisual y, por supuesto, con los cambios en la interacción y relación con la ciudadanía a través de nuevas formas de diálogo y participación.

La renovación de la página web, así como la implantación de nuevos servicios, se sitúa en el contexto del Plan de Modernización aprobado por la Mesa del Congreso de los Diputados.

La página web, con la apariencia actual, se abrió el 15 de junio de 2007, diez años después de la primera presencia del Congreso en internet. Durante este tiempo se habían ampliado los contenidos de la página pero manteniendo la misma estructura y apariencia formal. El cambio afectó tanto a la infraestructura tecnológica como a las herramientas de gestión de contenidos. No se puede obviar que, durante las primeras semanas, la consulta de la página no estuvo exenta de diversos problemas que fueron puestos de relieve por autores de blogs y otros críticos. Los problemas afectaron tanto a la velocidad de descarga de la página, como a elementos de usabilidad y accesibilidad.

El interés sobre los contenidos ofrecidos hace que la página web esté sometida a un fuerte control por parte de los usuarios que, poco a poco, se va notando en un incremento del número de visitantes distintos, como se puede ver en la tabla adjunta.

TABLA 1
Número de visitas a la web del Congreso

Visitas en diciembre 2007	78.079
Visitas en diciembre 2011	239.213
Visitas en diciembre 2012	339.247
Visitas en febrero de 2013	450.848

Fuente: Elaboración propia.

En el año 2008 se abrió una versión renovada de la intranet de la Cámara ya con funcionalidades de extranet. Hasta esa fecha existía una intranet cuyo acceso sólo era posible desde la red interna de los edificios que forman el complejo parlamentario.

Desde entonces la intranet se configura como una plataforma útil para los trámites administrativos y parlamentarios que realizan funcionarios y diputados.

Por ejemplo, desde la intranet se puede acceder al Registro General del Congreso y se pueden consultar los documentos digitales que se han presentado por el Gobierno y los Grupos.

La presentación telemática de iniciativas es una posibilidad abierta y hasta ahora usada por el Gobierno para enviar al Parlamento iniciativas legislativas, tratados internacionales, contestación a preguntas y solicitudes de informe y todos los documentos que forman la relación entre ejecutivo y Congreso. Esos documentos presentados pueden consultarse por los usuarios autorizados a través de la intranet.

Igualmente a través de la intranet se pueden realizar trámites administrativos relacionados con la gestión parlamentaria y consultar documentos internos, como por ejemplo, las enmiendas presentadas a las iniciativas legislativas con carácter previo a su publicación en la edición oficial del Boletín.

5. Contenidos de la página web del congreso según las directrices

Para presentar los contenidos de la página web se siguen las «Directrices revisadas para páginas web parlamentarias» (Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament 2008) y las «Directrices para sitios web parlamentarios (Unión Interparlamentaria, 2009) organizadas en los siguientes apartados:

- Información básica sobre el Parlamento.
- Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control.
- Comunicación y diálogo con los ciudadanos
- Diseño en función de la usabilidad, la accesibilidad y el idioma.
- Gestión.

5.1. Información básica sobre el Parlamento

Acceso al Parlamento

Los contenidos sobre el acceso al Congreso de los Diputados se concentran en el apartado de información. Es una fuente importante para los departamentos de la Secretaría General encargados de organizar las visitas, tanto guiadas como individuales. Uno de los contenidos más populares se refiere a dichas visitas. En estos momentos la tecnología usada para la visita virtual necesita actualización pero, sin duda, esa clase de contenido es una fuente permanente de tráfico procedente de colegios y visitantes curiosos.

El diagrama con la disposición de los escaños en el Hemiciclo del Congreso ayuda a visualizar la distribución de los grupos parlamentarios y es un apoyo para las emisiones en televisión.

Historia del Congreso

Contar la historia del Parlamento es una función que recoge el Archivo del Congreso, entre otras unidades. El parlamentarismo español, que en el año 2010 cumplió 200 años desde las Cortes de Cádiz, es enormemente rico en documentación y patrimonio.

Con motivo del bicentenario de la Constitución de 1812 se puso en marcha en la página web un «Diario de las Cortes de Cádiz» en el que, con una estructura diaria, se publicaron los diarios de sesiones de Cádiz, con toda la documentación que generaron aquellas Cortes y que se conserva, perfectamente digitalizada y descrita, en el Archivo del Congreso.

Un proyecto de futuro es integrar en la página una descripción mucho más amplia del gran patrimonio histórico-artístico que se conserva en el Palacio de las Cortes (Jiménez-Blanco, 2011).

Función, composición y actividades del Congreso

La descripción de la composición y funciones del Congreso y sus órganos es cometido esencial de la web y, además, en permanente revisión para intentar hacer más comprensible y accesible para todos los interesados en el Parlamento.

Una posible mejora podría ser la elaboración de descripciones o explicaciones de carácter pedagógico, incluso con apoyo en infografías, acerca del procedimiento parlamentario y el orden de los trabajos. Dicho procedimiento se regula en el Reglamento del Congreso y en las normas supletorias e interpretativas del mismo pero, no cabe duda, de que el Reglamento, como todo texto jurídico, tiene un encaje lingüístico adaptado para los profesionales del Derecho.

La recopilación, tanto de la Constitución como del Reglamento y las referidas normas sobre el funcionamiento del Parlamento, es consustancial a la función de publicidad de la

página web. Dichas normas se publican y actualizan regularmente en una publicación impresa que se complementa con la página web.

La estadística parlamentaria que, en las directrices, aparece citada en este apartado sin demasiada relevancia, es uno de los elementos con más recorrido futuro en el contexto del denominado «periodismo de datos» o «data mining». Contar con una reutilización adecuada sobre aspectos cuantitativos del funcionamiento del Parlamento tales como la cantidad de iniciativas legislativas propuestas, el número de sesiones, las horas de debate, entre otros puntos, ayuda a valorar la calidad de la vida parlamentaria.

Presidencia de la Cámara

En las directrices se habla de «cargos directivos electos», aunque ese es el literal en la versión traducida quizás no sea una expresión muy adecuada en el contexto español el hablar de «cargos». En la web del Congreso se puede encontrar información biográfica sobre el Presidente del Congreso así como sobre todos los que le han precedido en el cargo desde 1810 en un trabajo de investigación y recopilación que inició el Archivo del Congreso y que confluye en el denominado «fichero histórico de diputados», esencial para todos los investigadores de los siglos XIX y XX.

Comisiones, subcomisiones y ponencias

En el caso del Congreso el trabajo en estos órganos es fundamental tanto para las tareas de control como para las de dirección política, estudio y, por supuesto, para la tarea legislativa.

En la web del Congreso se puede consultar la lista completa de todos los órganos parlamentarios no plenarios, las actividades realizadas, las próximas convocatorias, las inter-

venciones e iniciativas tramitadas, los diarios de sesiones así como el archivo audiovisual.

En la intranet además se puede consultar la documentación enviada por el Gobierno a las comisiones para su conocimiento. En la intranet, además, se realiza la primera publicación de las enmiendas y las propuestas de resolución presentadas con carácter previo a su publicación en el BOCG y con carácter casi inmediato una vez que se cierra el plazo de presentación de las mismas.

Diputados

En la web se ofrece la lista actualizada de los diputados con la biografía y fotografía de acceso público, formación electoral, grupo parlamentario y cargos que ocupan en las diversas comisiones y subcomisiones.

La información de contacto con los diputados, tanto el correo electrónico como, en su caso, sus perfiles en redes sociales, es una de las más demandadas en un contexto donde cada vez se es más exigente con los parlamentarios. Prueba de este interés es la aplicación web que ha desarrollado Antonio Gutiérrez-Rubí, con la colaboración de David Álvarez, para poder integrar en todo tipo de dispositivos móviles la información de contacto con los parlamentarios, de forma que sea relativamente sencillo poder enviar un correo electrónico o iniciar una conversación en redes sociales.

Desde la ficha personal del diputado se puede acceder a sus iniciativas e intervenciones de todo tipo. Este aspecto no debe hacer pensar, sin embargo, que la única actividad del diputado es la reflejada en este apartado de la web ya que, en ese caso, estaría dando una visión parcial del trabajo en el Congreso. Hay diputados con responsabilidades institucionales dentro de la cámara, hay parlamentarios que además son ministros y tienen otra dimensión política; por otra parte, hay que tener en cuenta la actividad política que se desarrolla, por un lado, en el nivel local como en las circunscripciones y, por

otro, en el plano internacional, en lo que se ha denominado la «diplomacia parlamentaria».

Hay asuntos que son de pleno interés para la ciudadanía; así, el día que se abrió el «Registro de intereses, bienes y actividades» de los parlamentarios en la página web se produjo una verdadera avalancha de visitas a la web. Una vez más se ve el interés de la ciudadanía por «fiscalizar» el estatus del parlamentario lo cual, como se ha dicho antes por Manuel Alba, pone a la transparencia como la principal directriz de actuación.

En la página web se puede consultar una bastante completa declaración de bienes de cada parlamentario donde se pueden ver datos tales como las propiedades inmobiliarias, los préstamos, otras fuentes de ingresos, etc. Esta información también ha sido objeto de reutilización por parte de las denominadas «organizaciones de monitorización de la actividad parlamentaria».

Igualmente se puede consultar la información necesaria para conocer el régimen económico de los parlamentarios así como su sistema de protección social.

Elecciones y sistemas electorales

Toda la información sobre el procedimiento electoral, sistema de votación, resultados de las elecciones anteriores, normativa electoral, doctrina electoral, está concentrada en la página web de la Junta Electoral Central (www.juntaelectoralcentral.es) que, poco a poco, se va convirtiendo en referente para la documentación electoral.

Administración del Parlamento

El Congreso cuenta con una administración profesional e independiente integrada por funcionarios de las Cortes Generales y por personal laboral con un estatuto propio que garantiza la imparcialidad de sus servicios.

En la web se puede encontrar información sobre el organigrama y las funciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados así como el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

Publicaciones, documentos y servicios de información

Sin duda, una de las utilidades de la página web está en el acceso inmediato y gratuito a boletines y diarios de sesiones. El acceso es público para todas las publicaciones oficiales desde 1977. El diario de sesiones histórico desde 1810 se encuentra íntegramente digitalizado y puede consultarse en la intranet.

La publicidad es un elemento esencial de la actividad parlamentaria. Las iniciativas o debates que no son objeto de publicación representan una excepción determinada expresamente por los Reglamentos de las Cámaras. Habitualmente, los textos y documentos encuentran su lugar de publicación en los Boletines Oficiales y los debates en los Diarios de Sesiones. Ambos conjuntos forman un todo estructurado, de manera que, para conocer la actividad parlamentaria, es preciso consultar tanto los documentos producidos en el curso de la tramitación de las iniciativas como los debates sobre ellas.

A partir de 1 de agosto de 2012 las secciones «Congreso de los Diputados» y «Cortes Generales» pasan a publicarse, exclusivamente, en edición electrónica que tiene validez jurídica a todos los efectos.

El cambio se lleva a cabo mediante Resolución de la Mesa del Congreso de 26 de junio de 2012 para su sección y para la sección Cortes Generales por Resolución de las Mesas de ambas Cámaras de 10 de julio de 2012 (en el caso de la sección Senado se realizó mediante la Resolución de su Mesa de 16 de noviembre de 2010).

Todos los archivos en formato PDF integrados en la edición oficial de boletines y diarios de sesiones publicados en la página web así como en el Registro de Intereses —Actividades

están firmados con un Sello Electrónico emitido por la Fábrica Nacional de Moneda y Timbre— Real Casa de la Moneda a nombre del Congreso de los Diputados que aseguran la oficialidad e integridad de dichos archivos, tal como dispone el artículo 18.1.a) de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos.

El uso de este certificado es exclusivamente para asegurar la veracidad y originalidad de los documentos que publica el sitio web del Congreso de los Diputados.

Mientras se acomete el proyecto de un centro de documentación digital de las Cortes Generales, en la página web se puede encontrar cumplida información sobre la Biblioteca, el Archivo y el Departamento de Documentación del Congreso. Estas unidades de la Secretaria General ofrecen sus catálogos de fondos en abierto en la web así como una completa información sobre sus actividades y servicios.

En la intranet, además, estos centros completan su información con el acceso a unos importantes recursos documentales electrónicos, tales como bases de datos jurídicas, diccionarios, directorios, enciclopedias, biblioteca digital y obras de referencia. Estos recursos se consultan en la intranet ya que son contenidos protegidos por derechos de autor y cuyo acceso está limitado a los suscriptores de los mismos.

Enlaces generales con otros sitios web

La web cuenta, por tradición, con un apartado de enlaces a instituciones del Estado, Parlamentos y otros organismos. Se trata de un apartado que ha ido perdiendo utilidad con el paso del tiempo por el avance de los buscadores en internet como Google pero que se mantiene en todas las directrices de páginas web parlamentarias con lo cual se suele incluir para no penalizar en los estudios comparativos pero con la completa evolución de los buscadores es más que dudoso que un usuario acuda a estas páginas de enlaces para localizar una dirección.

5.2. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control

La esencia del trabajo del Parlamento tiene que ver con sus responsabilidades legislativas, presupuestarias y de control.

Es importante el conocimiento de la agenda del Parlamento; por eso, en la web se coloca en sitio destacado de la actualidad el acceso al calendario de trabajo y las convocatorias de Pleno y Comisiones. El orden del día del Pleno se termina de configurar en la reunión de los martes de la Junta de Portavoces y se sube a la web en un primer avance sin las preguntas de la sesión de control cuya relación final hasta el viernes no se incorpora y aún es susceptible de cambios para recoger los asuntos tratados en el Consejo de Ministros.

Proceso legislativo

En la web se pueden consultar todas las iniciativas legislativas en tramitación y tramitadas: proyectos y proposiciones de ley así como propuestas de reforma de estatutos de autonomía y el control sobre reales decretos-leyes o reales decretos legislativos.

Igualmente también se pueden consultar las leyes aprobadas desde 1977. El Archivo del Congreso es depositario de las leyes originales españolas que ha digitalizado y pueden ser consultadas a través del sistema documental del propio Archivo.

Cada iniciativa legislativa tiene un número de expediente único que permite su trazabilidad y consulta tanto del estado de tramitación como de los debates asociados a la misma. La búsqueda de las iniciativas legislativas ocupa el eje central de la página web y el reto es encontrar la manera de explicar el procedimiento legislativo de forma transversal a la web para que el ciudadano o las colectivos interesados en una iniciati-

va puedan saber, de la forma más precisa posible, el estado de una legislación, en trámite o tramitada, que afecta a sus intereses.

La Declaración sobre transparencia parlamentaria de 2012 señala como uno de los principios de una cultura de apertura parlamentaria la publicación de los votos individuales de los parlamentarios en un formato abierto y estructurado.

En la web del Congreso, cuando finaliza la sesión plenaria, se publican en la web los resultados detallados de cada votación sobre cada asunto incluido en el orden del día.

Se ofrece un resumen en formato PDF y se puede descargar un fichero en formato XML de manera que es posible saber si un diputado individual votó a favor, en contra, se abstuvo o no participó en la votación.

La apertura de datos públicos favorece la reutilización y la colaboración con iniciativas ciudadanas para mejorar la fiscalización del trabajo parlamentario.

Presupuestos

Para la tramitación de la ley anual de presupuestos generales del estado se dedica un apartado específico en la web tanto para poder consultar la documentación enviada por el Gobierno como para poder seguir la tramitación. Desde distintas asociaciones, en especial desde la Fundación Civio, se ha venido reclamando la publicación de los presupuestos en un formato reutilizable (actualmente se publica en formato PDF y parte de los datos en formato HTML) para favorecer un conocimiento más preciso de las cuentas públicas.

En la Intranet se puede consultar la documentación sobre presupuestos de años anteriores desde 1977.

En la página web se han empezado a publicar los informes de ejecución presupuestaria, comenzando por 2012. Estos informes son un primer paso de transparencia ya que permite conocer, con un cierto grado de desglose, las partidas principales de gasto del Parlamento.

Control

Existen distintos modos de búsqueda en el sitio web de las iniciativas de control y orientación política (preguntas, solicitudes de informes, proposiciones no de ley y mociones básicamente). Se cuenta con una categorización de las iniciativas parlamentarias, tanto en el buscador como en el índice, para posibilitar una presentación sintética de la actividad de control.

Las fichas específicas de los diputados individuales y de los grupos parlamentarios cuentan, igualmente, con agrupaciones de sus iniciativas según sean de control o de orientación y, dentro de cada categoría, por tipo de iniciativa.

Actividades de las comisiones y otros órganos distintos al Pleno

Se ha explicado ya como cada comisión, subcomisión o ponencia cuenta con una agrupación de contenidos para consultar los documentos, composición, informes, diarios de sesiones, etc.

Sesiones plenarias

De las sesiones plenarias se puede consultar todo lo relacionado con los asuntos tramitados en un apartado específico: orden del día, diarios de sesiones, textos no legislativos tramitados, tramitación dada por el Pleno a los asuntos debatidos y, finalmente, las emisiones en diferido. En otros apartados de la web se puede seguir la emisión en directo de la sesión. Un proyecto largamente esperado es la consulta catalogada de los vídeos de las intervenciones de los diputados en las sesiones de forma que se pueda acceder al corte específico de cada discurso e, incluso, se pueda descargar dicho vídeo.

Uno de los contenidos más complejos técnicamente es precisamente el archivo sonoro o videoteca, en terminología de las directrices, de las sesiones plenarias.

Búsqueda, recepción y visualización de información

La página cuenta con distintos formularios de búsqueda adaptados por tipos de contenidos: publicaciones oficiales, iniciativas e intervenciones. Por detrás se cuenta con una base de datos relacional y con una base de datos documental.

La búsqueda de publicaciones, por ejemplo, permite localizar una página del diario de sesiones o del boletín oficial que contenga una determinada palabra o expresión lo cual es una potencia de búsqueda importante.

La búsqueda de iniciativas o de intervenciones se realiza a través de unos campos de búsqueda categorizados (título, autor, tipo de iniciativa, fase, órgano, fecha de registro, etc.).

Estas herramientas de búsqueda, aun siendo muy potentes, tienen 2 debilidades principales: para obtener el máximo partido es necesario tener algunos conocimientos previos sobre la documentación parlamentaria o sobre el procedimiento para entender la forma de encontrar una iniciativa. Por otra parte, una debilidad es la falta de integración de los diversos formularios de búsqueda. Sería conveniente, cuando las prioridades de la Cámara lo permitan, abordar la implantación de un buscador global para toda la página.

Transmisión por televisión o internet

La página web tiene capacidad para transmitir por internet las reuniones en directo de cualquier órgano parlamentario, así como también eventos y programas parlamentarios de producción propia.

Igualmente la página web cuenta con un archivo audiovisual de las sesiones plenarias para ser vistas «bajo demanda».

Recientemente se ha introducido, como complemento a la emisión en directo a través del Canal Parlamento, la emisión «catalogada» de las sesiones. Durante la propia retransmisión en directo se van marcando el principio y final de cada intervención de un orador, de forma que el usuario de la página tiene acceso a un orden del día detallado donde puede ir a cada intervención, que ya se haya producido, del diputado de su interés.

El «Archivo Audiovisual» es el depositario de la memoria audiovisual del Parlamento, ya que contiene decenas de miles de horas de vídeo grabadas y libremente puestas a disposición de la ciudadanía.

En el momento actual, se pueden recuperar las sesiones plenarias desde febrero de 2006 y las sesiones de las comisiones desde mediados de 2007.

Dentro de cada sesión se puede ver el debate completo de un punto, visualizar la intervención de un orador o descargar la intervención como un clip de vídeo independiente.

Cada intervención catalogada puede ser enlazada de forma individual en redes sociales, blogs y páginas web lo cual permite ampliar su alcance. Además, cada intervención de un parlamentario puede ser descargada en un fichero de vídeo que, a su vez, favorece su subida a otros medios como Youtube o su inserción en blogs o páginas web.

Los vídeos de las intervenciones de los parlamentarios están también enlazados desde su ficha personal. Accediendo al apartado de diputados y seleccionado un diputado en concreto, en el apartado de «intervenciones» están los enlaces directos a los cortes de vídeo específicos.

Para completar los puntos acceso, también desde la ficha de una iniciativa parlamentaria se puede acceder a los vídeos de las intervenciones correspondientes a su debate.

Servicios de alerta

Aunque esta directriz está desde las primeras versiones, sería una mejora importante la implantación de algún tipo de agregador RSS o con otra tecnología adecuada para dar satisfacción a una amplia demanda de los usuarios que solicitan una manera sencilla de poder recibir o acceder a información relativa a temas como, por ejemplo, la publicación de un nuevo proyecto de ley en el boletín, la finalización de un plazo de presentación de enmiendas, la inclusión de una determinada iniciativa en el orden del día de pleno o comisión, entre otras muchas posibilidades de suscripción.

Servicios móviles

La cuestión de los servicios móviles está sujeta a revisión ante la exitosa irrupción de smartphones y tabletas. Hace algunos años se desarrolló una versión móvil de la página (móvil.congreso.es) pero la tendencia actual pasa, o bien por desarrollar páginas web que sean accesibles desde dichos dispositivos, o bien por desarrollar apps para los sistemas operativos más extendidos como iOS o Android.

Seguridad y autenticación

La página web cuenta con servicios seguros que permiten a los diputados recibir y visualizar documentos destinados a ellos.

El principal servicio que utiliza la autenticación es el registro general que permite la consulta de los documentos presentados en el registro de forma digital.

La utilización de firma electrónica está también extendida para el voto telemático previsto para casos excepcionales que imposibiliten la votación presencial.

5.3. Comunicación y diálogo con los ciudadanos

Desde el campo de la investigación (Dader 2006) se viene prestando mucha atención a los elementos de participación y relación directa entre los representantes parlamentarios y los ciudadanos.

En otros apartados de esta obra (véase el capítulo dedicado por Imma Aguilar al ciberactivismo) se analiza de forma exhaustiva y con metodología científica la situación de la relación entre parlamentarios y ciudadanía así como la utilización que los diputados hacen de las redes sociales, es por ello que no se recoge aquí más información salvo poner en valor que, por un lado, son mayoría los correos electrónicos de los parlamentarios públicos y, por otro, más del 50% de los parlamentarios tienen presencia en redes sociales (blogs, Twitter o Facebook).

Finalmente, para cumplir otra de las directrices la página indica de forma destacada los correos electrónicos que pueden ser utilizados por los usuarios para solicitar algún tipo de información o poder consultar dudas técnicas sobre la página o la localización de algún contenido.

El terreno de la comunicación y la interacción con la ciudadanía, como se pone de manifiesto en otros capítulos, es de los que más oportunidades de mejora ofrece para la página web y, con toda seguridad, en los próximos años experimentará importantes cambios.

Una herramienta como Twitter dentro de una institución como el Congreso debe aspirar a contribuir a desarrollar vías complementarias de compromiso cívico. Puede ayudar a desarrollar nuevas formas de interacción entre la ciudadanía y las instituciones políticas que permitan atenuar los déficits que tradicionalmente se achacan a los sistemas electorales (Warren, 2009).

Dentro de esta línea de trabajo, el Congreso de los Diputados adoptó en noviembre de 2012 una Guía de uso de la red social Twitter en el Congreso de los Diputados (Gonzalo, 2013)

en el Parlamento que parte de la base de que las cámaras no pueden permanecer al margen de los espacios de comunicación donde está el debate. Como señala Vallespín, «la pluralidad, heterogeneidad y espontaneidad de sus movimientos, asociaciones, grupos y organizaciones que beben en la sociabilidad del mundo de la vida le permitirían servir como «amplificador» y caja de resonancia de problemas sociales que necesariamente requieren una traducción político-jurídica, o que sirven de freno a los excesos de un poder excesivamente reificado» (Vallespín, 2012: 34 «Deliberación Pública»).

Fue especialmente útil contar con las «Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos» elaboradas por la Unión Interparlamentaria (Williamson, 2013).

Los elementos principales de la experiencia del Congreso en redes sociales hasta ahora son:

1. La presencia en Twitter es útil para promover los contenidos institucionales y para servir de vía de consulta y atención a ciudadanos.
2. Es conveniente fijar una estrategia de comunicación única con los demás portales y sitios web para favorecer la integración y coordinación.
3. Las principales dificultades surgen a la hora de gestionar la interacción. Se cuenta con una estrategia diferenciada para contestar a los tuis según sean formulación de preguntas o dudas, sugerencias de mejora, críticas políticas o descalificaciones.
4. Es necesario realizar una monitorización de la actividad de la red para mejorar la comunicación.
5. Hay que contar no sólo con métricas cuantitativas (número de seguidores, número de tuis) sino con métricas cualitativas que midan la influencia de la cuenta, por ejemplo:
 - a. media semanal de RT's respecto al total de tuis enviados.

- b. media de clics en enlaces sobre el total de tuis con enlaces incorporados.
- c. proporción entre menciones recibidas y respuestas emitidas.

5.4. Diseño en función de la usabilidad, la accesibilidad y el idioma

Mientras que la usabilidad permite que el sitio web sea comprensible, la accesibilidad garantiza el acceso universal. El sitio web tiene entre sus objetivos proporcionar a todos los usuarios accesibilidad a sus contenidos, de acuerdo a lo dispuesto en las normativas vigentes. Para ello se trabaja para conseguir un grado de cumplimiento adecuado a las pautas de la WAI (Web Accessibility Initiative).

Siguiendo las directrices también se dispone de una sección de novedades, un mapa del sitio y un nivel razonable de compatibilidad entre diversas tecnologías y navegadores, habiendo sido probado para internet Explorer, Firefox, Chrome y Safari.

5.5. Gestión

En cuanto a la gestión es fundamental el apoyo político de los órganos de decisión de la cámara como es la Mesa. Hay que destacar el alto nivel de colaboración entre el equipo responsable de contenidos y el equipo responsable de los sistemas técnicos.

El gráfico adjunto muestra el esquema de decisión sobre contenidos y nuevos desarrollos de la página web.

GRÁFICO 5

Esquema de toma de decisiones sobre la página web del Congreso



Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusión

La página web del Congreso reúne debilidades, oportunidades y fortalezas. Así, un punto fuerte es que se ha consolidado como un sitio web de referencia para conocer la actividad parlamentaria, para realizar el seguimiento de las sesiones de Pleno y Comisiones a través de su archivo audiovisual y sus emisiones en directo, como sede electrónica de la edición oficial de boletines y diarios y como inicio de un proceso de apertura de datos a través, por ejemplo, de los datos de las votaciones. La potencia de los contenidos audiovisuales y sus mejoras facilitarán la posibilidad de utilizar vídeos de intervenciones y debates en medios digitales, blogs y otros sitios web.

Como oportunidad, la web del Congreso puede suponer, si cuenta con la voluntad política necesaria, un espacio para

fomentar la participación ciudadana, dentro de las funciones del Congreso, y respetando su autonomía de funcionamiento. Existe un espacio de mejora de la reputación institucional en la red si la página web se dotara de «botones sociales» para amplificar y compartir sus contenidos en las redes sociales más populares.

Entre las debilidades está, sin duda, la implantación de un buscador global de la página que recoja todos los avances realizados en el campo de la indexación y recuperación de la información. El rediseño de los contenidos para hacerlos más comprensibles y usables es, también, uno de los retos más importantes para el futuro.

Por último, la web del Congreso tiene la oportunidad histórica de avanzar en la transparencia y en «Parlamento abierto» ampliando los importantes pasos que ya se han dado en cuanto a transparencia se refiere, tales como la publicidad del régimen económico y de protección social de los diputados, la apertura del registro de bienes y actividades o la publicidad en formato reutilizable de las votaciones.

La adopción de una política completa de transparencia parlamentaria es reclamada desde diversos sectores sociales y pasa por una apertura de los datos en formatos abiertos para favorecer la completa reutilización de los mismos. Igualmente, se pueden realizar cambios en la manera en que se cuenta el proceso de tramitación de una iniciativa legislativa, de modo que la ciudadanía esté plenamente informada y con capacidad plena de análisis y propuesta.

Por último, en la época de desafección creciente hacia la democracia y sus instituciones el tiempo pasa deprisa y hay que activarse para que las páginas web puedan ser un canal de comunicación bidireccional que posibilite a los ciudadanos dar su opinión sobre la actividad parlamentaria así como que puedan comunicarse con los representantes de la soberanía.

7. Bibliografía

- ALBA NAVARRO, Manuel (2010), *Transparency and exemplarity as criteria guiding parliamentary activity* [recurso electrónico], Ginebra, UIP. Disponible en <http://www.asgp.info/Resources/Data/Documents/RKHBGVKTWLPFZEILHBCXZKBUDXIYU.doc> [consultado el 15 de mayo de 2012].
- ANDUIZA PEREA, Eva (2010), *internet y participación política en España* [recurso electrónico]/Eva Anduiza ... [et al.], Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas. Disponible en el sitio web del Centro de Investigaciones Sociológicas [<http://www.cis.es/cis/opencms/-Archivos/Publicaciones/OyA/OyA63a.pdf>] [consultado el 12 de agosto de 2012].
- ARROYO, Luis (2012), *El poder político en escena: historia, estrategias y liturgias de la comunicación política*, Barcelona, RBA.
- BEETHAM, David (2006), *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006.
- CALDERÓN, César (2012), *Otro Gobierno*, Granada, Algón.
- CAMPOS, Eva (2011), *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*, Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones.
- DADER GARCÍA, José Luis (2006), «internet parlamentario en España (1999-2005)»/José Luis Dader García, Eva Campos, en *Zer: Revista de estudios de comunicación = Komunikazio ikasketen aldizkaria*, núm. 20.
- ECPRD (2010), *The Hague Rules for parliamentary websites* [recurso electrónico]. Disponible en http://potn.houseofrepresentatives.nl/uploads/media/The_Hague_Rules2010.pdf [consultado el 12 de junio de 2012].
- ESPAÑA [Constitución, 1978] (2012), *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*[edición preparada por Manuel Gonzalo González, revisada y puesta al día por Mercedes Araujo Díaz de Teherán], 15.ª ed., Madrid, Congreso de los Diputados.
- GONZALO, M., *Guías de estilo y redes sociales: La información de las instituciones al servicio de la ciudadanía* [recurso electrónico], <http://www.slideshare.net/miguelgonzalo/politicaredes-final> [consultado el 7 de julio de 2013].

- GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni (2011), *La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks*, Barcelona, UOC, 2011.
- Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites* (2000) [recurso electrónico]: approved by the Inter-Parliamentary Council at its 166th session (Amman, 6 May 2000), Le Grand Saconnex, Geneva, Inter-Parliamentary Union. Disponible en el sitio web de la Unión Interparlamentaria <http://www.ipu.org/cntr-e/web.pdf> (visitada el 9 de febrero de 2012).
- HACKER, Kenneth L. (2000), *Digital democracy: issues of theory and practice*/edited by Kenneth L. Hacker & Jan van Dijk, London [etc.], Sage Publications.
- Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament (2008), *Propuesta de directrices revisadas para páginas web parlamentarias* [recurso electrónico]/Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament [Roma], Global Centre for Information and Communication Technologies in Parliament. obtenido en la URL <http://www.ictparliament.org> (visitada el 16 de diciembre de 2008).
- JIMÉNEZ-BLANCO, María Dolores (2011), *El patrimonio histórico artístico del Congreso de los Diputados* [autoras del texto, María Dolores Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz e Inés Vallejo Ulecia], Madrid, Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones.
- MUÑOZ SANTAMARÍA, Lourdes (2010), «La web 2.0 un espacio para la participación política» [recurso electrónico]. Disponible en <http://www.slideshare.net/lourdesmunozsantamaria/politica20-menorca> [consultado el 23 de junio de 2012].
- RAMOS VIELBA, Irene (2000), *La documentación parlamentaria en internet: el caso de la página web del Congreso de los Diputados*/ Irene Ramos Vielba, Miguel Ángel Gonzalo, en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, pp. 305-327.
- RODRÍGUEZ, Roberto (2012), *Diez razones para el uso de Twitter como herramienta en la comunicación política y electoral*/Roberto Rodríguez y Daniel Ureña [recurso electrónico]. Disponible en la web de Mas Consulting. http://www.masconsulting.es/wp-content/uploads/2012/05/Art_ComunicacionPluralismo.pdf [consultado el 17 de julio de 2012].
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2000), «internet en la participación política», en *Revista de Estudios Políticos, Nueva época*, núm. 109 (jul.-sept. 2000), pp. 285-302.

- (2007), «La guerra de las democracias», en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 16 (jun. 2007), pp. 79-107.
 - (2011), «Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria» [recurso electrónico], en *Comunicación política 2.0, cuadernos de comunicación Evoca*, <http://www.rafarubio.es/wp-content/uploads/Parlamentosconectadoscuadernosevoca.pdf> [consultado el 30 de mayo de 2012].
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA (2009), *Directrices para sitios web parlamentarios* [recurso electrónico]. Disponible en la página web de la UIP <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf> [consultado el 25 de mayo de 2012].
- VALLESPÍN, F. (2012), *Deliberación pública y democracias contemporáneas*/Elena Beltrán, Fernando Vallespín (eds.), Madrid, Síntesis.
- WARREN, M. (2009), «Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory» [recurso electrónico], en *Activating the Citizen: Dilemmas of Participation in Europe and Canada*, editado por Joan DeBardleben y Jon H. Pammett, <http://politics-legacy.arts.ubc.ca/fileadmin/template/main/images/departments/poli_sci/Faculty/warren/Citizen_Participation_and_Democratic_Deficits_Draft_5.pdf> [consultado el 7 de julio de 2013].
- WILLIAMSON, Andy (2013), *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos* [recurso electrónico], Ginebra, Unión Interparlamentaria. <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013ES.pdf> [consultado el 12 de julio de 2013].

5.

**La nueva página web
del Senado
(José Ángel Alonso)**



Resumen

La página web del Senado se inauguró en noviembre de 1997 y, tras sucesivas incorporaciones de información y nuevos servicios, ha continuado en funcionamiento hasta ahora. En el año 2010 se inició un proceso de definición de lo que debería ser la nueva página web, siguiendo las directrices de la Unión Interparlamentaria sobre elaboración de páginas web, aprobadas en la reunión de marzo de 2009 (ver www.ipa.org «Directrices para sitios web parlamentarios»).

El presente capítulo explica de forma general el funcionamiento de la nueva web del Senado, deteniéndose en determinados aspectos técnicamente más novedosos, en otros relevantes desde el punto de vista parlamentario y, por último, otros destacables desde el punto de vista político, como es el caso de la decidida apuesta que se hace para facilitar la comunicación de senadores y ciudadanos y la transparencia de los trabajos parlamentarios.

Índice

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA WEB DEL SENADO.—2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LA NUEVA WEB.—3. OBJETIVOS DE LA PÁGINA WEB.—4. TECNOLOGÍA USADA.—5. LA NAVEGACIÓN EN LA WEB Y ESTRUCTURA GENERAL DE LA INFORMACIÓN.—6. DETALLE DE LOS CONTENIDOS: 6.1. La página inicial. 6.2. Presidente del Senado. 6.3. Agenda. 6.4. Noticias. 6.5. Leyes en tramitación y aprobadas. 6.6. Senadores. 6.7. Grupos parlamentarios y partidos políticos. 6.8. Pleno y Diputación permanente. 6.9. Comisiones y ponencias. 6.10. Iniciativas parlamentarias. 6.11. Publicaciones oficiales. 6.12. Transparencia. 6.13. Perfil del contratante. 6.14. Participación. 6.15. El buscador. 6.16. El pequeño Senado y la visita virtual.—7. ACCESIBILIDAD.—8. PROYECTOS DE FUTURO.

1. Evolución histórica de la web del Senado

A finales de 1996 se pensó en la conveniencia de que la Cámara tuviera una presencia directa en internet. Eran los momentos en los que muchas instituciones decidían disponer de una página web propia y se iniciaba una carrera

desenfrenada por estar lo antes posible en el escaparate de la Red⁷⁹. La Dirección de Informática llevó a cabo un estudio en el que se analizó un amplio espectro de páginas web de todo el mundo, cuyas conclusiones se elevaron a la Secretaría General de la Cámara.

A principios de 1997, se constituyó un grupo de trabajo impulsado por la Secretaría General del Senado, que dirigió y coordinó el Secretario General Adjunto, y en el que se integraron miembros de diferentes unidades de la Cámara. Su fin era el de estudiar la posibilidad de disponer de una página web que fuera útil para el trabajo parlamentario y además pudiera acercar la Institución al ciudadano. Con estas premisas se estableció un plan con las siguientes líneas fundamentales:

- Toda la gestión se llevaría dentro de la Cámara: líneas, accesos, seguridad, ubicación, etc., considerándose indispensable que la página residiera en el Senado y se desarrollara en su totalidad por sus propios servicios.
- La Dirección de Informática se encargaría de la realización, optimización y mantenimiento informático de la página web.
- Las diferentes Direcciones de la Secretaría General se encargarían de incorporar y actualizar el contenido de la información de la página web.
- La actualización de la información de la página debería realizarse diariamente, por ser un elemento de suma importancia.

Considerando el atractivo gráfico de la página como un parámetro a valorar, se contó con la colaboración de una empresa especializada (Servicom) para el diseño gráfico inicial, siendo esta tarea puntual, junto con la realización de la visita virtual, a principios de 2002 por parte de la empresa Intecno, las únicas intervenciones externas en todo su desarrollo.

79 Las páginas web de la Casa Blanca y de las Naciones Unidas estaban en la red desde 1993 y la del Vaticano había aparecido en 1995.

Se trabajó sobre estas líneas hasta conseguir, en septiembre de 1997, una página web que cumplía los requisitos indispensables para su puesta en escena. Tras algunas incorporaciones finales se inauguró en el mes de noviembre de ese mismo año⁸⁰, estando alojada en uno de los ordenadores servidores de la Cámara.

La versión 2 de la página web se puso en servicio al inicio de la VII Legislatura (abril de 2000). Incluía las siguientes novedades:

- Además de los datos sobre iniciativas legislativas (proyectos, proposiciones y tratados internacionales) disponibles anteriormente, se incorporaron el resto de iniciativas de control al Gobierno (preguntas, mociones, interpellaciones, etc.), así como información sobre otros expedientes parlamentarios (competencias electivas del Senado, relaciones con otros Órganos e Instituciones públicas, etc.).
- A los datos relativos a cada Senador, se añadieron otros sobre la autoría de iniciativas parlamentarias e intervenciones en sesiones de Pleno y comisiones, con acceso directo a otra información relevante de las iniciativas y al contenido de las intervenciones.
- Se incorporaron en las fichas de la comisiones accesos directos a las próximas convocatorias de reuniones y sus correspondientes órdenes del día, lista de sesiones celebradas, intervenciones de oradores en sus sesiones, iniciativas en tramitación y tramitadas durante la Legislatura, así como a información sobre las ponencias constituidas en el seno de las mismas.
- La información relacionada con los grupos parlamentarios se enriqueció con datos sobre los partidos políticos que integran el grupo y sobre las iniciativas parlamentarias habidas en su seno.
- Se incorporaron nuevos datos relacionados con las sesiones plenarias, incluyendo los referidos a votaciones en dichas sesiones.

80 La página web del Congreso de los Diputados había salido en el mes de junio.

- Se publicó la agenda semanal de actividades, incluyendo la correspondiente a la Presidencia de la Cámara.
- Se dio un nuevo formato de visualización de la información relativa a senadores, grupos parlamentarios, comisiones, publicaciones oficiales y expedientes parlamentarios para conseguir una navegación más ágil e intuitiva.
- Se introdujeron mejoras en el servicio de emisión en directo de las sesiones plenarias.
- Se incorporó la versión «sólo texto», para mejorar el uso de personas invidentes y de visibilidad reducida.
- Se puso en servicio el Foro de la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento para que los internautas pudieran opinar sobre los trabajos de dicha comisión. El desarrollo informático realizado permitió incorporar este mecanismo de participación al resto de las comisiones de la Cámara y disponer de otros foros no asociados a ninguna comisión en concreto.
- Se incorporó una visita virtual para facilitar el conocimiento de la sede del Senado, con su acervo cultural y artístico, incorporando escenas panorámicas de 360° de gran parte de sus dependencias.

La versión 3 se puso en servicio en octubre de 2002, incorporando las siguientes novedades:

- Información histórica del Archivo del Senado cubriendo el periodo entre 1834, fecha de creación del sistema parlamentario bicameral en España, y 1923, fecha de disolución del Senado hasta su nueva creación en 1977, incluyendo las imágenes digitalizadas de buena parte de los documentos del archivo.
- Información del Senado desde el comienzo de la Legislatura Constituyente (1977), incluyendo datos de los senadores, grupos parlamentarios, órganos rectores de la Cámara (Mesa, Junta de Portavoces y Diputación Permanente), comisiones e iniciativas parlamentarias tramitadas.

- Colección completa de Publicaciones Oficiales en ficheros con formato PDF.
- Acceso a las bases de datos documentales del Senado (Biblioteca, CALEX, APCA, ARTI, CARE, COPA).
- Tesaurus EUROVOC. Consultas a las bases de datos con utilización de los descriptores del Tesaurus EUROVOC. Además, se incorporó una presentación temática del tesaurus y la búsqueda por términos en el tesaurus alfabético y el permutado.

A partir de entonces se han ido incorporando nuevas funcionalidades gradualmente, pero no han modificado el sistema lo suficiente como para considerarse nuevas versiones de la página web. Como modificaciones más importantes pueden destacarse las siguientes:

- Emisiones en directo de las sesiones plenarias disponibles desde el comienzo de la VIII Legislatura en abril de 2004. Esto se complementa con el acceso a los cortes de vídeos de asuntos e intervenciones concretas, mediante consulta al archivo de vídeo histórico.
- Desde enero de 2010 las preguntas con respuesta escrita de los Senadores al Gobierno, y sus correspondientes respuestas, solo se publican en la página web.
- Desde enero de 2011 las publicaciones oficiales del Senado, Boletín y Diario de Sesiones, solo se publican en formato electrónico, que tiene validez oficial, en virtud del acuerdo de la Mesa del Senado, de 16 de noviembre de 2010, publicado en el BOCG serie I, núm. 548, de 22 de noviembre de 2010.
- Las emisiones en directo de las sesiones de comisión están disponibles desde el comienzo de la X Legislatura en diciembre de 2011. Esto se complementa con el acceso a los cortes de vídeos de asuntos e intervenciones concretas, mediante consulta al archivo de vídeo histórico.

2. Antecedentes del proyecto de nueva web

Consciente de la necesidad de abordar una reforma en profundidad de la página web del Senado, para ofrecer nuevos servicios y sacar más partido a sus amplios contenidos, la Secretaría General comenzó el estudio de una nueva versión, tomando como referencia inicial las recomendaciones aprobadas en 2009 por la Unión Interparlamentaria (UIP), así como las páginas web parlamentarias más recientes, entre las que destacan las de la Cámara de Diputados de Italia, la Asamblea Nacional y el Senado francés, el Parlamento británico, el Bundestag alemán o el Parlamento Europeo.

El 26 de enero de 2010, fruto del análisis crítico de los contenidos de la actual página web, realizado sobre la base de las citadas recomendaciones, se distribuyó el documento «*Directrices para la reforma y gestión de la página web del Senado*» a los integrantes del grupo de trabajo constituido en la Cámara con la finalidad de realizar propuestas para su reforma.

Las sugerencias formuladas por este grupo de trabajo a lo largo de los meses de febrero a octubre de 2010 se plasmaron en el documento «*Propuestas de reforma de la página web del Senado*» que fue distribuido en noviembre de 2010 y aprobado por la Mesa del Senado en su reunión de 21 de diciembre de 2010, junto con los expedientes de contratación correspondientes.

La contratación externa de la página web se realizó principalmente en el procedimiento denominado «*Suministro de software y hardware y de los servicios necesarios para el desarrollo del gestor de contenidos y el buscador para la página web del Senado, que incluye licencias para su utilización en la intranet, así como la conversión de los contenidos a xml, la realización de la página especializada para dispositivos móviles, la gestión de suscripciones y las aplicaciones de sellado de tiempo, gestión de visitas y acreditaciones de prensa, representaciones gráficas y visita virtual*». Este procedimiento

tenía tres lotes (ver perfil del contratante en www.senado.es), con el siguiente detalle y adjudicatarios:

- Lote 1. Página web, adjudicado a la empresa VASS CONSULTORIA DE SISTEMAS, S. L.
- Lote 2. Buscador, adjudicado a la empresa GRUPO CORPORATIVO GFI INFORMÁTICA, S. A.
- Lote 3. Página temática de jóvenes y visita virtual, adjudicado a la empresa IBERMÁTICA, S. A.

Además, se realizaron otros dos procedimientos de contratación complementarios. El primero, para el suministro de un sistema de gestión de tramitaciones electrónicas para el Senado, debía permitir a la Cámara dotarse de un sistema especializado en el desarrollo y explotación de aplicaciones de tramitación electrónica, ya que los procedimientos en servicio hasta ese momento (tramitación de preguntas parlamentarias, de enmiendas y de solicitud de informes al Gobierno), se habían realizado con herramientas de propósito general, menos eficientes. Este sistema permitirá llenar de contenido la sede electrónica del Senado. Fue adjudicado a la empresa GRUPO CORPORATIVO GFI INFORMÁTICA, S. A.

La finalidad del último procedimiento de contratación era el suministro de un sistema de almacenamiento de información centralizado para el Senado, que debía permitir almacenar los altos volúmenes de información que se espera, tanto por la puesta a disposición de los usuarios del material en audio y vídeo de las sesiones parlamentarias desde la Legislatura Constituyente, como por la tramitación electrónica masiva. Este contrato fue adjudicado a la empresa AVALORA TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN.

Todos estos contratos fueron adjudicados entre junio y julio de 2011.

A partir de los requisitos planteados en el extenso documento antes mencionado, se han ido precisando las necesidades y el funcionamiento concreto de cada una de las pantallas en un largo proceso, en el que se ha puesto de manifiesto la conveniencia de abordar determinados cambios

en los procedimientos internos de gestión de la información para racionalizar los procesos administrativos que gestionan toda la actividad parlamentaria y su reflejo en la página web, intentando automatizar todo lo posible la aparición de la información a partir de las estructuras de información que se mantienen en los sistemas internos (backoffice).

Este proceso incluye la descentralización de los procedimientos de incorporación de contenidos en la web, que son todos aquellos que no parten de consultas en las bases de datos internas. Esta información se envía actualmente desde distintas unidades de la Secretaría General a la Dirección de Tecnologías de la Información, donde se formatea en HTML y se carga en la zona de la web correspondiente. Uno de los objetivos del nuevo sistema era que la información fuera mantenida directamente por las unidades responsables de su gestión, que se responsabilizarían tanto de su contenido como del momento en que debía ponerse a disposición de los usuarios en la web. Para ello se adquirió un sistema de gestión de contenidos, UCM de Oracle, que permite realizar este trabajo.

La adaptación de este sistema a las necesidades de los usuarios, con los trabajos de puesta a punto y formación es una de las tareas que se ha abordado en la última fase del proyecto.

Esta introducción de contenidos y la fase de pruebas, que debe ser exhaustiva dada la complejidad de la estructura y la gran cantidad de información que se ofrece, se ha prolongado hasta el mes de noviembre de 2012, cuando la nueva página web ha entrado en funcionamiento.

3. Objetivos de la página web

La nueva página web del Senado se ha centrado en tres aspectos:

- Ofrecer una información fiable, exhaustiva y actualizada de las actividades y funciones que se desarrollan en la

Cámara, garantizando la calidad, la interoperabilidad y la reutilización de los datos. Se muestra de forma agrupada bajo la rúbrica de «transparencia» determinada información (régimen económico y protección social de los Senadores, declaraciones de actividades, declaraciones de bienes y rentas...), actualmente dispersa.

- Acercar la institución a los ciudadanos, para lo que se ha realizado un notable esfuerzo dirigido a presentar de forma comprensible y atractiva la actividad del Senado, así como a facilitar el acceso a los servicios que la Cámara pone a su disposición. Por otro lado, y a medida que vayan estando disponibles, se irán implantando procedimientos de tramitación electrónica que permitirán a los ciudadanos consultar, a través de medios electrónicos, el estado de tramitación de los procedimientos en los que sea parte interesada.
- Facilitar la participación de los ciudadanos, a cuyo efecto se ponen a su disposición los canales de comunicación (blogs, redes sociales, páginas personales y formulario de envío de mensajes a senadores y comisiones) que senadores y grupos parlamentarios estimen oportuno activar y mantener. A los efectos de agrupar bajo un mismo acceso todos estos canales se habilita desde la pantalla inicial de la nueva página una entrada única a través del botón «participa», situado en la zona dedicada a las relaciones con los ciudadanos. Al éxito de esta comunicación ayudará la incorporación paulatina de los Senadores a las redes sociales que describen Álvarez Sabalegui y Rodríguez Andrés en esta misma obra (Parlamentarios 2.0: Presencia y actividad de Diputados y Senadores españoles en las redes sociales).

Señalar, por último, que la nueva página web del Senado responde a los principios generales sobre publicidad activa recogidos en la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobada por el Parlamento español en diciembre de 2013. En relación con las actividades sujetas a Derecho administrativo, que son las que se encuentran bajo

el ámbito de aplicación de la Ley, la página web del Senado ofrece desde un primer momento toda la información institucional y organizativa exigida. En relación con la información económico-presupuestaria y estadística, se ofrece desde un primer momento todos los datos de los contratos formalizados que la Ley señala (procedimientos abiertos y negociados). Durante el año 2014 el Senado irá adoptando la página web a las nuevas exigencias de esta Ley

4. La tecnología usada

El pliego de prescripciones técnicas del procedimiento de contratación (ver perfil del contratante en www.senado.es) solicitaba una solución integrada que incluyera mecanismos de gestión de contenidos y gestión documental colaborativa, así como las funcionalidades necesarias para gestionar sus distintos componentes (portlets, etc.), y otros sites complementarios que se desee crear más adelante.

Se describía también el entorno hardware y software en el que el nuevo sistema web debía integrarse.

Se recibieron doce ofertas basadas en Oracle UCM, una basada en IBM FileNet y otras ocho basadas en distintos sistemas con software libre, con o sin licencias «Enterprise». Tras un análisis profundo de todas las opciones se decidió trabajar con Oracle UCM.

En la capa de presentación se han usado JSPs gestionadas por el propio UCM. Los desarrollos con esta tecnología han sido realizados por el personal de la empresa adjudicataria, VASS.

En cuanto al acceso a los datos de los sistemas de backoffice, que están en su mayoría en bases de datos Oracle, se ha realizado un amplio conjunto de paquetes programados en PL/SQL (extensión de SQL de Oracle), que son invocados por las JSPs para extraer la información de las bases de datos, que se formatea y muestra en la web. El desarrollo de estos

programas ha sido realizado en su totalidad por técnicos de la Secretaría General del Senado.

Se dispone también de bases de datos gestionadas por el gestor documental BRS. La información de estos sistemas, así como de otras fuentes de datos, se cargan en el sistema web, tanto para su visualización directa como para la consulta con el buscador, mediante programas realizados por técnicos del Senado, que generan ficheros XML para su carga en UCM o en otros sistemas de ficheros indizados por el buscador (Oracle SES).

En resumen, la nueva web se basa en un software comercial de gestión de contenidos (Oracle UCM), en un sistema buscador (Oracle SES) y en dos conjuntos de programas: JSP's (Java J2EE) desarrollados por la empresa VASS y paquetes PL/SQL desarrollados por el Senado. Este complejo sistema ha requerido de mucha coordinación en los trabajos asumidos por el adjudicatario y los técnicos del Senado.

5. La navegación en la web y la estructura general de la información

Uno de los objetivos principales del proyecto ha sido facilitar el acceso a los ciudadanos a la información del Senado, para lo que se ha hecho un notable esfuerzo, que empezó intentando dotar a la web de una estructura entendible, por la que se navegara con facilidad. Los elementos principales de navegación son las barras de navegación horizontales, la barra de navegación vertical y el registro de navegación.

La primera barra de navegación muestra los cuatro grandes bloques:

- Actividad parlamentaria.
- Composición y organización.
- Conocer el Senado.
- Relaciones con los ciudadanos.

Así como el botón de acceso a la página inicial y la caja de búsqueda general.

En la segunda barra de navegación se ofrece el segundo nivel de bloques de información en que se subdividen los cuatro anteriores.

Además de estas dos barras de navegación, se dispone de otros dos elementos que permiten al internauta saber en todo momento donde está y le facilitan enlaces rápidos:

- Una barra vertical en la zona izquierda donde se muestra la posición de navegación actual en su contexto, con enlaces a todos los ítems cercanos al actual, que se muestra en la zona derecha de la pantalla.
- Un registro de navegación, con los subniveles que se han recorrido desde la página inicial a la posición actual, con enlaces «hacia arriba».

6. Detalle de los contenidos

La estructura de pantalla descrita se aplica a toda la página web salvo a la página inicial. A continuación se describen algunas de las pantallas más importantes de la web, con una breve descripción de su funcionalidad, tal como se encuentran en junio de 2013.

6.1. La página inicial

La pantalla inicial muestra la primera barra de navegación descrita en el apartado anterior, así como las siguientes funciones y contenidos:

- CABECERA.
 - Acceso a las versiones de la web en español, inglés y en los idiomas cooficiales en Comunidades Autónomas (catalán, euskera, gallego y valenciano). Se ofrece en estos idiomas buena parte de los contenidos de la web.

- Otros enlaces de interés.
 - Diccionario parlamentario.
 - Preguntas frecuentes.
 - Mapa de la web.
 - Contactar.
- Titulares (uno o varios) con sus fotos. El usuario puede desplazarse entre ellos con las flechas de los lados. Bajo los titulares hay tres botones para acceder a más información relacionada con la actualidad: agenda, noticias y prensa.
 - Acceso a la página del Presidente.
 - Leyes. Permite acceder de forma rápida a la relación de leyes en tramitación y aprobadas.
 - Enlaces a contenidos más destacados de los cuatro bloques de información principales (Actividad parlamentaria, Composición y organización, Conocer el Senado y Relaciones con los ciudadanos).
 - Calendario que permite acceder a la agenda de un día o semana.
 - Buscador de Senadores.
 - Enlace directo a la pantalla de consulta de Senadores.
 - Por último se muestra enlaces «destacados» a otras zonas de la web: El Senado abre sus puertas, El pequeño Senado, Hemiciclo, Visita virtual y transparencia. Estos enlaces destacados en el pié de la página serán distintos según el lugar por el que navegue el usuario.

6.2. Presidente del Senado

En esta zona se muestra el saludo del Presidente, su agenda, el acceso al formulario para contactar con él, su biografía, funciones de la presidencia e información de su gabinete.

Por último, el usuario dispone de acceso a la galería de presidentes del Senado, en los dos periodos que van de 1834 a 1923 y de 1977 hasta la actualidad.

6.3. Agenda

El sistema pone a disposición del usuario la información de las agendas de reuniones parlamentarias, actividad institucional y actividades internacionales, así como la agenda del Presidente. Es posible seleccionar la información de un día o semana, esto último al pulsar en la flecha que está a la izquierda de la que se desea. Si se solicita pulsando en el enlace correspondiente, aparecerá el detalle del orden del día de la reunión que se desee.

6.4. Noticias

El sistema permite examinar las noticias relacionadas con el Senado. Aparece inicialmente el título y una «entradilla» de cada noticia y, si se desea más información, se muestra el texto íntegro de la misma. Además, si se pincha en la foto, se muestra con mayor tamaño y se permite descargarla en versiones de alta y baja calidad.

6.5. Leyes en tramitación y aprobadas

El acceso rápido al estado de tramitación de los proyectos de ley se considera de especial interés para los ciudadanos, por lo que se incluye en la página inicial el acceso a las listas de leyes en tramitación y aprobadas, en las que se puede ver sus datos principales y desde donde se salta al detalle de la tramitación de cada una de ellas, incluyendo todos los documentos de la tramitación, las enmiendas presentadas, los diarios de sesiones y boletines oficiales y el detalle de las votaciones en la sesión plenaria. En la lista de leyes aprobadas se ofrecen enlaces a las publicaciones en el BOE.

6.6. Senadores

La información de los Senadores, desde la legislatura Constituyente hasta hoy, se recoge en una página con formato de ficha encabezada por los datos principales del parlamentario: su foto, su posición en el hemiciclo, las formas de contacto (dirección de correo electrónico, twitter, blog, etc.) y otros datos de cabecera. Bajo ellos se encuentran varias solapas en las que se agrupa información sobre los cargos del Senador en la Cámara, su actividad parlamentaria (iniciativas de las que es autor e intervenciones en sesiones parlamentarias), su biografía y sus declaraciones de actividades y bienes y rentas.

En cuanto a la forma de acceder a esta información, el sistema permite acceder mediante el nombre del parlamentario, o buscando en listas de grupos parlamentarios, de miembros de comisiones o de otros órganos.

Además, se ofrece un mapa de España que permite realizar consultas por procedencia geográfica. Cuando se accede mediante este mecanismo, se muestra el mapa de la Comunidad Autónoma correspondiente y los senadores designados por su Asamblea y por sus circunscripciones electorales.

El sistema muestra también información de los cambios más recientes producidos en la composición de la Cámara.

Por otro lado, se dispone de información sobre el estatuto del Senador y su régimen económico, acceso a la información del registro de intereses (actividades, bienes y rentas) y a información sobre el sistema electoral y resultados electorales.

Por último, es posible acceder a otra información del Senado en el periodo histórico de 1834 hasta 1923.

6.7. Grupos parlamentarios y partidos políticos

Aparece en la primera pantalla una tabla resumen con información general de los grupos parlamentarios del Senado y sus partidos políticos, así como listas de senadores de cada grupo y origen.

Si se pulsa en las celdas de esta tabla se obtiene la correspondiente lista, desde la que puede accederse a la información completa de cada Senador.

La información detallada sobre cada Grupo incluye la composición del mismo, sus iniciativas, los grupos territoriales y los partidos políticos de los que provienen.

Se ofrecen cuatro tipos de listas: alfabética, de portavoces, lista incluyendo la procedencia geográfica y lista de altas y bajas.

6.8. Pleno y Diputación permanente

El seguimiento de las sesiones plenarias se realiza con una pantalla en la que aparecen los puntos del orden del día de la sesión y la previsión de oradores y, según se van sucediendo los debates, se puede acceder a la información sobre los oradores reales, la transcripción de los debates (en formato borrador, que será sustituido por el Diario de Sesiones en cuanto esté disponible), el resultado de la tramitación, el video con las intervenciones y los textos aprobados. Próximamente se podrá obtener también, de forma inmediata, el detalle de las votaciones por escaño.

6.9. Comisiones y ponencias

A nivel general, el sistema muestra la relación de comisiones del Senado, la lista de ponencias de estudio, la de comisiones

mixtas Congreso-Senado, la lista de presidentes de comisión, el detalle de la actividad de comisiones para la semana en curso y el enlace al diario de tramitación parlamentaria, que contiene el resumen de la información de tramitación de iniciativas parlamentarias en las comisiones, incluyendo tanto la previsión de fechas de realización de reuniones, fechas de finalización de plazos de tramitación y fechas de actos producidos con el resumen del resultado de las sesiones.

Para cada comisión, se muestra información sobre la composición con posibilidad de obtener listados con varios criterios, sesiones celebradas, iniciativas en tramitación, iniciativas tramitadas, ponencias de estudio, reuniones de Mesa y Junta de Portavoces y un capítulo de recursos documentales relacionados con el campo de actuación de la comisión.

6.10. Iniciativas parlamentarias

Una de las zonas más importantes de cualquier web parlamentaria es la de iniciativas, ya que en ella se muestra el detalle de cada una de las que se tramitan en la Cámara, tanto de índole legislativa, como de control al Gobierno o de otros tipos. En la nueva web se ha hecho un esfuerzo especial para plasmar de forma comprensible el íter procedimental de las iniciativas, especialmente complejo en el caso de las legislativas, ya que se discuten en varios órganos de ambas Cámaras. Por otro lado, se ofrece una información completa que incluye todos los documentos de la tramitación, las enmiendas presentadas, los boletines oficiales con informe de la ponencia y dictamen de la comisión, así como el detalle de las votaciones en la sesión plenaria del Senado.

El acceso a las iniciativas deseadas puede hacerse de varias formas: mediante acceso directo desde la página inicial para las legislativas, como se veía en el apartado 6.5 de este documento, mediante referencias en otras zonas (por ejemplo desde la ficha de los senadores autores de las iniciativas) o usando el buscador, básico o avanzado.

6.11. Publicaciones oficiales

El 1 de enero de 2011 entró en vigor la Resolución sobre publicaciones oficiales, que implanta en el ámbito del Senado la edición electrónica del Boletín Oficial de las Cortes Generales-Sección Senado. Además, se dispone que solo se publique un BOCG (Senado) al día.

A partir de ese momento no se produce la edición en papel y se da validez oficial a la publicación en la web, que se firma electrónicamente. Se introduce también un mecanismo de comprobación de la autenticidad de las copias, que se cotejan usando el código de verificación electrónica (CVE) que se encuentra impreso en el lateral de cada página.

La pantalla inicial de publicaciones oficiales muestra una lista con enlaces directos a los boletines más recientes, un calendario mediante el cual se puede acceder a las publicaciones del día o semana deseada y una caja para buscar por texto íntegro el boletín. Además, se dispone del mecanismo de cotejo mediante CVE antes mencionado.

Como resultado de la consulta o selección del boletín deseado se muestra una página con acceso a:

- El fichero PDF con el sumario del boletín del día.
- El fichero PDF con todas las disposiciones del día concatenadas.
- La lista con los títulos de cada una de las disposiciones del día, ordenadas por capítulos del boletín y con acceso al fichero PDF que contiene cada disposición y al fichero XML con el contenido de la misma, que se pone a disposición de los usuarios para su tratamiento.

Además de esta página se dispone de otra análoga para acceder a los diarios de sesiones de Pleno y comisiones.

6.12. Transparencia

En esta zona se muestra de forma agrupada bajo la rúbrica de «transparencia» información que antes estaba dispersa en distintas zonas de la web: régimen económico de los Senadores, acceso a sus declaraciones de actividades, bienes y rentas, información sobre su régimen de protección social y el organigrama de la Secretaría General del Senado.

6.13. Perfil del contratante

El perfil del contratante muestra toda la información sobre la contratación realizada mediante procedimientos abiertos y negociados, tanto en curso como adjudicada, con ayuda de un buscador que permite obtener listas de ambos tipos y de años anteriores, diferenciando entre contratación de obras, servicios, suministros y otros contratos.

Una vez elegido un procedimiento, se puede acceder a toda la información relevante, desde los pliegos de cláusulas administrativas particulares y de prescripciones técnicas, hasta datos económicos como el tipo máximo de licitación y las fechas de finalización del plazo de presentación de ofertas, de apertura de plicas, etc.

6.14. Participación

Uno de los objetivos principales de la nueva web es facilitar la participación de los ciudadanos. Para ello, se ponen a su disposición los canales de comunicación (blogs, redes sociales, páginas personales, etc.) que Senadores y grupos parlamentarios estimen oportuno activar y mantener. Además, se muestra un formulario en el que se podrán enviar mensajes al Presidente, a Senadores y a las comisiones.

A los efectos de agrupar bajo un mismo acceso todos estos canales se habilita desde la pantalla inicial de la nueva página una entrada única a través del botón «participa», situado en la zona dedicada a las relaciones con los ciudadanos.

Estos canales se muestran también desde la información de cada Senador y comisión.

6.15. El buscador

El usuario de la nueva web va a encontrar la posibilidad de realizar búsquedas en distintos lugares a lo largo de su navegación. Para empezar, está disponible una caja de búsqueda general en la barra superior de la página inicial.

También en la página inicial está disponible la búsqueda de leyes en tramitación y tramitadas, una caja para buscar Senadores y oradores por su nombre, para obtener la lista por la inicial de su apellido, y un acceso directo a la página con el buscador de Senadores: por nombre, grupo parlamentario, comisión, órgano al que pertenece y por procedencia geográfica.

Además, se dispone de llamada a buscadores en los siguientes lugares:

- Pleno y Diputación permanente.
- Oradores.
- Iniciativas.
- Publicaciones oficiales (BOCG y diarios de sesiones).
- Senadores, en activo y ex-Senadores, con pantalla de búsqueda avanzada.
- Archivo histórico. Con buscador de Senadores, actividad parlamentaria y diarios de sesiones.
- Biblioteca y recursos documentales.

Ahora bien, debido al alto volumen de información almacenada, se ha considerado oportuno añadir a las listas de resultados que se ofrece a los usuarios el análisis de otros aspectos que permiten tipificar los resultados obtenidos. Este

trabajo se hace, por razones técnicas, sobre los 500 primeros resultados obtenidos y permite aplicar un nuevo filtro sobre la colección de resultados para obtener los más pertinentes. Con ello, por ejemplo, se ofrecerá la distribución por legislaturas, grupos y procedencia geográfica de los Senadores buscados por un apellido. Si se busca en la caja general de búsqueda general de la página inicial se ofrecerían los resultados encontrados en las colecciones de boletines oficiales, de diarios de sesiones, de iniciativas, etc.

En esta zona de búsquedas «facetadas» se mostrará, en un próximo futuro, términos de las distintas «áreas temáticas», conjunto de unos 60 descriptores que permitirá al usuario obtener una primera tipificación genérica de los asuntos de los que se ocupan los documentos encontrados.

6.16. El pequeño Senado y la visita virtual

Como complemento a todo lo anterior, se ha dotado al sitio del Senado en internet de una zona con contenidos divulgativos adaptados a niños y jóvenes. Los contenidos se adaptan a dos franjas de edad: hasta ocho años y de 8 años hasta final de la ESO. Se trata de una aplicación multimedia que permite mostrar a niños y jóvenes la historia, composición, organización y funciones del Senado. El sistema incluye test de conocimientos y juegos para mejorar el nivel de conocimientos de forma amigable.

También se incluye una visita virtual con escenas panorámicas de 360° y visión cenital y de suelos en los lugares más relevantes, como los dos Salones de Plenos, la Biblioteca y el Salón de Pasos Perdidos, con la posibilidad de hacer «zoom» en zonas concretas y permitir la visualización desde diferentes posiciones y ángulos. Todas las imágenes son de alta calidad y se acompañan de locuciones.

Ambas aplicaciones se ofrecen en versiones en castellano, lenguas cooficiales en las Comunidades Autónomas e inglés.

7. La accesibilidad

La página web del Senado tiene entre sus objetivos facilitar a todos los usuarios el acceso a sus contenidos de acuerdo con los estándares y la normativa vigente sobre accesibilidad.

Esta web ha sido desarrollada siguiendo la Norma UNE 139803:2004 y se ajusta a las pautas definidas por el grupo de trabajo permanente Web Accessibility Initiative (WAI) del Consorcio para la World Wide Web (W3C) para su nivel Doble-A.

Es posible que algún aspecto concreto de la página web no cumpla los requisitos Doble-A, ya sea porque algunas funciones no se han reprogramado desde cero o porque la naturaleza de la funcionalidad lo impide. El Senado se compromete a realizar los esfuerzos necesarios para mejorar las condiciones de accesibilidad de estas excepciones, en la medida en que las herramientas disponibles en cada momento lo permitan.

Las personas que experimenten alguna dificultad en el acceso a la información contenida en este sitio web o deseen realizar cualquier consulta o sugerencia en relación con la accesibilidad de esta página, pueden enviar su mensaje a la dirección de correo electrónico accesibilidad@senado.es. El Senado se compromete a estudiar las solicitudes y realizar las mejoras necesarias a la mayor brevedad posible.

8. Proyectos de futuro

La puesta en servicio de la página web en noviembre de 2012 no significa el final del trabajo en esta área, ya que hay distintas mejoras que ya está previsto ir incorporando, sin perjuicio de las que se planteen con el uso de diario. Entre otras, podemos citar las siguientes:

- Emisión del streaming de vídeo en directo y en diferido usando el formato h.264, lo que permitirá llevar estas imágenes a los dispositivos ultraportables, tabletas y

teléfonos inteligentes, incorporando un nuevo player html 5 y funciones mejoradas para acceso al archivo histórico de vídeo, y para permitir al usuario descarga de vídeos y compartirlos con otros usuarios en la red.

- Mejoras en la información que se muestra sobre la actividad parlamentaria de los Senadores, en particular, sobre las preguntas al Gobierno.
- Sistema de suscripción a información parlamentaria por temas.
- Puesta a disposición de los usuarios opciones para generación de ficheros XML con la misma información que se muestra en las listas y otras pantallas de la web, en aplicación de los principios contenidos en la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público.
- Incorporación del detalle de voto por escaño en la información ofrecida sobre votaciones.
- Acceso a vídeos y audios de las sesiones parlamentarias desde la Legislatura Constituyente.
- Entre las mejoras relacionadas con el buscador, se estudiará la incorporación a la caja de búsqueda de un programa javascript/AJAX que permita autocompletado de términos apoyándose en el Tesauro EUROVOC. Caso de que el usuario seleccione alguno de estos términos del Tesauro, podría ofrecerse en la zona izquierda de búsquedas «facetadas» los descriptores de su entorno semántico (términos genéricos, específicos, relacionados, etc.).

6.

Parlamentarios 2.0: presencia y actividad de diputados y senadores españoles en las redes sociales (David Álvarez Sabalegui y Roberto Rodríguez Andrés)



Resumen

Siguiendo la estela de lo ocurrido en otros países, principalmente en Estados Unidos, los políticos españoles se han ido interesando progresivamente por las nuevas formas de comunicarse con los ciudadanos a través de internet y, más específicamente en los últimos años, por todo lo relacionado con las redes sociales. Hasta el momento este uso ha estado muy centrado en las campañas electorales, utilizando estos medios con fines prioritarios de captación de voto, aunque poco a poco se van generalizando prácticas más vinculadas al ámbito institucional y, por tanto, a la comunicación durante el transcurso de las legislaturas por parte de instituciones y partidos. La siguiente etapa en esta evolución pasa por la concienciación a nivel individual de los políticos, en su función de representantes públicos, acerca del importante papel que pueden tener estas redes para mejorar la relación con los ciudadanos, que son los que finalmente les han designado para el cargo que ocupan y, por tanto, a quienes se deben en su trabajo diario. En el presente capítulo se tratará de analizar cómo ha evolucionado la presencia de diputados y senadores en las redes sociales y cómo hacen uso de ellas, para tratar de dilucidar si estamos realmente ante un nuevo paradigma de comunicación política más directo y bidireccional o simplemente ante una moda tecnológica de la que aún no se aprecian resultados tangibles en términos de transparencia, diálogo, escucha y fomento de la participación popular.

Índice

1. INTRODUCCIÓN: EL TRABAJO DE LOS PARLAMENTARIOS Y EL PROBLEMA DE LA REPRESENTACIÓN POLÍTICA.—2. CRONOLOGÍA DE LA RELACIÓN ENTRE POLÍTICOS Y CIUDADANOS A TRAVÉS DE INTERNET Y LAS REDES SOCIALES.—3. DIPUTADOS Y SENADORES ESPAÑOLES EN LAS REDES SOCIALES.—4. EL PERFIL DEL PARLAMENTARIO ESPAÑOL EN REDES SOCIALES.—5. EL USO DE LAS REDES SOCIALES POR PARTE DE LOS PARLAMENTARIOS ESPAÑOLES. 5.1. Datos generales. 5.2. Segmentación por edad de los parlamentarios. 5.3. Segmentación por sexo de los parlamentarios. 5.4. Segmentación por partido político de pertenencia. 5.5. Plataformas desde las que se hace uso de las redes.—6. CONCLUSIONES.—7. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción: el trabajo de los parlamentarios y el problema de la representación política

Dice la Constitución, en su artículo 66, que «las Cortes Generales representan al pueblo español». Por tanto, quienes las conforman, es decir, diputados y senadores, tienen encomendada la misión de actuar en nombre de los ciudadanos, defender sus intereses, escuchar su voz para ejercer en su nombre el poder legislativo que las elecciones les han conferido.

Esta función dista mucho, sin embargo, de la imagen que los propios ciudadanos suelen manifestar de los políticos. Con frecuencia se repiten opiniones en sondeos que inciden en que están alejados del pueblo, que no escuchan a la calle, que sólo se acuerdan de quienes les han designado cuando se celebran comicios, que tienen más en cuenta la opinión de los poderosos y de sus propios partidos que los deseos y necesidades de quienes le han aupado al cargo. Es la ya célebre «desafección», de la que tanto se viene hablando en los últimos años en ámbitos académicos y periodísticos, y que no deja de ser una muestra más de la distancia que la opinión pública parece percibir entre lo que debería ser el trabajo real de los parlamentarios y las acciones que finalmente llevan a cabo, especialmente en ese terreno de la «representación» mencionado por la Carta Magna. Y un buen ejemplo de ello lo constituyen expresiones como «los políticos no nos representan» que tanta repercusión han alcanzado en movimientos de protesta social como el del 15-M en España y otros muchos países.

Diputados y senadores tienen ante sí el reto de romper esta brecha que parece abrirse cada vez más. Porque, en el fondo, uno de los principales problemas es que la ciudadanía no conoce el trabajo que llevan a cabo. Y el desconocimiento es, en muchos órdenes de la vida, también en éste, el primer paso para la descalificación o la crítica. En las elecciones legislativas brasileñas de octubre de 2010, un famoso payaso y *showman* televisivo, llamado «Tiririca», se convirtió en el

candidato más votado de todo el país. En uno de sus más célebres spots de campaña, en el que aparecía con su disfraz de payaso, decía: «¿Que qué hace un diputado federal? La verdad, no tengo ni idea, pero vote por mí y se lo cuento». Más de 1,3 millones de brasileños aceptaron el reto. Y ocho meses después de ser elegido, respondió ante las preguntas de la prensa: «Un diputado es una persona que trabaja mucho pero produce muy poco».

Dar a conocer el trabajo que llevan a cabo los parlamentarios se plantea como un paso decisivo en este contexto de «desafección», del que se están beneficiando en todo el mundo partidos y candidatos de corte radical o populista, y en ello juegan un papel fundamental la transparencia y el ánimo de abrir las instituciones a la participación de la opinión pública, como se expone en este libro.

Pero además de las iniciativas a nivel institucional que se puedan estar desarrollando para garantizar la existencia de estos «parlamentos abiertos», resulta imprescindible también que los propios diputados y senadores, a nivel personal, vayan cambiando igualmente la forma en la que conciben la comunicación con los ciudadanos.

Es verdad que estos políticos suelen destinar parte de su jornada laboral semanal a estar en las regiones por las que han sido elegidos, manteniendo reuniones, convocando a los medios y haciendo «política local». Quizá este contacto con sus electores sería mucho más intenso si en España existiera un sistema electoral de listas abiertas que hiciera que los candidatos se debieran más a la ciudadanía que a los partidos, rompiendo al mismo tiempo la férrea disciplina de voto a la que con frecuencia se ven sometidos. Sin embargo, no entraremos aquí en este debate sino que nuestro objetivo pasará por analizar cómo los diputados y senadores pueden utilizar en este contexto las redes sociales para dar a conocer mejor su trabajo, superar la desafección y, en el fondo, mejorar la relación con los ciudadanos.

Con este objetivo, el presente capítulo se divide en tres partes. En la primera, se ofrece una introducción sobre lo que han supuesto internet y las redes sociales en los últimos

años y el uso que se viene haciendo de ellas en la comunicación política y electoral. La segunda parte estará dedicada a conocer desde un punto de vista más cuantitativo cuántos diputados y senadores tienen perfiles en estas redes, cuál ha sido la evolución en los últimos años, por cuáles se decantan y cuál es el perfil de los políticos que se han introducido en este ámbito, intentando dilucidar si existen diferencias significativas con respecto a aquellos que todavía no las emplean y trazando comparaciones con las realidades observadas en otros países de nuestro entorno. Por último, el capítulo se cerrará con un análisis cualitativo más detallado acerca de cómo emplean los parlamentarios las redes sociales, para conocer si realmente están sirviendo para superar la brecha con los ciudadanos y abrir nuevos espacios de participación efectiva y diálogo activo con ellos.

2. Cronología de la relación entre políticos y ciudadanos a través de internet y las redes sociales

Las redes sociales han sido, hasta ahora, el último paso en la evolución de las relaciones entre políticos y ciudadanos que ha venido de la mano de internet. Fue en 1994 cuando se empezó a usar este medio por parte de los partidos. Ese año se celebraron en Estados Unidos elecciones al Congreso y varios candidatos, sobre todo en California, abrieron sus propias páginas web para mantener contacto con sus electores. También hubo casos pioneros en las presidenciales francesas y en las elecciones generales belgas y australianas de 1995. Un año después, en los comicios presidenciales norteamericanos de 1996, los dos candidatos, Bill Clinton y Robert Dole, lanzaron también su campaña en internet. Estos primeros ensayos fueron aún muy intuitivos, con webs poco interactivas y casi con el único fin de colgar información sobre el programa o las propuestas de los partidos con fines más

propagandísticos que de búsqueda de participación o relación con los ciudadanos. Lo mismo se pudo ver por ejemplo en las campañas electorales británicas anteriores al año 2001.

Este mismo esquema se repitió también en España. Nuestra primera campaña electoral con internet fue la celebrada en 1996. La Red era un medio poco conocido aún por el gran público y, por tanto, con pocos usuarios, aunque se iba intuyendo el gran potencial comunicativo que podría tener en el futuro. Precisamente por ello, y quizá también para dar una imagen de modernidad y de estar al día en el campo de las nuevas tecnologías, los principales partidos políticos españoles se lanzaron a crear sus propias páginas webs. Esa campaña tuvo también algún primer intento de fomento de la interacción con los electores. Así, se crearon espacios para recoger preguntas de los internautas, votaciones on-line y foros de discusión, aunque la lentitud de la red era algo que dificultaba la existencia de un debate vivo y continuado. En este contexto es destacable la celebración durante esta campaña del primer cibermitin de la política española, protagonizado por Coalición Canaria.

Internet fue llegando progresivamente al ámbito de la comunicación institucional. Gobiernos y parlamentos de todo el mundo comenzaron a abrir también durante los años 90 sus páginas webs y se registraron igualmente los primeros «encuentros» digitales entre políticos y ciudadanos. El canciller alemán Gerhard Schröder, por ejemplo, fue uno de los primeros jefes de gobierno mundiales que se sometió a las preguntas de los ciudadanos vía internet, concretamente durante la campaña electoral germana de 1998, y la primera vez que un presidente de Estados Unidos, en este caso Bill Clinton, habló en directo con los ciudadanos a través de internet y respondió a sus inquietudes fue el 8 de noviembre de 1999, en un chat organizado por el Partido Demócrata.

Aún así, a inicios de los 2000 internet era todavía una herramienta no muy utilizada por los políticos para su día a día y su uso se limitaba sobre todo al transcurso de las campañas electorales. En un sondeo llevado a cabo en España en el año 2002, se podía comprobar, por ejemplo, que sólo el 7,1% de

los alcaldes (521 de un total de 8.200) utilizaba internet. Y esta tónica, aunque con avances, se ha ido repitiendo hasta las fechas actuales, puesto que muchos son los políticos que sólo parecen acordarse de la Red cuando se enfrentan a una campaña electoral, olvidándose de ella durante el desarrollo de sus mandatos.

Avanzando en el tiempo, un paso decisivo en la búsqueda de la participación ciudadana a través de internet se produjo en las presidenciales americanas de 2004 de la mano del senador Howard Dean, que durante muchos meses fue el favorito para convertirse en candidato demócrata. Se ha llegado a decir, de hecho, que Dean transformó radicalmente el modo de hacer campañas electorales en Estados Unidos. Como afirmó en su momento Carol Darr, directora del Instituto de Política, Democracia e internet de la Universidad George Washington, «internet cambió todo en esta campaña. La revolución de este medio introducida por Dean es equiparable a la que hizo Roosevelt con la radio o Kennedy con la televisión» (*El Mundo*, 28/12/2003). A través de internet, llegó a recaudar más de 40 millones de dólares. Además, consiguió establecer una comunicación directa mediante herramientas como el e-mail y los sms, los blogs (que se convirtieron en el cauce predilecto de comunicación entre políticos y ciudadanos hasta la llegada de las redes sociales unos años después), un canal propio de televisión en la Red, los meetups y los chats con más de 600.000 ciudadanos, la gran mayoría menores de 30 años. Esta «revolución Dean», como ha sido denominada, puso el acento en las virtualidades de internet en la organización y diseño de las campañas electorales.

Pero todos estos avances en la potencialidad de la Red para interactuar con los ciudadanos vinieron a intensificarse justo a partir de esos años con el nacimiento de las redes sociales: LinkedIn y MySpace (2003), Facebook (2004), Youtube (2005), Twitter y la española Tuenti (2006) y Google+ (2011), entre otras muchas. Se suele citar que fue la campaña de Obama en 2008 la primera que empezó a sacar partido al uso electoral de estas nuevas redes, hasta el punto de que muchos consideran que fueron una de las claves que le abrieron las

puertas de la Casa Blanca. El equipo del candidato demócrata creó una red social propia para sus simpatizantes (MyBarack-Obama) y explotó su presencia en Facebook y Twitter, con miles de seguidores y activistas muy involucrados, entre otras muchas acciones en este campo.

Como en el caso de Obama, las elecciones españolas de 2008 han sido definidas también como las primeras en las que los políticos se lanzaron decididamente al espacio 2.0 con el uso de blogs, foros, integración multimedia, plataformas de *crowdsourcing* y redes sociales en búsqueda del debate con los ciudadanos y el fomento de su participación. Hubo algunas experiencias en Tuenti para intentar llegar al voto joven y, muy marginalmente, también en LinkedIn y Myspace. Se usó profusamente Flickr para exhibir fotografías de los candidatos y de sus actos públicos, pero sin duda las redes más utilizadas en esta campaña fueron Facebook y Youtube. Por último, estas elecciones supusieron igualmente el inicio del uso político de Twitter por parte de un pequeño grupo de candidatos pioneros (no más de media docena) y CiU fue el primer partido en tener cuenta en esta red. Le seguirían, una vez concluida esta campaña, el resto de formaciones.

Fue precisamente Twitter la red que más creció durante esa legislatura y, de hecho, la que más repercusión adquirió en las siguientes elecciones generales de 2011. Si bien es verdad que numéricamente Facebook seguía contando con más audiencia, Twitter le arrebató el protagonismo, sobre todo en términos de impacto mediático y seguimiento por parte de políticos y periodistas. Esta campaña fue también la de la explosión del consumo de internet y redes sociales a través de dispositivos móviles, lo que hizo aumentar su capacidad de impacto y seguimiento.

3. Diputados y senadores españoles en las redes sociales

Como se ha apuntado en el epígrafe anterior, internet y las redes sociales han ido ganando peso en la organización de las campañas electorales, estimando que son una herramienta más (y cada vez más importante) para contactar con los votantes y ganar su apoyo. Del mismo modo, las instituciones de todo el mundo están también dando cada vez más protagonismo a cuidar su presencia en la Red, puesto que son conscientes de la necesidad de estar en un espacio progresivamente más usado por los ciudadanos. Y no sólo por los más jóvenes, como solía pensarse hasta hace poco tiempo, puesto que la audiencia de internet está haciéndose más numerosa en todos los tramos de edad conforme pasan los años.

A nivel institucional y de organización interna de los partidos se aprecia por tanto una clara evolución en este ámbito. Pero la denominada política 2.0 va mucho más allá, puesto que supone también un reto y, al mismo tiempo, un compromiso para los políticos a nivel individual, al ser ellos quienes ejercen de forma directa la representación de los ciudadanos en las organizaciones. Esto es especialmente importante en el caso de los parlamentos, donde los políticos representan a quienes les han votado en cada una de las circunscripciones por las que se han presentado y, por tanto, deben buscar las vías más eficaces para poder mantener el contacto con ellos y escuchar su opinión.

En este ámbito, los políticos españoles (al igual que otros muchos en todo el mundo) suelen tomar como referencia las experiencias que se han ido desarrollando en Estados Unidos. Y así, nuestros diputados y senadores están siguiendo los pasos que, con anterioridad, han ido tomando los congresistas norteamericanos.

En 2005, cuando las redes sociales aún estaban dando sus primeros pasos, prácticamente todos los congresistas y senadores estadounidenses tenían sus propias páginas web, que

se centraban con frecuencia en aquellos asuntos de índole local de aquellos Estados de los que procedían y, por tanto, donde se encontraban los electores que les habían llevado a ese puesto. En España, en esa misma fecha, tan sólo 4 de los 350 diputados tenían web propia.

¿Cuál ha sido la evolución desde entonces y hasta la actualidad? ¿Cómo se han incorporado los políticos españoles al mundo de internet y las redes sociales para lograr una mayor cercanía con los ciudadanos? Para responder a estas preguntas, se ha analizado la presencia de diputados y senadores en estas herramientas de comunicación 2.0 desde sus orígenes, tomando como base estudios precedentes, hasta julio de 2013, fecha en la que se ha cerrado nuestro análisis, con sucesivos cortes intermedios en mayo y septiembre de 2012. Los resultados son los siguientes:

Correo electrónico: aunque no es propiamente una aplicación 2.0, el e-mail fue una de las primeras herramientas que brindó internet para favorecer la interactividad y el diálogo entre políticos y ciudadanos. Y quizá por ello su uso con estos fines fue progresivamente en aumento. Diversos estudios han mostrado que si en 1999 sólo el 26,5% de los diputados hacían pública su dirección de correo, esta cifra aumentó al 60% en 2001, al 86% en 2004 y al 86,3% en 2008 (Dader, 2003; Dader y Campos, 2006; Campos, 2010). Sin embargo, resulta significativo que en 2012 el porcentaje bajara hasta el 68% y que se mantenga esta cifra en 2013. Este descenso ha ido en paralelo al aumento de diputados que han ido abriendo perfiles en redes sociales, principalmente Twitter y Facebook, lo que puede ser una muestra de que los políticos prefieren estas herramientas para el contacto con los ciudadanos. No obstante, en el Senado el 100% de los senadores hace pública su dirección de correo en la página web de la institución.

Blogs: como ha expuesto Gonzalo (2009), el primer blog parlamentario en España fue el de Rafael Estrella, diputado socialista por Granada, en el año 1996. Tras esta experiencia pionera, poco a poco otros diputados fueron abriendo blogs. Así, en 2007 eran ya 18 (Campos, 2007) y, en años sucesivos,

la cifra fue aumentando progresivamente (41 en 2008, 69 en 2009 y 87 en 2010). Sin embargo, desde 2010 se ha producido un estancamiento en las cifras, en una muestra quizás de cómo estos espacios han dejado paso también a perfiles en redes sociales. De hecho, en 2012 se contabilizaban 88 diputados con blog propio (el 25,14% del total), tan sólo uno más que en 2010, y en 2013 se ha vuelto de nuevo a los 87. En el caso del Senado, se ha experimentado una situación similar. El primer blog de esta cámara se abrió en 1999, de la mano de Isidro Martínez Oblanca, senador del Partido Popular por Asturias. En 2013 hay un total de 49 senadores con blog, dos más que en 2010.

LinkedIn: esta red, una de las más exitosas a nivel mundial y con un perfil profesional muy atractivo en términos de segmentación de mercado, no ha tenido sin embargo demasiado seguimiento por parte de los políticos en nuestro país. En las elecciones de 2008, sólo una diputada (Rosa Díez, de UPyD) tenía perfil. En 2013, la presencia en esta red, aunque ha aumentado, sigue siendo muy minoritaria (apenas un 13% de nuestros diputados y senadores). Y ello a pesar de que en Estados Unidos se ha comenzado a explotar en campañas electorales, como muestra la entrevista que el presidente Obama mantuvo con usuarios de esta red social en el marco de las presidenciales de 2012.

Facebook: en noviembre-diciembre de 2010, según un estudio realizado por Túñez y Sixto (2011), sólo el 25,14% de los diputados españoles tenía perfil en Facebook y, de ellos, sólo la mitad lo tenían abierto a cualquier usuario de la red. Además, únicamente el 14,77% de los que tenían perfil lo hacían público a través de su ficha personal en la web del Congreso. Dos años después, en 2012, estas cifras aumentaron significativamente: el número de diputados con cuenta en esta red ascendía ya a 154 (el 44% del total) y, en el Senado, a 112 (el 42%). Sin embargo, de 2012 a 2013 se aprecia un cierto estancamiento en esta red. En el Congreso, de hecho, hay un diputado menos (153) y tan sólo dos más en el Senado (114) con respecto al año anterior.

Tuenti: esta red, posicionada sobre todo entre el público juvenil, tampoco concita la atención de los políticos españoles. A nivel de partido, algunas formaciones han abierto perfiles corporativos en periodo electoral, aunque apenas se encuentran diputados y senadores presentes en esta red a nivel personal.

Twitter: en diciembre de 2010, sólo el 12,37% de los diputados españoles tenían Twitter (Túñez y Sixto, 2011). Sin duda, esta red es la que está experimentando mayor crecimiento entre los políticos españoles en los últimos años. Como ha recogido Medina (2011) para el caso del Congreso de los Diputados, en el año 2007 se abrió la primera cuenta de un parlamentario en esta red, en 2008 hubo 6 nuevas incorporaciones, 12 en 2009, 22 en 2010 y 50 hasta septiembre de 2011. En septiembre de 2012 casi el 53% de los diputados (185) y el 44% de los senadores (118) estaban ya en Twitter, unas cifras que han vuelto a aumentar en 2013, hasta alcanzar los 196 diputados (56%) y 132 senadores (49%) presentes en esta red social.

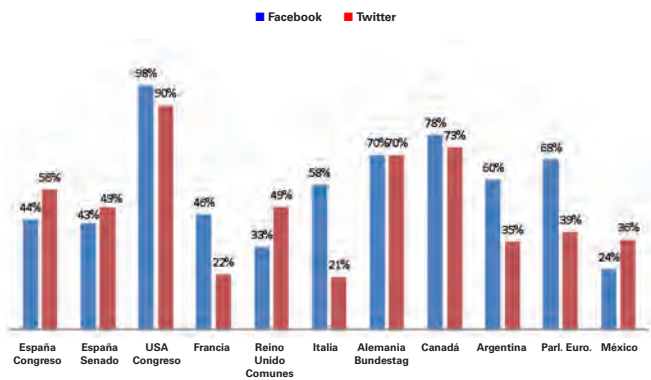
Google+: esta red ha sido, de momento, la última en llegar y, a pesar de sus buenos resultados iniciales, no ha conseguido todavía consolidarse entre los internautas y tampoco entre los políticos españoles.

Otras redes: el uso de otras redes, como Youtube, Flickr o Instagram, entre otras, está siendo más intensivo a nivel institucional (partidos, instituciones...) que a nivel individual.

En una rápida comparación con la realidad internacional, y aunque los datos analizados pertenecen a diferentes momentos en el tiempo, se puede decir que los políticos españoles están en la línea de otros países de nuestro entorno en el uso de redes sociales, como se aprecia en el gráfico nº 6. El caso más avanzado en este terreno es el de Estados Unidos, en el que, a inicios de 2012, el 98% de los congresistas americanos tenía perfil en Facebook y el 90% en Twitter, seguido muy de cerca por Canadá (78,2% y 73%, respectivamente).

GRÁFICO 6

Porcentaje de parlamentarios con presencia en redes en distintos países



Fuente: Elaboración propia a partir de las siguientes fuentes:

- España: datos recopilados a través de las web de Congreso y Senado (julio de 2013).
- Estados Unidos: Pereda (2012).
- Francia: Elus 2.0 (2011).
- Reino Unido: facilitados por la *House of Commons Information Office* (mayo 2012).
- Italia: Bentivegna (2012).
- Alemania: Saalfeld y Dobmeier (2012).
- Canadá: datos recogidos del portal PoliTwitter en marzo de 2012.
- Argentina: Fidel (2011).
- Parlamento Europeo: datos facilitados por la Dirección de Comunicación (mayo 2012).
- México: Datos del portal de Asesores en Comunicación Clave (2011).

Facebook es la red que tiene más seguimiento entre los políticos, salvo en países como México, España y Reino Unido, en los que Twitter ha sobrepasado ya a la red creada por Mark Zuckerberg. En cualquier caso, se está apreciando en los últimos años un crecimiento muy significativo de Twitter, que empieza a amenazar ya con auparse al primer puesto en la preferencia de los políticos a la hora de relacionarse con los ciudadanos.

En cuanto al uso de otras redes y herramientas, y a pesar de que los datos son dispersos, se puede citar el gran número de diputados franceses con blog (80%), aunque sólo el 10% de ellos pueden ser considerados como 2.0 realmente. Este dato contrasta con el registrado en Italia, donde sólo el 22% de los diputados tienen blog, aunque en este país hay un buen número de políticos en otras redes como LinkedIn y MySpace. Los miembros del Bundestag alemán son también especialmente activos en este terreno. De sus 622 diputados, el 70,6% usa al menos una de las dos redes principales (Facebook y Twitter), el 29,1% usa ambas y el 23,8% participa en tres redes o más. Sólo se han encontrado datos de seguimiento de Google+ en Canadá, con un exiguo impacto por el momento (sólo 5 de los 308 diputados están presentes en esta red en marzo de 2012).

4. El perfil del parlamentario español en redes sociales

Como se acaba de exponer, cada vez más políticos usan las redes sociales. Y una vez abordada la cuestión numérica o meramente cuantitativa, continuaremos este análisis profundizando en cómo es el perfil de estos políticos.

Algunos de los estudios internacionales antes citados aportan datos relevantes que ayudan a contextualizar la realidad española. Por ejemplo, en Italia las redes sociales son más usadas por los diputados de izquierda que por los de derecha, aunque en Alemania el criterio no es tanto el ideológico como el tamaño de los partidos, puesto que allí son los políticos de formaciones minoritarias quienes más usan estas herramientas en comparación con quienes pertenecen a partidos grandes. Parece que el sexo no es una característica claramente definitoria, aunque en Italia es ligeramente superior el porcentaje de mujeres (21% frente al 20,7% de los hombres). El criterio en el que hay más unanimidad en todos los países es el de la edad, puesto que se ha comprobado que cuanto más jóvenes son los diputados más usan las redes.

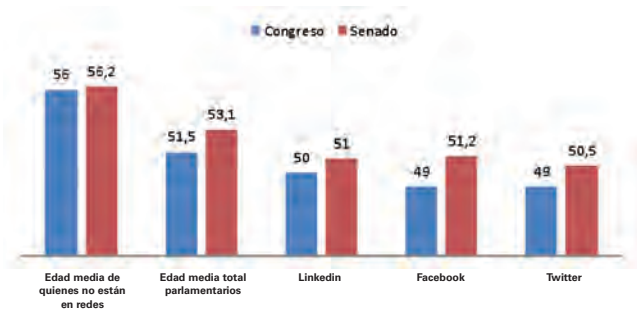
Esto último se observa también en el caso español, empezando por el hecho de que haya más diputados que senadores en las redes sociales, como se apuntó anteriormente, habida cuenta de que la edad media del Congreso es ligeramente inferior a la del Senado (51,5 frente a 53,1 años). Pero también dentro de cada una de las dos cámaras hay diferencias significativas entre los parlamentarios que tienen perfiles en redes sociales y quienes no están presentes en ellas, como puede verse en el gráfico núm. 7.

En el caso del Congreso, si la edad media de todos los diputados es de 51,5 años, la de los que utilizan LinkedIn baja hasta los 50 y en Facebook y Twitter desciende aún más, situándose en los 49 años. En el lado contrario, se aprecia que la media de edad de los diputados que no están presentes en ninguna red social asciende hasta los 56 años.

Lo mismo ocurre en el Senado y, además, con un patrón muy parecido. Así, si la media de edad de los senadores está en 53,1 años, ésta va bajando progresivamente (51,2 en Facebook, 51 en LinkedIn y 50,5 en Twitter), mientras que en los que no tienen perfil en redes se sitúa en los 56,2.

GRÁFICO 7

Edad media de diputados y senadores en función de su presencia en redes



Fuente: Elaboración propia.

Desglosando por tramos de edad, y haciendo referencia a las dos principales redes (Facebook y Twitter), las diferencias se hacen aún más evidentes, puesto que se comprueba (como se aprecia en la tabla núm. 1) que el mayor uso de estas herramientas de comunicación se registra entre los menores de 40 años, tanto en el Congreso como en el Senado.

TABLA 1

Porcentaje de diputados y senadores en redes sociales según tramos de edad

Edad	Congreso			Senado		
	Total diputados	Diputados con Twitter	Diputados con Facebook	Total senadores	Senadores con Twitter	Senadores con Facebook
Más de 60	71	27 (38%)	23 (32,39%)	63	19 (30,15%)	22 (34,9%)
50-60 años	140	70 (50%)	55 (39,28%)	104	51 (49,03%)	40 (38,46%)
40-50 años	94	62 (66%)	45 (47,87%)	65	39 (60%)	32 (49,23%)
30-40 años	42	34 (81%)	27 (64,28%)	25	19 (76%)	16 (64%)
Menos de 30	3	3 (100%)	3 (100%)	2	2 (100%)	2 (100%)

Fuente: Elaboración propia.

(*) La edad de diputados y senadores ha sido extraída de las fichas personales en las páginas web del Congreso y del Senado. En el primer caso, todos los diputados reflejan año de nacimiento. En el caso del Senado, sin embargo, se han contabilizado solo aquellos que hacen público este dato (264 de 266).

Sin embargo, de estos cruces por edad podría extraerse una última conclusión y es que, a pesar de que las redes son más usadas por los parlamentarios jóvenes, se aprecia que los más mayores no son completamente ajenos a este fenómeno, como podría pensarse a priori. Es muy destacable, por ejemplo, que en julio de 2013 entre los diputados que sobrepasan los 60 años el 38% esté ya presente en Twitter y el 32,39% en Facebook. Y lo mismo ocurre con el 30,15 y

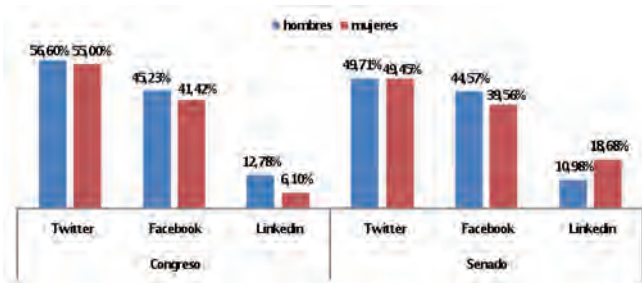
el 34,9%, respectivamente, de los senadores de esta edad. Estos datos concuerdan con las estadísticas generales de consumo de redes sociales entre la población española, que apuntan también a cómo los mayores de 60 años están incorporándose a estas nuevas herramientas en un porcentaje muy alto, incluso a mayor velocidad que en segmentos de edad más jóvenes.

En conclusión, se constata que, al igual que se ha observado en otros países, la edad es un factor que influye a la hora de trazar el perfil de los parlamentarios 2.0. También, en cierta medida, lo es el sexo de diputados y senadores, aunque en este caso se aprecian ciertas señales que podrían indicar un cambio de tendencia en muy pocos años.

Con los datos a julio de 2013, en casi todos los casos (salvo en LinkedIn en el Senado) el porcentaje de parlamentarios varones en redes sociales es ligeramente mayor, como se observa en el gráfico núm. 8. Sin embargo, anteriores cortes temporales que hemos venido realizando para este estudio mostraban en algún caso que las mujeres se llegaban a poner por delante. En concreto, en mayo de 2012, el porcentaje de diputadas mujeres en Twitter era del 51,90% frente al 51,14% entre los varones.

GRÁFICO 8

Porcentaje de hombres y mujeres que usan redes en Congreso y Senado



Fuente: Elaboración propia.

¿Existe alguna razón que justifique la mayor presencia masculina en las redes sociales? A la vista de estudios de marketing que se vienen realizando en distintos países del mundo en los últimos años, no debería haberla, puesto que vienen a subrayar que las mujeres usan más las redes sociales que los hombres. Es cierto que en estos estudios se incide en que los varones tienen más predisposición a «probar» las novedades tecnológicas en sus inicios y por eso suelen introducirse antes que las mujeres en estos avances, pero en muy poco tiempo ellas acaban sumándose también, e incluso, superándoles, tanto en presencia como en actividad. En nuestro país, por ejemplo, y siguiendo los datos aportados por las sucesivas oleadas del Estudio sobre Redes Sociales en Internet que elaboran IAB Spain y Elogia, si en 2010 la proporción de usuarios en redes era de un 52% de mujeres frente a un 49% de hombres, en 2011 la brecha se había ampliado, llegando a un 61% de mujeres frente al 39% de hombres.

Esto no está ocurriendo entre los políticos españoles. Podría pensarse que, debido a que el empleo de redes sociales entre los parlamentarios es algo relativamente reciente (aunque es verdad que cada vez menos), puede que estemos todavía bajo los efectos de ese empuje inicial mayor entre los varones al tiempo que se empiezan a ver ya datos de esa progresión de las mujeres. Progresión como la apuntada en el caso de Twitter entre los miembros del Congreso, donde ellas consiguieron ponerse por delante en mayo de 2012, aunque las variaciones sufridas en la composición de la Cámara (altas y bajas de diputados) desde esa fecha y hasta julio de 2013 han cambiado de nuevo el panorama a favor de los congresistas masculinos, lo que hace necesario esperar a próximos estudios para comprobar cómo se consolida esta tendencia con el tiempo. Pero en cualquier caso, y a la vista del periodo de tiempo ya transcurrido, podría concluirse que la incorporación de nuestras políticas a las redes sociales está siendo más lenta que la que se registra a nivel general.

Con respecto al partido político al que pertenecen, también se pueden encontrar diferencias que contribuyen a establecer el perfil de los parlamentarios 2.0. En este campo, se repiten

en España las pautas que se han encontrado en otros países. Tal como se apunta en las tablas núm. 2 y 3, los políticos de formaciones minoritarias están más presentes en redes sociales que los de partidos grandes, algo visible sobre todo en el Congreso aunque no tanto en el Senado. Y, en segundo lugar, es también apreciable que hay más parlamentarios de izquierda en las redes, algo perceptible en las dos cámaras por igual.

A este respecto son significativas las diferencias entre Partido Popular y PSOE. Si en número de escaños el PP aventaja ampliamente a los socialistas en la presente legislatura en el Congreso (185-110), estos últimos cuentan con más diputados en redes sociales, tanto en Twitter (81 PSOE, 68 PP) como en Facebook (63 PSOE, 55 PP). Llevado a términos porcentuales sobre el número de escaños que tiene cada partido, la brecha se abre aún más. Así, mientras el 73,63% y el 57,27% de los diputados socialistas están, respectivamente, en Twitter y Facebook, las cifras en el caso del PP bajan hasta el 36,75% y 29,72%.

TABLA 2
*Porcentaje de diputados en redes sociales
según el partido político*

<i>Partido</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Diputados en Twitter (% sobre el total de diputados del partido)</i>	<i>Diputados en Facebook (% sobre el total de diputados del partido)</i>
PP	185	68 (36,75%)	55 (29,72%)
PSOE	110	81 (73,63%)	63 (57,27%)
CiU	16	14 (87,5%)	9 (64,28%)
IU / ICV / CHA	11	10 (90,90%)	10 (90,90%)
Amaiur	7	5 (71,43%)	1 (14,28%)
PNV	5	3 (60%)	4 (80%)
UPyD	5	4 (80%)	3 (60%)
ERC	3	3 (100%)	3 (100%)
BNG	2	2 (100%)	1 (50%)
CC	2	2 (100%)	1 (50%)

<i>Partido</i>	<i>Número de diputados</i>	<i>Diputados en Twitter (% sobre el total de diputados del partido)</i>	<i>Diputados en Facebook (% sobre el total de diputados del partido)</i>
Compromis-Equo	1	1 (100%)	1 (100%)
FAC	1	1 (100%)	1 (100%)
GBAI	1	1 (100%)	1 (100%)
UPN	1	1 (100%)	0 (0%)

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Senado, se traslada también el mayor compromiso en redes sociales por parte de los senadores socialistas en comparación con los pertenecientes al grupo popular (60% frente a 40,74% en Twitter y 55,38% frente a 35,8% en Facebook). Sin embargo, en la cámara alta no es tan acusada la diferencia entre partidos grandes y pequeños, dándose el caso incluso de que los senadores del Grupo Mixto tienen una baja participación en redes sociales (un 45,45% en Twitter y un 36,36% en Facebook, unas cifras muy poco por encima de las registradas en el PP y muy por debajo de las del PSOE).

TABLA 3

*Porcentaje de senadores en redes sociales
según el partido político*

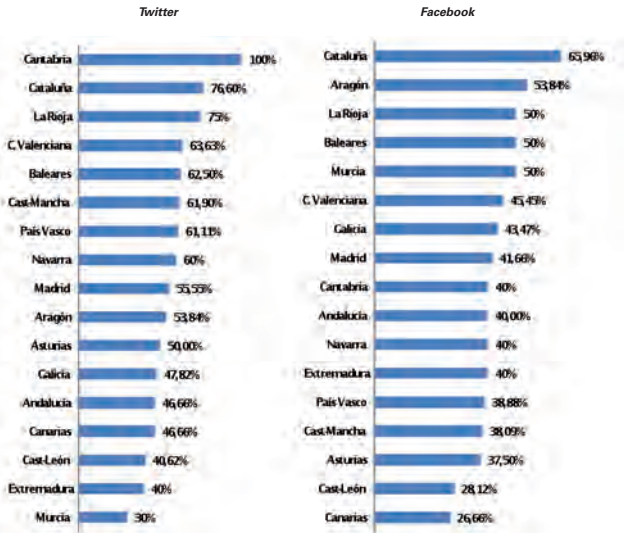
<i>Grupo</i>	<i>Número de senadores</i>	<i>Senadores en Twitter (% sobre el total de senadores del partido)</i>	<i>Senadores en Facebook (% sobre el total de senadores del partido)</i>
Grupo Popular	162	66 (40,74%)	58 (35,8%)
Grupo Socialista	65	39 (60%)	36 (55,38%)
Grupo CiU	13	12 (92,3%)	6 (46,15%)
Éntesa	10	9 (90%)	9 (90%)
Mixto	11	5 (45,45%)	4 (36,36%)
Grupo Vasco	5	1 (20%)	1 (20%)

Fuente: Elaboración propia.

El análisis de los datos permite establecer diferencias no sólo según el partido sino también en función de la Comunidad Autónoma de origen, aunque con patrones no demasiado claros. En el caso del Congreso (gráfico nº 9), cántabros, catalanes y riojanos ocupan los tres primeros lugares en Twitter, mientras que estas posiciones son en Facebook para Cataluña, Aragón y La Rioja, respectivamente.

GRÁFICO 9

Porcentaje de diputados del Congreso presentes en redes sociales por Comunidad Autónoma de procedencia

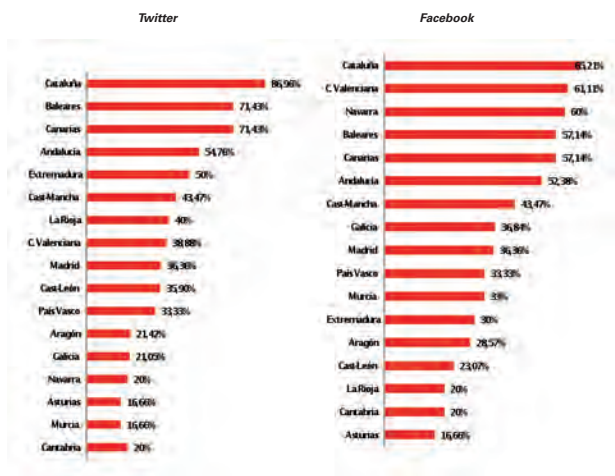


Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Senado (gráfico núm. 10), destaca también la buena posición que ocupan los catalanes, en este caso primeros tanto en uso de Twitter como de Facebook.

GRÁFICO 10:

Porcentaje de senadores presentes en redes sociales por Comunidad Autónoma de procedencia



Fuente: Elaboración propia.

5. El uso de las redes sociales por parte de los parlamentarios españoles

En 2011, la agencia *IntelligenceCompass* presentó el *Informe sobre Política y Redes Sociales* en el que, en base a una encuesta realizada a distintos políticos españoles, se comprobaba que el 94% de ellos valoraban con un sobresaliente la utilidad de estas redes y el 78% consideraba que eran un medio excelente para llegar a la ciudadanía (Túñez y Sixto, 2011).

A la vista de estos resultados podría concluirse que la clase política española está altamente concienciada de la importancia de las herramientas 2.0 para mejorar la comunicación con la opinión pública. Sin embargo, ¿es esto real? ¿Llevan los

políticos a la práctica lo que manifiestan en esta encuesta y utilizan efectivamente las redes para facilitar esa interacción con los ciudadanos? Porque, como apuntan Rodríguez Andrés y Ureña (2011) sobre el uso de Twitter en la política, muchas veces los políticos entran en las redes sociales simplemente para dar una imagen de modernidad o con fines únicamente electoralistas, pero sin tener un verdadero compromiso con ellas y con lo que pueden aportar.

Estudios empíricos realizados hasta el momento parecen sembrar algunas dudas sobre esta cuestión. Las diferentes investigaciones efectuadas sobre el uso del correo electrónico han venido demostrando, por ejemplo, que a pesar de que cada vez más diputados ponen a disposición de los ciudadanos sus cuentas de e-mail, el número de los que responden a los correos que se les envían no aumenta en la misma medida. Así, el número de mensajes contestados pasó del 6,6% en 1999 al 23,1% en 2001 para luego bajar de nuevo a un 20,6% en 2004 y remontar ligeramente hasta el 27,8% en 2008. Por tanto, y a la vista de estos estudios, una cosa es mostrarse como más accesible a los ciudadanos y a fomentar el debate y la comunicación con ellos y otra bien distinta es que esas potencialidades se acaben usando realmente (Dader, 2003; Dader y Campos, 2006; Campos, 2010).

Túñez y Sixto comprobaron igualmente en 2010 que sólo el 7% de los diputados tenían en ese momento un nivel de compromiso aceptable con la política 2.0 y concluían que «los datos de presencia y uso de las redes sociales por parte de los diputados no permiten afirmar que se estén usando desde una posición de ciberactivismo ya que no hay indicios suficientes de que se trate de un uso estratégico planificado» (2011: 23).

En esas mismas fechas, otro análisis de la actividad en Facebook de los diputados del Parlamento de Galicia mostraba también que apenas la tercera parte de ellos actualizaban diariamente su perfil. El resto, lo utilizaban de forma testimonial (Rúas Araújo y Dapena González, 2011).

A nivel internacional, y en base a los estudios apuntados anteriormente, también se deja entrever que a pesar de que

los políticos están cada vez más presentes en las redes, su compromiso e implicación en las mismas no es siempre igual de intensivo. En Italia, por ejemplo, la gran mayoría apenas responde e interactúa (sólo el 23% lo hace) y el uso preferente que se da a las redes es para informar de sus actividades a modo de propaganda, una realidad observada también en otros países como Alemania o México. En este último, se ha comprobado que los diputados intensifican su actividad digital en periodos electorales y la disminuyen en fases intermedias, no habiendo comunicación efectiva con los ciudadanos. En el lado opuesto se sitúa, una vez más, Estados Unidos, donde los congresistas y senadores hacen un uso bastante continuado de las redes sociales para interactuar con los electores.

El caso español, por tanto, podría decirse que no es una excepción a nivel internacional. Pero ¿se han producido cambios en los últimos años con respecto a estos estudios precedentes? ¿Han aumentado los políticos españoles su compromiso con las redes sociales y con la comunicación con los ciudadanos a través de esta vía, cada vez más usada por otro lado por esos mismos ciudadanos?

Para dar respuesta a estas preguntas, se ha procedido a analizar el uso que diputados y senadores hacen de la red social que a día de hoy tiene más presencia en el ámbito de la política en España: Twitter.

Así como para el estudio cuantitativo y sociológico de la primera parte de este trabajo se han extraído datos hasta julio de 2013, para este estudio cualitativo hemos recabado información durante 9 meses de actividad en el Congreso de los Diputados (del 24 de noviembre de 2011 al 2 de septiembre de 2012) y durante 6 meses en el Senado (del 20 de febrero de 2012 al 2 de septiembre de 2012), analizando cuestiones como las siguientes:

1. Tweets: número de tweets o mensajes emitidos por la cuenta Twitter de cada político.
2. Replies o respuestas: número de tweets que escriben los parlamentarios como respuesta a otros usuarios que les han mencionado.

3. Retuits (RT's): número de tweets de terceros que han sido reenviados por la cuenta Twitter en cuestión.
4. Replies internos: número de replies o respuestas a otras cuentas de usuarios del mismo partido político.
5. RT's internos: número de RT's de tweets pertenecientes a otras cuentas de usuarios del mismo partido (tanto este criterio como el anterior permiten medir el nivel de endogamia que pueda existir a la hora de contestar o difundir mensajes de terceros).
6. Plataformas: tipos de dispositivos desde donde se han emitido los tweets (página web de Twitter, dispositivos móviles o plataformas de gestión tipo TweetDeck o Hootsuite).

Teniendo en cuenta la evolución de estos parámetros en el periodo de tiempo establecido, el estudio que se plantea a continuación se centrará en dos cuestiones fundamentales. Por un lado, la actividad, entendida como el número de mensajes que escriben los políticos. Y, en segundo lugar, el grado de interacción o interactividad, es decir, cómo conversan los parlamentarios con los ciudadanos y responden a los comentarios, preguntas o menciones que se les formulan a través de esta red social. El primer criterio es, por tanto, más unidireccional, puesto que mide la intensidad con la que los políticos lanzan mensajes a quienes les siguen, mientras que el segundo viene a primar más la bidireccionalidad y el diálogo que se mantenga entre políticos y ciudadanos. El análisis partirá de una descripción general de estas cuestiones para, a continuación, trazar conclusiones en función de una serie de criterios de segmentación, como edad, sexo o partido político.

5.1. Datos generales

En términos globales, y tal como se puede apreciar en la tabla núm. 4, hay una mayor actividad en el Congreso en cuanto a número de mensajes o tweets que se escriben, con una

media de 23,20 emitidos por semana y por diputado, mientras que en el Senado la actividad se reduce a 11,67 por semana y senador, casi la mitad que en la cámara baja.

En el Congreso se contestan también más tweets en términos globales pero en el Senado se difunden más tweets escritos por terceros (retuits). Por último, y en cuanto al nivel de endogamia (medida en el número de replies y retuits internos), el índice es más elevado en el Congreso, aspecto que ya reflejó de forma muy gráfica Carlos Guadian en su blog (Guadian, 2011).

TABLA 4

Datos generales actividad Twitter Congreso y Senado

<i>Parlamento</i>	<i>Núm. Políticos</i>	<i>Políticos en Twitter</i>	<i>Tweets/Semana/Político</i>	<i>Replies</i>	<i>RT's</i>	<i>Replies Internos</i>	<i>RT's Internos</i>
Congreso	350	185 (52,85%)	23,20	29,68%	26,11%	43,33%	64,44%
Senado	266	118 (44,36%)	11,67	25,17%	34,18%	40,13%	59,14%
TOTAL	616	303	17,43	27,42%	30,14%	41,73%	61,79%

Fuente: Elaboración propia.

Pero tan importante como analizar el volumen de actividad y su carácter endogámico lo es el observar el nivel de respuesta o interacción de los políticos con quienes les mencionan y escriben, porque eso permite conocer su compromiso real con la comunicación 2.0 y el diálogo abierto con los ciudadanos. Para ello se ha relacionado el nivel de actividad del político en cuestión (número de tweets y replies emitidos) con el número de menciones recibidas por cada uno de ellos. Así, en la tabla nº 5 podemos ver cuántos replies efectúa cada político en relación al número de menciones recibidas.

En términos generales, lo que se observa es un nivel bajo de respuesta en ambas cámaras. Así, en el Senado emiten un reple o respuesta por cada 16 menciones recibidas (6,2%), mientras que en el Congreso los datos son aún más bajos, puesto que es 1 de cada 43 (2,3%).

TABLA 5
*Datos generales nivel de interacción Twitter
 Congreso y Senado*

<i>Parlamento</i>	<i>Políticos en Twitter</i>	<i>Tweets</i>	<i>Tweets/Semana x Político</i>	<i>Replies</i>	<i>Replies Internos</i>	<i>Menciones</i>	<i>Replies/Menciones</i>
Congreso	185	167.421	23,20	49.690	43,33%	2.155.620	1/43
Senado	118	37.171	11,67	9.356	40,13%	145.793	1/16
TOTAL	303	204.592	17,43	59.046	41,73%	2.301.413	1/29

Fuente: Elaboración propia.

¿Significa esto que los diputados tienen menos compromiso con la interacción con los ciudadanos que los senadores? Podría ser, pero a este respecto hay que tener en cuenta un aspecto muy importante que, aunque no aparezca reflejado en los datos de este estudio, puede estar detrás de estas cifras y, en cierta medida, introducir un cierto efecto distorsionador. Y es que el nivel de interacción disminuye considerablemente en aquellos políticos con un muy elevado número de menciones recibidas, debido principalmente a su protagonismo y presencia mediática y su alto nivel de conocimiento por parte de la opinión pública. Esto ocurre por ejemplo con líderes como Mariano Rajoy, Alfredo Pérez Rubalcaba, Gaspar Llamazares y otros con un perfil similar, que reciben miles de menciones diariamente que, como puede comprenderse, no pueden ser respondidas en su totalidad. Y es en esta variable donde se puede encontrar una explicación al desfase de este baremo entre Congreso y Senado ya que, sin duda, en la cámara baja existen más políticos con este tipo de características que en la cámara alta.

En cuanto a la evolución mensual del nivel de actividad (tweets emitidos), se aprecia que no hay una tendencia definida ya que se producen muchas variaciones dependiendo de la semana (gráficos núm. 11 y 12).

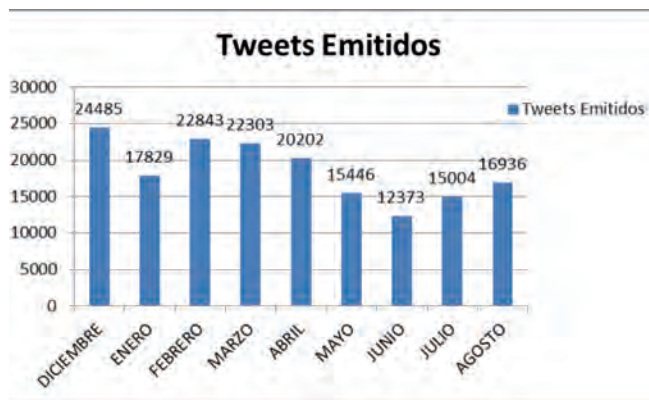
En líneas generales, y si se comparan estos datos con las agendas de plenos, ponencias o comisiones tanto del Con-

greso como del Senado, veremos que la actividad en Twitter es directamente proporcional a la actividad en ambas cámaras durante cada semana.

Este indicativo deja entrever que, a día de hoy, el político asocia el uso de esta red social casi exclusivamente a su trabajo en el Congreso y Senado, aumentando considerablemente el número de mensajes los días en los que hay sesiones plenarias.

GRÁFICO 11

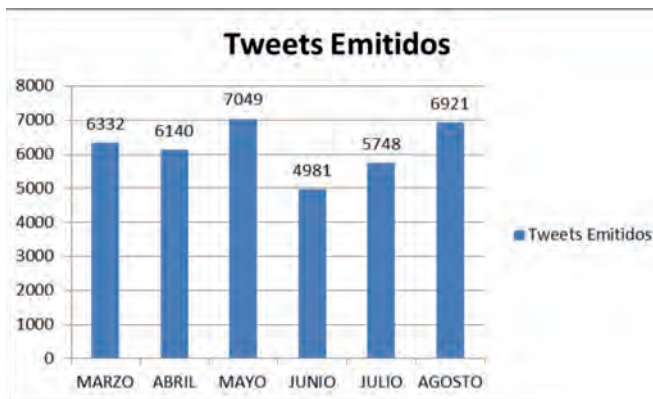
Evolución mensual de número de tweets emitidos por los diputados del Congreso (del 24 de noviembre de 2011 al 2 de septiembre de 2012)



Fuente: Elaboración propia.

GRÁFICO 12

Evolución mensual del número de tweets emitidos por los senadores (del 20 de febrero de 2012 al 2 de septiembre de 2012)



Fuente: Elaboración propia.

5.2. Segmentación por edad de los parlamentarios

A la hora de trazar el perfil de los políticos presentes en redes se ha aludido a que la proporción es mayor entre los más jóvenes. Y al analizar ahora la actividad de los diputados del Congreso en relación a diferentes franjas de edad, podemos ver (tabla núm. 6) cómo los diputados menores de 30 años son también los que más mensajes difunden (con una media de 3.601 por diputado durante los 9 meses analizados), aunque este dato puede resultar estadísticamente menos significativo por cuanto la muestra es muy exigua, ya que sólo hay 3 diputados de esta edad en Twitter. En el resto de grupos, son los que están entre los 50 y los 60 años los que tienen una actividad más intensa, obteniendo una media de 1.162 tweets por diputado durante los 9 meses, lo que supone 29,79 mensajes por semana.

TABLA 6

Actividad e Interacción en Twitter de diputados según tramos de edad

<i>Edad</i>	<i>Núm. Diput.</i>	<i>Tweets</i>	<i>Media Tweets/ Diputado</i>	<i>Replies</i>	<i>RT's</i>	<i>Replies Internos</i>	<i>RT's Internos</i>	<i>Menciones</i>	<i>Replies/ Menciones</i>
Más de 60	21 (11,35%)	14.573 (8,72%)	693,95	4.233 (29,05%)	21,46%	49,08%	49,08%	145.422 (14,85%)	1/34
50-60	61 (33%)	70.911 (42,45%)	1.162,47	23.457 (33,08%)	17,38%	42,24%	57,85%	1.264.537 (49,85%)	1/54
40-50	62 (33,5%)	47.138 (28,22%)	760,29	11.101 (23,55%)	28,71%	47,33%	73,92%	415.054 (20,46%)	1/37
30-40	38 (20,5%)	23.617 (14,14%)	621,15	7.139 (30,23%)	27,60%	46,35%	71,35%	101.293 (7,66%)	1/14
Menos de 30	3 (1,62%)	10.804 (6,47%)	3.601,33	3.512 (32,51%)	35,40%	31,66%	70%	184.962 (7,18%)	1/53
TOTAL	185	167.043	809,46	49.578 (29,68%)	26,11%	43,33%	64,44%	2.111.068	1/38

Fuente: Elaboración propia.

También se aprecia cómo los niveles medios de «comunicación interna» (endogamia) se mueven entre el 43,33% del total de replies entre sus propios compañeros de partido y el 64,44% de RT's internos. Destacar en este aspecto el alto nivel de comunicación interna entre los diputados de 40 a 50 años: 47,33% de replies internos y 73,92 de RT's internos.

En cuanto al nivel de interacción en los diputados del Congreso según su franja de edad, la media está en 1 replie o respuesta por cada 38 menciones recibidas, siendo la franja que menos interactúa la de 50-60 años, donde contestan a 1 de cada 54 menciones. Por el contrario, quienes más interactúan son los diputados de entre 30 y 40 años, con 1 replie por cada 14 menciones recibidas.

De estos datos se puede extraer ya una conclusión muy relevante: el ser más activo en Twitter en cuanto al número de mensajes que se escriben no necesariamente está relacionado con ser más interactivo. De hecho se observa en este caso

cómo la franja de edad con menos media de tweets emitidos (30-40 años) es la que más responde (1/14).

En el caso del Senado, los datos varían, como puede apreciarse en la tabla núm. 7. Los senadores menores de 30 son también los más activos (aunque vuelve a haber aquí una muestra muy exigua, de sólo 3 personas), pero a diferencia del Congreso, seguidos de los que están entre los 30 y los 40 años, con una media de tweets de 374,5 en 6 meses (13,87 tweets por semana). Y al igual que en el Congreso, los senadores que menos interactúan son los de más edad (mayores de 60) mientras que los que más lo hacen son los que se encuentran en la franja de entre 30 y 40 años.

TABLA 7

Actividad e Interacción en Twitter de senadores según tramos de edad

<i>Edad</i>	<i>Núm. Senad.</i>	<i>Tweets</i>	<i>Media Tweets/Senador</i>	<i>Replies</i>	<i>RT's</i>	<i>Replies Internos</i>	<i>RT's Internos</i>	<i>Menciones</i>	<i>Replies/Menciones</i>
Más de 60	12 (10,34%)	2.368 (6,81%)	197,33	501 (21,18%)	14,57%	38,75%	52,50%	32.603 (23,33%)	1/65
50-60	51 (43,96%)	17.312 (49,81%)	339,45	3.255 (18,80%)	31,84%	46,11%	63,88%	58.186 (41,68%)	1/18
40-50	28 (24,14%)	5.679 (16,34%)	202,82	1.348 (23,73%)	30,44%	42,77%	43,33%	30.801 (22,04%)	1/23
30-40	22 (18,97%)	8.239 (23,71%)	374,50	1.736 (21,07%)	39,45%	44,00%	74,50%	12.330 (8,82%)	1/7
Menos de 30	3 (2,59%)	1.159 (3,33%)	386,33	434 (37,41%)	31,11%	60,00%	90,00%	5.825 (4,17%)	1/13
TOTAL	116	34.757	300,09	7.274 (24,44%)	29,48%	46,33%	64,84%	139.745	1/25

Fuente: Elaboración propia.

(*) En el Senado, como se apuntó anteriormente, no todos los senadores dan la información de su año de nacimiento, por lo que se han considerado aquí los datos de quienes sí dan esta información (116 de los 118 que tienen Twitter).

5.3. Segmentación por sexo de los parlamentarios

Acabamos de ver cómo la edad es un factor que marca diferencias significativas en cuanto a la actividad de diputados y senadores en Twitter. ¿Ocurre lo mismo con el sexo?

De los datos analizados se aprecia, tal como puede verse en la tabla n° 8, que en el caso del Congreso los diputados son bastante más activos al escribir mensajes que las diputadas (1.065 tweets por diputado por los 648 de las diputadas), pero que ellas son más endogámicas y, sobre todo, que interactúan más, lo cual vuelve a demostrar (al igual que en la segmentación por edades) que no por ser más activo se entabla más diálogo con los ciudadanos.

TABLA 8

Actividad e Interacción en Twitter de diputados del Congreso según sexo

Sexo	Núm. Diputados	Tweets	Media Tweets/ Diputado	Replies	RT's	Replies Internos	RT's Internos	Menciones	Replies/ Menciones
Hombre	114 (61,62%)	121.434 (72,53%)	1.065,21	37.317 (30,73%)	21,81%	41,88%	60,34%	1.819.428 (84,40%)	1/49
Mujer	71 (38,38%)	45.987 (27,47%)	647,70	12.177 (26,48%)	27,32%	49,18%	73,57%	336.192 (15,60%)	1/28
TOTAL	185	167.421	856,45	49.494 (28,60%)	24,56%	45,53%	66,95%	2.155.620	1/38

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al Senado (tabla núm. 9), se repiten nuevamente los patrones: mayor actividad por parte de los hombres aunque más comunicación interna entre las mujeres y diferencia muy acusada en los niveles de interacción a favor de las senadoras, que contestan 1 de cada 14 menciones recibidas por 1 de cada 20 que se registra entre los varones.

TABLA 9

Actividad e Interacción en Twitter de senadores según sexo

Sexo	Núm. Senadores	Tweets	Media Tweets/ Senador	Replies	RT's	Replies Internos	RT's Internos	Menciones	Replies/ Menciones
Hombre	79 (66,95%)	28.287 (76,10%)	358,06	5.980 (21,17%)	30,80%	43,17%	60,17%	117.866 (81,08%)	1/20
Mujer	39 (33,05%)	8.884 (23,90%)	227,79	1.897 (21,35%)	34,48%	49,00%	66,67%	27.507 (18,92%)	1/14
TOTAL	118	37.171	315,01	7.877 (21,26%)	32,64%	46,08%	63,42%	145.373	1/17

Fuente: Elaboración propia.

5.4. Segmentación por partido político de pertenencia

Una de las segmentaciones que aporta datos más relevantes es la que tiene en cuenta la actividad e interacción de los parlamentarios en función del partido político al que pertenecen.

En el caso del Congreso (tabla núm. 10), y teniendo en cuenta a las dos formaciones mayoritarias, PP y PSOE, el segundo dobla al primero en nivel de actividad: la media de tweets de los diputados del PSOE es de 912,65 por los 421,50 del PP, mientras que los niveles de comunicación interna (replies y RT's internos) son muy similares en estos dos partidos con respecto a la media general.

Sin embargo, y confirmando algo que se apuntó anteriormente, los partidos que generan más actividad son los más pequeños, con los ejemplos relevantes de UPyD e Izquierda Unida, aunque en buena medida esta mayor actividad descansa sobre un elevado índice de comunicación interna (sobre todo en el caso de UPyD).

En cuanto al nivel de interacción, resalta el muy bajo índice de respuesta que dan los diputados del PP a las menciones

o interrogantes que se les plantean (1/113 frente a la media de 1/40). Quizá este dato, como se apuntó anteriormente, está influido por el elevado número de menciones recibidas, claramente determinado por la cuenta Twitter del presidente del gobierno Mariano Rajoy.

Por el contrario, el PSOE mantiene un nivel de interacción muy elevado (1/21) aunque no es el partido con mejor baremo. Este puesto lo ocupan los diputados de Convergencia i Unió (CiU), con una proporción de 1/13 aunque con un nivel de actividad muy por debajo de la media (503,36 tweets por diputado cuando la media general es de 1.038,48). Teniendo en cuenta esta última variable, el PSOE mantiene unos ratios superiores ya que su media de tweets es de 912,65, cercana a la media general.

UPyD mantiene un aceptable nivel de interacción (1/28) aunque quizás desvirtuado por su elevado índice de comunicación interna. Por último, IU desciende mucho en el grado de respuesta (1/50) a pesar de su elevada actividad.

TABLA 10

Actividad e Interacción en Twitter de diputados según el partido político

Partido	Núm. Diput.	Diputados en Twitter	Tweets	Media Tweets/ Diputado	Replies	RT's	Replies Internos	RT's Internos	Menciones	Replies/ Menciones
PP	185	64 (34,59%)	26.976	421,50	7.928 (29,39%)	24,36%	38,59%	62,18%	895.840 (41,74%)	1/113
PSOE	110	75 (68,18%)	68.449	912,65	20.624 (30,13%)	24,01%	46,53%	62,82%	430.692 (20,07%)	1/21
CiU	16	14 (87,5%)	7.047	503,36	1.998 (28,35%)	22,48%	53,00%	75,00%	26.582 (1,24%)	1/13
IU/ICV/CHA (GIP)	11	10 (90,90%)	38.498	3.849,8	10.545 (27,39%)	30,67%	44,10%	79,00%	532.785 (24,83%)	1/50
Amaiur	7	5 (71,43%)	1.086	217,2	204 (18,79%)	5,99%	45,00%	40,00%	4.074 (0,19%)	1/20
PNV	5	3 (60%)	277	92,33	39 (14,09%)	13,05%	20,00%	67,50%	1.218 (0,06%)	1/31

Partido	Núm. Diput.	Diputados en Twitter	Tweets	Media Tweets/ Diputado	Replies	RT's	Replies Internos	RT's Internos	Menciones	Replies/Menciones
UPyD	5	4 (80%)	19.244	4.811	7.143 (37,12%)	23,43%	56,75%	81,25%	199.229 (9,28%)	1/28
ERC	3	3 (100%)	2.789	929,70	785 (28,14%)	24,82%	55,00%	65,00%	31.704 (1,48%)	1/40
BNG	2	2 (100%)	226	113	4 (2,00%)	2,43%	90,00%	100%	2.725 (0,13%)	1/681
CC	2	2 (100%)	1.725	862,5	295 (17,12%)	20,56%	15,00%	50,00%	7.720 (0,36%)	1/26
Compro. Equo	1	1 (100%)	660	660	100 (15,19%)	43,84%	60,00%	70,00%	11.037 (0,51%)	1/110
FAC	1	1 (100%)	0	0	0	0	0	0	90 (0,004%)	0/90
GBAI	1	1 (100%)	140	140	75 (53,65%)	9,83%	45,00%	60,00%	2.300 (0,11%)	1/31
UPN	1	0 (0%)	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	350	185	167.421	1.038,48	49.690 (29,68%)	26,11%	43,33%	64,44%	2.145.996	1/40

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la actividad generada en el Senado, mostrada en la tabla núm. 11, se ha de hacer una consideración previa. En este caso, y siguiendo la estructura organizativa interna de esta institución, la segmentación se ha realizado por grupos parlamentarios y no por partidos políticos, motivo por el cual se da una diferencia en comparación con el Congreso. El Grupo Socialista no incluye los senadores pertenecientes al PSC, que se integran en otro grupo parlamentario, llamado Entesa, en el que figuran también los senadores de ICV (que en el Congreso están incluidos en Izquierda Unida).

Al igual que en la cámara baja, el PP mantiene unos niveles bajos de actividad en comparación con el PSOE (304,65 tweets frente a 410,58), aunque la diferencia no es tan acusada como la que se registra en el Congreso. Los otros grupos parlamentarios están por debajo de la media, exceptuando el caso del Grupo Vasco, representado en Twitter únicamente

por el senador Iñaki Anasagasti, que es uno de los más activos en esta red.

Los niveles de interacción en el Senado son más altos que en el Congreso (sin duda ayudado por el menor índice de menciones recibidas), a excepción del PP, que repite las pautas anteriores de baja actividad e interacción.

TABLA 11

Actividad e Interacción en Twitter de senadores según el grupo político al que pertenecen

Grupo	Núm. Senad.	Senad. en Twitter	Tweets	Media Tweets/Senador	Replies	RT's	Replies Internos	RT's Internos	Menciones	Replies / Menciones
Grupo Popular	162	57 (35,18%)	17.365	304,65	2.877 (16,87%)	35,05%	43,68%	59,21%	88.979	1/31
Grupo Social.	65	36 (55,38%)	14.781	410,58	3.939 (26,65%)	25,82%	49,12%	67,65%	29.564	1/7
Grupo CIU	13	11 (84,61%)	1.108	100,73	155 (13,95%)	34,57%	45,00%	70,00%	1.075	1/7
Entesa	10	9 (90%)	1.671	185,67	315 (18,85%)	39,37%	48,00%	58,00%	2.965	1/9
Mixto	11	4 (36,36%)	330	82,50	49 (15,00%)	54,93%	20,00%	80,00%	1.044	1/21
Grupo Vasco	5	1 (20%)	1.916	1.916	1.143 (59,65%)	15,36%	35,00%	20,00%	21.746	1/19
TOTAL	266	118	37.171	216,83	9.356 (25,17%)	34,18%	40,13%	59,14%	145.373	1/16

Fuente: Elaboración propia.

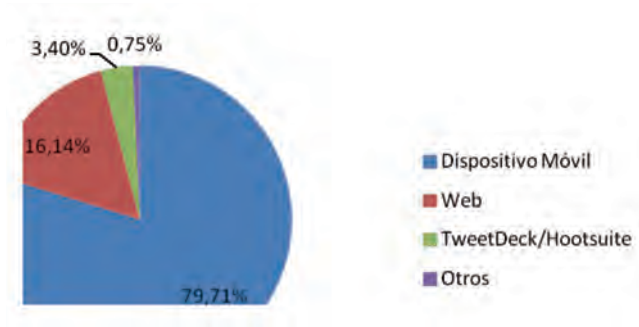
5.5. Plataformas desde las que se hace uso de las redes

La última variable que se tendrá en cuenta para analizar el uso que los parlamentarios hacen de Twitter tiene que ver con la plataforma que emplean para conectarse a esta red social. Y a este respecto, como puede verse en el gráfico núm. 13, existe una clara mayoría de los smartphones, lo que

da a entender que la mayor parte de dicha interacción se hace «en movilidad», es decir, fuera de entornos como despachos, oficinas, etc... En definitiva, podría concluirse que se tuitea mucho desde los hemiciclos y poco desde los «hogares».

GRÁFICO 13

Reparto tipos de dispositivos de acceso a Twitter en Congreso y Senado



Fuente: Elaboración propia.

6. Conclusiones

El análisis efectuado en el presente capítulo sobre la presencia y actividad de los diputados y senadores españoles en las redes sociales permite arrojar las siguientes conclusiones:

- Nuestros parlamentarios se van incorporando progresivamente al uso de estas redes, tal como está ocurriendo en otros países de nuestro entorno. Twitter es la que cuenta en la actualidad con mayor seguimiento, habiendo desbancado a Facebook, y el uso de otras redes como LinkedIn, Tuenti o Google+ es aún meramente testimonial.

- El incremento del número de perfiles que se abren en redes sociales parece estar muy relacionado con el descenso o estancamiento que se está registrando en el uso de otras herramientas como el correo electrónico o los blogs. Los políticos parece que van decantándose por la comunicación 2.0 en su relación con los ciudadanos.
- La media de edad de los parlamentarios presentes en redes sociales es sensiblemente inferior a la de quienes no están en ellas, registrándose la mayor presencia porcentual entre los menores de 40 años. Sin embargo, es significativo que los más mayores no son completamente ajenos a este fenómeno, registrándose porcentajes de presencia cercanos al 35% entre quienes sobrepasan los 60 años.
- Por sexos, hay mayor porcentaje de diputados y senadores varones en redes sociales, aunque la brecha con las mujeres tiende a hacerse cada vez más estrecha. En cualquier caso, la incorporación de las políticas mujeres a las redes está siendo más lenta que la que se registra entre la población general, en donde ellas superan ampliamente a los varones desde hace ya unos cuantos años.
- Por adscripción partidista e ideológica, y al igual que se observa en otros países, es mayor la presencia entre los partidos minoritarios y las formaciones de izquierda. Por Comunidades Autónomas, los diputados y senadores catalanes son los más asiduos en redes sociales.
- En cuanto al uso que se hace concretamente de Twitter como red social de referencia entre los políticos españoles, en términos generales se aprecia que los patrones de uso de esta red son muy similares en las dos cámaras, siempre teniendo en cuenta la existencia a día de hoy de una mayor actividad en el Congreso.
- Los diputados escriben una media de 23,20 tweets por semana, mientras que en el Senado es de 11,67. Sin embargo, los senadores tienen una mayor tasa de interacción con los ciudadanos, por cuanto responden a una

de cada 16 menciones que reciben (el 6,25%), mientras que en el Congreso es de una de cada 43 (el 2,32%). En términos generales, se puede decir que en ambas cámaras el nivel de respuesta es aún bastante bajo.

- Los políticos más activos en Twitter en cuanto a número de tweets que escriben son los menores de 30 años seguidos de los que están entre 50 y 60. Los de menor edad son también quienes tienen un mayor índice de interacción y relación con quienes les interpelean.
- Los hombres son más activos escribiendo tweets, aunque las mujeres interactúan y responden más, mostrando así un mayor compromiso con el diálogo y la escucha activa que se promueve desde las redes sociales. En este sentido, se puede decir que los hombres emplean Twitter con un sentido más propagandístico para lanzar de forma unidireccional sus mensajes y las mujeres buscando más la participación y el debate.
- Hay unos índices bastante elevados de comunicación interna, factor que provoca la endogamia en la comunicación política a través de Twitter al relacionarse preferentemente con personas de su mismo partido. Aunque sobre esta cuestión se constata que cuanto mayor uso se hace de Twitter hay una disminución de dicha endogamia, por lo que será interesante ver la evolución al respecto en próximos estudios.
- Se registran muchas diferencias de uso entre los diferentes partidos políticos, por lo que se deduce que a día de hoy no existen unas pautas comunes en cuanto a la explotación de esta red social. Se trasladan aquí casi de forma milimétrica los datos de presencia en redes apuntados anteriormente. Si los parlamentarios de izquierda y de formaciones minoritarias son los que están más presentes en ellas, también son quienes más tweets escriben y más interactúan con los ciudadanos. En cierta medida, y sobre todo en el caso de los partidos pequeños, este hecho viene derivado de su necesidad de explotar al máximo todas las herramientas que tengan a su alcance para lanzar su mensaje de forma

gratuita, habida cuenta de la menor disponibilidad de fondos que tienen para contratar otros canales de comunicación sensiblemente más caros, algo que se pone en evidencia sobre todo durante las campañas electorales.

- La evolución en la actividad generada no es uniforme, estando muy relacionada con la propia actividad semanal en cada cámara, aumentando mucho en los días en los que hay sesiones plenarias. Esto indica que los parlamentarios, en su mayoría, asocian Twitter con su labor política y no con el resto de su vida cotidiana. La plataforma mayoritaria a la hora de conectarse y usar Twitter son los smartphones, lo cual está muy relacionado con lo anterior.
- Teniendo en cuenta los niveles de interacción, el político a día de hoy hace un uso parcial de Twitter, sin llegar a explotar otras características de tipo organizativas, sondeos de opinión, enlaces a otras plataformas web 2.0, etc., lo que da muestra del amplio margen de mejora que existe aún en nuestro país en cuanto a la utilización plena de estas herramientas.

En definitiva, resulta interesante comprobar cómo los patrones de actividad resultantes de este estudio vienen a coincidir en muchos aspectos con análisis precedentes realizados en otros países y también con aquellos que han investigado en España el uso de otras herramientas de comunicación a través de la Red como, por ejemplo, el correo electrónico. Campos describía en 2010 que, por grupos políticos, los diputados de izquierda respondían más e-mails que los conservadores, que los parlamentarios de segunda línea interactuaban más que los líderes, que los diputados jóvenes respondían más que los mayores y las mujeres más que los hombres, conclusiones que como hemos visto se ven también trasladadas al uso de las redes sociales.

7. Bibliografía

- BENTIVEGNA, Sara (2012), *Parlamento 2.0: strategie di comunicazione politica en internet*, Milán, FrancoAngeli.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, Eva (2007), «Blogs parlamentarios del Congreso en España», disponible en: http://www.cibersociedad.net/recursos/art_div.php?id=182.
- (2010), «La comunicación directa entre los diputados del Congreso y los ciudadanos a través del correo electrónico: nuevos hábitos de información y participación ciudadana en la VIII Legislatura de las Cortes Generales (2004-2008)», en *Doxa Comunicación*, núm. 11, pp. 55-75.
- DADER, José Luis (2003), «El uso del correo electrónico entre los parlamentarios españoles y ciudadanos comunes (1999-2001)», en *Telos*, núm. 55, pp. 86-96.
- DADER, José Luis, y CAMPOS, Eva (2006), «Internet parlamentario en España (1999-2005): Los recursos para el contacto ciudadano y su uso, con una comparación europea», en *ZER. Revista de Estudios de Comunicación*, núm. 18, pp. 105-132.
- ELUS 2.0 (2011), «Les députés et internet: profil du député 2.0 et palmarès», disponible en: <http://www.elus20.fr/etudes/deputes-20-internet/>.
- FIDEL, Natalia (2011), «De la política al gobierno 2.0: el caso de los legisladores de la ciudad de Buenos Aires», disponible en: <http://www.portalseer.ufba.br/index.php/ppgau/article/viewFile/5110/3699>.
- GUADIAN ORTA, Carlos (2011), «El Congreso de los Diputados en Twitter», disponible en: <http://www.k-government.com/2011/12/29/el-congreso-de-los-diputados-en-twitter/>.
- GONZALO ROZAS, Miguel Ángel (2009), «Situación de la “blogosfera” parlamentaria», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 76, pp. 329-357.
- GUTIERREZ-RUBÍ, Antoni; PEYTIBI, Xavier, y RUBIO, Rafa (2009), «La campaña electoral española en internet, un año después y a un año vista», disponible en: http://www.gutierrez-rubi.es/wp-content/uploads/2009/03/la_campana_electoral_espanola_un_ano_despues_gutierrez_peytibi_rubio.pdf.
- MEDINA, Andrés (2011), «Su señoría en Twitter», disponible en: <http://cronicasparlamentarias.wordpress.com/2011/09/13/su-senoria-en-twitter-i/>.

- PEREDA, Cristina F. (2012), «Los políticos de Estados Unidos, colgados de la red», en *El País*, 20 de febrero.
- RODRÍGUEZ ANDRÉS, Roberto, y UREÑA UCEDA, Daniel (2011), «Diez razones para el uso de Twitter como herramienta en la comunicación política y electoral», en *Comunicación y Pluralismo*, núm. 10, pp. 89-116.
- RÚAS ARAÚJO, José, y DAPENA GONZÁLEZ, Borja (2011), «Los diputados del Parlamento gallego en Facebook», en *REDMARKA-CIECID-Unidad de Investigación en Marketing Aplicado-Universidad de A Coruña*, año IV, núm. 7, pp. 77-106.
- RUBIO, Rafa; MALDIVAR, José Félix, y MALPICA, Juan José (2008), «La campaña electoral española (marzo, 2008) en la web 2.0», disponible en <http://www.slideshare.net/RAFAELRUBIO/la-campa-electoral-espaola-marzo-08-en-la-web-20>.
- SAALFELD, Thomas, y DOBMEIER, Ralf (2012), «The Bundestag and German Citizens: More Communication, Growing Distance», disponible en http://www.uni-bamberg.de/fileadmin/uni/fakultaeten/sowi_professuren/politische_systeme/Working_papers/Saalfeld_JLS_2012_Text_20110330pdf.pdf.
- TÚÑEZ, Miguel, y SIXTO, José (2011): «Redes sociales, política y compromiso 2.0: la comunicación de los diputados españoles en Facebook», en *Revista Latina de Comunicación Social*, núm. 66, pp. 210-246.

7.

**¿Hacia parlamentos autonómicos 2.0? Un balance comparado
(Irene Ramos Vielba, Aitor Silván,
Loredana Stan. Patricia Polo)**



Resumen

Con el fin de observar en qué medida las asambleas legislativas autonómicas han conseguido incorporar los cambios tecnológicos a su proyección exterior y adaptarse a las herramientas 2.0 inspiradas en los principios de intercambio, interactividad, colaboración y comunicación permanente con la ciudadanía, se comprueban los avances logrados en los diecisiete sitios web de los parlamentos regionales, atendiendo a los estándares internacionales más actualizados⁸¹. Este análisis permite evaluar de forma comparada el grado de apertura alcanzado, así como su evolución a lo largo de la última década. De manera complementaria, la presencia institucional en las redes sociales también contribuye a identificar los pasos hacia escenarios de aplicación tecnológica que facilitan los flujos de información y una creciente participación de los ciudadanos en los procesos legislativos en el ámbito autonómico.

Índice

1. INTRODUCCIÓN.—2. DIAGNÓSTICO DE LAS WEB PARLAMENTARIAS AUTONÓMICAS: 2.1. Información y contenidos. 2.2. Usabilidad y accesibilidad. 2.3. Mecanismos de comunicación con los ciudadanos. 2.4. Evolución en la última década.—3. PRESENCIA EN LAS REDES SOCIALES.—4. CONCLUSIONES.—5. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción

El grado de desarrollo institucional regional alcanzado ha determinado que los diecisiete parlamentos autonómicos dediquen esfuerzos para presentarse ante la ciudadanía y establecer así canales de comunicación que consoliden la representación en sus respectivos territorios. En el año 2000 casi la totalidad había habilitado una página web oficial, con la excepción de La Rioja, lo que les permitía publicar de manera abierta y eficiente gran cantidad de información acerca de su estructura, funciones y actividades. En la actualidad, la presencia en

81 El trabajo de investigación se desarrolló entre los meses de mayo y junio de 2012.

la red se ha extendido y asentado. Los ciudadanos pueden conocer las actividades parlamentarias, así como acceder a las publicaciones legislativas en formato digital. Sin embargo, resulta de gran interés analizar el cumplimiento de los nuevos estándares web revisados por la Unión Interparlamentaria en 2009 para observar cómo han ido incorporando los cambios necesarios para adaptarse al ritmo de la exigencia tecnológica y las demandas sociales. Esto en un contexto donde rige la paradoja del sistema político actual que combina un mayor acceso del público general al Parlamento con un ambiente de distanciamiento y enajenación ciudadana respecto a los procesos democráticos formales (Coleman, 2004).

El punto de inflexión en la evaluación de los portales web de las asambleas legislativas se produce con las primeras directrices publicadas por la Unión Interparlamentaria (UIP) en la Conferencia de Amman en el año 2000. Un trabajo previo (Taylor y Burt, 1999) ya ofrecía una serie de recomendaciones para un diseño web accesible a partir del análisis de contenidos de treinta casos parlamentarios.

En lo que respecta a las asambleas legislativas autonómicas, una serie de estudios realizados a lo largo de los últimos diez años permiten observar la manera en que han ido madurando sus portales web. Ramos y Gonzalo (2000) desarrollan el primer análisis exhaustivo, creando un indicador de *parlamentos electrónicos*, que agrupa un abanico de criterios relacionados con el contenido, la transparencia, la interactividad, el uso y el diseño.

Posteriormente, otros trabajos actualizan el estado de los portales web de las asambleas legislativas autonómicas. Se subraya que estas instituciones realizan un esfuerzo considerable en exportar a la red una gran variedad de datos acerca de su composición, funciones y textos normativos (Marcos y Gil, 2002), orientando su estrategia hacia «la edición en internet de los boletines oficiales y diarios de sesiones, ofreciendo mecanismos de acceso a la información normativa que albergan» (Ayuso García y Martínez Navarro, 2005: 474). Por otro lado, si, generalmente todos los parlamentos autonómicos consiguen el aprobado y sus páginas web tienen un grado de calidad aceptable, los resultados varían sustancialmente de uno caso a otro, existiendo

todavía un importante margen para mejorar y aprovechar mejor las posibilidades que las TIC ofrecen (Martínez, 2008).

El análisis que aquí planteamos pretende avanzar en la evaluación de las web parlamentarias de las comunidades autónomas, considerando la incorporación de la filosofía 2.0 y partiendo desde la actualización de las recomendaciones de la Unión Interparlamentaria en 2009. Por ello, sin dejar de lado cuestiones relevantes como el tipo de información o la garantía de accesibilidad de todos los ciudadanos, se pone el acento en la inclusión de mecanismos de comunicación *online*, especialmente interactivos. Con este fin, se elabora una batería de criterios para valorar el nivel de calidad logrado y su evolución a lo largo de los últimos diez años.

En primer lugar, se aborda la configuración y estructura de contenidos, así como la usabilidad y accesibilidad, para centrar, posteriormente, la atención en los instrumentos que proporcionan los parlamentos regionales a los ciudadanos para facilitar la comunicación y fomentar su implicación activa. Todo ello permite hacer balance de las transformaciones experimentadas. Finalmente, se ahonda en los perfiles de los parlamentos autonómicos en las redes sociales.

El estudio tiene un doble carácter. Por una parte, incluye un análisis sincrónico de las diecisiete web parlamentarias en el momento actual y, por otra parte, un análisis diacrónico que recoge su evolución en la última década a partir del primer trabajo de referencia de Ramos y Gonzalo (2000).

Como punto de partida se plantean una serie de preguntas que guían el análisis:

1. *¿Qué grado de cumplimiento de los criterios de estandarización internacional sobre la calidad de los sitios web presentan los parlamentos autonómicos?*
2. *¿Han adquirido importancia creciente los mecanismos de comunicación con la ciudadanía o mantienen un carácter marginal?*
3. *¿Cuál es la tendencia global observada en la evolución general de los sitios web parlamentarios regionales en la última década?*

4. *¿Cuáles son las principales diferencias entre las distintas comunidades autónomas en la implementación de nuevas fórmulas de comunicación con la ciudadanía?*
5. *¿Qué grado de presencia tienen y qué uso hacen las asambleas legislativas autonómicas de las redes sociales?*

Para responder a estas cuestiones iniciales se toman como base tres bloques: información y contenidos, usabilidad y accesibilidad y mecanismos de comunicación con la ciudadanía (tabla 12).

TABLA 12
Criteria para el análisis de las web parlamentarias autonómicas

<i>Parámetros</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Puntuación</i>
Información y contenido	Información institucional	25 puntos
	Proceso legislativo y legislación	
	Transparencia presupuestaria	
	Control	
Usabilidad y accesibilidad	Generales (URLs correctas, claras y permanentes, coherencia en el diseño de la web, actualización permanente)	25 puntos
	Identidad e información	
	Lenguaje y redacción	
	Rótulos	
	Estructura y navegación	
	Búsqueda	
	Ayuda	
	Presentación (<i>lay-out</i>)	
	Control y feedback	
	Elementos multimedia	
	Prioridad 1: nivel de conformidad WAI-A	
	Prioridad 2: nivel de conformidad WAI-AA	
	Prioridad 3: nivel de conformidad WAI-AAA	

<i>Parámetros</i>	<i>Dimensiones</i>	<i>Puntuación</i>
Mecanismos de comunicación	Sistema de correo electrónico institucional (tanto de la institución como de sus miembros)	50 puntos
	Otras fórmulas de comunicación (retransmisión de las sesiones plenarias y comisiones, perfiles en redes sociales, Youtube, eConsulta, ePetición, encuestas online, blogs, grupos de debate online, aplicaciones para smartphones)	
Total		100 puntos

Fuente: Elaboración propia.

1. *Información y contenidos.* Los criterios de referencia proceden de las *Directrices para sitios web parlamentarios* (UIP, 2009) y el informe *World eParliament Report* (UIP, 2010)⁸² sobre los que se han efectuado algunas variaciones específicas. El análisis emplea, por tanto, diecinueve indicadores agrupados en cuatro dimensiones principales evaluando la información que proporcionan las páginas web sobre diversos aspectos de la estructura, las funciones, la actividad, la legislación y la transparencia presupuestaria o su función de control sobre la actividad de los órganos ejecutivos de las comunidades autónomas.
2. *Usabilidad*⁸³ y *accesibilidad*⁸⁴. En este epígrafe se examinan los instrumentos que emplean los parlamentos para facilitar la navegación y el uso de sus respectivas páginas web. Para ello se ha partido de los criterios

⁸² Ver capítulo 3 para más información sobre la evolución internacional de los e-parlamentos.

⁸³ La usabilidad se refiere a la capacidad de un software de ser comprendido, aprendido, usado y atractivo para el usuario (Organización Internacional para la Estandarización-ISO/IEC 9126).

⁸⁴ La accesibilidad de las páginas web significa que el diseño de las mismas ha de facilitar el acceso de todos los usuarios, independientemente de sus posibles limitaciones individuales —discapacidades, dominio de idioma, etc.— o derivadas del contexto de acceso —software y hardware empleados, ancho de banda de la conexión empleada, etc.— (HASSAN y FERNÁNDEZ: 2003).

de Hassan y Martín (2003), sobre los cuales se han realizado ligeras adaptaciones al caso de estudio, que abarcan dimensiones como la identidad, el lenguaje, los rótulos, la navegación, las facilidades de búsqueda o los elementos multimedia. De esta manera, de la *Guía de evaluación heurística de sitios web* se extrae la accesibilidad para su observación pormenorizada y se omiten otros indicadores no aplicables a las páginas web analizadas. Los cuarenta indicadores resultantes se agrupan en diez dimensiones.

Además, se ha realizado un análisis de accesibilidad utilizando el programa TAW3⁸⁵, mediante el que se han comprobado diez páginas por cada web parlamentaria autonómica —un total de 170— según las prioridades establecidas por la *Web Accessibility Initiative (WAI)* en las *Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG 1.0)*⁸⁶:

- Prioridad 1: de obligado cumplimiento para el uso universal de documentos web, y que afecta a la mayoría de colectivos discapacitados. Es el nivel mínimo exigible a una página web accesible.
- Prioridad 2: de cumplimiento muy recomendable para la eliminación de obstáculos importantes en el acceso a contenidos web.
- Prioridad 3: de carácter facultativo, pero que también facilita el acceso de determinados grupos.

⁸⁵ El programa TAW3 permite analizar la accesibilidad de sitios web en base a las *Pautas de Accesibilidad al Contenido Web 1.0*, alcanzando, de una forma integral y global, todos los elementos y páginas que lo componen, con el fin de permitir el acceso de todas las personas independientemente de sus características diferenciadoras (<http://www.tawdis.net/info/comoFuncionaTaw/?lang=es>. Fecha de acceso: 15/06/2012).

⁸⁶ Las WCAG 1.0 explican cómo hacer que el contenido web sea accesible para personas con discapacidad. Tienen 14 pautas que constituyen los principios generales del diseño accesible. Cada pauta tiene uno o más puntos de verificación que explican cómo se aplica la pauta en determinadas áreas. Cada punto de verificación tiene asignada una prioridad de las tres existentes. Para más información acerca de las WCAG: <http://www.w3c.es/Traducciones/es/WAI/intro/wcag> (Fecha de acceso: 05/06/2012).

Dependiendo de que un portal web respete una, dos o las tres prioridades, se establecen puntos de verificación que dependen de niveles de conformidad:

- WAI-A: se satisfacen todos los requisitos de prioridad 1.
- WAI-AA: se satisfacen todos los puntos de verificación de las prioridades 1 y 2.
- WAI-AAA: se satisfacen todos los requisitos de las prioridades 1, 2 y 3.

Este análisis se ha reforzado mediante el desarrollo de una segunda oleada utilizando esta vez el programa HERA⁸⁷ que permite valorar el cumplimiento de los criterios que marcan los estándares internacionales⁸⁸. Mediante esta vía se han testado las diecisiete páginas web iniciales de las cámaras autonómicas identificando los errores de accesibilidad en las tres prioridades establecidas por la WAI.

3. Mecanismos de comunicación con la ciudadanía. Bajo este parámetro se han aplicado doce indicadores (UIP, 2009 y 2010). Agrupados bajo dos dimensiones principales, evalúan la implementación de instrumentos considerados «tradicionales» como el correo electrónico institucional público y los de los diputados, así como otros canales de comunicación tanto unidireccionales (retransmisión de las sesiones parlamentarias o de los órganos parlamentarios), como interactivas, tales

⁸⁷ HERA es una aplicación destinada a revisar la accesibilidad de las páginas web de acuerdo con las recomendaciones de las *Directrices de Accesibilidad para el Contenido Web 1.0*. HERA realiza un análisis automático previo de la página e informa si se encuentran errores (*detectables en forma automática*) y qué puntos de verificación de las pautas deben ser revisados manualmente (véase: <http://www.sidar.org/hera/>). Fecha de acceso: 15/06/2012).

⁸⁸ TAW y HERA pueden incorporar algunas debilidades, ya que en algunos casos no se puede verificar mediante automatismos algunos aspectos interpretables y, por tanto, puede hacer que generen falsos positivos. Aún así, son las herramientas de verificación más fiables para revisar la accesibilidad de los portales web.

como la *ePetición*⁸⁹, la *eConsulta*⁹⁰, los grupos de discusión *online*, los perfiles en redes sociales y *Youtube*, las encuestas *online* o las aplicaciones para teléfonos móviles.

La visión temporal del estudio permite identificar la evolución desde las directrices utilizadas en la primera evaluación de los sitios web de los parlamentos autonómicos hasta los vigentes actualmente.

Dada la importancia que han adquirido las redes sociales en los últimos años, el apartado final del capítulo examina datos cuantitativos y cualitativos sobre la presencia y la actitud de los parlamentos autonómicos en las dos principales redes sociales en cantidad de usuarios y actividad: *Facebook* y *Twitter* para comprobar cuál es el grado de presencia y el tipo de uso que se hace de las mismas.

2. Diagnóstico de las web parlamentarias autonómicas

Las TIC desempeñan un papel crucial en el desarrollo de la sociedad actual, moldeando el tejido de nuestras vidas (Castells, 2001) y encauzando la forma en la que nos comunica-

89 Se entiende por *ePetición* aquella herramienta que los ciudadanos, en ejercicio del derecho de petición individual o colectiva, hacen por medios electrónicos al órgano competente del parlamento, generalmente la Comisión de Peticiones. El Parlament de Catalunya es el único en España que ha puesto en marcha esta iniciativa. Las asambleas autonómicas, en su gran mayoría, disponen de comisiones específicas que se encargan de analizar las peticiones formuladas por los ciudadanos. Las que no contemplan esta figura, mencionan el derecho en sus estatutos autonómicos y/o reglamentos de las cámaras. Existen, sin embargo, tres excepciones: Asturias, Madrid y Castilla-La Mancha, en las que no aparece como tal. No obstante, rige lo establecido en la Constitución Española, donde se reconoce tal derecho.

90 La *eConsulta* constituye una plataforma *online* interactiva en la que diferentes actores de la sociedad civil, expertos y políticos se reúnen para informar y participar en los procesos de toma de decisiones. Iniciadas por las instituciones políticas, los actores no estatales varían en su enfoque, objetivos, grupos destinatarios, áreas temáticas, uso de herramientas técnicas y nivel administrativo al que se ponen en marcha (Götze, 2001).

mos y participamos en los procesos de toma de decisiones. Sin lugar a dudas, los ciudadanos presentan hoy mejores niveles de información y, al mismo tiempo, mayores expectativas de hacerse escuchar, no solo pasivamente, sino de manera activa y frecuente.

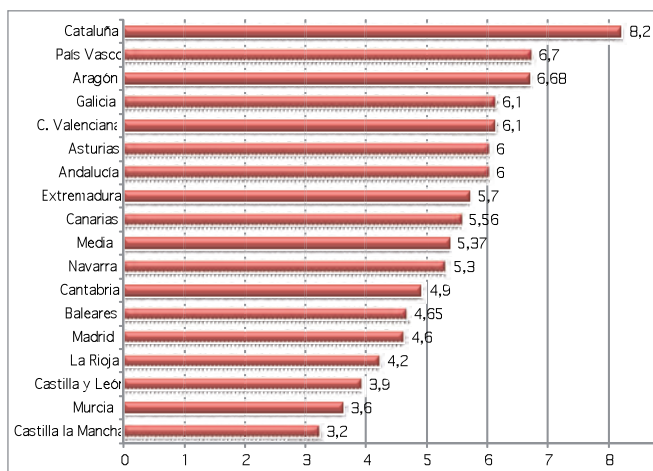
Los Parlamentos son, por su propia naturaleza, el reflejo de la voluntad de los ciudadanos, expresada a través del ejercicio del voto. Por ello, han de tener muy presente la importancia de mantener una comunicación fluida con sus representados, adaptarse a los cambios tecnológicos e incorporarlos a su estructura interna para así poder responder a sus demandas.

El importante desarrollo regional que caracteriza el sistema institucional español ha determinado que los parlamentos autonómicos hagan esfuerzos considerables para ponerse al día y no quedarse atrás en la implementación de nuevas herramientas de comunicación con los ciudadanos para incrementar la confianza y también su compromiso político.

Los resultados finales del análisis (gráfico 14) muestran el comportamiento de los diecisiete sitios web de los parlamentos autonómicos con respecto a los estándares internacionales. La puntuación que se alcanza al cumplir los requisitos establecidos en cada uno de los bloques se traduce a una escala 1-10. El portal web de Cataluña registra la mejor marca, superando el umbral de los ocho puntos, mientras que la media del conjunto queda en 5,4. Nueve comunidades superan este umbral. No consiguen el aprobado siete y los últimos puestos del *ranking* están ocupados por las asambleas legislativas de Castilla y León, Murcia y Castilla-La Mancha, que no llegan a los cuatro puntos. Se observa, sin embargo, una acumulación de ocho CC.AA. en torno a la media, con una mínima variación, poniendo de manifiesto una convergencia de resultados.

GRÁFICO 14

Resultados generales de las web parlamentarias autonómicas (escala 1-10)

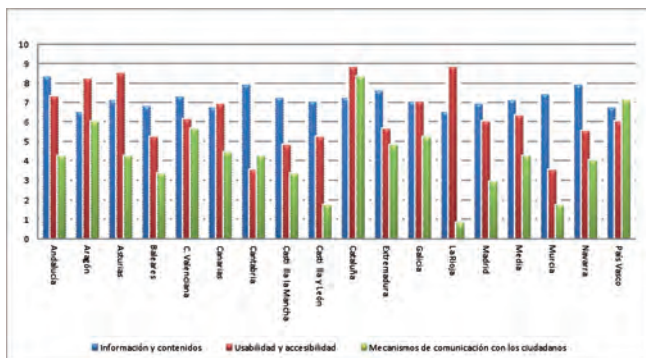


Fuente: Elaboración propia.

Observando la distribución de los resultados de manera comparada en cada uno de los bloques de criterios empleados (gráfico 15), se puede destacar como patrón común en todas las páginas web parlamentarias la diferencia entre la valoración relativamente alta que obtiene el epígrafe de información y contenido y la relativamente baja que registra el apartado de comunicación con la ciudadanía.

GRÁFICO 15

Las web parlamentarias según los tres bloques de criterios (escala 1-10)



Fuente: Elaboración propia.

En información y contenidos destacan Andalucía, Cantabria, Navarra, Murcia y Castilla-La Mancha, que rozan los ocho puntos, mientras que la mayoría de las comunidades autónomas obtienen puntuaciones cercanas a la media. Por el contrario, casi todas suspenden en el apartado de comunicación con la ciudadanía. Solo Cataluña consigue superar la barrera del aprobado, mientras que la mayoría se mantiene en niveles bajos.

Las web parlamentarias autonómicas obtienen resultados dispares en usabilidad y accesibilidad. Algunas consiguen cumplir o superar el 70% de los criterios —La Rioja, Asturias, Cataluña, Andalucía y Galicia—, mientras que la mayoría de los portales registran resultados por debajo de la media —Murcia, Cantabria y Comunidad Valenciana—, obteniendo solo 3,5 puntos sobre diez.

Estos resultados ponen de manifiesto que, por lo general, los parlamentos autonómicos siguen anclados en la costumbre de utilizar las páginas web como ventana de información sin más, quedando mucho margen de mejora en cuanto a la

incorporación de tecnología para incentivar una comunicación interactiva con los ciudadanos, mediante la cual reciban su *feedback* y consigan así involucrarlos más en la actividad parlamentaria diaria.

Comunidad Valenciana, Cantabria y País Vasco no siguen la misma pauta, sino que registran niveles más bajos en el epígrafe de usabilidad y accesibilidad que en el de mecanismos de comunicación con los ciudadanos. Las puntuaciones registradas por estas comunidades se deben a que cosechan peores resultados en los controles de accesibilidad realizados.

2.1. Información y contenidos

El primer bloque evalúa las web parlamentarias autonómicas según cuatro dimensiones principales: información institucional, legislación, transparencia presupuestaria y control. Generalmente, cumplen con los requisitos de información y contenido, pues consiguen superar el aprobado en las cuatro dimensiones, aunque las diferencias de una a otra son importantes.

Es significativo el mayor peso de los contenidos de información y legislación, en comparación con los de transparencia presupuestaria y control en casi todas las web parlamentarias. Asimismo, si la media en este bloque es de ocho puntos (en una escala de 1-10). Cataluña registra máximos (al cumplir todos los criterios establecidos), seguida de cerca por Cantabria (9,6), Andalucía (9,4). Comunidad Valenciana y Castilla la Mancha, ambas con nueve puntos.

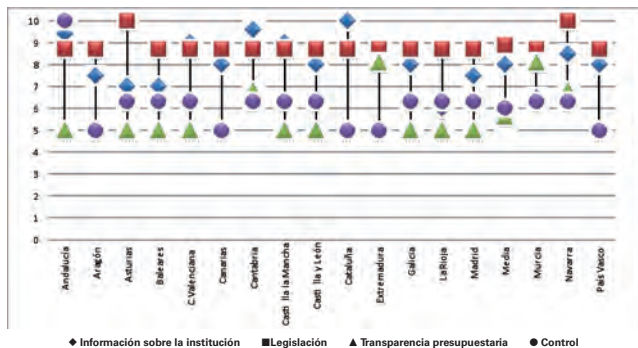
En lo que respecta a la evaluación de cuestiones relacionadas con la legislación, la media de las CC.AA. es de 8,9 puntos, con valores máximos en Navarra y Asturias, mientras que todas las demás obtienen 8,7 puntos.

Las altas puntuaciones registradas en este bloque (gráfico 16) ponen de manifiesto que los portales proporcionan a los ciudadanos la información necesaria con respecto a la historia de la institución, su composición actual, órganos, funcio-

nes y actividades, biografías de sus miembros, etc. Además, en su gran mayoría, cumplen con los requisitos de acceso información legislativa de la presente legislatura y de las anteriores, en formatos abiertos, gratuitos y de fácil descarga.

GRÁFICO 16

Resultados en información y contenidos (escala 1-10)



Fuente: Elaboración propia.

Los resultados obtenidos en transparencia presupuestaria y control son significativamente más bajos que el resto, obteniendo de media 5,6 y seis puntos, respectivamente. No obstante, destacan positivamente en transparencia presupuestaria Murcia y Extremadura (con ocho puntos), mientras que en la dimensión de control Andalucía es puntera y consigue la calificación máxima.

Todo ello apunta a que los parlamentos autonómicos disponen todavía de gran margen para mejorar en cuestiones de transparencia, pues en la mayoría de los casos las páginas web no tienen un apartado específico que aglutine los detalles sobre los presupuestos asignados a la institución, la financiación y las contrataciones públicas, sino que la información se encuentra dispersa en diferentes secciones de la web, muchas veces de difícil acceso y comprensión para el público,

al estar incluida por ejemplo en los presupuestos generales de las comunidades autónomas.

Lo mismo sucede con el parámetro de control, ya que su descripción se realiza habitualmente en el apartado dedicado a las funciones de la institución parlamentaria, mientras que las actividades de control y supervisión están recogidas en las agendas de las comisiones de control y en los apartados de publicaciones y/o actividad legislativa, sin que existan enlaces entre sí que faciliten la búsqueda de los usuarios.

2.2. Usabilidad y accesibilidad

El análisis de la actuación de los parlamentos autonómicos en lo relativo a usabilidad y accesibilidad se ha desarrollado mediante tres procesos:

1. En primer lugar, para la evaluación de la usabilidad se han utilizado cuarenta indicadores agrupados en diez dimensiones: generales (URLs correctas, claras y permanentes, coherencia en el diseño de la web, actualización permanente), identidades e información, lenguaje y redacción, rótulos, estructura de la web y navegación, presentación (*lay-out*), búsqueda, ayuda, elementos multimedia, control y *feedback*, extraídos de la *Guía de evaluación heurística de sitios web* (Hassan y Martín, 2003).
2. Posteriormente, se ha realizado un análisis exhaustivo de accesibilidad mediante las herramientas de validación TAW3 (tanto en su versión descargable como *online*) y HERA basadas en los estándares internacionales establecidos por la *Web Accessibility Initiative* (WAI).
3. Con la finalidad de obtener una puntuación unificada de usabilidad y accesibilidad, para evaluar y extraer conclusiones conjuntas de estos parámetros íntimamente relacionados, se ha efectuado una ponderación final. A ambos parámetros se les ha otorgado la misma puntuación, considerándoles igual de relevantes.

Usabilidad

Los resultados registrados en cuanto a la facilidad de navegación basada en una estructura web lógica e intuitiva pueden ser valorados positivamente (tabla 13), pues seis de las diecisiete CC.AA. se colocan en torno a la media de ocho puntos (en una escala de 1-10), siendo Cataluña y Andalucía las que se sitúan a la cabeza (logrando nueve puntos). En el otro extremo se encuentran el parlamento manchego que, aunque consiguen el aprobado, registra una puntuación de seis sobre diez.

TABLA 13
Valoración de la usabilidad (escala 1-10)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Media	Murcia	Navarra	País Vasco
Usabilidad	9	8	8	7	8	7	7	7	6,1	9	7,2	7	8	7,9	8	7	8	8

Fuente: Elaboración propia.

En general, existen algunos fallos en la usabilidad que se dan de manera reiterada en ciertos aspectos:

- Falta de vínculos y no diferenciación de los visitados y los no visitados.
- Escasa presencia de rótulos estándar (mapa del sitio, acerca de..., FAQs, servicios, accesibilidad).
- Ausencia de globos de texto e información contextual que explique los enlaces.
- Excesiva longitud del contenido que hace necesario el uso del *scroll* (barra lateral que permite el desplazamiento en vertical).

- Limitados servicios de asistencia al usuario en caso de no poder ofrecer resultados para consultas en el motor de búsqueda.
- Carencia de secciones de ayuda al usuario.
- Falta de ayuda contextual para tareas complejas.
- En ocasiones, excesivo ruido visual.
- Insuficiente opción de traducción a otros idiomas cooficiales o idiomas extranjeros. La mayoría de portales web han habilitado únicamente la versión en castellano, o como sucede en el caso de Cataluña, en catalán, con una traducción solo parcial al castellano.

De esta manera, aunque los portales web de las asambleas autonómicas cumplen con buena parte de los criterios de usabilidad, todavía pueden mejorar su rendimiento en este parámetro. Los errores todavía persistentes deben ser eliminados, más aún, teniendo en cuenta que son, mayoritariamente, fácilmente subsanables.

Accesibilidad

El concepto de usabilidad está estrechamente relacionado con el de accesibilidad (Hassan, 2006), por lo que la evaluación de una no quedaría del todo completa sin la otra. La accesibilidad implica diseñar para la diversidad y heterogeneidad de necesidades de acceso. Para minimizar las barreras digitales en la web es imprescindible la participación de diferentes Administraciones en un contexto como el español, en el que la descentralización juega un papel básico. De esta manera, el ámbito regional, en el que se incluye el parlamento autonómico, es esencial en este proceso: tiene la obligación de fomentar la universalización con el objetivo de asegurar la igualdad de condiciones en el acceso a la información para todos los ciudadanos.

En España, el Real Decreto 1494/2007, modificado parcialmente por el 1276/2011, regula la accesibilidad de los sitios web. En él se recogen los criterios internacionales de la

Web Accessibility Initiative (WAI), que determinan las pautas comúnmente aceptadas cuando se trata de hacer que las páginas web sean accesibles a las personas con discapacidad. Dichas pautas han sido incorporadas en España a través de la Norma UNE 139803:2004, que establece los mismos niveles que la WAI. Sin embargo, el Real Decreto de 2007 va más allá y especifica el grado aplicable a las Administraciones Públicas, estableciendo como mínimo obligatorio el cumplimiento de las prioridades 1 y 2, para que no exista discriminación en la sociedad de la información:

Art. 5.1.1. La información disponible en las páginas de internet de las Administraciones Públicas deberá ser accesible a las personas mayores y personas con discapacidad, con un nivel mínimo de accesibilidad que cumpla las prioridades 1 y 2 de la Norma UNE 139803:2004. Esta obligación no será aplicable cuando una información, funcionalidad o servicio no presente una alternativa tecnológica económicamente razonable y proporcionada que permita su accesibilidad.

Para poder establecer el grado en el que los portales cumplen los criterios se utilizan las herramientas de validación TAW y HERA. Estos programas detectan automáticamente problemas de accesibilidad, además de recomendar el análisis manual de otros aspectos que siembran dudas. En el caso de TAW, el análisis se ha extendido a diez páginas por cada portal autonómico analizando el dominio en tres niveles de profundidad —170 páginas en total—. HERA, sin embargo, analiza únicamente los portales de inicio, con lo que constituyen dos herramientas complementarias para la posterior comparación⁹¹.

De las diecisiete web analizadas, únicamente dos de ellas cumplen con la legalidad establecida en el Real Decreto 1494/2007 al satisfacer los criterios establecidos en priori-

91 Desde los servicio de ayuda de las herramientas TAW y HERA nos comunican que obtener algunas divergencias en los resultados es normal y que, precisamente, la comparación entre estas es la mejor forma de realizar un informe completo.

dad 1 y prioridad 2 y llegar al nivel de conformidad WAI-AA —Asturias y La Rioja (tabla 14). Por otra parte, los portales catalán, canario y aragonés satisfacen los criterios de prioridad 1 y, por tanto, se sitúan en el nivel de conformidad WAI-A. Los doce restantes no respetan los criterios de obligado cumplimiento necesarios para el acceso universal de los portales web que afecta a la mayoría de los colectivos discapacitados.

TABLA 14

*Portales autonómicos que cumplen niveles WAI
(170 páginas web)**

	<i>Aragón</i>	<i>Asturias</i>	<i>Canarias</i>	<i>Cataluña</i>	<i>La Rioja</i>
WAI-A	X		X	X	
WAI-AA		X			X
WAI-AAA					

Fuente: Elaboración propia.

* *Diez páginas por cada uno.*

Destaca, por tanto, el elevado incumplimiento en aspectos de accesibilidad en los portales web parlamentarios (tabla 15):

- En la prioridad 1, Cantabria y Murcia son las comunidades que mayor número de controles vulneran, siendo el 1.1 —proporcionar un texto equivalente para los elementos no textuales— el más infringido (en nueve ocasiones).
- En la prioridad 2 se congrega un mayor grado de transgresión. Cantabria y Murcia vuelven a obtener los peores resultados, aunque esta vez, acompañados de otros portales (el madrileño, balear, manchego, extremeño y navarro). Asturias y La Rioja son los únicos que satisfacen la prioridad 1 y 2 y, por tanto, llegan al nivel WAI-AA. En esta prioridad el control más vulnerado es el 11.2

- evitar usar elementos obsoletos de las tecnologías del W3C—, con un total de trece incumplimientos.
- Por último, en la prioridad 3 los resultados son más homogéneos, a la par que muy negativos, siendo el control 11.4⁹² incumplido por todos los portales autonómicos menos el aragonés.

TABLA 15

Los tres controles más incumplidos en cada prioridad

Controles	Prioridad 1			Prioridad 2			Prioridad 3			p1+p2+p3
	1.1	6.2	6.3	3.4	3.5	11.2	4.3	5.5	10.4	
Asturias									X	1
Cantabria	X	X	X	X	X	X	X	X	X	9
Madrid			X	X	X	X		X	X	6
Andalucía			X						X	2
Aragón					X	X				2
Baleares	X		X	X	X	X		X	X	7
Canarias				X	X	X	X	X	X	6
Castilla-La Mancha	X	X		X	X	X	X	X	X	8
Castilla y León	X				X	X	X	X	X	6
Cataluña					X			X	X	3
C. Valenciana			X	X		X		X	X	5
Extremadura	X			X	X	X		X	X	6
Galicia	X			X		X		X	X	5
La Rioja									X	1
Murcia	X	X	X	X	X	X		X	X	8
Navarra	X			X	X	X	X	X	X	7
País Vasco	X		X		X	X		X	X	6
Total	9	3	7	10	12	13	5	13	16	88

Fuente: Elaboración propia.

92 Incluir caracteres por omisión en los campos de edición y áreas de texto.

Tomando en consideración todos los datos anteriores, se elabora una escala de medición sobre una puntuación final de diez puntos⁹³. Los resultados (tabla 16) revelan una media que supera por una décima el aprobado, lo que denota, efectivamente, la existencia de muchos problemas de accesibilidad. En este sentido, son especialmente bajas las notas obtenidas por Murcia y Cantabria, seguidas de País Vasco, Navarra, Castilla-La Mancha y Castilla y León. Sin embargo, cabe señalar que el portal vasco se encuentra inmerso en un proceso de renovación en el momento del análisis, lo que podría causar la baja puntuación obtenida, siendo tradicionalmente una comunidad autónoma que ha destacado en la calidad de los sitios web institucionales. En el lado positivo destacan Asturias y La Rioja, que logran casi la puntuación máxima, al cumplir todos los controles y vulnerar únicamente uno de la prioridad 3.

TABLA 16
Valoración de la accesibilidad (escala 1-10)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Media	Murcia	Navarra	País Vasco
Accesibilidad	6	8	10	4	5	7	0	4	4	9	4	7	10	4	5	0	4	4

Fuente: Elaboración propia.

La mayoría de los portales web de los parlamentos autonómicos en España no cumplen, por lo tanto, con los requisitos

93 Sobre el total de errores cometidos se ha otorgado una puntuación de diez a aquellos portales con ningún error, contabilizando cada prioridad por separado, cinco a aquellos que incumplen un máximo de dos controles y cero para aquellos que vulneran tres o más criterios. Posteriormente, sobre el cálculo anterior, se han realizado las ponderaciones correspondientes en función de las prioridades, con el fin de darle un mayor peso a las de nivel 1. El peso porcentual en la puntuación a la prioridad 1 es de 0,7, seguida de la prioridad 2, con 0,20 y 0,0 a la prioridad 3.

de accesibilidad. Cuando la audiencia para la que se diseña es muy amplia —la totalidad de la ciudadanía—, con necesidades muy diferentes, se requiere un diseño adaptable. Sin esta condición, los avances realizados en los mecanismos de comunicación entre ciudadanos e instituciones en un contexto 2.0 serán excluyentes para aquellos con limitaciones individuales.

El Real Decreto 1494/2007 establece que las páginas de las Administraciones Públicas deberán contener de forma clara la información sobre el grado de accesibilidad, así como la fecha en que se hizo su revisión (art. 5.3). Del mismo modo, han de ofrecer al usuario un sistema de contacto para que puedan transmitir las dificultades de acceso o formular cualquier queja, consulta o sugerencia de mejora, sobre las cuales los órganos competentes realizarán periódicamente estudios de carácter público (art. 5.6). Sin embargo, en algunos sitios web, el nivel de conformidad manifestado no era coincidente con nuestros resultados⁹⁴, mientras que otras páginas ni siquiera especifican la conformidad. Lo mismo ocurre con el sistema de contacto, solo algunas lo ofrecen.

Análisis ponderado de los parámetros de usabilidad y accesibilidad

Se obtienen, de forma general, buenas puntuaciones de usabilidad, logrando una media de ocho puntos, sin grandes dispersiones entre comunidades, con lo que se consigue una buena navegabilidad y facilidad de uso de los portales web.

Respecto la accesibilidad, la mayoría obtiene una menor puntuación, situándose la media en 5,1, con grandes diferencias entre parlamentos. Esto se debe, probablemente, a que

94 Entre ellos encontramos el caso de Andalucía, Canarias, Madrid, Galicia y Navarra. Nos hemos puesto en contacto con los responsables y en días posteriores se han realizado modificaciones en Galicia y Andalucía, cumpliendo actualmente el nivel de conformidad WAI-AA y WAI-AAA, respectivamente. Las otras comunidades citadas están introduciendo los cambios necesarios, a excepción de Madrid, donde no hemos podido contactar con el departamento correspondiente.

los errores en temas de accesibilidad son algo más difíciles de detectar a simple vista y menos intuitivos. Aún así, se debe trabajar para conseguir que los sitios web sean accesibles para el público en general pero, más en particular, para personas con discapacidad, consiguiendo cumplir los criterios establecidos por la legalidad vigente. De lo contrario, se puede incurrir en vulneración del derecho a la información.

En los resultados totales (tabla 17), a priori no se identifican pautas concretas generalizables de interconexión en el comportamiento en usabilidad y accesibilidad. Sin embargo, analizándolo con más detenimiento se percibe cómo, en determinados casos, una mayor accesibilidad aparece vinculada con un incremento en usabilidad.

TABLA 17

Usabilidad y accesibilidad. Puntuaciones finales (escala 1-10)

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Media	Murcia	Navarra	País Vasco
Usabilidad	8,5	8	8	7	8	7	7	7	6	9	7,2	7	8	8	8	7	8	8,4
Accesibilidad	6	8	10	4	5	7	0	4	4	9	4	7	10	4	5	0	4	3,5
Total	7,25	8	9	5	6	7	4	5	5	9	5,6	7	9	6	6	4	6	5,9

Fuente: Elaboración propia.

De hecho, ambos términos buscan el mismo objetivo: facilitar un mejor uso del portal web. Es decir, si existen dificultades de navegación, el problema de la accesibilidad se agrava. Un portal poco amigable hará que aumenten las complicaciones para personas que no estén en plenitud de sus facultades y, muy especialmente, para aquellos que tengan alguna discapacidad grave. A la inversa, sin embargo, una página accesible está diseñada mediante estructuras sencillas, rápidas e intuitivas. En definitiva, un diseño accesible favorece la usabilidad.

2.3. Mecanismos de comunicación con los ciudadanos

Los ciudadanos exigen un trato más cercano por parte de las instituciones regionales. Por otra parte, casi el 40% califica como «regular» la labor que desempeñan los parlamentos autonómicos (CIS, 2010), mientras que el 73% considera necesario buscar otros mecanismos o fórmulas de participación directa en la toma de decisiones políticas que les involucre más en los procesos políticos (CIS, 2011).

Las recientes movilizaciones ciudadanas han puesto de manifiesto cómo la red se convierte en un espacio para la participación política activa de los ciudadanos, pues pone a su disposición herramientas de comunicación que vencen barreras de tiempo y espacio, distribuyendo de manera inmediata y sin limitaciones geográficas información esencial.

En este apartado se atienden en mayor medida los instrumentos digitales de comunicación que las instituciones parlamentarias autonómicas facilitan para hacer frente a la demanda social de mayor implicación ciudadana en las actividades que desarrollan⁹⁵. Tal ponderación de la evaluación posibilita una mejor visualización del estado actual de la cuestión y permite observar la evolución en este ámbito.

Siguiendo las directrices más actualizadas (UIP, 2009 y 2010), se han contrastado:

- *Los sistemas de correos institucionales.* Estos se han consolidado y convertido en un instrumento básico de comunicación. La Unión Interparlamentaria los reconoce como los canales más recurrentes entre instituciones parlamentarias y ciudadanos, después de las páginas web (UIP, 2010: 38).
- Otras formas de comunicación, que la UIP denomina como *métodos de comunicación basados en las nuevas tecnologías* y en los que incluye: *ePeticiones, eConsul-*

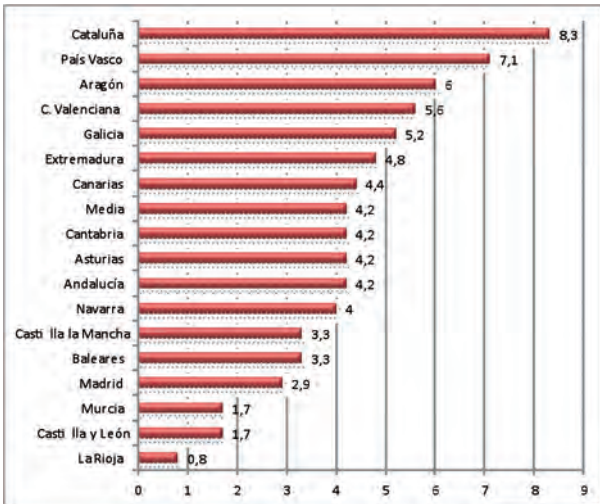
⁹⁵ Por eso se otorga a este epígrafe una mayor puntuación que a los anteriores.

tas, grupos de discusión *online*, *blogs*, retransmisión de las sesiones y plenarios, perfiles en redes sociales y en *Youtube*. Estas son las que tienen más potencial de crecimiento entre los parlamentos en los próximos años (UIP, 2010: 36).

En el balance resultante (gráfico 17) destaca el caso de Cataluña, cuyo sitio web obtiene la mayor puntuación (8,3 puntos en una escala de 1-10). Le siguen País Vasco y Aragón con 7,1 y 6 puntos, respectivamente. Los últimos puestos los ocupan Castilla y León, Murcia y La Rioja, que se sitúan por debajo de los dos puntos. La media ronda los cuatro puntos y cinco comunidades logran puntuaciones muy cercanas a esta.

GRÁFICO 17

Resultados en mecanismos de comunicación con los ciudadanos (escala 1-10)

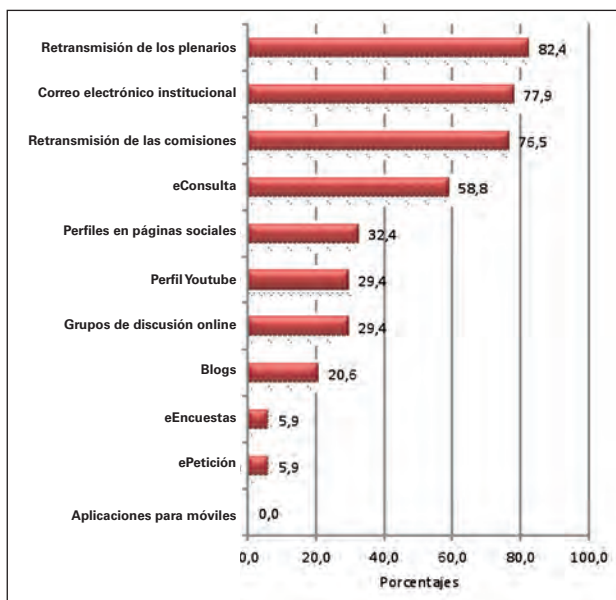


Fuente: Elaboración propia.

En lo referente a los canales de comunicación con la ciudadanía más utilizados por las CC.AA. (gráfico 18), las web parlamentarias mantienen la pauta descrita a escala internacional por la UIP, donde sobresalen los sistemas de correo institucional, tanto general y de sus órganos administrativos como de los diputados. Aún así, existen excepciones: las asambleas de Madrid, Castilla y León, Murcia, Baleares, Asturias y La Rioja no publican las direcciones de correo electrónico de sus diputados, mientras que en Comunidad Valenciana, País Vasco, Aragón y Navarra solo una parte de los parlamentarios lo hacen.

GRÁFICO 18

Métodos de comunicación más utilizados por las web parlamentarias autonómicas (%)



Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, a diferencia de los resultados internacionales, destaca en gran parte de las CC.AA. la retransmisión digital de las sesiones plenarias y de las comisiones, medios unidireccionales. Existen solo tres excepciones: Murcia, la Rioja y Canarias, que en la actualidad no tienen habilitado este servicio en sus páginas web, mientras que Castilla y León retransmite solo las de carácter plenario.

Los canales de comunicación interactivos más utilizados por los parlamentos autonómicos en sus web son la *eConsulta*, los grupos de discusión *online*, los perfiles en las redes sociales, *Youtube* o los *blogs*. Nueve de las diecisiete web parlamentarias autonómicas (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Canarias, Aragón, Murcia, Baleares, Asturias y Navarra) tienen habilitadas *eConsultas* mediante las cuales los ciudadanos pueden formular preguntas o expresar opiniones acerca de las actividades del Parlamento. En todos los casos, es posible contactar con el Parlamento a través de un formulario *online*, por lo general de fácil comprensión, para el que se requiere una serie de datos de contacto básicos.

Cinco comunidades autónomas (Cataluña, Galicia, Canarias, País Vasco, Aragón) han habilitado en sus web parlamentarias grupos de discusión *online* y otras dos contemplan enlaces de acceso a *blogs* de sus diputados (Cataluña y Galicia), mientras que en tres, solo algunos parlamentarios disponen de ellos (Comunidad Valenciana, Madrid y País Vasco).

Con un carácter más interactivo y personalizado, los grupos de discusión *online* y los *blogs* se constituyen como plataformas que canalizan las opiniones de los ciudadanos con respecto a cuestiones y actividades puntuales, por lo que se pueden convertir en importantes fuentes de información. Por tanto, posibilitan los intercambios de opiniones y la generación de debates entre los propios usuarios o entre estos y sus representantes. Sin embargo, no siempre se extrae todo el potencial de este tipo de herramienta por parte de todos los actores implicados, sino que se infrutiliza, como en el caso de Galicia.

Cabría esperar que, dada la importancia adquirida por las redes sociales⁹⁶, todos los parlamentos autonómicos contarían con perfiles institucionales en las mismas. No obstante, los resultados muestran que menos de la mitad de las CC.AA. incorporan en sus web enlaces a dichos perfiles. Además de las redes más habituales *Facebook* y *Twitter*, Cantabria, Canarias y País Vasco tienen habilitados perfiles en *Google+*, *Linkedin* y *Adi*⁹⁷, respectivamente. No obstante, igual o más importante es el uso que hacen de ellos para conectar con los ciudadanos.

Finalmente, la *ePetición*, las encuestas *online* y las aplicaciones para móviles ocupan los últimos puestos entre los canales que los parlamentos autonómicos utilizan para conectar con la ciudadanía. Los valores bajos que registran estas formas de participación demuestran el margen aún existente para su optimización.

Las comunidades que han implementado este tipo de herramientas de comunicación son Canarias y Cataluña. La primera ha incorporado un servicio de encuestas *online*. La temática que han abordado es bastante extensa. Incluye las relaciones con África y América Latina, población y territorio, o innovación y desarrollo tecnológico. Además, desarrolla la *eConsulta* en el marco del proyecto *Parlamento y Sociedad*⁹⁸, dirigida a expertos y profesionales. Por su parte, Cataluña ha implementado la *ePetición*, desde enero de 2011. Se han presentado trece *ePeticiones* sobre cuestiones muy diversas relacionadas con el sistema sanitario, sostenibilidad o los procesos de elaboración legislativa.

Los parlamentos autonómicos no han promovido hasta el momento aplicaciones para *smartphones*, si bien el Parlament de Cataluña ha puesto en marcha la iniciativa del *TweetParla-*

96 España ocupa el séptimo puesto mundial en el uso de las redes sociales y cinco de las diez páginas web más visitadas son redes sociales (AGUILERA CABEZA, 2011). Solo Facebook tiene 14 millones de seguidores en nuestro país (ORANGE, 2011).

97 *Adi* es un foro social puesto en marcha por el Parlamento vasco: <http://www.adi.parlamento-vasco.euskolegebiltzarra.org/es/> (Fecha de acceso: 08.05.2012).

98 Para más información: http://www.parlamentoysociedad.com/index.php?option=com_content&view=article&id=71&Itemid=73 (Fecha de acceso: 08/06/2012).

ment, servicio de *microblogging* que permite a sus usuarios enviar mensajes cortos de texto mediante SMS, mensajería instantánea o bien directamente desde el sitio web de *Twitter* o aplicaciones ad hoc, cuya finalidad principal es la inmediatez de la comunicación. En la página *TweetParlament* se muestran las actualizaciones de los miembros del parlamento que han autorizado su difusión.

Aunque la UIP en su informe de 2010, considera que estos instrumentos de comunicación serán ampliamente utilizados por las instituciones parlamentarias en el futuro inmediato, respondiendo a grandes predicciones de crecimiento, en España su implementación todavía es muy incipiente. Cabe esperar que los parlamentos autonómicos sigan la pauta de ir incorporando nuevas herramientas digitales para alinearse con los requisitos y recomendaciones internacionales.

2.4. Evolución en la última década

Desde la Conferencia Interparlamentaria de Amman 2000 se reconoce el papel desempeñado por internet en el proceso de mejora de la relación entre las instituciones públicas y los ciudadanos. En particular, en el caso de los Parlamentos se hacía énfasis en el hecho de que las TIC proporcionarían un importante incentivo para el desarrollo de la democracia a partir de una información más amplia y detallada, mientras que su naturaleza interactiva haría el proceso legislativo y la actividad parlamentaria más transparente y, por tanto, sometida a mayor escrutinio público.

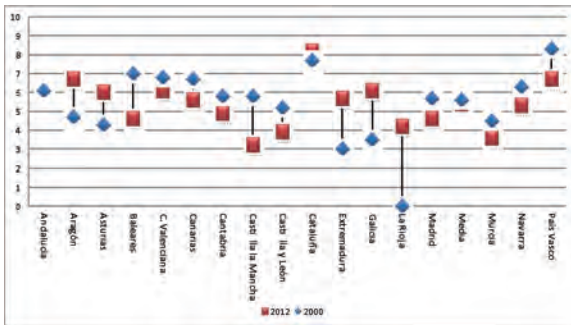
En gran parte, los cambios introducidos por la UIP en la actualización de sus criterios para las web parlamentarias han venido determinados por los avances tecnológicos, pues las recomendaciones opcionales se convierten ahora en elementos indispensables. Así ha sucedido con los formularios *online* de contacto, la posibilidad de acceder a *newsletters*, a foros de debate sobre temas específicos, encuestas electrónicas, o la retransmisión de las sesiones parlamentarias.

Desde una perspectiva comparada, en los resultados de la evaluación de la calidad web se pueden comprobar algunas diferencias importantes con respecto a principios de la década pasada (gráfico 19). Tres son las tendencias más destacadas:

1. Una evolución positiva en comunidades autónomas que han mejorado sus resultados —Aragón, Galicia, Extremadura, Asturias, La Rioja (en 2000 era la única sin web parlamentaria)—. Resultan relevantes los casos de Aragón, Galicia y Extremadura, cuyas mejoras han sido importantes.
2. Un retroceso en otras comunidades autónomas. Esto puede reflejar una cierta ralentización del impulso inicial, en contraste con el nivel de exigencia que se ha ido expandiendo mediante la incorporación de nuevos elementos.
3. Un ajuste de las diferencias en los tres bloques de indicadores. Además, la media española se mantiene estable, registrando una ligera y casi imperceptible bajada en 2012 con respecto a 2000.

GRÁFICO 19

Evaluación comparativa de las web parlamentarias autonómicas 2000-2012*



Fuente: Elaboración propia.

* Ramos y Gonzalo, 2000.

Muchas comunidades han variado muy poco su puntuación con respecto al nivel registrado en 2000, poniendo de manifiesto que en los últimos diez años los cambios han sido mínimos. Por tanto, las asambleas regionales se han conformado con implementar y mantener un nivel básico de cumplimiento de los criterios internacionales.

En cuanto a los resultados desglosados por bloques (tabla 18), se observa con carácter general la equiparación de las web a través de dos procesos. Por una parte, la mejora en aquellas comunidades que anteriormente estaban más atrasadas en la implementación de los estándares y, por otra, una cierta relajación de aquellas que, a principios de la década pasada registraban porcentajes relativamente altos respecto a la media. Esta pauta no se mantiene en los resultados de usabilidad, donde todas las CC.AA., con la excepción de Baleares, registran puntuaciones al alza.

TABLA 18

Evolución de resultados en los tres bloques de criterios (escala 1-10)

		Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Castilla-La Mancha	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco
Información y contenidos	2012	8,3	6,6	7,1	6,8	7,3	6,7	7,9	7,3	7,0	7,2	7,6	7,0	6,5	6,9	7,4	7,9	6,7
	2000	5,5	5,0	6,0	9,0	9,5	8,0	9,5	5,5	8,5	10,0	3,0	4,5	0,0	7,0	7,5	8,0	10,0
Usabilidad y accesibilidad	2012	7,2	8,2	8,5	5,2	6,1	6,8	3,5	5,2	4,8	8,7	5,6	7,0	8,7	5,9	3,5	5,5	6,0
	2000	6,0	5,0	2,0	5,0	5,0	9,0	3,0	6,0	5,0	5,0	3,0	2,0	0,0	4,0	3,0	6,0	8,0
Mecanismos de comunicación	2012	4,2	6,0	4,2	3,3	5,6	4,4	4,2	1,7	3,3	8,3	4,8	5,2	0,8	2,9	1,7	4,0	7,1
	2000	7,0	4,0	5,0	7,0	6,0	4,0	5,0	4,0	4,0	8,0	3,0	4,0	0,0	6,0	3,0	5,0	8,0

Fuente: Elaboración propia.

La uniformidad es más evidente para información y contenidos, mientras siguen existiendo importantes diferencias con respecto a los parámetros de usabilidad y accesibilidad y los mecanismos de comunicación con los ciudadanos. En este último apartado destacan Cataluña y País Vasco, que se distancian del resto, llevando la vanguardia en cuanto a su desarrollo. El especial interés de estas dos comunidades en mejorar su relación con sus ciudadanos puede estar vinculado al contexto histórico, político e ideológico que se refleja en su tejido institucional.

También destaca el sitio web de las Cortes de Aragón, que ha registrado mejoras significativas en la última década, hasta colocarse en el tercer puesto del *ranking*. Este avance puede estar relacionado con el impulso realizado a través de los Planes Directores de la Sociedad de la Información I (2005-2008) y II (2009-2011), que pretendían adecuar las instituciones públicas regionales a las exigencias internacionales en esta materia y fomentar la participación en los procesos de decisión política. En este marco, iniciaron un plan de modernización en 2007 para aumentar la transparencia y acercarse más a los ciudadanos.

Finalmente, las comunidades que ocupan los puestos por debajo de la media de 2012 registran puntuaciones más bajas que en 2000, algunas de ellas con aparatosas caídas (Canarias, Castilla y León). Este empeoramiento puede deberse a una falta de actualización con respecto a los nuevos criterios incorporados por la UIP, que entonces se consideraban opcionales.

Asimismo, si en el año 2000 casi todas las comunidades autónomas puntuaban en la disposición de direcciones de correo institucional o del *webmaster*. Este requisito pasa ahora a ser interpretado como básico, mientras aparecen otras formas de comunicación digital, fruto del progreso tecnológico. Ello puede indicar una cierta relajación y desinterés en fomentar la implementación de estos nuevos mecanismos para la interacción externa.

Los apartados de accesibilidad y mecanismos de comunicación con los ciudadanos representan para la mayoría de los

parlamentos autonómicos los aspectos en los que todavía existe mucho margen de mejora y, por ello, los avances que registran en la última década, con alguna excepción puntual, son mínimos.

3. Presencia en las redes sociales

La popularización de las redes sociales se ha producido fundamentalmente en los últimos años y las instituciones públicas están adaptándose progresivamente a este nuevo formato de comunicación. Aquí se ofrecen datos cuantitativos y cualitativos sobre la presencia y la actitud de los parlamentos autonómicos en las dos principales redes sociales en cantidad de usuarios y actividad: *Facebook* y *Twitter*, para comprobar cuál es el grado de participación en estos medios y el tipo de uso que realizan⁹⁹.

Un total de nueve parlamentos autonómicos (el 53%) tiene perfil en al menos una de las dos redes sociales (tabla 19), lo que indica que se está extendiendo el interés por las mismas entre los responsables de estas instituciones.

TABLA 19
*Presencia de los parlamentos autonómicos
en las redes sociales*

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco
Facebook		X			X		X			X	X						X
Twitter		X			X	X	X		X	X	X					X	X

Fuente: Elaboración propia.

⁹⁹ En el capítulo 6 se realiza un análisis de la actividad de los miembros del Congreso de los Diputados y del Senado en las redes sociales.

Si se desglosan los datos, se puede comprobar que solo cinco (el 29%) tienen un perfil en ambas redes sociales y que la presencia en *Twitter*, con nueve parlamentos es mayor que en *Facebook*, con seis cámaras autonómicas (el 35%). En algunos casos, como el de Cortes Valencianas, los seguidores en *Twitter* superan en más de diez veces a los de *Facebook*.

Llama la atención, además, que los Parlamentos que más presencia tienen en las redes sociales virtuales no son necesariamente aquellos que representan a un mayor número de ciudadanos. Por ejemplo, dos de las regiones más pobladas como Andalucía o Madrid no cuentan con perfiles en ninguna red, mientras que otros parlamentos de regiones con poca población como Extremadura, País Vasco y Cantabria tienen perfiles creados en ambas.

Si se realiza una comparativa internacional con otros dos países de corte federal donde cada unidad territorial tiene poderes legislativos, se puede comprobar que los parlamentos españoles tienen un grado de integración mayor en las redes sociales que Alemania y Estados Unidos (tabla 20). Los parlamentos de los Estados federados alemanes tienen, en comparación con España, pocos perfiles abiertos. Solo el 25% (cuatro sobre dieciséis) cuenta con presencia en alguna red y los que la tienen, suelen reproducir el mismo perfil en ambas redes. El caso de Estados Unidos es todavía más llamativo, ya que de los cincuenta Estados, solo el 10% (cinco) tiene un perfil en al menos una de estas plataformas, una cifra increíblemente baja. El uso de *Facebook* es prácticamente anecdótico¹⁰⁰.

100 Para el caso de los parlamentos estatales estadounidenses, que en su inmensa mayoría tienen parlamentos bicamerales, se han examinado los perfiles del poder legislativo (es decir, aquellas páginas que englobaban a ambas cámaras).

TABLA 20

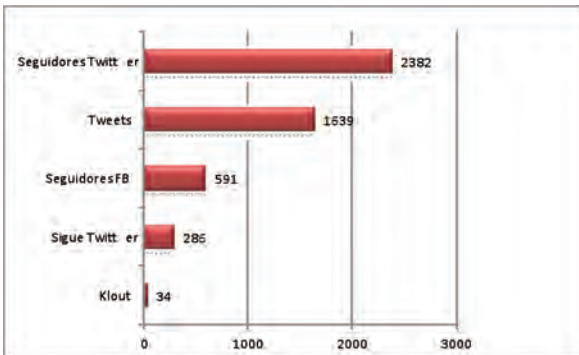
Número de cuentas de parlamentos estatales/regionales

<i>País</i>	<i>Parlamentos</i>	<i>Perfiles en Facebook</i>	<i>Perfiles en Twitter</i>	<i>Parlamentos con perfiles</i>
España	17	6	9	9
Alemania	16	3	4	4
EEUU	50	1	4	5

Fuente: Elaboración propia.

Las cifras agregadas de las medias de los parlamentos autonómicos muestran que estas instituciones logran llegar a muchos más usuarios en *Twitter*, con una media de 2.382 seguidores, que en *Facebook*, con una media de 591 (alrededor de un 75% menos) (gráfico 20). *Twitter* ha experimentado un rápido crecimiento exponencial de su comunidad de usuarios a partir de febrero de 2009 del 1.382% (McGeady, 2009), generando una mayor captación de seguidores.

GRÁFICO 20

Promedio de seguidores de los perfiles de los parlamentos autonómicos en redes sociales

Fuente: Elaboración propia.

Es notable la diferencia entre el número de seguidores (2.382 de media) que tienen los parlamentos autonómicos en *Twitter* y la cantidad de perfiles que estas instituciones siguen en esta red social (286 de media). Esto puede indicar que, por el momento, las cámaras autonómicas están empleando sus perfiles para difundir información sobre su actividad, pero no tanto para monitorizar lo que se dice en la red mediante prácticas de escucha activa.

Se ha incluido como medida el índice de influencia Klout¹⁰¹, uno de los más extendidos en la red, que mide, en una escala del 1 al 100, la influencia social de los perfiles en las distintas redes sociales virtuales en base a la comunidad de usuarios que los siguen, la amplificación que tienen los mensajes emitidos por los perfiles y la cantidad de reacciones que se producen cada vez que se lanza un nuevo mensaje. La puntuación media de los perfiles de los parlamentos autonómicos es de 34.

Cuando se desglosan los datos globales (tabla 21), se puede comprobar que las estrategias de inmersión en las redes sociales virtuales difieren bastante entre sí. Por ejemplo, en *Twitter*, el Parlamento de Cantabria sigue a más de un tercio de perfiles respecto al número de seguidores que tiene y Cataluña a uno por cada siete seguidores (este caso llama especialmente la atención por las elevadas cifras). Por otro lado, dos parlamentos no siguen a ningún usuario y un total de cinco (sobre nueve) siguen a menos de veinte usuarios.

101 El índice Klout analiza la actividad en redes sociales de los usuarios asignando una puntuación que va desde 0 (nada influyente) a 100 (muy influyente). Nace en 2008 en EE.UU. y actualmente es el principal índice de influencia en las redes sociales.

TABLA 21

Datos de los perfiles de los parlamentos autonómicos en las redes sociales

	Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco
Seguidores FB		78			69		284			2.793	164						158
Seguidores Twitter		752			1.092	2.054	692		474	14.283	1.560					251	278
Sigue Twitter		37			47	0	280		16	2.169	7						18
Tweets		1.672			371	368	1.442		666	4.923	3.142					1.267	896
Klout		37			36	32	39		31	46	41					22	20

Fuente: Elaboración propia.

Si se examinan los datos según el tipo de mayoría parlamentaria (tabla 22) se puede comprobar cómo las cámaras con mayoría simple son mucho más proclives a tener un perfil social (el 75 %), una cifra que desciende al 33 % en el caso de las cámaras con mayoría absoluta. En cuanto a los datos de seguidores, personas a las que siguen y mensajes que emiten, los parlamentos con mayoría simple también muestran una actividad y una capacidad de atracción superior.

TABLA 22

Número y uso de perfiles en Facebook y Twitter según tipo de mayorías

<i>Tipos de mayorías</i>	<i>Parlamentos</i>	<i>Facebook</i>	<i>Twitter</i>
Absoluta	9	2	3
Simple	8	4	6

<i>Tipos de mayorías</i>	<i>Seguidores FB</i>	<i>Seguidores Twitter</i>	<i>Sigue Twitter</i>	<i>Tweets</i>	<i>Klout</i>
Absoluta	176	753	114	826	35
Simple	798	3.196	372	2.045	33

Fuente: Elaboración propia.

Para examinar con más detalle el uso que hacen de sus perfiles, se han observado todos los mensajes de las cámaras autonómicas en la red social *Twitter* durante el mes de abril de 2012, clasificándose cada uno de ellos en una de las siguientes categorías:

- *Actividad institucional.* Se refiere a la difusión de actividades en las que participa el Parlamento, aunque no estén relacionadas con su labor legislativa o de control (por ejemplo, visitas de personalidades, conmemoraciones o convocatorias de premios).
- *Actividad parlamentaria.* Se han clasificado como tal aquellos mensajes que hacen referencia a la actividad legislativa o de control político que realizan los parlamentos (por ejemplo, la información sobre los plenos o comisiones).
- *Información de diputados y grupos.* Son los mensajes en los que el perfil del parlamento cita iniciativas u ofrece información sobre los diputados o los grupos parlamentarios (por ejemplo, las declaraciones durante los plenos o comisiones, las ruedas de prensa en sede parlamentaria o las iniciativas que presentan los grupos y el sentido de su voto).
- *Diálogo.* Se refiere a los mensajes que son una respuesta a otro perfil (el interfaz de la propia red social los identifica añadiéndoles el icono de un globo de diálogo con la opción de ver la conversación completa).
- *RT (Retweet).* Son los mensajes en los que el perfil del parlamento difunde un mensaje de otro usuario (el interfaz de la red social identifica estos mensajes expresamente).

- *Otros*. Aquellos mensajes con diverso contenido que no encajan en las categorías anteriores (por ejemplo, explicaciones de incidencias técnicas, recordatorio del número de seguidores del perfil, etc.).

En cuanto al promedio de mensajes durante el mes de abril de 2012 (tabla 23), se puede comprobar que los parlamentos actualizaron sus perfiles con bastante frecuencia con una media de 119 *tweets* (es decir, casi cuatro veces al día) y que los emplearon principalmente para promocionar la actividad parlamentaria. En este sentido, destaca la retransmisión de los plenos donde muchos parlamentos recogen el orden del día y actualizan constantemente su estado para detallar el transcurso de los mismos. Además, una vez finalizado, animan a los usuarios a ver los resúmenes, remitiendo a sus perfiles en redes sociales dedicadas a exponer recursos audiovisuales como *Flickr* (fotos) o *Youtube* (vídeos).

TABLA 23

Promedio de mensajes de los perfiles de los parlamentos autonómicos en Twitter (abril 2012)

<i>Tweets</i>	<i>Actividad institucional</i>	<i>Actividad parlamentaria</i>	<i>Info diputados y grupos</i>	<i>Diálogo</i>	<i>RT</i>	<i>Otros</i>
119	26	51	31	0,7	0,2	1

Fuente: Elaboración propia.

Las cuentas oficiales de los Parlamentos han dedicado también un buen número de mensajes a promocionar la labor de sus diputados y grupos parlamentarios, así como su actividad institucional. Por otra parte, la interacción con los usuarios ha sido muy escasa, como denota el bajo número de mensajes dedicados a dialogar con otros perfiles o a difundir los mensajes de otras cuentas.

El siguiente paso ha consistido en desglosar los mensajes del mes de abril de cada parlamento autonómico con cuenta

de *Twitter* para comprobar si existen planteamientos similares en la gestión de los perfiles o si, por el contrario, las cámaras regionales han adoptado estrategias diferenciadas.

Tal y como muestran los resultados, no existe un perfil tipo en cuanto a la distribución temática de los mensajes (tabla 24). De los nueve Parlamentos analizados, cuatro emplean la mayoría de sus mensajes para promocionar su actividad parlamentaria, tres para informar sobre su actividad institucional y dos para difundir la labor de los diputados o los grupos parlamentarios.

TABLA 24
División temática de los mensajes de los parlamentos autonómicos en Twitter

	Aragón	C. Valenciana	Canarias	Cantabria	Castilla y León	Cataluña	Extremadura	Navarra	País Vasco	Total
Tweets	215	49	8	80	112	165	276	134	34	1.073
Actividad institucional	35	29	8	38	2	21	86	46	8	273
Actividad parlamentaria	74	20	0	24	48	92	113	88	25	484
Info diputados y grupos	105	0	0	0	57	48	69	0	0	279
Diálogo	0	0	0	3	3	2	2	0	0	10
RT	0	0	0	8	0	0	1	0	1	10
Otros	1	0	0	7	2	2	5	0	0	17
Total	430	98	16	160	224	330	552	268	68	2.146

Fuente: Elaboración propia.

Además de en el contenido de los mensajes, los perfiles de los parlamentos difieren notablemente entre sí en cuanto al número de mensajes (que tampoco parecen estar relacionados con el número de seguidores o la cantidad de población de su región) y la distribución temática de los mismos, ya que mientras unos perfiles distribuyen equilibradamente sus men-

sajes entre la actividad institucional, la actividad parlamentaria y la información sobre diputados y grupos, otros dedican casi todos sus *tweets* a un solo objetivo. Resulta llamativo que cinco de los nueve perfiles no destinan ni un solo mensaje a informar sobre la labor de sus diputados y grupos parlamentarios y que también cinco de ellos no hayan dialogado con otros perfiles ni una sola vez en el periodo de tiempo analizado. Seis no han difundido ningún mensaje de otros usuarios mediante la herramienta de *retweet*.

4. Conclusiones

De la evaluación de la calidad web de las asambleas legislativas autonómicas podemos extraer una serie de conclusiones finales que sintetizan la panorámica de la situación actual y la evolución que estas han registrado en su esfuerzo por adaptarse a los cambios tecnológicos de la última década.

1. Las cámaras legislativas autonómicas se han unido a este proceso y han realizado importantes esfuerzos para acercarse a los criterios reconocidos internacionalmente, proporcionando a los ciudadanos una considerable cantidad de información acerca de sus funciones, estructura y funcionamiento, en formato de libre acceso y descarga, contribuyendo así al fomento de la transparencia en sus actividades diarias.
2. Por esta razón, los portales web de los parlamentos autonómicos consiguen un resultado sumamente positivo en lo que respecta a información y contenido, exceptuando lo relativo a la transparencia presupuestaria, donde, salvo algún caso particular, queda todavía mucho por mejorar.
3. Se observa una pauta divergente en el caso de los parámetros de usabilidad y accesibilidad. Si bien, en la primera los resultados muestran una mejora en la mayoría de los portales, a la hora de ponderarlos de manera conjunta, empeoran notablemente.

4. Los sitios webs de las asambleas autonómicas españolas no garantizan plenamente la eliminación de barreras de acceso a todos los grupos de población que sufren algún tipo de discapacidad. Más aún, únicamente los portales asturiano y riojano cumplen con la legalidad vigente, además del andaluz y gallego, que modificaron sus problemas de accesibilidad previo aviso.
5. En lo que a los mecanismos de comunicación con los ciudadanos se refiere, representan una cuestión marginal en el diseño de las web parlamentarias. La incorporación de instrumentos interactivos (*ePetición*, *eConsulta*, perfiles en redes sociales, *blogs* y grupos de discusión *online*), a los que la UIP considera de gran potencial en el futuro cercano, ha sido limitado en la práctica, mientras que casi todos retransmiten sus sesiones plenarios y/o de sus diferentes comisiones (herramientas unidireccionales).
6. Los Parlamentos son el reflejo de la soberanía popular, con lo que se debe tener muy presente la importancia de mantener una comunicación fluida con sus representados, adaptándose a los cambios tecnológicos, e incorporándolos a su estructura interna, para así poder responder a las demandas externas de los ciudadanos.
7. Con respecto a su evolución en los últimos diez años, destaca una tendencia hacia la convergencia de resultados, más evidente en el caso de los epígrafes de información-contenidos y usabilidad, a través de dos procesos asimétricos: de mejora en las que anteriormente registraban peores resultados y de estancamiento en las que conseguían mejores puntuaciones.
8. Las asambleas legislativas autonómicas, en su gran mayoría, se han quedado ancladas en una visión expositiva de sus portales web, pues siguen considerándolos como «tablones de anuncios», sin decidirse de manera firme a avanzar y utilizar su máximo potencial.
9. En lo que respecta a la inmersión en las redes sociales virtuales, observamos que los parlamentos autonómicos las están adoptando progresivamente como vía

de comunicación, pero su uso no está tan extendido, ya que ni todos los parlamentos disponen de perfil ni aquellos que lo tienen comparten demasiadas características en común.

10. A este respecto, todavía no existen estándares claros, ni experiencias de *benchmarking* entre los responsables de la gestión de tales espacios, lo que seguramente se producirá en el futuro cercano. Por ello, que será necesario hacer un seguimiento continuado de las transformaciones de los perfiles.

A la vez que se pone de manifiesto que los parlamentos autonómicos no utilizan todavía todo el potencial de las TIC para fomentar la implicación directa de los ciudadanos en el debate político y la toma de decisiones, la encuesta *Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas*, elaborada por el CIS, señala una importante demanda ciudadana de nuevas fórmulas de participación que les garantice mayor implicación y participación en el debate político y más poder de decisión en el ámbito público. El 73% de los ciudadanos considera necesaria la habilitación de estos nuevos mecanismos en un contexto de amplio descontento con el actual desarrollo de los procesos de decisión pública (CIS, 2011). Por tanto, los ciudadanos ya no desean continuar en la posición de meros receptores de información, sino que demandan mayor implicación, más poder de decisión en el ámbito público y nuevas vías de participación.

Los augurios de la UIP se decantan por una mayor implementación de mecanismos de comunicación digital interactivos y multidireccionales. El crecimiento experimentado por las TIC y su progresiva configuración como espacio de debate político podrían contribuir a continuar los avances en esa dirección en los parlamentos autonómicos.

5. Bibliografía

- AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación), *UNE 139803*, AENOR, Madrid, 2004.
- AGUILERA CABEZA, Sara, *Las redes sociales online como herramienta de trabajo y ocio en España*, Trabajo Final de Carrera dirigido por Jordi Menal Casas, Universitat Abat Oliba CEU, Barcelona, 2011.
- AYUSO GARCÍA, M.^a Dolores, y MARTÍNEZ NAVARRO, Victoria, «Gobierno electrónico, Contenidos y organización de las sedes web de los parlamentos autonómicos», en *Revista Española de Documentación Científica*, núm. 4, 2005.
- CASTELLS, Manuel, *Internet y la Sociedad Red*, 2001. Documento disponible en <http://tecnologiaedu.us.es/revistaslibros/castells.htm> (fecha de acceso: 18/06/2012).
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), *Encuesta: Preferencias sobre los procesos de toma de decisiones políticas*, enero de 2011.
- CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), *Barómetro Autonómico II*, enero-marzo de 2010.
- COLEMAN, Stephen, *Connecting Parliament to the public via the internet: two case studies of online consultations*. Oxford, Oxford University, 2004.
- CTIC (Centro Tecnológico), *Programa TAW3*. Disponible en <http://www.tawdis.net/info/comoFuncionaTaw/?lang=es> (fecha de acceso: 15/06/2012).
- FUNDACIÓN SIDAR, *Programa de análisis HERA*. Disponible en <http://www.sidar.org/hera/index.php.es> (fecha de acceso: 15/06/2012).
- FUNDACIÓN ORANGE, eEspaña, *Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España*, Fundación Orange, Madrid, 2011.
- GÖTZE, John, *Online Consultation in GOL-IN: Initiatives to foster e-democracy*, 2001. Documento disponible en www.governments-online.org/articles/18.shtml (fecha de acceso: 15/06/2012).
- HASSAN MONTERO, Yusef, y MARTÍN FERNÁNDEZ, Francisco J., *Guía de Evaluación Heurística de Sitios Web*, 2003. Documento disponible en <http://www.nosolousabilidad.com/articulos/heuristica.htm> (fecha de acceso: 18/06/2012).
- HASSAN MONTERO, Yusef; MARTÍN FERNÁNDEZ, Francisco J., y IAZZA, Ghzala, *Diseño Web Centrado en el Usuario: Usabilidad y Arquitectura de la Información*, 2004. Documento disponible

- en <http://www.hipertext.net/web/pag206.htm> (fecha de acceso: 21/06/2012).
- HASSAN MONTERO, Yusef, «Factores del diseño web orientado a la satisfacción y no-frustración de uso», en *Revista Española de Documentación Científica*, núm. 29, 2, abril-junio de 2006.
- MARCOS, Mari Carmen, y GIL, Ana Belén, «Información parlamentaria autonómica en la Red: un impulso electrónico a la democracia», en *El profesional de la Información*, vol. 11, núm. 2, 2002.
- MARTÍNEZ GARZÓN, Víctor Manuel, *Evaluación de las Web parlamentarias autonómicas españolas*. Proyecto final de carrera dirigido por José Antonio Ontalba Ruipérez. Universidad Politécnica de Valencia, 2008.
- Organización Internacional para la Estandarización, *ISO/IEC 9126*. Documento disponible en <http://www.issco.unige.ch/en/research/projects/ewg96/node14.html#SECTION00311000000000000000> (fecha de acceso: 15/06/2012).
- Parlamento de Cataluña, ePetitionen. Disponible en <http://www.parlament.cat/web/serveis/parlament-20/epeticions> (fecha de acceso: 15/06/2012).
- Parlamento de Canarias, *eEncuesta Parlamento y Sociedad*. Disponible en <http://www.parlamentoysociedad.com/> (fecha de acceso: 15/06/2012).
- Parlamento vasco, *Foro adi*. Disponible en <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/> (fecha de acceso: 15/06/2012).
- RAMOS VIELBA, Irene, y GONZALO, Miguel Ángel, «La documentación parlamentaria en internet II (El caso de las páginas web de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas)», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 51, Madrid, 2000.
- Real Decreto 1494/2007. Disponible en <http://sid.usal.es/idocs/F3/LYN11920/3-11920.pdf> (fecha de acceso: 04/07/2012).
- SAIGÍ, Francesc, y DUART, Josep Maria, «Accesibilidad y usabilidad Web como un instrumento de competitividad y calidad docente», en *V Encuentro Internacional sobre Educación, Capacitación Profesional y Tecnologías de la Información*, Barcelona, Fórum Universal de las Culturas, 2004.
- TAYLOR, John A., y BURT, Eleanor, «Parliaments on the Web; learning through Innovation», en *Parliamentary affairs: a journal of comparative politics*, vol. 52, núm. 33, 1999.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Guidelines for the content and structure of parliamentary web sites*. Documento aprobado en el 166.º Congreso de Amman, 6 de mayo de 2000.
- UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *Directrices para sitios web parlamentarios*, 2009.

UNIÓN INTERPARLAMENTARIA, *World eParliament Report 2010*, 2010.

WEB ACCESIBILITY INTIATIVE, *Introducción a las Pautas de Accesibilidad al Contenido en la Web (WCAG)*. Disponible en <http://www.w3c.es/Traducciones/es/WAI/intro/wcag> (fecha de acceso: 05/06/2012).

8.

**Ciberactivismo y Parlamento:
Movimientos sociales e iniciativas
ciudadanas por la transparencia
y la participación (Imma Aguilar
Nàcher)**



Resumen

Los nuevos movimientos sociales comparten contextos similares y, sobre todo, la herramienta de la web social y la cultura del empoderamiento ciudadano con una estructura en red en un escenario digital y móvil. Se trata en todos los casos de multitudes vigilantes que se manifiestan como identidades colectivas, auto-convocadas en el espacio de internet, que comparten los valores de la red y con el fin de llevar a cabo acciones políticas y de comunicación.

Como preámbulo en el trabajo de campo, conviene un breve análisis de las acciones que los propios parlamentos disponen para facilitar la participación ciudadana en diversos niveles de la vida parlamentaria, desde la e-consulta hasta la elaboración colaborativa de leyes.

Tras esta necesaria vista somera, el objetivo del análisis son las iniciativas ciudadanas, espontáneas o incitadas por grupos más organizados, y las diversas tendencias —en Europa y en España— en la oferta de herramientas de vigilancia y monitorización de los parlamentos.

El análisis de campo se hace sobre las experiencias españolas de activismo ciudadano en monitorización y vigilancia de parlamentarios con el trasfondo de una fuerte demanda de transparencia y rendición de cuentas.

La perspectiva queda enmarcada en el contexto de los problemas de deslegitimación de las instituciones parlamentarias, de la ausencia de intermediación y de la cada vez más instalada cultura de acción directa de control político ciudadano en el día a día de la legislatura.

Índice

1. MOVIMIENTOS SOCIALES Y ACTIVISMO EN RED: MULTITUDES CONECTADAS, DIGITALES Y MÓVILES.—2. CIBERUTOPÍA O CIBERPESIMISMO.—3. PARTICIPACIÓN POLÍTICA Y DELIBERACIÓN.—4. MECANISMOS PARLAMENTARIOS DE PARTICIPACIÓN.—5. INICIATIVAS CIUDADANAS INTERNACIONALES: VIGILAR, PARTICIPAR, PEDIR, DENUNCIAR, COLABORAR, CREAR...—6. PLATAFORMAS CIUDADANAS EN ESPAÑA: 6.1. Participación, petición y colaboración. 6.2. Activismo indignado y crítico. 6.3. Monitorización del Parlamento.—7. CONCLUSIÓN.—8. BIBLIOGRAFÍA.

*«Si no nos dejáis soñar, no os dejaremos dormir»
«Mis sueños no caben en tus urnas»
«No nos representan»
«No les votes»*

(lemas del Movimiento 15M)

«The Internet Defense League» es la respuesta internacional de la Red para vigilar los movimientos de la legislación en torno a la libertad de internet y fue consecuencia de la campaña mundial contra la SOPA (Stop Online Piracy Act), gestada y desarrollada a través de internet. «SOPAstrike» está considerada la protesta online más grande de la historia. Este movimiento social, activado por una aspiración de la ciudadanía mundial a una red sin cortapisas, se erigió en un auténtico grupo de presión, transversal y autoconvocado, que logró detener la tramitación de la ley y que los relatores de la OEA y la ONU se pronunciasen contra las iniciativas del Congreso estadounidense para atacar la piratería cibernética.

En España, el Movimiento 15M ha sido y es referencia mundial en la movilización política en la red, capaz de llevar a la gente a las calles, como hicieron las denominadas «primaveras árabes», movimientos catalizadores en regímenes con democracias laxas o sin ellas. El 15M es heredero de campañas predecesoras en España, como el Movimiento por una Vivienda Digna o la campaña contra la Ley Sinde (que nunca llegó a salir de su «cápsula digital»), y aún anteriores movimientos de calle, como la insumisión, el 0,7%, el Nunca Más y el No a la Guerra. Sin embargo, además de incorporar a las redes sociales como estructura organizadora y herramienta movilizadora el 15M ha dado el paso del online al offline, de las redes a las plazas.

Estos recientes movimientos sociales que han aportado alguna novedad a las formas de movilización, tienen en común la culpabilización de la política, no sólo por considerarla incapaz de solucionar los problemas, sino incluso como agente causante de los mismos. Los aludidos son los políticos, la clase política y las instituciones de la política: tanto el gobierno

como el Parlamento. En la Red y en las calles se extiende la idea de un Parlamento insolvente, ineficaz, costoso... y por todo ello, poco justificado. Esta peligrosa senda que se abre no es ajena a los partidos y a las organizaciones formales y cabe temer que transite hacia escenarios dominados por la apolítica o la política radical y el populismo.

Estamos asistiendo a protestas que dejan como imagen un parlamento puesto en duda, incluso también un Parlamento como escenario físico de la reclamación de más y mejor democracia. De la potente secuencia de la vigilia en Atenas frente al Parlamento a las vallas de protección preventiva del Congreso de los Diputados en España durante el verano de 2012 mientras se anunciaba una acción que pasó de llamarse «Ocupa el Congreso» —emulando al Occupy Wall Street— a «Rodea el Congreso».

«No nos representan»

En esta frase, el slogan más asentado del movimiento 15M español, se concentra la esencia del descontento, la razón que conecta la indignación del 15M con la ya mencionada acción dirigida al Congreso de los Diputados del 25S «Rodea el Congreso». Esa indignación señala, en este caso claramente, un destinatario y un culpable, el mismo que surge en los resultados de las encuestas sociológicas, que sitúan —desde el inicio de la crisis— como uno de los problemas más importantes para los ciudadanos la política, la clase política, las instituciones políticas.

En España es habitual contemplar protestas de grupos afectados por una legislación en trámite en el Congreso o en el Senado, aunque en este caso, el movimiento «Rodea el Congreso» supuso una alusión mucho más generalista, que se dirigía a un colectivo: los parlamentarios que «no representan». El concepto de representación, está, sin duda, en el núcleo mismo del nuevo activismo en España que demanda —y no es una casualidad— una «democracia real».

1. Movimientos sociales y activismo en red: multitudes conectadas, digitales y móviles

El 15M en España, el «Occupy Wall Street» y el movimiento estudiantil «Yo soy 132» en México (surgido en las universidades, clamaba por la libertad de expresión en plena campaña electoral de las presidenciales) muestran la potencia, el dinamismo y el empuje de grupos no previamente organizados pero dinamizados por las redes preexistentes, en una amalgama espoleada por la crisis económica y la indignación hacia la clase política, vista como impotente ante la globalización del poder económico. Todos comparten contextos y, sobre todo, la herramienta de la Red Social y la cultura del empoderamiento ciudadano mediante la suma de voluntades en red y en un escenario digital y móvil. Se trata en todos los casos de multitudes vigilantes gestadas, organizadas y desarrolladas con una dimensión telemática preponderante, aunque no única, en que nuevos sujetos sociales alcanzan la facultad de ejercer, sin intermediarios, acciones comunicativas, antes restringidas a partidos o empresas con grandes recursos. (Haro y Sampedro, 2011). Asimismo, Ramírez Sánchez subraya que las capacidades que caracterizan a la web 2.0 contextualizan un nuevo paradigma de la web como plataforma de inteligencia colectiva e hipervínculos. (Ramírez Sánchez, 2012). Precisamente, la definición de Manuel Castells en *Sociedad en Red* sigue siendo una referencia vigente:

«Las redes activistas globales a tiempo real son posibles gracias a la aparición de nuevas tecnologías de la información, especialmente internet, que permiten una política de escala basada en la coordinación y la comunicación directas entre unidades autónomas a pequeña escala, sin necesidad de estructuras jerárquicas intermediarias como los partidos políticos o los sindicatos tradicionales». (Castells, 2006).

Francisco Jurado (@SuNotissima), como participante en el 15M e investigador de este movimiento, explica que «la capacidad de internet, desde su papel primigenio de herramienta

de metacomunicación para conformar auténticas estructuras rizomáticas, no ya sólo de transmisión de información, sino de movilización y organización, se ha disparado desde su simple asunción como arma política» (Alcazan *et al.*, 2012). La movilización, hoy, juega con el corto plazo, por la flexibilidad y el dinamismo de los nuevos instrumentos, lo que la dota de una alta capacidad de reacción. Estos cambios en las herramientas y los modos son los que nos llevan a redefinir el movimiento social clásico desde conceptos como la participación, la reclamación, la reacción o la resistencia, en una transición hacia otros como la vigilancia, la emancipación, la reapropiación y el empoderamiento. Estos últimos ya entran en un ámbito conceptual en el que campa una ciudadanía activa y transformadora.

En el mes de mayo de 2012, se inicia en España una campaña muy ilustrativa de ese paso hacia adelante que dan los movimientos sociales. #15MpaRato pretendía llevar a los tribunales al responsable de la entidad financiera Bankia, Rodrigo Rato, mediante diversas acciones de presión y de recogida de documentación. Para ello, abrieron el mecanismo de financiación para sufragar el proceso legal bajo el hashtag #QuerellapaRato con la intención de reunir fondos mediante el crowdfunding (utilizando la conocida plataforma Goteo.org). Y este episodio se produce cuando el Parlamento no había conseguido abrir una comisión de investigación, por la oposición del Gobierno, con lo que cabe concluir que la reacción a la falta de transparencia no fue una protesta indignada, sino una acción real para saltarse los cauces formales de la política. Esta acción define el síntoma de unos movimientos sociales en red que avanzan hacia adelante desde la demanda de democracia deliberativa hacia la de una democracia colaborativa. Los activistas empiezan a explotar nuevas vías que pueden multiplicar las capacidades de organización colectiva, así lo describe Ramírez Sánchez al desarrollar una teoría económica sobre el crowdsourcing en política (Ramírez Sánchez, 2012). Ismael Peña-López en un post en su blog (lctology.net, 6 de junio de 2012) titulado «*Crowdfunding político: la pieza que faltaba en la nueva política ciudadana*», asevera que esta

campaña ha sido posible gracias a la potente marca del 15M; al diseño de un objetivo concreto, actual y a corto plazo; una organización en red, con gran flexibilidad formal y capacidad de reacción; un despiece del proyecto en microtarefas que genera pequeños procesos en paralelo; y un uso intensivo de infraestructuras tecnológicas, de fácil uso, coste bajo o nulo, acceso descentralizado y complementariedad de funciones.

Mario Tascón y Yolanda Quinta, en su libro *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*, respaldan la tesis de que el uso de la Red no sólo facilita la amplificación del mensaje de un colectivo social o reduce el coste de sus acciones. Para ellos, lo determinante es la transformación del escenario (el espacio público) en que esas batallas se deciden. Una transformación cuyo fundamento no es otro que la cultura hacker y los valores de la Red.

El activismo parece querer seguir dando pasos hacia delante en los modos y los contenidos, siempre fundados en la colaboración, hacia un —podríamos denominar— «crowdactivismo». El movimiento 15M en España creó un «paraguas» de proyectos —como ellos mismos lo definen— bautizado como 15M.cc, para facilitar el mayor número posible de narraciones en torno al movimiento, «que todo el mundo pueda contar su 15M». Los proyectos son: un Banco de ideas (una web de almacenaje de materiales), *15Mpedia* (una enciclopedia libre sobre el movimiento) y un Wikilibro, además de un Documental el título «*15M: Excelente, Revulsivo, Importante*» (los adjetivos que usó el escritor José Luis Sampedro para calificar al movimiento). Más allá de estos materiales de índole colaborativa, también surgen ideas transversales con proyectos que beben de artes audiovisuales y en tránsito entre varios soportes, como el «transmedia», o ciertas acciones de CreActivismo, Artivismo o flashmobs callejeros.

Los últimos Barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) que mide, entre otros aspectos, la opinión de los españoles sobre los problemas que más les preocupan, sigue reflejando que la clase política está entre los primeros puestos de sus desvelos, junto al paro y la situación económi-

ca. La economía y la política se cogen de la mano en la crisis de legitimidad y en una reputación que roza los mínimos.

Los ciudadanos indignados ven en la Red el elemento emancipador, empoderador, sin reglas y sin fronteras, accionado sólo por la conciencia, la ideología o la reacción visceral al entorno.

Smart mob —término acuñado por H. Rheingold— es una acción colectiva organizada por medios telemáticos en red con fines políticos y, desde un punto de vista del ciberoptimismo, define las movilizaciones de las multitudes inteligentes (Rheingold, 2004) recuperando la idea de la inteligencia colectiva de Lévy, aplicada a redes digitales planetarias como una inteligencia distribuida en todas partes, continuamente en valor y que aprovecha las sinergias en tiempo real. Y añadiríamos que, por encima de esta definición organizativa, esta multitud es capaz de colocar en las agendas de la comunicación pública los «issues» que antes controlaban los líderes y los grupos mediáticos.

La siguiente pregunta es cuáles son los objetivos de estos grupos, multitudes o activistas. La respuesta es múltiple y única a la vez porque, por un lado, hablamos de las ciberacciones colectivas que se sitúan en el ámbito de la vigilancia del poder, de la fiscalización de las decisiones, de las demandas de transformaciones, de la reivindicación, de la petición.... pero en definitiva, se trata de cambiar el mundo —una idea que siempre ha estado en el corazón de los movimientos sociales—. César Calderón en *Otro Gobierno* enumera los cambios más importantes que se han producido entre la vieja participación y la producida a través de la Red:

De las grandes causas a los problemas concretos
De la asamblea a la participación asíncrona
De las masas a la micro-segmentación
De la reivindicación a la co-creación
De los hiperliderazgos a la meritocracia
De las comisiones cerradas al crowdsourcing

(Calderón, 2012)

La profunda colectivización de las decisiones hace muy difícil abordar un análisis del perfil del activista en red. De hecho, nos encontramos ante un fenómeno de movilizaciones auto-convocadas, es decir, sin una convocatoria identificable, si no anónima. Y ese es precisamente el valor de la convocatoria, que no pertenece a nadie, por lo que el activista individual tiene la misma legitimidad y jerarquía y entra a participar en la movilización con una gran dosis de identificación con la causa. Al no haber identificación, todos se sienten identificados (Candón, 2010) y este anonimato en la convocatoria también provoca que su responsabilidad sea difícil de adjudicar y, por tanto, de capitalizarlas (Haro y Sampredo, 2011).

En un completo e innovador trabajo transdisciplinar del grupo @Datanalysis15m, dirigido por el profesor Javier Toret, *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida*, Pablo Aragón concluye que las identidades colectivas emergen en Twitter ya en la primera fase de gestación del 15M, procedentes de movimientos anteriores e incorporando prácticas tecnopolíticas de las primaveras árabes. Pero estas entidades colectivas y otras nuevas que se incorporan (DRY, Acampadas,...) se acaban convirtiendo en los principales agentes comunicativos por encima de usuarios individuales y medios, para llegar a asumir, en la fase de globalización, casi la totalidad del liderazgo de la difusión en la Red.

El ciberactivismo, en definitiva, se legitima por la utilización radical de las posibilidades de internet: redes distribuidas, anonimato, al mismo tiempo que gran capacidad de visibilidad, interactividad, velocidad y dispersión de la comunicación.

Para Gutiérrez-Rubí, los movimientos políticos en la Red «triumfan por su simplicidad y porque aparecen desde la ciudadanía y no desde las organizaciones políticas. Representan un soplo de aire fresco por su naturaleza antiautoritaria, irreverente, horizontal y por la facilidad que internet ofrece para ser activo políticamente». Este mismo autor define «la cultura digital en función del placer por el conocimiento compartido y por la creación de contenidos, alergia al adoctrinamiento ideológico, rechazo a la verticalidad organizativa, fórmulas

más abiertas y puntuales para la colaboración, nuevos códigos relacionales y de socialización de intereses, reconocimiento de los liderazgos que crean valor, sensibilidad por los temas más cotidianos y personales, visión global de la realidad local y creatividad permanente como motor de la innovación» (Gutiérrez-Rubí, 2011).

Fernandes Araújo ha reutilizado el término «biopolítica» para explicar el uso activista de internet en la política. «Las manifestaciones activistas en internet son biopolítica en contraposición con el biopoder y ello diversifica los significados de los acontecimientos sociales. Las nuevas narrativas amplían la capacidad de la red de revelar sentidos que antes eran negociados en la lógica de los medios tradicionales» (Fernandes Araújo, 2012). Pero, además, contemos con que el ciberactivismo no se reduce a acciones de contraposición al poder hegemónico (lucha contrahegemónica), sino —como acabamos de ver— a modificar las relaciones entre la política, los medios, los contenidos y las agendas. Incluso, esta acción colectiva y en red, como apunta Silvia Lago y Mirta Susana Mauro, promueve la libre circulación e incluso la apropiación de bienes culturales, además de aportar una novedosa estética de la protesta y la integración de la comunicación y la imagen en expresiones escritas visuales, audiovisuales y gestuales propias de la cultura digital (Lago y Mauro, 2012).

Especialmente interesante es la visión desde la «tecnopolítica» que hacen autores como Javier Toret, entre otros, del movimiento 15M: «La mutación de la subjetividad social —vinculada a la utilización política y estratégica de las redes sociales para la acción coordinada— es la materia prima del 15M. Es decir, la capacidad tecnopolítica de las multitudes conectadas, conjugadas con dosis altas de transformación del malestar personal en proceso de politización colectiva, en medio de una enorme crisis de la representación social fueron el motor de inicio y la multiplicación de la irrupción del sistema red 15M» (Toret, 2012). En una reciente investigación (Toret, *et al.*, 2013), además, añaden que estos y otros movimientos así caracterizados tienen la capacidad de mutarse, replicarse y globalizarse.

2. Ciberutopía o ciberpesimismo

Esta nueva dinámica social y política ha alimentado un debate teórico entre los ciberoptimistas y ciberescépticos (Resina, 2010) que alude, en unos y en otros, a la confianza o al descrédito en el poder realmente emancipador y transformador de las acciones en la Red. Entre estos últimos, ha calado la idea del «slaktivism», que se define como una suerte de activismo para vagos que con un click se unen a una campaña sin moverse del sofá. Frente a este pesimismo inalterable, los utópicos de la Red consideran el espacio cibernético como un elemento esencial de una revolución que saca a la luz la inteligencia de la multitud.

Malcolm Gladwell acuñó el ya famoso aforismo de «La revolución no será tuiteada» en un célebre artículo publicado en *The New Yorker*. Esta negación de las redes sociales, junto al slaktivism son los grandes temas recurrentes de los ciberescépticos. Gladwell afirmaba que «allá donde los activistas eran definidos por sus causas, son ahora definidos por sus instrumentos». La réplica más completa a esta afirmación provocadora de Gladwell fue la de Henry Jenkins, que respondió que «una revolución no es lo que necesitamos. Posiblemente esto sea algo más fuerte que una vieja revolución». En España, Luis Arroyo, también defiende que las redes sociales no son nada comparado con el poder de la televisión (Arroyo, 2012) y para quién los nuevos activistas de la web son «sofactivistas», en alusión al sofá desde el que se adhieren a las causas.

El desengaño de internet. Los mitos de la libertad en la Red, de Evgeny Morozov, es la obra que pilota la visión escéptica de algunos autores hacia internet y sus capacidades. Cuando en 2009 estallaron las revueltas en Irán, muchos medios consideraron entonces que era la primera revolución comunicada por Twitter y esta idea significó un fuerte cimientto para el ciberutopismo. Sin embargo, Morozov sostiene que ese régimen, como el chino, utiliza internet para espiar a la población,

es decir, que la Red sirve también para cercenar las libertades de las personas, para la represión y la propaganda. Incluso, que internet muy bien podría ser el nuevo opio de las masas y tener desastrosas consecuencias para la democracia a causa de la intensificación de los contenidos de entretenimiento vía web con —según su parecer— un fuerte efecto despolitizador. Morozov habla, asimismo, de la trinidad del autoritarismo: censura, propaganda y vigilancia, y de que la Red aporta también potentes herramientas para difundir mensajes ultranacionalistas, xenófobos o fundamentalistas (Morozov, 2012).

Sus alertas no son nimias. En las revueltas de Londres de primeros de agosto de 2011, los servicios de inteligencia británicos se quejaban de las trabas que significaba para la investigación de los hechos violentos el encriptado del sistema de mensajería de los teléfonos BlackBerry. En 2012, en Reino Unido se planteó una propuesta de ley para controlar las comunicaciones de internet de los ciudadanos, de forma que las compañías de internet y proveedores de línea estarían obligados a pasar los datos de cualquier usuario para ser monitoreados en tiempo real. Un año después, en el verano de 2013, la Red vuelve a hervir con las filtraciones que publican algunos medios sobre que el gobierno de Estados Unidos «vigila» las llamadas, correos electrónicos y comunicaciones por las redes sociales de los ciudadanos.

José Luis Orihuela, en su conferencia de agosto de 2011, titulada «¿Revoluciones tuiteadas? Medios Sociales y protestas ciudadanas», pronunciada en el encuentro Blog Power de Chile, se preguntaba ¿es la tecnología culpable de las revueltas de Londres? Para Orihuela, la respuesta es que la tecnología es condición necesaria, pero no suficiente. En España, Dolors Reig, en su libro *Socionomía*, asevera que «más allá de subjetividades, resulta que ni el tiempo ni la evidencia han dado la razón al tipo de argumentos que desvalorizan la acción en redes» o que «participamos, en realidad, en algo más grande que nosotros mismos».

Efectivamente, entre los más utópicos y los escépticos, o incluso negadores del valor transformador del ciberactivismo, cabe un grupo intermedio en cuyo centro situaríamos a

Manuel Castells que, refiriéndose a las primaveras árabes, subrayaba que no fue una revolución por internet, pero sin internet esta revolución no se hubiera producido. También en esta zona templada del debate, Daniel Innerarity, en *El desconcierto de Leviatán* (Prólogo a *La Política Vigilada*, en un cierto diálogo con el propio texto prologado) duda: ¿Debemos esperar de las redes sociales la utopía de un mundo sin autoridad o haríamos mejor en entender y protegernos frente a las nuevas distribuciones del poder? ¿Desestabilizará esto nuestros sistemas políticos o contribuirá a mejorarlos? Y se responde: Mientras resolvemos estos interrogantes, tal vez haríamos bien en abandonar la retórica de los grandes cambios que acontecen porque se hubieran desatado ciertas fuerzas imparables y sustituirla por la indagación de las posibilidades de aprendizaje colectivo que todo esto nos ofrece. Y añade: Comprended! (Innerarity, 2011).

3. Participación política y deliberación

La movilización y el activismo en el ecosistema digital, que se enmarca en un contexto de grave crisis de legitimidad de la representación política formal, comparte con los movimientos sociales clásicos el compromiso, la base ideológica, la agrupación, la movilización y la acción. Es decir, un marco de acción colectiva que construye un sentido que inspira y llena de contenido las acciones del movimiento social. Se trata de un nosotros frente a un otros, un sentimiento de oposición desde la base hacia los centros de poder.

Pero frente a la movilización contrahegemónica, las democracias más participativas, desde los gobiernos y las instituciones, ponen a disposición de los ciudadanos mecanismos de participación que avanzan desde un gobierno meramente electrónico —para la gestión— hacia un gobierno abierto y realmente participativo. Como parece evidente, son variados los grados de participación posible y de apertura del gobierno hacia los ciudadanos. Daniel Innerarity habla de un primer

estadio de información basada en la transparencia, un segundo, en que se propicia la deliberación. El siguiente escalón accede a un entorno de decisión ciudadana en la política y los hechos públicos y, en el último estadio, de máxima expresión de participación, los ciudadanos están inmersos en el ámbito de la responsabilidad. Este último caso podría quedar ilustrado por Islandia, en que los ciudadanos han sido los encargados y «responsables» de la elaboración de una nueva constitución. En España, destaca el proyecto de Democracia 4.0 (demo4punto0.net) que defiende una participación directa y reclama que los ciudadanos puedan votar online decisiones en el Parlamento.

Hablamos en este apartado de mecanismos de deliberación y concertación, instrumentos de relación de la sociedad con el gobierno o con los Parlamentos, instaurados por los gobiernos o las instituciones representativas o por grupos civiles, con la anuencia de los primeros y los segundos.

Esta crisis de representatividad y reputación de los poderes públicos, sean cuales sean las razones por las que la democracia entra en un bache de legitimidad —no es este el lugar ni el momento—, deriva en dos actuaciones posibles. Por un lado, los propios gobiernos pueden ser los promotores de escenarios de concertación, participación y deliberación, basados en la transparencia; y por otro, que sean los propios ciudadanos los que establezcan los mecanismos de vigilancia, fiscalización y exigencia de rendición de cuentas o de actuaciones públicas fruto de la reivindicación de mayorías no electorales.

Distingamos que en la democracia representativa la legitimidad reposa en la delegación de poder, mientras que en la democracia deliberativa, lo hace en la generación de consensos en las decisiones y no sólo en la formación de mayorías parlamentarias para gobernar. En la democracia de la deliberación y de la participación se llega a producir una situación de co-gobierno entre los que tienen la mayoría y los demás.

El sociólogo mexicano Manuel Canto Chac recoge varias definiciones de otros tantos autores sobre la participación

para estudiar las tensiones que se viven entre ésta y la representación en términos de legitimidad (Canto, 2005):

«La participación social se refiere a los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas. Por lo tanto, el estudio de la participación social es el de las mediaciones entre Estado y sociedad».

«Por participación se entiende el proceso a través del cual distintos sujetos sociales y colectivos, en función de sus respectivos intereses y de la lectura que hacen de su entorno intervienen en la marcha de los asuntos colectivos con el fin de mantener, reformar o transformar el orden social y político».

«Conjunto de prácticas (jurídicas, económicas, políticas y culturales) que colocan a una persona como miembro competente de una sociedad y que tienen su fuente de legalidad y legitimidad en la titularidad de derechos».

Los movimientos sociales como el del 15M o el «25S. Rodea el Congreso» en España han focalizado precisamente su reivindicación en términos de representación («No nos representan») porque la élite política que gobierna en nombre de los electores ha entrado en crisis de legitimidad. La respuesta ineludible, pues, pasa sin duda por una renovación de las instituciones hacia la instauración de canales de participación abiertos y libres.

Parecerá obvio enumerar las ventajas de la participación ciudadana en política, a saber: fortalecimiento de las instituciones, contribución a la eficiencia, información sobre el ambiente social y sobre las preferencias de los ciudadanos, generación de capital social, aprendizaje social e innovación o creación de fuertes identidades. Sin embargo, no son pocos los que dudan de la idoneidad de esos amplios espacios de participación. Canto Chac recoge una nómina de aspectos negativos:

Propicia la formación de élites participativas que sesgan la participación; genera persistencia en la exclusión de los

menos organizados para gestionar sus demandas; se vuelve ocasión de «captura» de recursos e instituciones redistributivas por parte de élites locales; sesga las preferencias del universo de usuarios hacia las de los participantes; tiende a la «informalización» de la política al abrir canales alternos a los de la representación institucionalizada; limita la racionalización de las acciones gubernamentales, dada la dispersión de las demandas y disminuye la confianza hacia las instituciones representativas.

En definitiva, la impugnación más recurrente a los espacios deliberativos en política democrática es la tendencia a que sean unos pocos quienes se beneficien de las oportunidades de la participación, élites participativas que busquen beneficios, incluso en detrimento de los demás, y se constituyan en grupos de presión con intereses no exactamente generales.

4. Mecanismos parlamentarios de participación

Prácticamente todos los países europeos, y España no es una excepción, disponen de instrumentos regulados para la participación directa de los ciudadanos. En Europa es la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE) y en España ese mecanismo que la legislación permite es la Iniciativa Legislativa Popular (ILP).

Iniciativa Ciudadana Europea (ICE)

La Comisión Europea aprobó el 16 de febrero de 2011 el Reglamento (UE) núm. 211/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre iniciativa ciudadana, por la que presentando un millón de firmas de ciudadanos de la UE en el Parlamento Europeo un grupo de nacionales de la Unión puede dirigirse a la Comisión Europea para modificar la legislación comunitaria.

En el *Manual de Iniciativa ciudadana europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa trans-*

nacional (diciembre, 2010) puede leerse este párrafo lleno de perspectivas optimistas:

«La ICE podrá convertirse en un tipo de lenguaje ciudadano. Brindar la oportunidad a los ciudadanos, que de lo contrario estarían condenados al silencio y a la impotencia, de expresarse de forma activa y con seguridad de que las instituciones los escuchen. Todo el proceso deberá crearse para fortalecer el diálogo entre ciudadanos e instituciones que funcionan en su nombre. También deberá contribuir a un cambio cultural gradual, y a que las instituciones de Bruselas, sus procedimientos y maneras de pensar, se abran a las preocupaciones de los ciudadanos».

A sólo dos meses del nacimiento de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), una puerta abierta a los europeos para pedir que se legisle sobre temas de su interés, siete ICE ya habían iniciado su andadura. «Fraternidad 2020» fue la primera ICE que recibió el visto bueno de Bruselas para iniciar su tramitación, que pedía que se refuercen los programas de intercambio para crear una Unión Europea (UE) más unida y solidaria. «Dejadme votar» (a favor de que todos los europeos puedan votar en todas las elecciones políticas del país donde vivan), «Uno de nosotros» (en contra del aborto) o el derecho al acceso al agua (que defiende que el agua «no es un bien comercial, sino un bien público») fueron otras propuestas pioneras aceptadas a trámite.

Para presentar una ICE, un comité ciudadano formado por un mínimo de siete ciudadanos de la Unión Europea, residentes en al menos siete Estados miembros diferentes, tienen que registrar su propuesta a través de los organismos nacionales, que es evaluada por la CE para determinar si cumple con los requisitos. Si es aceptada, el comité ciudadano dispone de un año para recoger un millón de firmas de apoyo en un mínimo de siete países europeos, tras lo que los organismos nacionales deberán verificar que esos respaldos son válidos. Entonces, la iniciativa será enviada definitivamente a la Comisión Europea, que en tres meses deberá dar una respuesta

a los ciudadanos y decidir si inicia el proceso legislativo, que podría culminar en la promulgación de una nueva norma europea.

Iniciativa Legislativa Popular (ILP)

En España, la Iniciativa Legislativa popular (ILP) está contemplada en la Constitución en su artículo 87. 3: *«Una ley orgánica regulará las formas de ejercicio y requisitos de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley. En todo caso se exigirá no menos de 500.000 firmas acreditadas. No procederá dicha iniciativa en materias propias de ley orgánica, tributarias o de carácter internacional, ni en lo relativo a la prerrogativa de gracia».*

Posteriormente fue desarrollada por la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la ILP (LOILP), cuya exposición de motivos señala que la finalidad consiste en «intensificar la participación de los ciudadanos y de los grupos en la vida pública, ya que permite instrumentar la directa participación en la elaboración de las normas que rige la vida de los ciudadanos y posibilita la apertura de vías para proponer al poder legislativo la aprobación de normas cuya necesidad es ampliamente sentida por el electorado, pero que no encuentra eco en las formaciones políticas con representación parlamentaria».

En la legislatura 2008-2011 se presentaron 21 ILP, 13 de ellas en 2011, más del doble que en la anterior, explosión que Aitor Martínez interpreta en relación «con los síntomas de agotamiento del sistema representativo y el nacimiento de movimientos sociales, críticos y activos —en la órbita del 15M— frente a la crisis económica» (Martínez Jiménez, 2012).

Es este mismo autor publicó un documento para la Fundación Ideas en que sugiere que, ante la aparición de las nuevas tecnologías y el desgaste del sistema representativo y las demandas de mayor participación, surge una nueva oportunidad para la ILP con la firma electrónica como opción de

futuro, como así quedó fijado en la reforma de la Ley Orgánica de 2006. En ese nuevo texto, se incluyó la autorización de la firma electrónica cuando ésta estuviera regulada, autorizando la recogida de adhesiones a través de internet y medios electrónicos. Ya entonces se abrió la posibilidad de que un representante de la comisión promotora de la ILP defendiera la iniciativa durante su tramitación parlamentaria.

La propuesta del Escaño 351

El Partido Socialista presenta en la primavera de 2012 una Proposición de Ley para el denominado «Escaño 351» (el Congreso español está formado por 350 diputados). La idea es modificar el Reglamento del Congreso a fin de habilitar un mecanismo que permita a los particulares defender personalmente sus demandas en sede parlamentaria, acogándose al derecho de participar en los asuntos públicos recogido en el artículo 23 de la Constitución.

Con la actual legislación, las iniciativas ciudadanas se canalizan exclusivamente, bien a través de iniciativas legislativas populares (ILP), que requieren al menos 500.000 firmas, o de forma particular, remitiendo sus demandas a la Comisión de Peticiones. Hasta ahora, la única comunicación entre los interesados y esta comisión es de carácter epistolar, pero los socialistas pretenden que se permita a los ciudadanos, y también a asociaciones y entidades ciudadanas, exponer directamente sus inquietudes en trámite de «audiencia especial».

En la exposición de motivos de su iniciativa, el grupo socialista explica que «una mayor participación política directa de la ciudadanía redundaría en la aproximación de la sociedad a las instituciones democráticas y al sistema constitucional». Y para ello sostiene que esta reforma, cambiando el Reglamento, permitiría convertir la Comisión de Peticiones «en una sede idónea para articular la participación directa de la ciudadanía en los procedimientos parlamentarios». La fórmula adecuada, según los socialistas, sería crear una «Comisión Permanente

de Peticiones y Participación Ciudadana». El día 13 de junio de 2012, el Congreso rechazó la toma en consideración de esta proposición de Ley.

5. Iniciativas ciudadanas internacionales: vigilar, participar, pedir, denunciar, colaborar, crear...

El nuevo escenario que vamos dibujando en este texto presenta un nuevo protagonista que las instituciones, gobiernos y Parlamentos han de tomar en cuenta en sus decisiones y procesos legislativos: los ciudadanos articulados en organizaciones independientes o de forma individual que, emponderados y exigentes, claman por contar con las herramientas para tomar decisiones y participar. De no disponer de las herramientas, las crean por sí mismos. No basta con participar en las convocatorias electorales previstas, ahora los ciudadanos piden influir cada día en las decisiones que les afectan.

Repasemos algunas de estas iniciativas en diversos países democráticos de nuestro entorno y empecemos por destacar las plataformas que tienen vocación global en el marco de la aspiración a una gobernanza mundial.

Participedia.net, comunidad para la participación política. Se define como una comunidad de conocimiento abierta y global para investigadores en el campo de innovación democrática y el contrato público. Por ejemplo, en la web se tratan casos como la Asamblea de Ciudadanos de la Colombia británica de 2004, un presupuesto participativo en Puerto Alegre y otras ciudades o el consejo local de la escuela en Chicago. También exponen artículos sobre métodos participativos, como la votación deliberativa, las asambleas de ciudadanos o sobre las organizaciones que patrocinan, ponen en práctica, y estudian la gobernanza participativa.

El Observatorio Internacional de la Democracia Participativa (oidp.net) es un espacio abierto a todas las ciudades del mundo, entidades, organizaciones y centros de investigación que quieran conocer, intercambiar y aplicar experiencias sobre

democracia participativa en el ámbito local para profundizar la democracia en el gobierno de las ciudades.

OpenSpending.org es un proyecto de Open Knowledge Foundation que está construyendo un «mapping» mundial financiero a base de contribuciones de datos. Así lo explican en la propia web: «Estamos tratando de recabar la información de los gastos del mundo en una base de datos unificada para así poder proporcionar herramientas comunes para análisis, visualización y comparación. OpenSpending es una plataforma abierta que apunta a facilitar la presentación de información financiera para que cualquiera — ya sea un experto en datos o un ciudadano interesado — pueda contribuir con los reportes de gasto o presupuesto de su ciudad». Entre sus proyectos está WhereDoesMyMoneyGo.org.

Para el entorno de países de habla hispana, actúa Gobernamos.org, cuya web nos recibe con un «Hola y bienvenidos a la nueva Democracia». Se trata de una red social para participar de las decisiones de «tu comunidad, barrio y país». Sirve para proponer, promover e impulsar todo tipo de proyectos y lograr que sean debatidos y eventualmente transformados en realidad por parte de las autoridades. Y añaden: «Creemos que votar cada dos años es un ejercicio limitado de la Democracia. Actualmente, los ciudadanos tenemos recursos para participar en forma más directa y activa, y es nuestro deber utilizarlos para darle transparencia y efectividad a la verdadera Democracia».

Las instituciones europeas no han despertado grandes intereses informativos, y es ahora cuando no escapan a las dudas que generan las actividades de los europarlamentarios que, aunque alejados de sus electores respectivos, también son sometidos a controles por parte de iniciativas como VoteWatch.eu. Una organización independiente con ese nombre expone los datos de asistencia de los eurodiputados al Parlamento Europeo, sus intervenciones, sus actividades comparadas con otros parlamentarios, sus votaciones y la lealtad de voto a su grupo político. Otra iniciativa similar es MepRanking.eu (Members of European Parliament) que, en la misma línea de monitorización, realiza gráficos compara-

tivos y rankings de cada uno de los parlamentarios y de sus intervenciones, mociones, preguntas, informes, opiniones y declaraciones.

OpeningParliament.org es un foro destinado a ayudar a conectar organizaciones cívicas del mundo que participan en el seguimiento y la apertura de los Parlamentos con las instituciones legislativas, además que ser la sede de la Declaración sobre Parlamentos Abiertos, que ha sido apoyada por más de 120 organizaciones de casi 75 países.

En el Reino Unido funcionan varias plataformas de participación o contacto de los ciudadanos con las instituciones que ya muestran rasgos de cierta solera y son referencia como mecanismos de petición, propuestas, e incluso aptas para la co-creación. Nos referimos, principalmente, a la conocida plataforma mySociety.org que alberga herramientas de petición, supervisión, relación y proposición que ha inspirado a organizaciones de otros países. También en España, esta organización ha sido espejo y soporte de proyectos que analizaremos más adelante. MySociety.org ofrece fórmulas online de participación desde el sencillo WriteToThem.com, para dirigirse a los representantes municipales de los diferentes distritos y municipios; TheyWorkForYou.com, de monitorización de la actividad y relación con los miembros del Parlamento británico; la exitosa WhatDoTheyNow.com, para dirigir peticiones a diferentes instancias de las administraciones; o las populares webs FixMyStreet o FixMyTransport, para resolver problemas de los espacios urbanos o de los transportes a partir de los datos que comunican los ciudadanos.

En acciones participativas del Reino Unido, CocreateLondon.com da forma a una red social que brinda la oportunidad de mejorar la ciudad, «hacer de Londres un sitio mejor».

En Francia, el colectivo RegardsCitoyens.org ha puesto en marcha varias iniciativas de monitoreo, dos de ellas referidas al Parlamento: NosDéputés.Fr y NosSénateurs.Fr que vale la pena analizar con detalle.

Acces-Info Europa (acces-info.org), radicado en Madrid, ofrece un sitio de promoción de la transparencia y de denuncia de políticas opacas, así como noticias, documentos e

información sobre el derecho a saber de las actividades de los gobiernos, las instituciones y las administraciones públicas. Esta organización, apoyada por otras organizaciones, con un desarrollo software de mySociety, es la creadora de AsktheEU.org para la solicitud de peticiones a las instituciones europeas. Esta web está basada en la mencionada WhatDoTheyNow.com y es similar al website FragdenStaat.de, en Alemania o la española TuDerechoaSaber.es

En Estados Unidos, han proliferado las redes sociales de vecindario, para poner en relación a ciudadanos que comparten problemas y aspiraciones. Dos ejemplos: Everyblock.com y SeeClickFix.com. También en este país, llama la atención un proyecto de la Universidad de Indiana, Truthy (truthy.indiana.edu), para monitorizar tweets de cuentas, basándose en «hashtags» y en menciones de usuarios. En su web, presentan análisis comparativos de cuentas políticas y de movimientos sociales.

Especialmente interesantes en Estados Unidos son el medidor de las políticas de Obama, conocido como «Obameter» que, de forma muy gráfica, muestra en tiempo real el estado del cumplimiento de las promesas electorales del presidente de los Estados Unidos; y VoteSmart.org, que presenta una herramienta para que el usuario pueda decidir el voto de modo analítico. Tras escoger a un candidato, podemos ver desglosado su programa, sus opiniones sobre temas diversos, quién financia su campaña, sus intervenciones destacadas, entre otras cosas.

Como veremos más adelante, algunos de estos ejemplos mencionados y muy localizados en el mundo anglosajón (hay muchos más en otros países) están siendo trasladados a España de forma incipiente y más o menos exitosa.

En Latinoamérica, proliferan las herramientas y webs de activismo para monitorizar los diferentes Parlamentos o parlamentarios como son los casos de Poder Ciudadano en Argentina (poderciudadano.org), Vota Inteligente en Chile (legislativo.votainteligente.cl), Congreso Visible en Colombia (cvisible.uniandes.edu.co) o 500 sobre 500 en México (500sobre500.com).

6. Plataformas ciudadanas en España

6.1. Participación, petición y colaboración

Change.org

«Es una plataforma de activismo online que permite a cualquier persona, en cualquier lugar, iniciar peticiones, sumar fuerzas y ganar campañas para cambiar el mundo» así se define este proyecto que es el resultado de la fusión de la internacional Change.org con la española Actuable (marca que ha desaparecido en esta operación). En España funcionan como Change desde la primavera de 2012 con ya fuerte implantación en el entorno del activismo en internet. Las campañas que alberga son tan variadas como las ideas que surgen: Stop a los anuncios de contactos, Echemos a los corruptos de las listas electorales, Dimisión del Presidente del Tribunal Supremo, Contra la retirada del anuncio luminoso de Tío Pepe en la Puerta del Sol, Que la selección de fútbol done sus primas a fines sociales, etc.

La filosofía de campañas de Change.org puede leerse en su site: «Creemos que construir el impulso para el cambio social a nivel global significa empoderar a los ciudadanos y las ciudadanas en lo local. Por eso, cualquier persona, desde cualquier lugar, desde Chicago a Ciudad del Cabo, puede iniciar su propia campaña para cambiar las cosas usando nuestra plataforma».

Desde que la herramienta de campañas Actuable empezó a funcionar en España, se han ganado cientos de iniciativas, pequeñas o grandes victorias que se miden por el reto de haber cambiado una decisión o corregido una situación. «Cada victoria significa, no sólo que se ha terminado un caso de desigualdad o injusticia, sino que permite a otras personas conocer asuntos importantes de manera tangible, que las inspira para iniciar nuevas acciones». Este planteamiento de

red, de cadena viral de conexiones, es la esencia principal de esta plataforma.

Oiga.me

Es una herramienta de movilización ciudadana a través de la Red. Genera peticiones online y campañas de apoyo, «pero también es una plataforma de lobby ciudadano». Tal y como se detalla en el «Acerca de» de la web, a través de una herramienta de envío masivo de mail, fax y telefonía actúa como catalizador de demandas y peticiones facilitando el contacto directo de los ciudadanos con los responsables y representantes de gobierno, empresas o cualquier tipo de autoridades. Se definen como herramienta de democratización social y empoderamiento ciudadano, que practica modelos de organización distribuida para el desarrollo de la inteligencia colectiva en red.

HazteOir.org

Con más de 230.000 ciudadanos activos suscritos, Hazteoir.org es otra oferta de acciones online que fue fundada «por un grupo de amigos que deseaba expresar su opinión, pero que no sabía exactamente con quién hablar (...) Entendimos internet como el vehículo perfecto para volver a conectar a la gente con sus políticos». La plataforma ofrece participar en encuestas online o en los foros de los partidos políticos, enviar mensajes a políticos y periodistas, remitir con un solo click una carta a los 120 medios más importantes de España o firmar manifiestos «en ayuda de los más necesitados».

El máximo órgano de decisión de HO es la Asamblea de socios que se reúne cada año y estos eligen a la Junta Directiva que gobierna la asociación.

Su filosofía es la defensa de la familia, los derechos de la persona, el derecho a la vida desde una óptica católica y han

llevado a cabo acciones para, por ejemplo, la eliminación de la asignatura de Educación para la Ciudadanía o campañas contra el aborto mientras la Ley de interrupción voluntaria del embarazo se tramitaba en las Cortes Generales, tanto hacia los ciudadanos como hacia los políticos y los grupos parlamentarios.

Acces-Info.org

Organización de derechos humanos que promueve y protege el derecho al acceso a la información en Europa y el mundo para facilitar la participación pública en la toma de decisiones y la fiscalización de los gobiernos. La situamos en el ámbito español por tener sede en Madrid, aunque se trata de una organización de ámbito internacional. Acces-Info fue creada en junio de 2006 y en 2010 fue registrada como una ONGD. Su estrategia es aprobada por un Comité Ejecutivo y un Comité Asesor internacional, y se basa en la detección de aquellos problemas que afectan al derecho de acceso a la información. De acuerdo a ello, han vertebrado tres líneas estratégicas: Promover el derecho a saber, fomentando el acceso a la información en la ley y en la práctica en toda Europa; usando el derecho a saber, ayudando a ONGs, periodistas y ciudadanos a obtener información, y promoviendo debates públicos sobre el derecho a la información.

Casi tan estimulantes como sus proyectos ya en marcha, son los proyectos que Acces-Info tiene previstos para el futuro inmediato, entre ellos, asesoría para periodistas en el acceso a la información, acciones por la transparencia de los lobbys, Data para la democracia, transparencia corporativa y campañas en pro del derecho a saber en diversos países. Y todo ello, mediante la creación de herramientas, análisis legales, monitorización o entrenamiento.

Civio.es

También para Fundación Ciudadana Civio, el objetivo del proyecto es la transparencia informativa y la apertura de datos para el mejor acceso a la información pública y la creación de contenidos independientes y de calidad. En colaboración con Open Knowledge Foundation (responsable del original «Where does my Money go»), Civio ha desarrollado DondeVanMisImpuestos.es, un visualizador de los Presupuestos Generales del Estado en España, además de un infográfico interactivo para comparar los presupuestos autonómicos.

Con la colaboración de Acces-Info, Civio ha lanzado la plataforma TuDerechoaSaber.es (espejo de «What do they Know» de mySociety), la primera web en España que facilita solicitar información a cualquier institución pública, gestionando el envío de la solicitud y avisando de la respuesta.

Civio cuenta con un patronato compuesto por varias personas, incluido uno de sus fundadores, David Cabo, creador de DondeVanMisImpuestos.es y que también desarrolló el anteriormente mencionado portal de peticiones europeo Ask the EU. Además participó en el equipo de Pro Bono Publico (blog. probp.or), web conocida por su campaña de crowdsourcing «Adopta un senador» cuya finalidad era que un cada voluntario volcase los datos del senador «adoptado» —disponibles en la web del Senado sólo en formato PDF— a una hoja de cálculo disponible en Google Docs.

Entre sus últimos proyectos, destaca EspanaEnLlamas.es que geolocaliza incendios a partir de la base de datos del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; o el QuienManda.es, (éste con el apoyo de GlobalIntegrity.org) para reflejar visualmente los vínculos y relaciones de influencia entre políticos, cargos del Estado, agentes económicos, judiciales, grupos de comunicación y otros estamentos para crear un mapa del poder en España. El objetivo es hacer transparentes los intereses que afectan a la toma de decisiones

públicas e impulsar la regulación de los lobbies y la publicación de las agendas de políticos y cargos.

Goteo.org

Se trata en este caso de una red social para el crowdfunding o, como la propia organización explica, la suma de financiación colectiva (aportaciones monetarias) más colaboración distribuida (servicios, infraestructuras, microtarefas y otros recursos). El objetivo es impulsar el desarrollo de iniciativas, creativas e innovadoras, que contribuyan al desarrollo del pro-común, el conocimiento libre y el código abierto. En su origen estuvo orientada principalmente a proyectos culturales. En su zona web GoteoInfo explica que los participantes pueden hacerlo como impulsores de proyectos o agentes cofinanciadores mediante aportaciones monetarias. Goteo.org es una Fundación cuyo principal impulsor es Platoniq, una organización internacional de productores culturales y desarrolladores de software, pionera en la producción y distribución de la cultura copyleft, y cuenta con una red de apoyo, compuesto por entidades como el Ministerio de Cultura o el Instituto de Cultura de Barcelona. Como en los casos anteriores, cuentan con una amplia red de colaboradores.

Goteo.org forma parte de una corriente internacional de iniciativas digitales como el crowdsourcing, las redes peer-to-peer, los microcréditos, la economía solidaria o la cultura libre. En su web especifican que se inspiran en plataformas de crowdfunding, como Kickstarter, o de micropagos, como Flattr.

Analiza.info, «comunidad online de analistas de información para el cambio social», es una iniciativa de emprendimiento social creada para facilitar la participación activa de la ciudadanía en procesos de análisis de información que persiguen la mejora de la sociedad. Recurre a la colaboración abierta (crowdsourcing) para analizar grandes volúmenes de información, considerados como un bien y recurso común.

Governobert.org, que además de las intenciones compartidas con otras plataformas, añaden el objetivo de evitar la corrupción, asegurar un uso sostenible de los recursos públicos y un modelo basado en el conocimiento. Fue impulsado por un grupo de valencianos en 2012, que además ha iniciado también la herramienta Publicdata (gopublicdata.wordpress.com), un visualizador de indicadores socio-económicos de las Comunidades Autónomas españolas.

6.2. Activismo indignado y crítico

Plataformas y webs con pretensiones variadas han puesto el foco en temas o intereses más concretos. Las webs sites de organizaciones relacionadas con el movimiento 15M en España han proliferado en el último año, quedando la marca 15M y DemocraciaRealYa.es como las referencias de mayor peso.

En el entorno de la indignación y con un ánimo muy crítico hacia la clase política, encontramos Wiki.nolesvotes.org, una web colaborativa para la partición con otras webs y blogs. Es muy crítico con la clase política, proponiendo el boicot. Tiene un funcionamiento Wiki y asambleario. Añaden zonas dedicadas a la Ley Sinde y un «No les compres».

Indignómetro (indignometro.blogspot.com.es) nace «para conocer cuántos ciudadanos estamos indignados con el gobierno, cuál es el grado de nuestra indignación y por qué lo estamos».

Mentirometro.es «mide las mentiras de nuestros políticos». Mediante votos y comentarios, este sitio, que no detalla ninguna información sobre los autores, genera un ranking de los políticos y sus mentira. Se define como «una plataforma transparente para la divulgación del engaño al que estamos sometidos».

SueldosPúblicos.com se auto-subtitula «el primer diario que informa del salario de los políticos en España» y en la web van incorporando información de todos los cargos públicos de las

diferentes administraciones mientras lo difunden en las redes sociales con intención de denuncia, en muchos casos.

Cuentas-claras.org son «un grupo de ciudadanos que piensan que nunca se acometerán cambios importantes en contra de los intereses de los propios partidos políticos si no incrementamos la presión social divulgando información contrastada y por medio de protestas civiles». Exigen que la ley de transparencia asegure la fiscalización de ingresos y gastos de los partidos, fundaciones, asociaciones y cargos electos; un cambio en la Ley de Financiación de Partidos y un Tribunal de Cuentas independiente.

GrabaTuPleno.com da instrucciones a los seguidores de la web para la grabación de los plenos municipales allá donde no se permite la entrada de cámaras. También aboga por el derecho a la información.

Gobierno20.es, con el lema «tú también gobiernas», da a conocer las acciones de gobierno de las diferentes instancias de la administración, a través de la colaboración de voluntarios. Propone que estas se valoren y se enriquezcan e invita a que los ciudadanos hagan las suyas propias con el fin de hacerlas llegar a los gobiernos. Gobierno 2.0 también pone su plataforma a disposición de partidos, sindicatos y asociaciones para debatir.

DemocraciaParticipativa.es es un portal en que se recogen las propuestas de organizaciones, partidos políticos incipientes o registrados en algunos casos, que revisan la participación en democracia y otras fórmulas posibles.

Beta.elecciones.es, «el voto consciente», funciona cuando está en marcha un proceso electoral y analiza las propuestas de los diferentes partidos que concurren a las urnas.

Blog.voota.es, un proyecto ya clausurado pero que merece la pena destacar porque se presentaba como una herramienta para opinar sobre los políticos y proponer una lista abierta online de los políticos mejor valorados.

Polittweets.es monitoriza y hace comparativas de los movimientos en Twitter de los políticos españoles.

AquiOsQuedais.com es una página web para averiguar, mediante un visualizador, cuál sería la Comunidad Autónoma

ideal para vivir según las preferencias que marque el usuario en relación a la economía, la sanidad o el medio ambiente, entre otros. Es similar en su diseño al proyecto de Open Knowledge Foundation yourtopia.net.

6.3. Monitorización del Parlamento

Los Parlamentos están en el ojo del huracán de reputación institucional, de representación y de legitimidad de la política. Las frases «No les votes», «No nos representan», quedan acuñadas como los lemas centrales del movimiento indignado en España. Seguramente porque son más jóvenes, los Parlamentos autonómicos (Cataluña, Navarra o Andalucía) han tomado una cierta delantera en el camino del open-Parlamento o Parlamento Abierto respecto al Congreso y al Senado de España, aunque estas instituciones ya no son ajenas a los retos que les pide una sociedad que está en actitud vigilante.

En un artículo de Gutiérrez-Rubí, publicado en el diario El País el 31 de mayo de 2012, el autor reflexiona:

«La actividad parlamentaria va a ser sometida a una constante vigilancia democrática por parte de la ciudadanía. La fiscalización y la monitorización del trabajo y la práctica representativa de nuestros diputados y senadores, así como su estatus y retribuciones, forma parte de una corriente imparable de observación. Una dinámica exigente, que oscila entre la desconfianza estereotipada y la crítica severa, articula una poderosa corriente de naturaleza política, aunque también pueda derivar en germen antipolítico o apolítico». Y ante el oscuro panorama, la respuesta es la transparencia activa, como afirma Rafa Rubio, en su texto «*Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria*», porque «la democracia presupone una participación activa a través de las funciones de demanda, de control y de conocimiento». Precisamente hoy, las palabras y los procesos ciudadanos versus el Parlamento ya no son solo los de la información y la demanda, sino que estamos lidiando con la monitorización, el control y la vigilancia. El Parlamento

hoy debe reconquistar la confianza de los ciudadanos y eso sólo lo conseguirá abriéndose, actuando y dialogando.

En este contexto, varias iniciativas ciudadanas o de organizaciones independientes han formalizado sus mecanismos y herramientas para ejercer esas tareas de monitorización específicas para la actividad parlamentaria —que se suman a las de vigilancia de la actividad política en general-, evidenciando que incluso los medios de comunicación se hayan podido quedar cortos en su capacidad y responsabilidad de fiscalización.

Widgets de Congreso y Senado

Como aplicación para móviles o como widget para insertar en webs, esta herramienta recoge los perfiles digitales (correo electrónico, Blog, Twitter y Facebook) de todos parlamentarios españoles de las Cortes Generales, con el fin de que cualquier usuario pueda monitorizar sus publicaciones y sus conversaciones públicas online, así como dirigirse a ellos. El widget del Congreso (diciembre de 2011) y, después el del Senado, recibieron en menos de seis meses más de 100.000 visitas y han dinamizado la actividad digital y en redes sociales de los parlamentarios.

En una línea similar, la web discursia.net es un directorio de diputados que permite filtrar por provincia, sexo y partido político. Incorpora los textos íntegros de las intervenciones, sus nubes de palabras más pronunciadas y su salario bruto mensual.

App Congreso 2.0

La empresa española Sivsa ha desarrollado una aplicación que permite consultar y votar iniciativas legislativas en proceso de tramitación. Los desarrolladores pretenden que sirva para expresar la opinión ciudadana. En la herramienta es posible

consultar qué leyes han sido aprobadas y rechazadas, qué grupo la propuso y cuándo, su estado de tramitación y el texto íntegro. Los usuarios pueden votar a favor o en contra y permite dejar comentarios. La aplicación utiliza la información de la página web del Congreso.

Quéhacenlosdiputados.net

Este proyecto —según su impulsora, Vicky Bolaños— surgió bajo la inspiración de uno de los líderes de la revolución islandesa, Hörður Torfason, y de sus palabras: «Los políticos están a nuestro servicio, es a ellos a los que hay que pedir explicaciones». De ahí nace la idea de monitorizar las tareas parlamentarias para «acercar a los ciudadanos las decisiones políticas que les afectan, ayudar a mejorar la transparencia y conseguir la implicación de los ciudadanos en el seguimiento de nuestros políticos». «Qué hacen los diputados» tiene una vocación fundamentalmente informativa y didáctica (ofrecen vídeos tutoriales sobre búsquedas y navegación en la web del Congreso y detalles técnicos de la vida parlamentaria) y en sus contenidos incluyen la denuncia de actitudes o carencias de la gestión parlamentaria. Preparan una aplicación para seguir los contenidos de las iniciativas de los diputados, por lo que proponen que cada colaborador «adopte» voluntariamente a un diputado y realice el vaciado de sus iniciativas. Su proyecto es similar a los de openCongress.org en EUA u [openParlamento](http://openParlamento.parlamento.openpolis.it) (parlamento.openpolis.it) en Italia.

Proyecto Colibrí (OpenKratio)

OpenKratio.org (antes OpenData Sevilla) «surge como respuesta a las inquietudes de un grupo de ciudadanos y ciudadanas por inculcar en la sociedad los principios del gobierno abierto y de los datos abiertos», cuyo propósito es el de hacer comunidad para la mejora de la democracia. Independientes,

sin ánimo de lucro, abierto a las colaboraciones y seguidores de la ética hacker. Entre sus proyectos, nos interesa el ProyectoColibri.es porque se plantea como un «puente entre una comunidad de programadores y periodistas y la web del Congreso», para facilitar el acceso a la información que ésta alberga. Ofrecen ordenar la información del Congreso.es para que se encuentre con facilidad lo que se busca y, por otra parte, ofertan la posibilidad de que el usuario se construya su propia aplicación a partir de su API con datos públicos.

Parlamento20.es

En su web, David Álvarez publica el control que hace, principalmente, de la actividad de diputados y senadores en Twitter, así como de la «identidad digital de sus partidos», realizando comparativas periódicas de datos. Defensor de la presencia de los políticos en las redes sociales, analiza los perfiles de los parlamentarios en función de las listas que siguen, a quiénes mencionan, cómo interactúan y con quiénes.

coordinadora25s.wordpress.com

Es la voz en internet de la «Coordinadora 25-S Rodea el Congreso», un conglomerado de grupos activistas, muchos de ellos nacidos al calor del movimiento 15M, que se organizaron para coordinar acciones en torno al Congreso de los Diputados. La primera de esas acciones se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2012 bajo el nombre «Rodea el Congreso». A ésta le siguieron algunas más. Su objetivo es la dimisión del Gobierno, la disolución de las Cortes y la creación de unas nuevas Cortes constituyentes.

OpenDataCongreso.org

La página, aún en construcción y con un lenguaje muy desenfadado, informa de las ausencias y presencias de los dipu-

tados, sus propuestas, qué leyes ha votado, «qué nivel de legitimidad hay detrás de cada iniciativa del Congreso».

Sena2.info

Aporta las intervenciones de los senadores y establece un ranking de los que más y los que menos intervienen. La página no está actualizada por el momento.

Proyecto Avizor (unmundosalvadorsoler.org/ciecode/avizor)

El proyecto del Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE) sigue la actividad parlamentaria en todo lo relativo a las políticas españolas que mayor impacto tienen sobre la pobreza y el desarrollo internacional. Otorga puntos a cada diputado que contribuya una política más justa y sostenible y cada año entrega el Premio «Más Justo, Más inteligente» al Parlamentario del Año con mayor compromiso en la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

Parlio.org

Parlio monitoriza la actividad del Parlamento Vasco con los propios datos de la web oficial y ofrece fichas de los parlamentarios y su actividad. Se presenta como una herramienta para ayudar a entender «lo que se debate, lo que se propone, lo que se decide. Tienes derecho a saberlo».

7. Conclusión

Hemos analizado algunas, no todas, de las plataformas de activismo más importantes en España y fuera de España, unas incipientes y otras más consolidadas. En algunos casos,

y en el momento de la publicación de este libro, algunos proyectos habrán decaído o muerto y, en cambio, es muy probable que hayan surgido otros. La conclusión es que la ciudadanía se mueve en su demanda de más transparencia y más participación, estimulada por una evidente e inapelable crisis de la democracia representativa y una crisis de reputación de la clase política. De todos los pilares que sustentan nuestra democracia, la ciudadanía está siendo el más activo y transformador. No así las instituciones, ni la política formal, ni tampoco los medios de comunicación.

Más allá de la prevención de algunos sobre la perversidad ilusoria de la Red, los vaticinios sobre una posible burbuja digital o la capacidad de aletargamiento que pueda ejercer internet, es innegable que los movimientos sociales disponen de nuevas herramientas para el activismo; las organizaciones y los individuos tienen en su mano plataformas sencillas de difusión. Con más o menos éxito, pero con inmediatez y viralidad, pueden movilizar y hacer llegar su mensaje a los gobiernos y a los Parlamentos. El desenlace nadie lo sabe. Si el camino nos llevará a nuevos poderes opresores o a la libertad sin límites.

Entretanto, muy despacio y con resistencia, los partidos y las instituciones se abren para contrarrestar este movimiento que salpica el devenir cotidiano y que exige más poder de decisión a los ciudadanos.

Parece que los intermediarios clásicos —partidos, sindicatos, organizaciones, asociaciones y medios de comunicación— se desdibujan, pero surgen nuevos intermediarios que son capaces de reducir la información, de desarrollar las herramientas o de liderar dentro de la Red.

8. Bibliografía

ALCAZAN, ARNAUMONTY, AXEBRA, QUODLIBETAT, SIMONA LEVI, SUNOTISSIMA, TAKETHESQUARE y TORET (2012), *Tecnopolítica*,

- Internet y revoluciones. Sobre la centralidad de redes digitales en el #15M*, Barcelona, Icaria Editorial.
- AGUILAR DE BEN, J. M. (2006), *Ciudadanía y gobernabilidad democrática mundial*, Madrid, Dickynson.
- ARROYO, L. (2012), *El poder político en escena. Historia, estrategias y liturgias de la comunicación política*, Barcelona, RBA.
- BLANCO, I., y GOMÁ, R. (coords.) (2002), *Gobiernos locales y redes participativas: retos e innovaciones*, Barcelona, Ariel.
- CALDERÓN, C. (2012), *Otro gobierno*, Col. Algón, Madrid, Algón Editores.
- CANDÓN MENA, J. (2011), *Internet en movimiento: Nuevos movimientos sociales y nuevos medios en la sociedad de la información*, Tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- CANTO CHAC, M. (2005), «Las políticas públicas participativas, las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local», en DE LA MAZA, G., y VILLAR, R. (coord.), *Las organizaciones de base y la construcción de espacios públicos de concertación local*, Interamerican Foundation.
- CASTELLS, M. (2006), *La sociedad red: Una visión global*, Madrid, Alianza Editorial.
- CHRISTENSEN, H. S. (feb., 2011), «Political activities on the internet: Slacktivism or political participation by other means?», vol. 16, number 2, *First Monday. Peer-Reviewed Journal on the internet*.
- COLEMAN, S., y BLUMER, J. G. (2009), *The internet and democratic citizenship: Theory, practice and policy (Communication, Society and Politics)*, Cambridge, University Press.
- CUESTA LÓPEZ, V. M. (2007), *Participación directa e iniciativa del ciudadano en democracia constitucional*, Tesis Doctoral, Las Palmas de Gran Canaria.
- FERNANDES ARAÚJO, W., «Quanto custa mudar o mundo? Análise da dimensão discursiva do ciberativismo na Wikileaks». Ponencia XI Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación ALAIC *Comunicación digital, redes y procesos*, mayo de 2012, Montevideo, Uruguay.
- GRAU, E., e IBARRA, P. (coords.) (2000), *Anuario de Movimientos sociales. Una mirada sobre la red*, Barcelona, Icaria Editorial y Getiko Fundazioa.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. (2011), *La política vigilada. La comunicación política en la era de Wikileaks*, Barcelona, Editorial UOC.
- HARDT, M., y NEGRI, A. (2004), *Multitud: guerra y democracia en la era del Imperio*, Barcelona, Editorial Debate.

- HARO BARBA, C., y SAMPEDRO BLANCO, V. F., «Activismo político en red: del Movimiento por la Vivienda Digna al 15M», *Teknokultura. Revista de Cultura Digital y Movimientos Sociales*, vol. 8, núm. 2, pp. 167-185.
- INNERARITY, D. (2013), *Un mundo de todos y de nadie. Piratas, riesgos y redes en el nuevo desorden Global*, Barcelona, Paidós.
- INNERARITY, D. (2011), *La democracia del conocimiento*, Barcelona, Paidós Ibérica.
- INNERARITY, D. (2011), «El desconcierto de Leviatán», (Prólogo a Gutiérrez-Rubí, A., *La política vigilada*, 2011, UOC).
- JOYCE, M. (editor) (2010), *Digital Activism Decoded. The New Mechanics of Change*, New York, International Debate Education Association.
- JURIS, J. S. (2006), «Movimientos sociales en red: Movimientos globales por una justicia global», en CASTELLS, M. (ed.) (2006), *La sociedad en red: Una visión global*, Madrid, Alianza Editorial.
- LAGO MARTÍNEZ, S., y MAURO, M. S., «Cibercultura y activismo social y político». Ponencia XI Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación ALAIC «Comunicación digital, redes y procesos», mayo de 2012, Montevideo, Uruguay.
- LASÉN, A., y MARTÍNEZ DE ALBÉNIZ, I. (2008), «Movimientos, «mobidas» y móviles: Un análisis de las masas mediatizadas», en SÁDABA, I., y GORDO, A. (ed) (2008), *Cultura digital y movimientos sociales*, Madrid, Los libros de la Catarata.
- Manual de Iniciativa ciudadana europea. Guía sobre la primera herramienta mundial de democracia directa transnacional* (diciembre de 2010), Bélgica, Fundación Verde Europea (GEF).
- MARTÍNEZ JIMÉNEZ, A. (2012), «La iniciativa legislativa popular como instrumento de participación ciudadana en el siglo XXI», Documentos de Debate 8/2012, Madrid, Fundación Ideas.
- MOROZOV, E. (2012), *El desengaño de internet. Los mitos de la libertad en la red*, Col. Imago Mundi, Madrid, Destino.
- PALENCIA TRIANA, C. A., *Etología de los movimientos sociales en la red*. Ponencia XI Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación ALAIC «Comunicación digital, redes y procesos», mayo de 2012, Montevideo, Uruguay.
- RAMÍREZ SÁNCHEZ, R., «Crowdsourcing, medios emergentes y redes: Colaboración/explotación en el capitalismo de la información». Ponencia XI Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación ALAIC *Comunicación digital, redes y procesos*, mayo de 2012, Montevideo, Uruguay.

- REIG, D. (2012), *Socionomía*, Barcelona, Deusto.
- RESINA, J. (2010), «Ciberpolítica, redes sociales y nuevas movilizaciones en España: El impacto digital en los procesos de deliberación y movilización participación ciudadana», *Mediaciones Sociales*, núm. 7, II semestre.
- RHEINGOLD, H. (2004), *Multitudes inteligentes. La próxima revolución social*, Gedisa Editorial.
- ROTHBERG, D., «Socialização virtual e democracia: o debate contemporâneo sobre cidadania e internet». Ponencia XI Congreso Latinoamericano de Investigadores de la Comunicación ALAIC *Comunicación digital, redes y procesos*, mayo de 2012, Montevideo, Uruguay.
- RUBIO, R., «Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria», *Cuaderno Evoca*, núm. 4, Madrid, Evoca Comunicación.
- SAMPEDRO, V. (2005), *13M multitudes on line*, ed. Víctor SAMPEDRO, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- TASCÓN, M., y QUINTANA, Y. (2013), *Ciberactivismo: Las nuevas revoluciones de las multitudes conectadas*, Madrid, Los Libros de la Catarata.
- TORET, J. (2012), «Una mirada tecnopolítica sobre los primeros días del #15M», *Seminario 2011 «Comunicación y Sociedad Civil»*, Barcelona, UOC-IN3.
- TORET, J. (coord. grupo @Dataanalysis15m) (2013), *Tecnopolítica: la potencia de las multitudes conectadas. El sistema red 15M, un nuevo paradigma de la política distribuida* (Informe de investigación), Barcelona, IN3 Working Paper Series. Universitat Oberta de Catalunya.
- TSAGAROUSIANOU, R.; TAMBINI, D., y BRYAN, C. (ed.) (1998), *Cyberdemocracy. Technology, cities and civic Networks*, Routledge.
- VARGAS MACHUCA, E., y CASTAÑEDA CASTRO, C., *Manual: Comunicación Política para la gestión parlamentaria*, Lima, Asociación de Comunicadores Sociales Calandria.
- WILHELM, A. G. (2000), *Democracy in the Digital Age. Challenges to Political Life in Cyberspace*, Routledge.

9.

**Parlamento Abierto
y política de proximidad
(Antoni Gutiérrez-Rubí)**



Resumen

En toda Europa, pero en particular en España, las instituciones políticas están en su nivel más bajo de valoración y reputación públicas. Nunca como hasta ahora hemos cuestionado con tanta desconfianza nuestra arquitectura democrática. La política vigilada se lleva a cabo desde esta sociedad decepcionada y crítica pero, sobre todo, muy informada. Abrir el sistema parlamentario no supone tan solo la implantación de una simple página web. Se trata de diseñar entornos amigables donde la información se articule por intereses, no por el organigrama, el reglamento o la estructura funcional de las Cámaras legislativas. Sófocles decía: «*Cuando las horas decisivas han pasado, es inútil correr para alcanzarlas*». Estamos en un momento decisivo. La política democrática debe comprender el *tempo* de la sociedad.

Índice

1. INTRODUCCIÓN: PARLAMENTOS CUESTIONADOS.—2. PARLAMENTOS ABIERTOS.—3. DECÁLOGO DE BUENAS PRÁCTICAS PARA PARLAMENTOS ABIERTOS: 3.1. La obligación de informar y rendir cuentas es cada día. Las elecciones son cada cuatro años (generalmente). 3.2. Los parlamentos generan mucha información. No es suya. Es de los ciudadanos. 3.3. Los procesos parlamentarios deben poderse trazar, seguir, medir. 3.4. Escaños ciudadanos. 3.5. Registro de actividades, reuniones, solicitudes de los parlamentarios abiertos y accesibles a todo el mundo. 3.6. Rendición de cuentas que el Parlamento debe exigir a los parlamentarios al final de cada período de sesiones y al final de la legislatura. 3.7. Información non stop 24/7/365 No organizarse con el horario de la institución, sino con el horario de la sociedad. 3.8. Multiformato y multiplataforma de toda la información. 3.9. Oficinas parlamentarias en el territorio. Del parlamentario, no del partido. 3.10. Centro de documentación abierto de las Cortes Generales. Minería de datos para la gestión pública.—4. LA OFICINA PARLAMENTARIA DE PROXIMIDAD. UNA OPORTUNIDAD.—5. CONCLUSIÓN.—6. BIBLIOGRAFÍA.

1. Introducción: Parlamentos cuestionados

La actual crisis financiera y económica ha acabado por ser, también, una crisis institucional. En toda Europa, pero en par-

ticular en España, las instituciones políticas están en su nivel más bajo de valoración y reputación públicas. Nunca como hasta ahora hemos cuestionado con tanta desconfianza nuestra arquitectura democrática. Los parlamentos no se escapan a este juicio severo de la ciudadanía. Y un palpito antipolítico o apolítico está surgiendo —y puede contaminar— a aquellos que creen que nuestro sistema parlamentario debe acometer, urgentemente, cambios para recuperar el protagonismo político y la legitimidad social, más allá de la electoral. Las preguntas sobre el sentido, utilidad, función y eficiencia de nuestras Cámaras Legislativas se agolpan, mientras se balbucean las respuestas.

El periodista y escritor Roberto Saviano señalaba en una entrevista en el semanario *L'Espresso*¹⁰² que, en estos momentos, la palabra partido es una palabra perdedora, hasta el punto que ningún grupo político puede pensar que con este término, entendido como marca (*brand*), pueda hoy hablar a las personas, ya que actualmente este concepto equivale a corrupción. Saviano afirmaba no compartir esa percepción, pero destacaba su amplia aceptación social. Esta percepción se corresponde con el análisis bastante extendido de que el principal problema de las instituciones democráticas es la degeneración del sistema de partidos en una *partitocracia* que ha vaciado de legitimidad los principales agentes de la democracia representativa.

Nadia Urbinati, politóloga italiana que enseña Ciencias Políticas en la Universidad de Columbia de Nueva York y autora de varias obras sobre liberalismo y democracia, lo interpreta como un proceso de revisión del filtro de la representación y de la mediación de los partidos, que han perdido la centralidad social que les daba su función de cohesionar sociedad civil y sociedad política y de servir de catalizador de intereses y de ideas surgidas de la sociedad.

La crisis de la democracia representativa ha potenciado las perspectivas y las expectativas de una democracia directa,

102 <http://www.robertosaviano.it/rassegna/saviano-io-la-politica-i-partiti/>.

sin filtros, sin intermediarios, capaz de expresar la voluntad popular de forma más genuina sin la participación de unos agentes devenidos obsoletos como los partidos políticos o, como mucho, con unos partidos convertidos en vehículos utilitarios de hiperliderazgos personales y conectados directamente con el pueblo. Esta ilusión de democracia directa se ha encarnado en diversas formas de populismo que han ido proliferando en toda Europa, adaptadas a las características y las tradiciones históricas singulares de cada país.

Italia se ha convertido en un laboratorio especialmente interesante de diversas fórmulas populistas, que han sido examinadas por el politólogo Alessandro Lanni¹⁰³, jefe de redacción de la revista *Reset*. Populismos de liderazgos carismáticos contruidos a partir del dominio del medio televisivo a la derecha (Berlusconi); populismos de movimientos de base a partir del dominio de internet (populismo 2.0), que comparten la bandera de la desintermediación en la relación entre instituciones políticas y ciudadanos y de la superación de los viejos partidos, que se justificaban por realizar esta función de mediación (auscultación, deliberación, propuesta). En definitiva, comparten una enmienda a la totalidad de la democracia representativa.

A todo ello, hay que sumar la constatación de que los instrumentos políticos y democráticos (gobiernos, parlamentos, jueces) se mueven, a pesar de todo nuestro complejo y multipolar sistema multilateral, en escalas de soberanía (estados-nación) que resultan absolutamente incapaces de resolver los retos sociales y económicos de la ciudadanía. Al mundo globalizado, no se le corresponden —lamentable y dramáticamente— instituciones políticas que tengan la misma escala que los problemas que deben responder y resolver. El choque de legitimidad (debido a la pérdida de eficacia basada en el control y la capacidad directiva de lo público) es evidente. Se cuestiona el Poder del Estado, con mayúsculas, y la representación política en términos de identidad social así como las

103 Alessandro LANNI, *Avanti popoli! Piazza, tv, web: dove va l'Italia senza partiti*, Marsilio, Roma, 2011.

maneras de hacer frente a las formas de gobierno y, por tanto, el ejercicio del poder legislativo.

Mientras llegan reformas que hagan posibles instituciones democráticas más globales, los parlamentos exploran y ensayan prácticas y procedimientos que les permitan reconstruir los puentes de confianza con la ciudadanía. Las siguientes páginas intentarán explorar algunas de las tendencias más relevantes y con mayor proyección democrática y renovadora.

2. Parlamentos abiertos

La clave pasa por una profunda revisión de las relaciones entre representantes y representados. Lo que está en cuestión es que la práctica parlamentaria ha transformado la representación parlamentaria en una delegación absoluta de soberanía democrática. Los límites del parlamentarismo actual quedan en evidencia con toda su crudeza con la irrupción de nuevas demandas democráticas en nuestra sociedad. Los parlamentos, que tradicionalmente «abren sus puertas al pueblo» una vez al año, en un marco protocolario y de decadente exhibición de liturgia institucional, han comprendido que lo que es un gesto anual debe convertirse en una práctica diaria. Podemos hablar de siete elementos que acompañan al surgimiento del concepto «Parlamento Abierto»: la sociedad; la nueva ciudadanía; la política vigilada; la actividad parlamentaria; las nuevas oportunidades; la fiscalización demócrata; y el tiempo.

Estamos ante un nuevo escenario donde (i) la sociedad está decepcionada, es crítica con la actividad política que directamente le afecta porque, además, siente que los candidatos o líderes actuales no representan la esencia ciudadana; es exigente y debe ser exigente en sus demandas; la sociedad de hoy está vigilando atenta. Y la sociedad de hoy es, ante todo, digital.

Por contrapartida surge, aparece, nace y evoluciona sin retorno una (ii) nueva ciudadanía con nuevos comportamientos y nuevos parámetros de actuación. (iii) La política vigila-

da¹⁰⁴ es una actividad a partir de esta sociedad decepcionada y crítica pero, sobre todo, muy informada. Es el producto de un cambio radical en la comprensión y aceptación de una práctica en la gestión institucional¹⁰⁵. (iv) La actividad parlamentaria se percibe de manera negativa: está regulando tarde, regula por defecto o regula demasiado. Y no se puede regular bien aquello que no se entiende: ¿entienden nuestros políticos a sus representados?

Pero en los intersticios de la actividad parlamentaria, surgen iniciativas de dentro y desde fuera que exploran nuevos formatos, que podemos denominar como (v) oportunidades: porque se pueden crear y desarrollar ideas en relación a toda una actividad directa con la institución que nos representa; podemos denunciar aquello con lo que estamos en desacuerdo, podemos conocer datos públicos y, por tanto, valorar, podemos difundir; y, casi lo más importante, somos activos y proactivos, podemos participar. La (vi) fiscalización responde a la monitorización, a un activismo cívico que surge como consecuencia de una desafección. Y a mayor fiscalización entorno a esa nueva ciudadanía, más transparencia (si se acaba sabiendo, mejor que lo cuentes tú, porque si no se puede contar, mejor no hacerlo). A mayor fiscalización también más identidad y, por lo tanto, mayor reputación digital, más comunidad, más redes sociales, más información sin mass media y sin periodistas, más localización del entorno público (agendas) y más rápido (tiempo), mayor control decisivo debido a nuestra participación y, como consecuencia, mayor influencia.

El tiempo apremia, y se queda corto. Es por este motivo que (vii) no hay tiempo que perder. Si el sistema parlamentario actual tiene obturadas las arterias, si interpreta tarde, o mal, lo que sucede, si pierde la capacidad de escucha y no entiende el lenguaje social, el tiempo se habrá perdido y la debilidad se multiplicará. El tiempo es ahora. La oportunidad está en el hoy.

104 «Cualquier poder tiende a ir hasta el límite de su poder. Ha llegado la hora de la vigilancia». Tucídides.

105 GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni, *La política vigilada. La comunicación política en la era de WikiLeaks*, Barcelona, Editorial UOC, 2011.

La e-democracia pasa por la implicación, no solo en las nuevas tecnologías, y también por el entendimiento del contexto social actual en el que vivimos. La monitorización, la escucha y la adecuación nos dan las claves para estructurar y diseñar los nuevos comportamientos de la actividad parlamentaria.

El catedrático Manuel Castells, en su obra *Comunicación y poder*, desarrolló la idea del poder en la Sociedad Red (2009: pág 46): «las redes con complejas estructuras de comunicación establecidas en torno a un conjunto de objetivos que garantizan, al mismo tiempo, unidad de propósitos y flexibilidad en su ejecución gracias a su capacidad para adaptarse al entorno operativo». Y continúa, «las redes no son una forma específica de las sociedades del siglo XXI ni de la organización humana. Las redes constituyen la estructura fundamental de la vida, de toda clase de vida»¹⁰⁶.

3. Decálogo de buenas prácticas para un Parlamento Abierto

El 31 de mayo de 2012 se llevó a cabo en las Cortes Generales el encuentro ECPRD¹⁰⁷ (*European Centre for Parliamentary Research and Documentation*). Desde 1996 se promueven una serie de seminarios, bajo el título general «*Parliaments on the Net*»¹⁰⁸, cuyo objetivo es contribuir al intercambio de experiencias y buenas prácticas a la hora de difundir, en la Red, contenidos en relación a la actividad parlamentaria.

Tuve la oportunidad de presentar un esbozo de mi Decálogo para un Parlamento Abierto¹⁰⁹ que desarrollo, amplío y profundizo en las siguientes páginas. La actividad parlamentaria

106 CASTELLS, Manuel. *Comunicación y poder*. Madrid, Alianza, 2009. Cita de la p. 46.

107 <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigation.do;jsessionid=6C2BAE37093B076232863372BD09FAA3>.

108 http://www.cortesgenerales.es/parlonthenet2012/index_es.html.

109 Decálogo de la presentación, por Antoni Gutiérrez-Rubí, Opportunities for an Open Parliament (Parliaments on the Net X) Senado. España. http://www.slideshare.net/Antoni/opportunities-for-an-open-parliament?from=ss_embed.

estará sometida a una constante vigilancia democrática por parte de los ciudadanos¹¹⁰. Y esta vigilancia crítica es fuente de estímulo y de energía democrática. Sin embargo, la revitalización del Parlamento como parte de una fase de mayor calidad de nuestras democracias, pasa por cambios —dentro y fuera— más profundos entre las relaciones de los representantes y los representados.

3.1. La obligación de informar y rendir cuentas es cada día. Las elecciones son cada cuatro años (generalmente)

Marcos y Rovira definen en su artículo tres líneas estratégicas que, simultáneas, favorecen la apertura para la rendición de cuentas y la información permanente¹¹¹: la información que se ofrezca en la propia institución; los elementos que fomenten la participación ciudadana; y las herramientas que favorezcan el acceso a la información.

Abrir el sistema parlamentario no supone tan solo la implantación de una simple página web. Tal y como dicen Mari Carmen Marcos y Cristòfol Rovira en *Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información*, «los parlamentos, al igual que el resto de las instituciones, encuentran en la web un medio de difusión idóneo para llegar a un gran número de ciudadanos. En una sociedad democrática donde se tiende a la transparencia de las administraciones y de los gobiernos, las posibilidades que brinda la web hacen de ella el medio ideal para la comunicación»¹¹².

110 Ver artículo *Parlamento Abierto* publicado en *El País*, blog «Micropolítica», el 31 de mayo de 2012.

111 MARCOS, Mari Carmen, y ROVIRA, Cristòfol (2006), *Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información* en *Revista Española de Documentación Científica*, núm. 29, pp. 13-35.

112 MARCOS, Mari Carmen, y ROVIRA, Cristòfol (2006), *Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información* en *Revista Española de Documentación Científica*, núm. 29, pp. 13-35.

Se trata de diseñar entornos amigables donde la información se articule por intereses, no por el organigrama, el reglamento o la estructura funcional de las Cámaras Legislativas. Necesitamos encontrar la información tal y como pensamos. Tecnologías semánticas, intuitivas, geolocalizadas y de fuerte agregación de valor.

No estamos hablando solo de tecnología para la comunicación sino de prácticas políticas también nuevas. La capacidad regulatoria y legislativa de los parlamentos se desplaza, por razones de eficacia e integración políticas, a espacios supranacionales. La crisis económica en Europa, y en particular de la deuda pública y soberana, ha puesto en evidencia el grave desajuste entre la integración económica y monetaria, y los mecanismos de control políticos e institucionales. Compartir mercado y moneda con gran eficacia y avanzar lentamente en los procesos de integración política y legislativa han mostrado sus debilidades y sus limitaciones. Pero el proceso es imparable. Hoy legislar es, fundamentalmente, adaptar y transponer las directivas y armonizaciones europeas.

Pero además de la capacidad legislativa, hay un espacio propio y específico de los parlamentos que tiene un gran potencial renovador y revitalizador de la calidad democrática: el control, fiscalización y transparencia de la acción ejecutiva o de las actividades privadas con repercusión e impacto públicos o en los recursos públicos. Y, en este sentido, cabría exponer el ejemplo de Estados Unidos. El Congreso estadounidense es un cuerpo legislativo con mucho poder, y es casi incomparable con otras instituciones parlamentarias. Cuenta con «*hearings*», audiencias, que se caracterizan por realizarse en público desde la Ley de Reorganización Parlamentaria de 1946 (Pellet Lastra, 1995: págs. 313-314). «Se hacen conocer por los medios de comunicación y, con una anticipación de por lo menos una semana, se anuncia la fecha, lugar y tema de la reunión. (...) Se podría decir —sin margen de error— que con las *hearings* que realizan los comités se ha logrado darle transparencia al sistema parlamentario».

3.2. Los parlamentos generan mucha información. No es suya. Es de los ciudadanos

Sorprende que la propuesta de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, actualmente en trámite parlamentario¹¹³, ignore un ámbito imprescindible, para dar un salto en la transparencia en la vida pública, como es el de las organizaciones políticas (partidos, sindicatos) y las instituciones representativas (parlamentos). Ni una palabra. Pretender transparentar la acción del poder ejecutivo, sin afrontar la del poder judicial o legislativo, o el papel de los partidos en la sociedad, es regular por competencias, no por principios transversales. La propuesta del Gobierno no afronta lo fundamental: ¿qué requisitos, en términos de transparencia, acceso a la información y participación debería cumplir cualquier actividad política de servicio público?

Un ejemplo de *open data legislativa* lo aporta Estados Unidos con un proyecto ciudadano llamado Citizen Cosponsor Project¹¹⁴. Este proyecto permite conocer qué ciudadanos, aportando el nombre y el apellido, apoyan determinadas leyes o iniciativas parlamentarias.

3.3. Los procesos parlamentarios deben poderse trazar, seguir, medir

Hay que hacer posibles hilos de seguimiento digitales con todos los datos disponibles. La tramitación debe ser presentada como un continuo conceptual, no como una secuencia temporal.

113 Junio 2013.

114 http://www.readwriteweb.com/archives/house_majority_leader_misses_mark_with_facebook_in.php?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+readwriteweb+%28ReadWriteWeb%29.

Es obvio que el enfoque de plazos y fases es necesario en el Parlamento, pero eso no quita que se puedan aportar otros enfoques, como el conceptual.

3.4. Escaños ciudadanos

El último barómetro¹¹⁵ de opinión pública del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) resulta demoledor con la política, sus representantes e instituciones. La crisis económica no solo desgarra nuestra economía, sino también nuestros ánimos, tirando por la borda toda confianza democrática.

¿Se está agotando nuestra democracia? Esa es la pregunta que resuena en el agotamiento ciudadano y también en el institucional¹¹⁶. Los errores y las decepciones no paran de aumentar hasta rozar una tensión máxima. La vigilancia política está sustituyendo a la confianza de los ciudadanos. Y es en este punto cuando hasta los parlamentos se convierten en epicentro de la tempestad y de las legitimidades. La reputación parlamentaria también está siendo cuestionada aunque ya se muestran tímidos signos de respuesta, en los que se exploran nuevos caminos, nuevas voluntades y reformas encaminadas a activar el pulso ciudadano.

La proposición de ley que realizó el PSOE en junio de 2012 pretendía renovar la Comisión de Peticiones del Congreso. Con esa propuesta, se quería habilitar un mecanismo que permita a la gente defender personalmente las demandas en las Cortes y, por tanto, representar una iniciativa legislativa popular. La denominaron el «escaño 351»¹¹⁷.

Esta iniciativa del programa electoral de Alfredo Pérez Rubalcaba para las elecciones del 20N, pretendía dar voz directa a los ciudadanos y ciudadanas (y también a asociaciones y

115 http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2980_2999/2981/Es2981.pdf.

116 http://politica.elpais.com/politica/2012/06/02/actualidad/1338658033_704054.html.

117 <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/06/04/espana/1338833713.html>.

entidades) en la vida política. En la actualidad solo está previsto que intervengan en el Congreso, además de los diputados y diputadas, los parlamentarios autonómicos para defender iniciativas que procedan de las Cámaras de las Comunidades. Nadie más puede intervenir ante el Pleno.

Sin embargo, no es la única medida similar. En junio de 2011, José Antonio Griñán, presidente de la Junta de Andalucía, propuso¹¹⁸ el «escaño 110» en el Parlamento de Andalucía «para poder defender las iniciativas legislativas populares». Esta iniciativa provenía de una amplia batería de medidas de transparencia y calidad democrática, a raíz de las exigencias planteadas por los indignados el 15M¹¹⁹. Griñán fue reelegido como presidente de Andalucía y, aunque no dijo nada del tema durante su investidura, el presidente del Parlamento, Manuel Gracia, sí afirmó que se llevaría a cabo, junto a otras medidas de transparencia.

Tras casi 30 años desde su implantación en España, la norma que rige la Iniciativa Legislativa Popular (ILP) solo ha hecho posible que una Ley (en 1999) haya llegado hasta el final. El formato y su mecanismo, a pesar de sus evidentes virtudes, no está fluyendo ni canalizando suficientemente las energías cívicas y democráticas de nuestra sociedad. Se impone una reforma urgente.

La iniciativa, acogiéndose al derecho de participar en los asuntos públicos recogido en el artículo 23 de la Constitución, explora otras vías que van más allá de la opción de las ILP, y ahí radica su importancia. Reformar el reglamento de la Comisión de Peticiones del Congreso (en el marco de una reforma más amplia o puntual) sería abrir una compuerta a un diálogo franco y exigente entre la política formal y la emergente. Es urgente y necesario.

Estas estrategias para acercar la política a la ciudadanía permiten una apertura de nuestras instituciones¹²⁰ a lo que esta

118 <http://www.elmundo.es/elmundo/2011/06/28/andalucia/1309289155.html>.

119 <http://www.gutierrez-rubi.es/espacio-15m/>.

120 <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/05/31/parlamento-abierto/>.

piensa. Posibilitan una mayor participación, más permeabilidad de la política a la sensibilidad ciudadana, más capacidad de escucha y de prestigiar la política. En definitiva, un pequeño paso para una regeneración democrática inaplazable.

3.5. Registro de actividades, reuniones, solicitudes de los parlamentarios abiertos y accesibles a todo el mundo

Este punto, igualmente, puede quedar afectado al hilo de la futura Ley de Transparencia y Acceso a la Información. En cualquier caso, sí que conviene recordar que el Parlamento tiene autonomía normativa para modificar en su caso el Reglamento para regular estos extremos. Uno de los contenidos más visitados de la web del Congreso es, precisamente, la agenda pública. Se trata de unir a la agenda pública de la institución, las agendas de los diputados para que se puedan conocer las reuniones, actividades o actuaciones que tiene planificadas un diputado/a.

3.6. Rendición de cuentas que el Parlamento debe exigir a los parlamentarios al final de cada período de sesiones y al final de la legislatura

Al margen de los acuerdos u otras prácticas que tengan a bien los partidos a los que pertenecen, la Institución debe exigir memorias finales, incluso, *parametrizar* formatos de rendición de cuentas. Aquí, cabe recordar que los parlamentarios están obligados a presentar una declaración inicial, una declaración para el caso de modificaciones y una declaración final de bienes que se publican en la web (en el caso de las iniciales y las modificaciones) y en el BOCG, además, para las finales.

El retraso, por ejemplo, en la presentación de las auditorías de los partidos políticos con representación parlamentaria, por parte del Tribunal de Cuentas (que el propio Tribunal ha justificado), y el incumplimiento en materia de donaciones anónimas, prohibidas en julio de 2007 con la Ley de Financiación de Partidos Políticos, no contribuye —en absoluto— a generar un clima de confianza. Tres formaciones políticas suman más del 90% de las donaciones anónimas¹²¹. Por este motivo, florecen iniciativas que invitan a la transparencia, como «Sueldos Públicos¹²²» que tiene por objetivo convertirse en un servicio ciudadano de transparencia y libertad en la Red. Según se presentan: «*Sueldospublicos.com es el primer diario digital en España que informa del salario de los cargos públicos. Bajo los principios de información veraz, contrastada, transparente y libre, la publicación tiene como objetivo dar a conocer, con un simple clic, lo que cobran nuestros políticos. Estamos en la red desde marzo de 2012*». Pero también aparecen iniciativas como «*parlamentos de personas que siguen de cerca el trabajo de los gobernantes, especialmente en el Congreso*». Esta última, es la que han denominado «*quehacenlosdiputados*»¹²³.

3.7. Información non stop 24/7/365 No organizarse con el horario de la institución, sino con el horario de la sociedad

La apertura de la actividad parlamentaria responde, como podemos ver en el documento preparado por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas a través del Centro Global para TIC en los Parlamentos, a la «comunicación interactiva con los ciu-

121 <http://www.tcu.es/Modules/ModuleEdition/ViewAnnouncement.aspx?ItemID=1169&mid=349&TabId=108>.

122 <http://www.sueldospublicos.com/>.

123 <http://quehacenlosdiputados.net/>.

dadanos a través de internet» que es cada vez más importante. «En la era de la sociedad de la información, más y más ciudadanos esperan poder comunicarse con sus representantes y recibir algún tipo de reconocimiento o respuesta. Cada vez hay más y mejores técnicas para facilitar el diálogo, o cuál puede generar mayores responsabilidades para los parlamentos y los legisladores»¹²⁴ (2009: 27) —siempre que estos pretendan ser receptivos y participativos a su vez, podemos concluir—.

La apuesta de la Unión Interparlamentaria (UIP) es decidida y plausible ya que están por la labor de estudiar y generar una tendencia de cara a la apertura del escenario de la actividad parlamentaria: «la UIP y el Centro Global para TIC en los Parlamentos mantendrán un sitio web abierto y de cooperación donde los parlamentarios, los funcionarios y el personal de los parlamentos, junto con los académicos, los politólogos, los integrantes de organizaciones de la sociedad civil, los tecnólogos, los ciudadanos y otras partes interesadas tengan la posibilidad de comentar las directrices, sugerir nuevas actualizaciones y dar cuenta de su uso en las actividades de desarrollo y los estudios de evaluación». Esta apuesta es decidida y, por lo tanto, proactiva, entendiendo el verdadero papel de su actividad: «se anima a quienes deseen formular propuestas para su mejora continua, pues tendrán una muy buena acogida». El siguiente paso es aceptar, estudiar y aplicar esas propuestas.

3.8. Multiformato y multiplataforma de toda la información

El *Widget del Congreso de los Diputados* arrancó con la X Legislatura de la democracia española en la sesión constitutiva del Congreso de los Diputados. La iniciativa nació

¹²⁴ Cita sacada de las Directrices para los sitios web parlamentarios del documento preparado por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas a través del Centro Global para TIC en los Parlamentos. <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>.

para responder a la filosofía de monitorización de la acción política y representativa, que engloba distintas iniciativas de seguimiento, vigilancia y participación de la sociedad civil en la vida parlamentaria, con numerosos ejemplos a lo largo de los últimos años¹²⁵. Un antecedente en 2010 fue, con el mismo concepto y tecnología, el Widget llamado «Parlament 2.0» para el Parlament de Catalunya. Se realizó para conocer de primera mano toda la actividad online y qué herramientas utilizan los diputados y diputadas del Parlament de Catalunya, así como de dónde son y de qué partido¹²⁶. Con los mismos objetivos, se creaba también el Widget del Senado español que, igual que los anteriores, se puede insertar en cualquier página web, blog y/o dispositivos móviles¹²⁷.

Este widget es un directorio online para el activismo político y la comunicación digital. Pretende ser una herramienta sencilla que dé a conocer, directamente, quiénes son, qué herramientas utilizan y cuál es la actividad online de los miembros de una Cámara¹²⁸.

Utilidad y simplicidad: es una herramienta visual y fácil de usar. Es totalmente disponible y accesible, al servicio de todos los ciudadanos y ciudadanas. Funciona como un directorio, pero también como una ventana digital para poder contactar con nuestros representantes a través de su correo electrónico (con la posibilidad de enviar directamente un e-mail), sus perfiles en las redes sociales (incluye Twitter, Facebook, blog de cada diputado/senador), de tal modo que estemos informados de sus actividades.

Actualización permanente y automática: la herramienta está pensada para que se actualice constantemente y de manera sencilla por lo que se puede implementar cualquier cambio. Lo único que se necesita es comunicarlo. Este formato de

125 Consultar ejemplos en el libro *La Política Vigilada* (GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni, *La política vigilada: la comunicación política en la era de wikileaks*, Barcelona, UOC, 2011), <http://www.gutierrez-rubi.es/la-politica-vigilada/>.

126 <http://www.gutierrez-rubi.es/2010/12/16/actualizacion-del-widget-parlament-2-0/>.

127 <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/03/06/widget-del-senado/>.

128 Consultar post: <http://www.gutierrez-rubi.es/widget-parlament-2-0/>.

actualización es lo que hace del widget una herramienta útil e interesante para cualquier usuario¹²⁹. Con la colaboración de David Álvarez, se lleva a cabo toda la compilación y el mantenimiento de datos.

Proximidad, actualidad y acceso directo: el widget cuenta también con estos tres elementos. Podemos enviar directamente un correo electrónico a nuestros representantes y, también, leer los últimos comentarios escritos por cada uno de ellos en Twitter.

Máxima funcionalidad: nos permite tener en una aplicación toda la información relativa a nuestros representantes en red. Está disponible para el conjunto del Congreso y del Senado¹³⁰, del Congreso de los Diputados¹³¹, del Senado¹³², y del Parlament de Catalunya¹³³. Y también en iPhone, iPad y Android: se puede ver desde cualquier teléfono móvil accediendo a la web respectiva. En iPhone y en iPad se puede instalar como icono en el escritorio siguiendo unas sencillas instrucciones.

3.9. Oficinas parlamentarias en el territorio. Del parlamentario, no del partido

La difusión de la actividad de los diferentes grupos parlamentarios en el Congreso, en los Parlamentos y en las Asambleas es importantísima. Interesan y nos interesa. Hay algunas ideas relevantes que ya se han empezado a realizar por parte de diferentes grupos parlamentarios en diferentes Cámaras y Parlamentos. Nos estamos refiriendo a la puesta en marcha de Oficinas Parlamentarias dentro de un territorio. Pero una actividad de Oficina que nazca como iniciativa del Parlamento y, por tanto, Parlamen-

129 Las imágenes de los políticos/as cambian conforme lo hacen sus *avatars* en Twitter y Facebook de manera automática.

130 <http://www.gutierrez-rubi.es/congresoysenado/splash>.

131 <http://www.gutierrez-rubi.es/congresodediputados/splash/>.

132 <http://www.gutierrez-rubi.es/senado/splash/>.

133 <http://www.gutierrez-rubi.es/parlament2.0/splash/>.

taria. No del partido. Aquí no puedo dejar de citar al ex diputado Luis Salvador @luissalvador que fue pionero en la apertura de lo que él llamaba la OVAC. Oficina Virtual de Atención al Ciudadano. En esta línea, desde distintos partidos, se han puesto en marcha iniciativas, muchas del partido y otras del diputado/a.

Algunas de estas iniciativas son:

- a) PSC en el Parlament de Catalunya¹³⁴. Lanzaron la «Oficina parlamentaria». Esta herramienta quiere ser una pieza central de la nueva política comunicativa del partido. La web gira en torno a cuatro ejes principales:
 1. Acceso al perfil y actividad de cada uno de sus 28 diputados, e interacción directa con cada uno de ellos.
 2. Seguimiento de su actividad en el Parlamento (plenos y comisiones) minuto a minuto, integrando tanto contenido propio como todo aquel material proveniente de la Red y los medios. Ofrecen en la misma web la señal de vídeo del canal del Parlamento.
 3. Presentación del posicionamiento del partido en determinados temas utilizando todos los formatos digitales al alcance.
 4. Material de consulta en torno a la Oficina Parlamentaria: notas de prensa, noticias relacionadas, artículos publicados por los propios diputados en sus blogs o en los medios y documentación generada por la actividad parlamentaria.
- b) Grupo UMP en el Senado francés¹³⁵. Web donde difunden sus actividades actualizadas, quién es cada senador, su actividad legislativa y sus votos, publicaciones y una amplia oficina de prensa con comunicados, ruedas de prensa o apariciones de los senadores en prensa.
- c) Deputés UMP a l'Assablée française¹³⁶. Completísima web sobre todas las actividades y agenda del grupo

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

135 <http://www.ump-senat.fr/>.

136 <http://www.deputes-ump.fr/>.

UMP en la Asamblea francesa. También incluyen una *newsletter*, encuestas y maneras de encontrar y contactar con el diputado/a de cada provincia.

- d) Groupe Socialiste Radical Citoyen¹³⁷, en la Asamblea francesa. Web en formato blog, pero con infinidad de información práctica sobre quiénes son los diputados/as y sus actividades en el Parlamento. Disponen también de un banco de imágenes.
- e) European Parliamentary Labour Party¹³⁸. Incluyen información sobre su actividad en el Parlamento Europeo y enlaces a redes sociales.
- f) GOP in Congress¹³⁹. Web donde predominan herramientas multimedia para mostrar las actividades del Partido Republicano estadounidense en el Congreso. Muy moderna y bien diseñada. Dispone también de blog, de agenda y de herramientas de campaña y antioposición.

Estos son solo unos pocos ejemplos. Es necesario diseñar una estrategia de visibilidad y de difusión del ingente trabajo de los diversos grupos parlamentarios, y no basta con hacerlo, se debe pensar cómo será más útil y visible para el ciudadano. Y, sobre todo, cómo hacérselo saber para favorecer su uso y estimular la actividad.

3.10. Centro de documentación abierto de las Cortes Generales. Minería de datos para la gestión pública

En la web del Congreso hay un apartado dedicado a los servicios documentales donde se pueden ver los recursos abiertos a la consulta de los ciudadanos. En la intranet de la Cámara,

137 <http://deputes.lesocialistes.fr/>.

138 <http://www.eurolabour.org.uk/>.

139 <http://www.gop.gov/>.

los parlamentarios tienen acceso a muchos más recursos documentales generados por el trabajo del Centro de Documentación, Biblioteca y Archivo. En los últimos años se ha mejorado mucho en el acceso al documento digital. Liberar estos datos, y organizar un gran centro de documentación para la sociedad, sería decisivo.

Hay que narrar adecuadamente lo que se hace, pero también todo lo que se ha hecho y la historia de la institución. Un buen ejemplo para lograrlo es el uso de blogs para dar a conocer lo que se realiza en el Congreso. *Prologue, Pieces of History*, es uno de los blogs creados por el Archivo Nacional de Estados Unidos. El Archivo dispone de miles de millones de piezas de la historia norteamericana y mundial. El objetivo de este blog es ir contando historias y sacando a la luz imágenes, en su mayoría políticas, de los últimos 200 años. Se pueden encontrar los últimos «descubrimientos» de las grandes explotaciones de los archivos, las páginas de más de 10 millones de registros, kilómetros y kilómetros de cinta y película y un creciente número de registros electrónicos. Cada día, nuevo material es descubierto por los distintos archiveros, así como por investigadores independientes, historiadores, periodistas, abogados y otros funcionarios, y colgado en la Red. De cualquier modo, y pese a que *Prologue* es el más interesante, el Archivo Nacional dispone de otros muchos blogs temáticos para dar a conocer sus contenidos y difundir lo que hacen y lo que han hecho, así como su trabajo diario.

4. La Oficina Parlamentaria de Proximidad. Una oportunidad

El caso inglés. El Parlamento del Reino Unido ha incorporado a su página web¹⁴⁰ un apartado referente a los miembros del Parlamento¹⁴¹ para que, de esta manera, podamos acceder

140 <http://www.parliament.uk>.

141 <http://www.parliament.uk/mps-lords-and-offices/mps/>.

a cada uno de los 650 diputados que lo conforman: Cámara de los Lores y Cámara de los Comunes. Las opciones en los motores de búsqueda online no se quedan únicamente en los nombres de cada miembro, sino que también se pueden generar listas por partidos políticos o por los diferentes territorios que forman el Reino Unido (Inglaterra, Escocia, Gales e Irlanda del Norte).

Atendiendo a los tres partidos principales, encontramos que tanto los 255 diputados laboristas, como los 306 diputados conservadores y los 57 liberal-demócratas, tienen su propio espacio de contacto de cara al ciudadano. Esto no es otra cosa que una oficina virtual abierta al público para acceder a las personas que les representan, a su agenda y su actividad.

Cada miembro del Parlamento tiene su propio espacio en la Red a través de plataformas web, a pesar de que cada uno de ellos, por iniciativa propia, tenga un espacio privado con unas características más personalizadas en función del partido al que pertenezca y al distrito al que represente. Cada una de las páginas de esa oficina virtual abierta al público comparte las mismas características.

Ahora bien, continúan con la idea en sus páginas web del «*follow me*», «*my biography*», «*my contact*»..., etc. ¿Cuál es el siguiente paso que deberían dar? Empezar a sustituir este enfoque por el de «*let me follow you*», aludiendo al interés por el ciudadano, comenzando a crear esa escuela de innovación en torno al *coworking político* y al punto de encuentro entre personas desde el Parlamento y, cómo no, dentro de la actividad parlamentaria.

El modelo británico es un caso de referencia básico ya que es el más efectivo y cercano a lo que llamamos oficinas parlamentarias de proximidad. Además, no solo juega en el territorio online. Su atención y contacto con el ciudadano va más allá y esto no sería posible sin dos elementos: lo que se denomina como *Surgery* y las llamadas *Constituencies*.

En relación a las *surgeries* y a las *constituencies*, podemos tomar como modelo el planteamiento de las reuniones con los electores en las que el ciudadano tiene la oportunidad

de plantear cuestiones de interés local. Reuniones que no se planifican con un número concreto de encuentros al año, sino que se efectúan de manera estratégica en función de un calendario.

Como estamos observando, la atención ciudadana se puede simplificar a los Parlamentos territoriales, asambleas, etc., es decir, poniendo en práctica un Parlamento con un recorrido de lo micro a lo macro, atendiendo y consultando a los ciudadanos por territorios e interfiriendo a través de él hacia una apuesta global en defensa de su interés territorial. Es decir, que lo local influya, directamente, en las decisiones de carácter nacional.

De ahí surgen los distritos electorales. En el Reino Unido existe esta unidad electoral (*constituency*). Parte de la tarea de un parlamentario es escuchar y defender —en este orden— las preocupaciones de los electores de una localidad/territorio. Ahora bien, cada miembro del Parlamento tiene su propio mecanismo de trabajo a la hora de atender las demandas ciudadanas. Existen varios modelos de atención —al no ser obligatorios— y estrategias muy diferentes con niveles de aceptación muy diversos.

Nos encontramos ante dos escenarios: la demanda y la atención. La Oficina Parlamentaria de Proximidad debería nacer con esta naturaleza, tanto a nivel online como offline, y organizarse, casi exclusivamente, para responder «cara a cara» a los ciudadanos que pertenecen a una unidad territorial. El contacto directo, en el caso inglés, se organiza a través de cada representante que, a su vez, representa a una parte del territorio.

Y, ¿por qué se las llama de proximidad? Sencillamente porque están pensadas para que las personas que viven en una circunscripción se acerquen a conocer a su diputado/a, a su parlamentario/a, al político/a que les representa.

Para las buenas prácticas y el buen funcionamiento de una Oficina Parlamentaria de Proximidad son necesarios una serie de elementos que deben funcionar en perfecta armonía, teniendo en cuenta que se deben cubrir las brechas allí donde lo social se sienta marginado. La ciudadanía quiere comuni-

carse con los políticos para proponerles, preguntarles, solicitarles... Y los políticos tienen el deber de responder de una manera más directa y accesible generando no solo confianza sino también credibilidad.

La sociedad tiene unas necesidades, es proactiva, está carente de respuestas directas y tiene un concepto muy negativo de la clase política, hasta tal punto que la considera el tercer problema más importante en sus vidas. En este panorama, y para fomentar tanto el acceso de los políticos a los ciudadanos —teniendo contacto directo— como la conversación donde la escucha activa sea el principal recurso de atención, la propuesta de un modelo de Oficina Parlamentaria de Proximidad, donde lo online vaya de la mano del mundo offline, es una apuesta decidida. Todo esto para que gane fuerza el terreno no solo de la credibilidad sino también el de la confianza a través de algo tan fundamental como es el acceso.

Ahora bien, para llevar a cabo el planteamiento objetivo del desarrollo de una Oficina Parlamentaria de Proximidad sería necesario el trabajo y la implantación de los siguientes elementos:

- a) Diagnóstico del territorio: investigación cuantitativa y cualitativa para el conocimiento de la zona, de tal manera que se puedan seleccionar los factores más adecuados para la atención a los ciudadanos que viven en este lugar en concreto, además de verificar qué actividad sería más efectiva (contacto on/off) y en qué porcentaje de actuación. También para generar la información necesaria en lo que se refiere a los temas que más afectan/preocupan a la ciudadanía y poder actuar en consecuencia por parámetros y niveles de atención.
- b) Presencia, lugar, calendario: desarrollar un sistema presencial coherente que proyecte unidad y mayor confianza con el interlocutor, ya sea en solitario y/o con la presencia de un equipo. El rigor y la seriedad en el calendario pactado, así como los entornos de acogida,

juegan un papel clave en la creación de climas de transparencia.

- c) Documentación: esta también debería guardar unos cánones de coherencia y de unidad no solo a nivel off, sino también a nivel on. Hablamos del contenido, del diseño y de la estrategia de comunicación. Por otra parte, debería abrirse la posibilidad de un contacto a través de una demanda y de un procedimiento para la respuesta de preguntas que genere la ciudadanía en torno a un tema. Los canales de estas respuestas pueden ser varios, bien contacto directo con fecha exacta en el calendario, bien vía canales online (según proceda y según el territorio se plantearía la alternativa más adecuada).
- d) Control de seguridad y garantías: generar un control de seguridad ciudadano y un registro cada vez que este genere una petición sería óptimo, de tal manera que ese dato numérico quede en una base de datos y facilite el trabajo de evaluación de la petición, el seguimiento y la resolución a nivel técnico. A nivel online, ese dato permitiría el acceso en Red del estado del procedimiento de la demanda. Y, junto al número de referencia de cada petición, se generaría una nueva forma de trabajo para que el ciudadano no deba responsabilizarse en su totalidad del seguimiento de su demanda, sino que también sea el representante el que tenga la capacidad de ponerse de nuevo en contacto con él para darle una respuesta.
- e) Procedimiento: se refiere a generar unas pautas de atención teniendo en cuenta no solo el territorio, el número de habitantes o los temas más solicitados. Cabría preguntarse: ¿cuál es el procedimiento para atender las peticiones?, ¿qué se priorizaría?, ¿por qué? En este sentido, la idea es actuar conforme a un semáforo de atenciones y tomar en cuenta qué solicitudes atender antes: ¿por orden de llegada?, ¿por prioridad del asunto? Y, tras esa selección, generar una clasifi-

cación pertinente que no produzca desigualdades a la hora de atender las peticiones.

- f) Tiempo de atención: por cada demanda, debería estar establecido un horario determinado para atenderla. De este modo, los ciudadanos se organizarían para poder desplazarse a tratar el asunto que corresponda cara a cara con su representante, en el lugar que el diputado/a determine que es donde debe llevarse a cabo la atención de peticiones presenciales. Además, para aprovechar al máximo el potencial de una iniciativa, como las demandas, no solo es necesario el contacto directo con el diputado en cuestión, sino otro tipo de factores que hacen posible que esa atención se cumpla en su totalidad.

Hablamos de que, con una buena gestión, se debería (i) anticipar a las demandas para ofrecer respuestas con argumentos sostenibles (en el tiempo y en el fondo de la cuestión); tener muy en cuenta (ii) el seguimiento, para que el ciudadano sienta que el representante se compromete a largo plazo; y mantener (iii) conectividad permanente, no solo a través de las tecnologías informáticas, que podrían registrar un número de seguridad así como el registro de la petición, sino también pensando en otro tipo de conectividad enfocada a la celebración de debates no únicamente online, a través de foros en las webs de los diputados; también offline, en lugares específicos y preparados a tal efecto en función de la localidad.

5. Conclusión

Sófocles decía: «*Cuando las horas decisivas han pasado, es inútil correr para alcanzarlas*». Estamos en un momento decisivo. La política democrática debe comprender el *tempo* de la sociedad. Las urgencias se agolpan y la crisis se agudiza. La

agenda reformadora que va desde la Ley de Transparencia¹⁴², a iniciativas como «escaño 351» debería tener prioridad máxima y amplios consensos. No saldremos de esta crisis sin más y mejor democracia a todos los niveles: del local al europeo, del europeo al mundial.

Los parlamentos son la pieza clave en este proceso de regeneración democrática. Si los Parlamentos Abiertos avanzan, la Democracia se revitaliza. En caso contrario, el populismo nos devorará.

6. Bibliografía

- CASTELLS, Manuel, *Comunicación y poder*, Madrid, Alianza, 2009.
- CUENCA TORIBIO, José Manuel, *Parlamentarismo y antiparlamentarismo en España*, Madrid, Congreso de los Diputados, 1995.
- GALLINARIO, Mirella [et al.], *Las Funciones de los Parlamentos en Italia y en España*, Navarra, Aranzadi, 2001.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni, *La política vigilada. La comunicación política en la era de wikileaks*, Barcelona, Editorial UOC, 2011.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, Antoni (2012), *Parlamento Abierto*, en *El País*, Blog Micropolítica.
- MARCOS, Mari Carmen, y ROVIRA, Cristòfol (2006), «Las webs parlamentarias: funciones y elementos de su interfaz en el acceso a la información», en *Revista Española de Documentación Científica*, núm. 29, pp. 13-35.
- PELLET LASTRA, Arturo, *El poder parlamentario: su origen, apogeo y conflictos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995.
- PIZZORUSO, Alejandro (2000), «Desarrollo de nuevas tendencias en el parlamentarismo. Algunos comentarios generales», en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, núm. 097, pp. 269-296.
- Directrices para los sitios web parlamentarios del documento preparado por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas a través del Centro Global para TIC en los Parlamentos. <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>.

142 <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/04/08/sobre-la-ley-de-transparencia/>.

10.

**Knocking on the Parliaments door
(Parlamentos digitales
en la era de la participación)
(Rafael Rubio Núñez)**



Resumen¹⁴³

Los parlamentos se encuentran en una encrucijada. El vertiginoso crecimiento de las nuevas tecnologías de internet está generando cambios en el modo de operar e influir, así como en la percepción que los ciudadanos tienen de ellos. El E-parlamento da a los legisladores, gracias a las tecnologías de información y comunicación, la capacidad de realizar sus funciones de representación, legislación y supervisión de un modo más eficaz. Además facilita a las personas el involucrarse en la vida pública al proporcionarles información de calidad y un mayor acceso a los documentos legislativos.

En lugar de permanecer como meros testigos de estas transformaciones, los parlamentos tienen que explorar sistemas para usar las TIC con el objetivo de fortalecer la democracia y promover la participación política de los ciudadanos. En esta labor deben tener claro cuál es su papel dentro del sistema democrático. Las posibilidades técnicas son infinitas pero muchas de ellas, por atractivas que resulten, no responden al sistema democrático representativo tradicional, el anuncio de determinadas medidas y su implementación puede generar expectativas erróneas y en lugar de fortalecer el sistema operan en su contra. De ahí que consideremos esencial delimitar de forma clara el papel de los parlamentos en la democracia y orientar el uso de la transparencia, la colaboración y la participación para fortalecer verdaderamente su papel en el sistema democrático, sin generar falsas expectativas o conducir a resultados contraproducentes o sencillamente antidemocráticos. Incluso si esto implica un cambio de sistema, no sólo de los medios, será imprescindible saber a qué sistema aspiramos para no dejarnos llevar a lomos de los avances técnicos hacia un nuevo sistema, posible pero inadecuado para el complejo mundo global e interconectado en el que vivimos.

143 Estudio realizado en el ámbito de los proyectos de investigación MINECO, «Democracia multinivel: la participación de los ciudadanos y de los entes territoriales en los procesos de decisión pública» (MEC, DER2012-37567) y «Régimen jurídico constitucional del Gobierno 2.0 Open government. Participación y transparencia electrónicas y de las redes sociales por los poderes públicos» (DER2012-37844) y gracias a la estancia de investigación en la Scuola Superiore Sant'Anna realizada con el apoyo de la beca de movilidad para profesores de las universidades públicas de Madrid de la Fundación Caja Madrid.

Índice

1. LA TECNOLOGÍA Y EL PARLAMENTO.—2. TIC, PARLAMENTOS Y E-DEMOCRACIA.—3. EL PARLAMENTO EN BUSCA DE SENTIDO POR EL CAMINO DE LAS TIC.—4. EL HORIZONTE DEL PARLAMENTO ABIERTO: 4.1. Transparencia. 4.2. Colaboración. 4.3. Participación.—5. ALGUNAS DIFICULTADES: LOS RETOS DEL PARLAMENTO ABIERTO.—6. BIBLIOGRAFÍA.

La puerta principal del Congreso de los Diputados es obra de José M.^a Sánchez Pescador. Realizada en bronce, ésta gran puerta se diseñó como la puerta de entrada del Rey en el Parlamento (Navascues Palacio, 2010). Desde entonces la puerta se ha abierto muy pocas veces, reservándose para actos solemnes como la apertura de la legislatura. Hoy en día parece poco lógico que la puerta más representativa del edificio, escoltada por Daoiz y Velardo, los famosos leones que Ponciano Ponzano diseñó para acompañar la puerta, conocidos cariñosamente como Benavides y Malospelos, se hiciera con la intención de permanecer cerrada casi todo el tiempo.

Al tratar de comprender las causas podemos argumentar razones de carácter simbólico como establecer una separación clara entre los representantes y los representados, similar a la que establecía el velo del templo en el Templo de Jerusalén, entre los hombres y las cosas superiores. De ésta manera la Cámara, especialmente el hemiciclo, sería el lugar reservado para uno de los rituales de mayor importancia de la democracia, la elaboración de las leyes. Continuando con razones más profanas podríamos apuntar a problemas de seguridad, agravados por la cercanía al hemiciclo; de orden, por la presencia constante de diputados en los pasillos del Congreso que podrían ser abordados por los ciudadanos; de transparencia, al aislar, en gran medida, el lugar donde se dan los últimos retoques, la cocina de emergencia de algunos acuerdos...

Pero estos motivos se están quedando pequeños ante el empuje ciudadano que lleva años, cada vez con más fuerza, reivindicando acceder a los, hasta ahora, «templos sagrados» de la democracia. En 1997, a instancias del entonces Presiden-

te del Congreso Federico Trillo-Figueroa, la puerta principal se comenzó a abrir durante las jornadas de puertas abiertas que el Congreso de los Diputados empezó a organizar anualmente. Desde entonces durante 3 días los ciudadanos pueden ver y tocar en directo lo que normalmente contemplan a través del filtro de los medios de comunicación. Si tenemos que juzgar por las colas para poder participar en estas Jornadas deberíamos concluir que la experiencia ha resultado muy positiva.

Entre las zonas que los ciudadanos pueden visitar durante esos días excepcionales en los que la puerta se abre, se encuentra el hemiciclo del Congreso. Este sorprende siempre por su reducido tamaño, y por la proximidad entre los escaños y la tribuna de oradores, mucha más cercana de lo que aparenta estar en la televisión. Nos encontraríamos así con un efecto que podría resultar paradójico, abrir las puertas supone dejar entrar a los ciudadanos y supone también acercarlos a una institución, que la televisión, y los medios de comunicación en general, suelen presentar como algo lejano, casi inaccesible.

No sabemos si será casualidad pero fue en esa época, en la que se decidió organizar estas jornadas de puertas abiertas, cuando, como comenta Miguel Ángel Gonzalo en su capítulo, se empezó a trabajar el proyecto de la página web del Congreso. No en vano esta página buscaba también abrir las puertas del parlamento, acercándolo al ciudadano.

1. La tecnología y el Parlamento

Desde entonces la web del Congreso, como las páginas de la mayoría de las webs de los parlamentos de todo el mundo, se ha debatido entre la lógica de internet y la lógica de la institución a la que dan voz. En sus inicios, siguiendo las fases de adaptación de la tecnología de Schumpeter (1951), se utilizó la tecnología como una réplica de los propios procedimientos de la Cámara, como un añadido que ofrecía un medio más al servicio de los mismos procesos. Sólo tras algunos años ciertas páginas web

se empezaron a utilizar como vías alternativas que permitían realizar de una manera más eficiente labores habituales en las Cámaras, integrándose poco a poco en los procedimientos de trabajo, algo que señala Eva Campos en su capítulo.

Los que llevamos tiempo prestando atención a las webs parlamentarias hemos vivido este periodo, de infancia y adolescencia de las páginas web, con la ilusión y la frustración propia de esas edades, pero ese desencuentro entre expectativas y realidades no es algo nuevo, las instituciones políticas siempre han tardado en adaptarse a los avances tecnológicos. Cuando en 1450 Gutemberg inventó la imprenta, la democracia, en aquellos lugares en los que de alguna manera existía, se resistió a su utilización. Un siglo después en el Reglamento del Parlamento Británico se podía leer: «*Every person of the Parliament ought to keep secret and not to disclose tehe secretes and things done and spoken in Parliament House to any other person, unless he be one of the same House, upon pain of being sequestered out of the House, or otherwise punished as by order of the House shall be appointed*»¹⁴⁴ (Order and Usage howe to keepe a Parliament, 1571).

Algo parecido ocurrió con la televisión, inventada en la década de los veinte por John Baird. En algunos parlamentos tuvieron que pasar más de cincuenta años para que se permitiera transmitir cualquier asunto relacionado con el Parlamento en la televisión durante los quince días posteriores a las discusiones parlamentarias (*Fourteen days rule*). Más tiempo hubo de transcurrir para que se permitiera a las cámaras entrar en el Parlamento en directo, que, por ejemplo en el Reino Unido, tuvieron que esperar hasta 1985 para entrar en la Cámara de los Lores, y hasta 1989 para hacerlo en la Cámara de los Comunes¹⁴⁵.

144 Toda persona del Parlamento deberá mantener secreto y no desvelar los secretos y cosas hechas y dichas en sede parlamentaria por cualquier otra persona, a no ser que sea de la Cámara, so pena de ser expulsado de la Cámara o castigado según establezca la propia Cámara. Traducción propia.

145 Jacobelli (79:136) se refiere a las declaraciones durante el debate celebrado en el Reino Unido sobre este asunto: «La propuesta no tiene nada que ver con la democracia. Se trata

Internet, a lo largo de estos quince años, también ha tenido problemas de adaptación a la institución parlamentaria. De ellos da buena cuenta Coello de Portugal en este mismo libro¹⁴⁶. A lo largo de estos años se han planteado cuestiones como el voto telemático en el Parlamento, el uso de ordenadores portátiles en el pleno, el uso de tabletas en la tribuna¹⁴⁷, la realización y distribución de comentarios, fotos y videos en tiempo real durante la celebración de plenos o comisiones parlamentarias¹⁴⁸ o el uso de Códigos QR que dirigen a páginas webs, por parte de los diputados, como forma de reivindicación¹⁴⁹.

Si tuviéramos que hacer balance diríamos que durante estos años la forma y el contenido de las webs parlamentarias han sufrido innumerables cambios pero poco ha cambiado en los parlamentos...¹⁵⁰. Tras quince años de vida podemos decir que las webs parlamentarias están entrando en su fase de madurez. Desde un punto de vista técnico se encuentran plenamente desarrolladas y se encuentran en la fase de definir de manera clara su papel, dentro de la estructura del parlamento. Siguiendo con Schumpeter, deberíamos decir que va llegando el momento de plantear hasta qué punto los cambios introducidos por la tecnología y sus posibilidades nos

simplemente del intento de una expansión posterior del Moloc de la televisión que hoy lo invade todo». También recoge declaraciones del Presidente del Consejo italiano sobre el mismo tema, en la misma época: «la transmisión televisiva en directo resultaría aburrida y carente de significado político para la mayoría de los telespectadores como consecuencia de la complejidad y la extensión de los debates parlamentarios», mientras advertía además que «la presencia de las cámaras en el Parlamento desnaturaliza las discusiones, las vuelve más demagógicas y electoralistas, impone su predilección por la espectacularidad».

146 El uso de internet en el Congreso también ha dado lugar a críticas satíricas como la de Jon Stewart en The Daily show. <http://www.thedailyshow.com/watch/mon-march-2-2009/twitter-frenzy>.

147 «El Bundestag se rebela contra el iPad» (diario *El Mundo*, 23 de junio de 2010). <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/06/23/internacional/1277284962.html>.

148 En 2009 en la Asamblea de Madrid se prohibió su uso durante una comisión de investigación (<http://www.enriquedans.com/2009/03/se-prohibe-el-uso-de-twitter.html>).

149 «Oltra exhibe en las Cortes una camiseta con un mensaje codificado contra las cargas» (diario *El Mundo*, 22 de febrero de 2012). <http://www.elmundo.es/elmundo/2012/02/22/valencia/1329907849.html>.

150 Para seguir esta evolución RAMOS y GONZALO (2000) y CAMPOS (2011).

permiten replantear el papel del Parlamento, sus funciones y procedimientos, en la democracia actual.

2. TIC, Parlamentos y edemocracia

La necesidad de plantearse el papel que las TIC deben desempeñar en el parlamento está influida fundamentalmente por la indefinición que arrastra desde hace años el concepto de edemocracia, en el que la aplicación de las nuevas tecnologías en el Parlamento se inserta de manera natural. La identificación entre representantes y representados se va desgastando con el tiempo. Los ciudadanos no se consideran suficientemente representados y la transparencia y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá de la elección de sus representantes cada cierto tiempo, se han convertido en reivindicaciones generalizadas. Desde hace unos años son muchos los que han visto en las nuevas tecnologías la respuesta ante esta desafección ciudadana, sin tener en cuenta que la tecnología por sí misma, no favorece la democratización de la vida política (Cairo Carou, 2002: 28), no es más que un medio al servicio de un fin, que es necesario definir previamente. Como señalaba Barber (2006: 249) «la tecnología puede ayudar a la democracia sólo si es programada para ello».

Del establecimiento de un objetivo dependerá que la incorporación de internet a la democracia nos conduzca hacia una mejora de la democracia o se convierta simplemente en una herramienta al servicio de las viejas formas (Margolis y Resnick, 2000). No es lo mismo plantear el uso de las TIC como un complemento para mejorar el funcionamiento de la democracia representativa, incidir en cómo podría afectar a su articulación institucional o plantearla como la vía de sustitución de una representación, que habría perdido el sentido gracias a las propias herramientas tecnológicas. Dicho con otras palabras habría que definir si el uso de las nuevas tecnologías debería optar entre mejorar el funcionamiento del sistema, aumen-

tar su receptividad o incrementar su representatividad (en esta línea, entre otros, Rogers, 2004; Krueger, 2002; Manin, Przeworsky y Stokes, 1999) o convertirse en el instrumento que permita establecer un sistema democrático distinto en el que replantear la intermediación de los representantes (Calderón, 2011; Bimber 1998). No vale contestar siempre que todo y lo máximo porque, en ocasiones, estos objetivos pueden ser incompatibles entre sí.

Si en 2003 la edemocracia se definía como los «*Efforts to broaden political participation by enabling citizens to connect with one another and with their representatives via new information and communication technologies*¹⁵¹» (Hansard Society, 2003). Cinco años después, la misma institución prefería hablar de «*Many small, independent projects, each engaging a handful of people on focused, topical issues. Technology is matched to the natura of the issue and local forums emerge so that people can think things out and get to know each other offline as well as online. This is long tail democracy in action... micropojects, issued based, choosing the right technology. Temporal, dinamic, evolutionary. People have multiple and varied roles in many campaigns or consultations*¹⁵²» (Hansard Society, 2008). Si hoy tuviéramos que seguir con este ejercicio, quizás nos volveríamos a encontrar con una definición de edemocracia diferente, en términos de estado de ánimo, que pudiera ser optimista: el «dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea» (Coglianese, 2009) o, por el contrario, apocalíptica, considerando las TIC como el alimento del Leviatan moderno (Morozov, 2011). El debate lleva tiempo en el aire, y

151 Los esfuerzos para ampliar la participación política permitiendo a los ciudadanos relacionarse entre si y con sus representantes gracias a las nuevas tecnologías de información y comunicación. Traducción propia.

152 Muchos pequeños proyectos independientes, en el que en cada uno participe un grupo de personas focalizados en un tipo de asuntos. La tecnología está vinculada con la naturaleza del asunto y *foros locales surgen para que estas personas puedan difundir sus ideas y conocerse unos a otros tanto on como offline. Esta es la larga cola de la democracia en acción... microproyectos basados en temas concretos y que cuenta con la tecnología adecuada. Temporales, dinámicos y en evolución. Donde la gente desempeñará distintas y variadas funciones en distintas campañas y consultas. Traducción propia.*

es posible distinguir claramente dos bandos, a modo de los apocalípticos e integrados (Eco, 1965)¹⁵³. En ambos se puede observar un elemento común, el dejar al margen en su análisis con demasiada frecuencia la perspectiva de la democracia. Centrar las expectativas o los temores en el aspecto técnico puede generar serios problemas de enfoque: Ni la democracia directa es un problema técnico, ni la democratización un problema de brecha digital, ni la falta de interés por la política es únicamente consecuencia de la falta de comunicación....

Es hora de tomarse la edemocracia, la democracia, en serio. Es imposible que cumpla todas las expectativas democráticas generadas (algunas de ellas contradictorias). No nos engañemos, internet, como ya pasó con la prensa, la radio o la televisión, no va a cambiar la forma de gobierno. Donde puede incidir determinadamente es en sus procedimientos, aumentando la eficiencia y la calidad de los servicios públicos; minimizando las limitaciones de tiempo y distancia; disminuyendo los costes de organización de colectivos y haciendo más accesibles los espacios de información, comunicación, deliberación y participación de los ciudadanos en su relación con los poderes públicos. Estos avances en las oportunidades de comunicación y su incidencia en los procesos democráticos, que se hacen más inmediatos, sencillos y efectivos, pueden tener efecto en la propia naturaleza de la democracia y la definición del Parlamento ocupa un lugar clave en este intento.

153 Hay una serie de textos que realizan una exposición más a fondo del debate académico planteado en torno a este tema. Destacaría el primer capítulo del libro de Matthew Hindman «The Myth of Digital Democracy». En castellano, por todos, el artículo de Eva CAMPOS «Ciberdemocracia: presupuestos teóricos y estado de la cuestión según una revisión bibliográfica», publicado en las *Actas de III Congrés Internacional Comunicació i realitat*.

3. El Parlamento en busca de sentido por el camino de las TIC

Este proceso coincide con una crisis de definición del parlamentarismo, construido sobre unas bases filosófico políticas que hoy no se corresponden ni con las prácticas de los parlamentarios ni con las aspiraciones ciudadanas. Aunque no creo que sea el momento de hablar de la sustitución del Parlamento por otras instituciones, o por la ausencia de estas, quizás esta amenaza pueda convertirse en oportunidad y al igual que la amenaza del antrax en el Parlamento norteamericano, posterior a los atentados del 11S, provocó un impulso sin precedentes de la digitalización del material parlamentario¹⁵⁴ (Seifert y Petersen, 2002), la crisis del parlamentarismo, el clamor popular que busca vías alternativas al Parlamento, puede provocar su propio «efecto ántrax» facilitando la adaptación del Parlamento a los nuevos tiempos políticos, utilizando las TIC para este fin.

Uno de los errores más frecuentes en los procesos de adaptación inicial de las tecnologías a cualquier sector de la vida social, económica o cultural, es la de poner el sector al servicio de la tecnología, y no al revés. Como advertía Winner (1977) «Aunque nuestras tecnologías no tienen prácticamente límites en su poder, son herramientas sin asas». Pensar que el hecho de que algo sea posible de realizar lo hace necesariamente interesante, y comenzar a desarrollar funciones que se adaptan a la tecnología (y no a las necesidades) provoca auténticas disfunciones que alejan de su verdadero sentido a la institución. De esta manera los cambios sin perspectiva

154 Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y los envíos de *anthrax* llevaron a algunos a estudiar la posibilidad de un funcionamiento virtual del Congreso en caso de emergencia. De hecho el Congreso (H. R. 3481) solicitó al National Institute of Standards and Technology (NIST) que estudiara las posibilidades y los costes de establecer un sistema informático que garantizara la continuidad de sus actividades, para lo que celebraron distintas comparecencias en mayo de 2002.

pueden fracasar por no adaptarse al medio o, lo que es incluso peor, pueden triunfar y provocar efectos contraproducentes.

De ahí que, sigamos el consejo de Rodota (2000: 69-70), y tomando con prudencia la asociación entre proyectos políticos y posibilidades tecnológicas, consideremos que la única forma de afrontar este punto sea preguntarnos cuál es el papel que los Parlamentos están llamados a desempeñar hoy en los Estados democráticos, y cómo las nuevas tecnologías pueden ayudar a los Parlamentos a desempeñar esas funciones de manera más adecuada.

Desde un punto de vista teórico el Parlamento sigue conservando sus capacidades originarias que Cebrián (2012) resume en: 1. El mecanismo que permite crear la voluntad popular; 2. Garantía de deliberación y 3. Garantía del control político de los representantes y de rendición de cuentas de estos.

Pero la práctica muestra como desde que en los años veinte Carl Schmitt (1923) alertara sobre su crisis, el Parlamento anda buscando su camino. La institución parlamentaria no ha seguido el ritmo a los cambios sociales y políticos, y cada día son más frecuentes las voces que alertan sobre la dirección que han tomado las instituciones parlamentarias. Según estos críticos los Parlamentos habrían tomado el camino de las monarquías, abandonando sus funciones operativas y convirtiéndose en las instituciones simbólicas del sistema político. Los motivos son varios: «el papel preponderante que adquiere el ejecutivo en los nuevos sistemas políticos... que va acumulando funciones y tareas, de las que desposee al legislativo», al que convierte en el lugar de matices y negocios políticos del teatro de la política (De Esteban, 2000); el monopolio de la política que ejercen los partidos políticos, que sueldan los poderes que tanto costó separar (Leibholz, 1971); la ausencia de deliberación y sus múltiples deficiencias como herramientas de control político y de rendición de cuentas (Cebrián, 2012); los criterios de momentaneidad bajo los que trabaja la Sociedad Civil y que son consecuencia, o dan lugar, a la trivialización de la política (Porrás Nadales y Vega García, 1996); la conversión de la democracia en demoscopia, un conjunto de decisiones erráticas, cambiantes e incluso

contradictorias (Sartori, 1998); la falta de renovación de su estructura y su organización, que responden a una construcción teórica, y no se corresponden con el funcionamiento real de la institución (Pérez Moneo, 2011); la inexistencia de una suficiente receptividad por parte de los representantes (Cebrián, 2012); el contraste entre una gran atención mediática a la sede parlamentaria y un desconocimiento absoluto de la institución ... todo esto ha provocado que el Parlamento deje de ser el lugar donde se adoptan las decisiones políticas, para convertirse en el escenario donde esa decisión se hace pública y se somete a ciertos controles.

Se trata de un problema que viene de lejos. Bagehot (1867) ya se refería, al hablar de las funciones del Parlamento, a nuevas funciones, que adquirirían mayor peso que la tradicional función legislativa: la función electiva como la más importante; la de informar a la nación (que sería la segunda en importancia para nuestro autor); la función «expresiva»: expresar el pensamiento de los ciudadanos y la función de enseñar.

Desde entonces nuevas funciones se han ido atribuyendo al Parlamento, entre otras: la elaboración de políticas, la legitimación del gobierno y del sistema político en su totalidad; el reclutamiento, socialización y formación de políticos, detección, articulación y representación de la sensibilidad social, influyendo en la forma en que se entienden los procesos políticos y sus decisiones; control, especialmente presupuestario, protección y ejecución de los valores de transparencia, *accountability*¹⁵⁵ y procesos democráticos abiertos; el mantenimiento de un espacio público para el debate y la reflexión...

Esta enumeración da idea de los problemas de posicionamiento dentro del sistema institucional que afrontan hoy los Parlamentos, en el que su relevancia institucional y mediática

155 No existe en español una palabra que responda al significado de esta palabra que se refiere a: «responsabilidad ante la comunidad, rendición de cuentas que no sean necesariamente en dinero, y compromiso moral y legal ante otros», por eso se utilizan términos como responsabilidad, que no cubriría todo su significado, neologismos como responsabilidad (poco extendido) o rendición de cuentas, nosotros hemos preferido dejar el término original en inglés.

no se corresponde con el papel que desempeñan en la vida política. Los parlamentos están pasando de ser representantes, ejecutores de las preferencias de los ciudadanos, a catalizadores, facilitadores de políticas públicas. Estas nuevas funciones implican un Parlamento: Representativo, Transparente, Accesible, Responsable y Eficaz, y las nuevas tecnologías pueden resultar de tremenda ayuda para lograrlo. Ha llegado la hora de un cambio de paradigma, que sepa utilizar las tecnologías para reforzar el papel de los Parlamentos en la vida democrática, hoy más necesario que nunca. Las experiencias precedentes nos muestran que el uso de las tecnologías de la información en el parlamento tiene que superar siempre problemas de adaptación y encontrar su lugar. Superados los obstáculos pensamos que sus efectos transformarán el funcionamiento de los Parlamentos de todo el mundo.

4. El horizonte del Parlamento Abierto

A pesar de las dificultades nadie duda que las TIC se han convertido en un complemento esencial para que, tanto las cámaras como sus miembros, puedan desempeñar su papel en el sistema democrático. Las TIC han multiplicado exponencialmente la circulación de información y la capacidad de comunicación en tiempo real, suponiendo una verdadera revolución de la comunicación y las relaciones humanas (Castells, 2005). En este sentido, desde la perspectiva del Parlamento, su aplicación a través de distintas plataformas supone un canal de comunicación interactiva y multidireccional entre representados y representantes que puede aumentar la capacidad de información y comunicación en ambos sentidos, aumentando la transparencia, el control de los ciudadanos y sus posibilidades de intervenir en el diseño y la implementación de las políticas públicas. De ahí que el Parlamento Abierto suponga no sólo la introducción de nuevas herramientas sino un apoyo en la redefinición del papel que

el Parlamento está llamado a desempeñar en el esquema político contemporáneo.

Los parlamentos tienen la oportunidad de convertirse en un instrumento más del gobierno abierto, y para ello tienen que ser capaces de aprovechar las nuevas tecnologías para reforzar aquellos aspectos, los pilares, que desde el famoso memorándum de Barack Obama se consideran esenciales para el gobierno abierto: transparencia, colaboración y participación (*Open Government Directive, 2009*).

Desde esta perspectiva vamos a analizar los principales retos que el Parlamento afronta hoy en cada uno de estos tres puntos. No se trata de analizar en profundidad cada uno de ellos, algo que hemos hecho recientemente en Rubio (2013) sino de ofrecer, a la luz de las reflexiones anteriores, algunas pistas ante las modificaciones que las TIC están introduciendo a marchas forzadas en la institución parlamentaria.

4.1. Transparencia

Los parlamentos son cada día más sensibles a la importancia de la comunicación con los ciudadanos como soporte de su legitimidad. Los sitios web y las redes sociales se han convertido en los canales más utilizados por los ciudadanos para acceder a un conocimiento más profundo tanto de los procesos legislativos como del trabajo de los legisladores. Además, se están convirtiendo en el canal por antonomasia a través del cual los parlamentarios pueden comunicarse directamente con los ciudadanos y mejorar la comprensión del público acerca de la función y las responsabilidades del Parlamento.

De ahí que el primer elemento a tener en cuenta al hablar de Parlamento Abierto sea la transparencia, entendida no sólo como un conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien de dominio público toda la información generada por entidades públicas, sino como el conjunto de actitudes, herramientas y medidas que hacen esto posible.

El buen funcionamiento de cualquier democracia parlamentaria depende del flujo eficiente y multidireccional de la información. Sin la información la democracia en cualquiera de sus formas no podría existir. Los ciudadanos necesitan tener información antes de tomar la decisión sobre quien los representará. Los representantes necesitan información para adoptar sus decisiones, información documental pero sobre todo información real, y ciudadanos y grupos organizados pueden convertirse en una de sus fuentes principales. De ahí que la información, y por tanto la comunicación eficaz, se constituyan como la sangre vital de una democracia (Coleman, Taylor y van de Donk, 1999).

Desde la transparencia los retos del parlamento pasan por dar cabida a los distintos actores que forman parte de la institución, adaptarse a los sujetos receptores de la misma, ofrecer contenidos capaces de aportar valor y comunicarlos de manera bidireccional. De ahí que vayamos a analizar cómo se produce la personalización de la información, la generación de contenidos y el diálogo, entendido como componente esencial de la nueva comunicación, aspectos que pueden contribuir a la asunción por parte del Parlamento de este nuevo rol institucional del que venimos hablando.

Personalización: Las TIC han creado demandas mayores de información, aumentando el estándar por el cual la adaptación y la personalización de la información son juzgadas. Esta personalización es fundamental en el caso de los Parlamentos, dónde el público de los servicios online no es un público uniforme.

Es imprescindible determinar bien los públicos potenciales y adaptar las estructuras, los diseños, los procesos y el personal para ofrecer a cada uno de ellos servicios de valor que respondan a sus intereses y necesidades. Más allá de experiencias como las páginas infantiles, los parlamentos deben distinguir de manera clara su oferta para el personal de la cámara (funcionarios, parlamentarios y staff de los grupos), aquella para los que trabajan alrededor del Parlamento y están familiarizados con la institución, sus miembros y procedimien-

tos (periodistas, lobistas, académicos...) y su oferta para los ciudadanos.

Podemos decir que hasta el momento los Parlamentos han ofrecido información interesante para aquellos que ya estaban interesados pero no han acertado al tratar de llegar a los que no lo están. Las webs parlamentarias siguen siendo webs de y para expertos, dejando de lado a los que deberían ser sus protagonistas, los ciudadanos. Ciudadanos de clase media (tecnológicamente hablando) para los que la tecnología pasa desapercibida, valorando sólo si pueden encontrar de manera sencilla aquello que están buscando. Ciudadanos que quieren involucrarse en política, con las reglas con las que se involucran en otras actividades, sin solemnidades, sin tiempos especiales para ello... pero que, pese a su lejanía al mundo parlamentario, no se sienten atraídos por páginas vacías, más cercanas a la propaganda que a la información.

En ese sentido sorprende ver cómo, a pesar de la abundante legislación existente en nuestro país, son pocas las webs que respetan los estándares de accesibilidad (World e-Parliament Report, 2012: 60)¹⁵⁶, escasean las herramientas de valoración de las páginas abiertas a los ciudadanos, los test de usabilidad previos al lanzamiento de cualquier herramienta suelen realizarse entre el personal del Parlamento, y hay cierta tendencia a no compartir información interna tan básica como el número de usuarios con comunidades como la académica, elementos todos que podrían servir para incrementar la orientación de las webs parlamentarias al uso útil por parte de los ciudadanos.

Otro elemento que puede facilitar la personalización de información es facilitar que distintos actores puedan desempeñar la labor de distribución personalizada de información. Esto se puede lograr a través de la descentralización por dos vías complementarias: permitiendo a distintos actores dentro

¹⁵⁶ Sirva como ejemplo el informe del CERMI (Comité Español de Representantes de Personas con Discapacidad) a la página web del Senado de España, inaugurada a finales de 2012. (<http://ep00.epimg.net/descargables/2012/11/23/8069a9cf65cd6ef2df6257ac0bc2a8d6.pdf>).

del Parlamento la gestión de determinados espacios dentro de las webs parlamentarias, y facilitando a actores ajenos al Parlamento la reutilización de la información generada por el mismo. De esta manera los distintos actores podrán generar o reelaborar la información en función de sus intereses propios y de su comunidad de usuarios.

La inclusión de formatos diversos, que vayan más allá del texto, como audios, infografías, videos..., y la integración de estos formatos multimedia, a través de transcripciones o conversión en sonido de los textos (y viceversa), también ayudarán a ampliar la llegada y el efecto de la información parlamentaria. La facilidad de personalizar la suscripción de contenidos, la adaptación del lenguaje técnico y la generación de contenidos acordes a los intereses de grupos concretos también servirán en este objetivo.

Contenido: Como señalaba recientemente Gutiérrez Rubí, la presencia de los Parlamentos en la red suele cumplir con las expectativas de recoger de manera fidedigna lo que ocurre en las cámaras¹⁵⁷. Nos parece un análisis acertado, la presencia online de las instituciones parlamentarias cumple con la misión que habitualmente desempeñan los taquígrafos en las cámaras, esta vez en el entorno 2.0, pero falla como emisor original de contenido, explicando su trabajo, o estableciendo una verdadera conversación con el público que lo demanda. Si el Parlamento quiere aprovechar las tecnologías para convertirse en fuente de información directa tiene que superar ese papel de taquígrafo 2.0, ir más allá de la reproducción del Diario de Sesiones o el Boletín Oficial de las Cortes, y convertirse en verdadero editor de la vida parlamentaria. De otra manera estará reduciendo su lugar al de fuente, para los medios o grupos interesados, y archivo pero, de cara al público en general, no logrará más que, como de alguna manera hace la televisión, alejar aún más al Parlamento de los ciudadanos.

157 Conferencia pronunciada durante el seminario «X Parliaments on the Net», Senado, Madrid, 2012. <http://www.youtube.com/watch?v=HoamOzR7T30>.

No se trata de crear contenidos pensando en un ciudadano perfecto, como aquel del que Castiglione (1524) hablaba en «El Cortesano», un ciudadano informado e interesado por la política. La paradoja es que, a pesar de que las webs parlamentarias han puesto a disposición de la sociedad más información que nunca (lo que para algunos debería solucionar el problema), la educación política de la gente sigue siendo escasa.

Y aquí encontramos el problema, la educación no es la acumulación de información. Asomarse a las webs parlamentarias garantiza encontrarse con una gran cantidad de información sobre los procedimientos (especialmente los legislativos), información amontonada, contradictoria (en función de los grupos) pero de la que es muy difícil obtener una idea precisa de la situación.

De ahí que para poder ejercer esa función legitimadora, que incluye el educar, acercar y orientar a los ciudadanos en los procelosos mares de la política, sea necesario, entre otras cosas, un cambio radical de la orientación de la información que se ofrece en las páginas webs de los Parlamentos. Es necesario sustituir la labor de acumulación y ordenación de la información por otra, mucho más compleja y necesaria, de filtro, selección y edición de la misma.

Esta capacidad de generar contenido propio incluye la capacidad de preparar el menú, la agenda, que es un elemento esencial de la democracia. Esto supone convertir los temas en el eje y no los procedimientos parlamentarios, poder dar prioridad a los más interesantes para la ciudadanía, sabiendo que los ciudadanos piensan en clave de temas, y en función de los mismos (habitualmente concretados en palabras claves), orientan sus búsquedas, sus suscripciones informativas...

Generar contenido propio supone también reelaborar la información, interpretarla, ponerla en contexto... editarla, utilizando un vocabulario más cercano (como el que usarían los partidos en campaña electoral), preparando, por ejemplo, resúmenes institucionales de las intervenciones o de lo más destacado de los temas... Ideas como la realización de un resumen semanal, por parte de la cámara, o la celebración de

videochats periódicos en torno a un tema específico pueden ayudar en esta labor de acercar el Parlamento a los ciudadanos.

Esto afecta de forma contundente al personal y a los procedimientos, obliga a establecer criterios objetivos o sistemas de gestión, pero sobre todo supone devolver la confianza a las cámaras, reforzando su institucionalización. En un contexto en el que los grupos parlamentarios han asumido el protagonismo, y la institución se ha convertido en un mero recipiente sin vida propia, es preciso reivindicar el papel de la institución parlamentaria, y la confianza de los grupos para otorgar a las cámaras verdadera autonomía en sus labores de comunicación. La dificultad de hacerlo no puede llevar a prescindir de este punto, esencial para que el Parlamento asuma el papel que le corresponde en la política del siglo *xxi*.

Para consolidar esta voz propia de las cámaras, los tiempos informativos también son esenciales. En el ecosistema informativo de internet, el tiempo de respuesta ya no lo marca el periódico del día siguiente, ni siquiera la próxima emisión del telediario; los tiempos de la información, también los de los medios, son prácticamente inmediatos. Salir un minuto antes o después puede ser determinante para el recorrido y el eco de la información y ese manejo de los tiempos determina, junto al valor de la información, la capacidad de la institución de ser considerada como referente informativo.

A esto hay que añadir otro elemento, que aunque lo parezca, no resulta contradictorio: internet permite mantener un sistema de archivo de información, fácilmente accesible en cualquier momento para todos, aunque haya pasado mucho tiempo, y que aporta valor a las funciones parlamentarias de las que venimos hablando. La página web se ha convertido en la memoria de la institución, de ahí que no tenga sentido que el tiempo de algunos contenidos de las webs parlamentarias, como las declaraciones de bienes, vengan marcados por los cambios de legislatura, algo que no entra ni en el enfoque temático ni en el enfoque institucional del que venimos hablando. El control debe extenderse más allá de la legislatura, ofreciendo un contexto más amplio que, en ocasiones, en

un mundo de información fragmentada y poca memoria, es lo único que permite acercarse a la realidad de las cosas.

Junto a la capacidad para generar contenido propio, la otra fuente de contenidos será la acción de los actores políticos. Las web parlamentarias tienen que ejercer como plataforma, abierta a los contenidos que generen todos aquellos involucrados directamente en su labor. Frente a una actividad centralizada, en el que toda la información pasa por las manos del webmaster, es necesario ofrecer sus espacios, y su gestión, a comisiones, grupos parlamentarios, parlamentarios... Sólo de esta manera será posible ampliar la información sobre la actividad parlamentaria y generar un clima de competencia que ayudará a mejorar la cantidad y la calidad de la información de la página.

Diálogo: En un momento en el que la propia naturaleza de la comunicación institucional pasa por la conversación, el diálogo se convierte en una obligación tanto para los Parlamentos como para sus miembros. Ya no basta con esperar las visitas, cómodamente resguardados en la página web, sino que es necesario salir a buscar al público en los lugares en que éste se encuentra (Parliament 2020: International comparison). Para comunicar eficazmente y llegar a un público amplio es preciso participar en las plataformas existentes, blogs, redes sociales, y, en estas, ir más allá de la actualización del perfil institucional para intervenir en conversaciones, o grupos, en los que el Parlamento es tema de conversación.

Aquí el Parlamento redescubre otra de sus funciones, al poder convertirse en un espacio público en el que puede producirse verdadero diálogo, lejos del ruido constante propio de los debates entre políticos y su reflejo en los medios de comunicación.

Para esto no basta con proporcionar la plataforma técnica, el espacio público de debate, y dejarla «a la buena de Dios». La democracia depende en gran medida de la agenda temática y promover el diálogo pasa por adoptar un papel activo, más allá del soporte técnico, iniciar conversaciones sobre temas específicos (vinculados con la agenda parlamentaria), alimentar cada uno de esos espacios con información

específica y relevante; invitar a personas que puedan ofrecer información relevante, tanto parlamentarios como asesores y técnicos; velar por que se respete el tema de la conversación y protegerlo frente a intervenciones más propagandísticas que se unen al coro repitiendo argumentos como el eco que retumba, imposibilitando el verdadero diálogo y, como señala Trapiello (2010:59), ocultando la verdad: «el terreno de la polémica, donde nunca sucede nada que valga la pena, porque a poco que la polémica se encone, no permitirá escuchar la verdad, algo que nace del silencio y vuelve siempre al silencio».

Es importante detenerse en este último punto. Hoy los partidos tienen por principio tomar cualquier espacio social existente, generando auténticas batallas campales online entre soldados virtuales, con frecuencia anónimos o incluso falsos, verdaderos zombies online. Esto aumenta los peligros de polarización, que afecta de forma clara a la orientación de los contenidos, y las reacciones que estas pueden generar, ignorando que la información en democracia es material altamente sensible y las consecuencias de su manipulación pueden ser demoledoras (Sunstein, 2003). De ahí que los Parlamentos tengan que desarrollar una serie de labores para mantener el carácter constructivo, al menos en los espacios de diálogo. No es tarea fácil, y requiere de protocolos claros (al modo de las guías de redes sociales que empiezan a utilizarse en las administraciones públicas), perfiles propios y preparación específica del personal, una preparación que vaya más allá de lo tecnológico.

En resumen, si hablamos de transparencia parlamentaria, vemos como las TIC ofrecen nuevas oportunidades y plantean nuevos retos. Gracias a las mismas los parlamentos tienen la oportunidad de reivindicar su contribución determinante a la legitimación del sistema democrático pero esto requiere garantizar la calidad de la información que proporciona el Parlamento en sus distintos canales que deberá ser actualizada, relevante, adaptada a los distintos usuarios, bien transmitida, accesible, bien organizada, además de proporcionarse de manera proactiva, allí donde están los ciudadanos.

4.2. Colaboración

Los sitios web parlamentarios se han convertido también en herramientas importantes para facilitar el trabajo de legisladores y funcionarios de los parlamentos. Suelen ser el medio más rápido y fiable para organizar su trabajo, acceder a documentación útil para el mismo, recibir notificaciones internas, conseguir resúmenes de actuaciones y documentos de órganos de la cámara como las comisiones o conocer el contenido de las intervenciones de otros diputados. De ésta forma se facilita el trabajo de la institución y la colaboración entre sus miembros.

Este tipo de colaboración, vinculada al nacimiento de los parlamentos y que no afecta a su finalidad, es quizás la función de las TIC donde los parlamentos han avanzado más (Rubio, 2013), pero la colaboración abre la puerta a otro tipo de aplicaciones, de momento muy poco desarrolladas, que podrían ayudar en esta apertura del Parlamento de la que venimos hablando. Así debería suceder, por ejemplo, con la colaboración interinstitucional. La mentalidad de los ciudadanos, cuando de relacionarse con la política se trata, no responde a la estructura de la separación de poderes, y tiende a ver las instituciones democráticas como un todo, de ahí la importancia del trabajo conjunto, y la necesidad de retroalimentarse para que los ciudadanos puedan tener referentes únicos, o al menos coherentes. Por eso debe existir una conexión directa entre la información de las webs del Gobierno y las del Parlamento, al igual que entre el Congreso y el Senado, ya que para los ciudadanos no es fácil distinguir entre una y otra, y la web puede ser una buena forma de promover acciones conjuntas, ofrecer información.... Para reforzar estas cooperaciones interinstitucionales resultan imprescindibles aspectos como la interoperabilidad de los datos, el uso de herramientas comunes, la coordinación de información (formato, terminología...). También, especialmente en estos momentos de crisis económica, la cooperación con otros Parlamentos auto-

nómicos e internacionales, es una buena apuesta frente a la falta de recursos, se pueden compartir ideas, pero también desarrollos buscando soluciones conjuntas a necesidades muy similares.

Además las TIC pueden utilizarse para generar procesos de elaboración compartida de políticas públicas, entre las instituciones del Estado y la ciudadanía, haciendo emerger nuevas formas de autonomía civil y de relación política. Y es este uno de los campos donde la democracia en general y el Parlamento en particular más pueden aprovechar las tecnologías de la información para esa adaptación institucional de la que venimos hablando. El Parlamento no debe contentarse con enseñarse a la sociedad, abrir sus puertas implica también involucrar a los ciudadanos en torno a temas de interés. Si la reinención del Parlamento pasa por acercarse de manera decidida a la sociedad, la colaboración puede llevarle a establecer vías de integración eficaces y legítimas.

Resumiendo, el Parlamento Abierto tiene vocación de Hub, de plataforma integradora y abierta a aportaciones de otras instituciones políticas y de organizaciones e individuos ajenos al mundo de la política, entendidas como grupos de trabajo abiertos a los expertos, ciudadanos... Verdaderos grupos, abiertos e integradores en su composición y métodos de trabajo, que vayan más allá de encuentros informales o comparencias oficiales, en comisión o subcomisión. No se trata sólo de aplicaciones que tienen lugar en el plano virtual, y que quedan en internet, entendido como un lugar para «frikis político-tecnológicos». Para que la colaboración sea realmente eficaz deberá estar plenamente integrada en las funciones y las actividades del Parlamento. Esto supone una parte técnica, especialmente de interoperabilidad, y la creación de herramientas que permitan el trabajo colaborativo, pero sobre todo supone un papel proactivo, como sucedía con la transparencia, que implica adoptar iniciativas, localizar instituciones y personas con capacidad de aportar, participar en iniciativas de la Sociedad Civil, ...

4.3. Participación

Junto al acceso a la información y la creación de canales de colaboración interna, interinstitucional y con la sociedad, las tecnologías facilitan la apertura de canales de participación ciudadana a través de los que el ciudadano puede ser parte «activa en la toma de las decisiones que se tomen por y para su gobierno» (Ramírez Nardiz, 2011: 138).

No hay duda que para que una democracia florezca, la ciudadanía debe jugar un papel relevante en la vida pública compartiendo sus puntos de vista, y al mismo tiempo asumiendo como propia la responsabilidad del bienestar de la propia comunidad o sociedad. Existe un acuerdo generalizado en que la democracia presupone una participación activa de la ciudadanía a través de las funciones de demanda, de control y de conocimiento pero este acuerdo desaparece cuando se trata de ver hasta qué punto esta involucración abarca la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. Y es en medio de esta redefinición de la democracia representativa, de la que la democracia participativa ejercería de complemento, donde los Parlamentos Abiertos deben buscar fórmulas para adaptarse a estas nuevas demandas y, llegado el caso, definir las fórmulas adecuadas para hacer efectiva esta ampliación del principio de participación política.

Estas demandas oscilan entre aquellas que no alterarían la lógica representativa de la decisión final por parte de las instituciones —decisiones no vinculantes— y las que reivindican procesos de democracia directa que dejan la toma de decisiones políticas especialmente relevantes en manos de los ciudadanos. Esta posición, cada día más extendida, adopta, en nuestra opinión, una perspectiva fundamentalmente técnica, de posibilidad, fruto quizás, del argumento de imposibilidad con el que desde hace siglos se viene defendiendo a la democracia representativa, pero no termina de plantear de manera integral su aportación al sistema democrático, obviando el

peligro de generar unas expectativas que podrían conducir a la frustración o a resultados no buscados.

El traslado de estas experiencias, más extendidas en el ámbito local, al Parlamento no puede hacerse ignorando la naturaleza parlamentaria, vinculada esencialmente a la representación. En nuestra opinión no se trata de generar apariencia de participación, ni de prometer a los ciudadanos un papel decisorio que no les corresponde en el diseño actual de la democracia, se trata de implementar procedimientos útiles, que permitan a los ciudadanos la participación efectiva, ofreciendo espacios de deliberación democrática de carácter público, abiertos, donde la identificación individual, no colectiva, y personal se convierta en requisito indispensable, y dónde los ciudadanos puedan llevar a cabo discusiones razonadas, en condiciones de igualdad, que serán trasladadas a la sede parlamentaria (Cebrián, 2012).

Una vez más esto supone un cambio de rol en el parlamento, que debería seleccionar, o establecer un procedimiento para ver qué propuestas se someten a la participación ciudadana¹⁵⁸ y cómo se desarrolla el proceso, donde la mediación será determinante para temas como la apertura y la difusión del mismo, la elección de las preguntas, el establecimiento de umbrales de participación... Todo esto implica tomar decisiones donde, como en la edición de la información, puede cuestionarse la neutralidad y que, por lo tanto, requerirán mayor autonomía y grandes dosis de confianza en la institución por parte de los grupos parlamentarios y los propios ciudadanos.

Resumiendo el Parlamento debería abrir espacios públicos, abiertos a la ciudadanía en general, tanto en la creación de temas como en la posibilidad de opinar sobre los mismos, en los que no quepan participaciones anónimas y cuyo contenido sea público en todo momento.

158 Hay campos como el control o la iniciativa dónde está participación podría producir resultados inmediatos. Acciones como reforzar la presencia ciudadana en la tramitación de las iniciativas legislativas populares o confiar a los ciudadanos un papel importante en la evaluación del impacto de las leyes podrían ser pasos en esta dirección.

5. Algunas dificultades: los retos del Parlamento Abierto

El camino de los Parlamentos Abiertos no está exento de dificultades. Como hemos visto, ya sea por la situación de la institución parlamentaria como por la introducción de las nuevas tecnologías, las webs parlamentarias vienen enfrentando una serie de obstáculos desde sus comienzos. Por un lado la composición coral de las cámaras, en la que conviven la institución y sus órganos con los parlamentarios, convirtiendo al Parlamento en una especie de hidra de mil cabezas donde al público general le resulta difícil distinguir entre unos y otros, y prácticamente imposible separar lo político de lo institucional. Esta dificultad además se acentúa con la existencia de sistemas electorales no adaptados al protagonismo individual que forman parte del desarrollo natural de la aplicación de las tecnologías al Parlamento. Estos sistemas electorales se reflejan orgánicamente en el protagonismo casi monopolístico de los grupos políticos, lo que genera otro tipo de confusión entre el funcionamiento monolítico de los grupos, y las posibilidades que estas tecnologías ofrecen a sus miembros para actuar en nombre propio y alcanzar un público amplio, en un número muy superior al de los propios grupos (como puede verse en Álvarez y Rodríguez en este mismo volumen).

Otros problemas se suman a estos de carácter orgánico. Por un lado vemos como los diputados no están familiarizados con las tecnologías, los ciudadanos no están familiarizados ni con las tecnologías ni con el proceso legislativo, y los técnicos, centrados muchas veces en que el sistema técnico funcione sin preocuparles mucho el para qué, no entienden, por lo general, ni a los parlamentarios ni a los ciudadanos.

Los tiempos de las TIC, que van de la aceleración a la inmediatez, también amenazan una democracia que como recuerda Barber (2006: 219) «es lenta como el juicio prudente —en efecto, muy lento—, exigiendo silencios e intercambios comunicativos y requiriendo que, en cada ocasión, días o

meses transcurran antes de que más pensamiento o acción puedan ser demandados».

Los contenidos también generan ciertas dificultades. El exceso de información, generada por los Parlamentos y su carácter técnico, hacen que la información parlamentaria directa sea de difícil acceso para el público «no iniciado», que necesitará que esa información pase por el filtro de los medios de comunicación, más preocupados normalmente del aspecto político, y a ser posible controvertido, que del institucional. A esto se une el hecho de que la voluntad de informar directamente de los parlamentarios no se corresponde, por falta de recursos como el tiempo o el personal, con su capacidad de escuchar y responder a los ciudadanos.

Además cuando se trata de convertir las webs parlamentarias en un espacio público de diálogo, o simplemente cuando se abren espacios para escuchar a los ciudadanos, entonces la polarización aparece inmediatamente como problema. La movilización política suele estar protagonizada por aquellos con ideas más polarizadas y las nuevas tecnologías, que potencian la retroalimentación de las propias ideas, no hacen más que ampliar ese efecto y ofrecerle un espacio, en el que, la institucionalidad, se convierte en un aliciente para ese activismo de salón (slacktivism). Como consecuencia de este efecto, la participación de personas ya convencidas que pretenden influir más que escuchar, y la consiguiente abundancia de estos mensajes, prácticamente automatizados, se produce una falta de respuesta por parte de los receptores de los mensajes, tanto institucionales como miembros del Parlamento, que se extiende a todas las plataformas informativas y que termina privando de respuesta a aquellos que, ajenos a estas plataformas, la solicitan.

Por último nos encontramos un obstáculo que viene siendo habitual pero que se ha recrudecido en los últimos años, el elevado esfuerzo económico que supone adaptar los Parlamentos a estas tecnologías, al que se une el hecho de la introducción, en ocasiones de manera aislada, de estas herramientas, sin una visión general, a largo plazo, sobre los

cambios que estos cambios pretenden generar en la institución parlamentaria.

En una situación de crisis de la política y los políticos, cuya valoración ciudadana sigue descendiendo, es la hora de las instituciones. Las instituciones con su tradición, continuidad, organización... son la garantía esencial para afrontar los cambios que nos hacen falta para recuperar la política. Pero para ello es necesario perder el miedo, asumir un liderazgo que ha estado mucho tiempo en manos de los partidos y restablecer la confianza pública en la integridad de las instituciones.

El Parlamento está llamado a asumir nuevas funciones y dar mayor visibilidad a estas funciones y las TIC pueden desempeñar un papel importante en esta tarea. La obsesión con, lo que algunos llaman «la democracia de botón» ha generado cierta desatención hacia otros efectos de las nuevas tecnologías sobre la democracia representativa altamente deseables, como la apertura (transparencia y receptividad) del Parlamento a la sociedad. El Parlamento tiene que poner todo de su parte para superar la brecha que le separa de los ciudadanos, una brecha que no pasa exclusivamente por el acceso a internet, brecha digital, sino que pasa por reducir la complejidad de la información y comunicación, adaptándose a las diferencias políticas, culturales y sociales de sus usuarios; encauzar el diálogo con la apertura y la guía que evite su polarización; la adaptación a estándares que le permitan colaborar activa y eficazmente con el resto de las instituciones y la propia sociedad civil.

No se trata, como dicen algunos, de llevar la política diaria a todos, ya que la política diaria no es cosa de todos y seguirá interesando a los de siempre, sino de fortalecer el conocimiento político de los ciudadanos. Se trata de practicar una mejor comunicación con el público, sin limitarse a acumular información y volcarla en una web, se trata de dar valor, ofrecer «servicios» como la selección de información, filtro necesario frente a la abundancia de la misma; su contextualización, necesaria para evitar la infantilización de la política; su garantía, frente a los rumores, muchas veces intencionados, que facilita la red; su agregación, frente al goteo continuo; de

experimentar nuevas maneras de hacer participar al público, reivindicando el espacio público, como un lugar de encuentro entre ciudadanos, grupos y parlamentarios.

Para hacer posible todas las metas señaladas para un Parlamento Abierto, es necesario un compromiso activo, una visión clara y a largo plazo, con sentido crítico para saber lo que funciona y lo que no, una planificación estratégica, y recursos adecuados. Y sobre todo, es preciso entender que la principal aportación del Parlamento Abierto no serán las nuevas herramientas sino el peso institucional, el papel de sus actores y la atención a las personas. La gente, también cuando se relaciona con las instituciones, quiere sentirse persona digna de valor en si mismo, que se le escuche, que se le conteste, que se reconozca que hay alguien ahí. Pensar en los usuarios, no como un todo sino de la manera más personalizada posible; recabar su opinión; contar con sus capacidades y ponerlas al servicio de las funciones que le corresponden es el mejor camino para que, a través de la transparencia, la colaboración y la participación, el Parlamento sea realmente un Parlamento Abierto, sólo así podrá recuperar su papel protagonista dentro del sistema democrático

6. Bibliografía

- BAGEHOT, W., *The English Constitution*, capítulo V.
- BARBER, B. (2006), *Pasión por la democracia*, Almuzara, Córdoba.
- CAIRO CAROU, H. (2002), «Flujos de información y transformaciones del espacio de la política», en CAIRO CAROU, H., *Democracia digital: límites y oportunidades*, Trotta, Madrid.
- CASTELLS, Manuel (2005), *La era de la información* (vol.1): *economía, sociedad y cultura. La sociedad red*, Alianza, Madrid.
- CASTIGLIONE, B. (1524), *El cortesano*.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E. (2012), *Deliberación en internet*, Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza.
- (2012), «Democracia y Tecnología en época de crisis», en *Deliberación, Revista para la mejora de la calidad democrática*, núm. 2, pp. 57-69.

- COLEMAN, S.; TAYLOR, J., y VAN DE DONK, W., «Parliament in the age of the internet», Oxford University Press, 1999.
- ESTEBAN, Jorge, *Jaque al Estado*, Ediciones Libertarias, Madrid, 2000.
- JACOBELLI, J. (1979), «Telecamere in parlamento?», en VV.AA., *Il Parlamento nella costituzione e nella realtà*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milán.
- LEIBHOLZ, G. (1971), *Problemas fundamentales de la democracia moderna*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid.
- MOROZOV, E. (2011), *The net delusion. The dark side of internet freedom*, Public Affairs.
- NAVASCUES, P., «El Palacio», en *El Congreso de los Diputados*, 2010.
- PORRAS NADALES, A. J., y VEGA GARCÍA, P. de, (1996), «Introducción: El debate sobre la crisis de la representación política», en PORRAS NADALES, A. J. (ed.), *El debate sobre la crisis de la representación política*, Tecnos, Madrid.
- RAMOS VIELBA, I., y GONZALO, M. A. (2000), «La documentación parlamentaria en internet I. El caso de la página web del Congreso de los Diputados de España», en *Revista de las Cortes Generales*, núm. 50, pp. 305-327.
- RODOTA, S. (2000), *Tecnopolítica. La democracia y las nuevas tecnologías de la comunicación*, Losada, Buenos Aires.
- RUBIO NÚÑEZ, Rafael (2013), «Hacia el Parlamento Abierto», en *Revista del Derecho del Estado*, Colombia (en prensa).
- SCHUMPETER, J. A. (1951), *On entrepreneurs, innovations, business cycles, and the evolution of capitalism*, Addison-Wesley, Cambridge (Mass. EE.UU.).
- SEIFERT, Jeffrey W., y PETERSEN, E. (2002), *Electronic Congress: Proposals and Issues*, Government Printing Office.
- SCHMITT, C. (1923), «Sobre la contradicción del parlamentarismo y la democracia», incluido dentro de otro más extenso (*Situación histórico-intelectual del parlamentarismo de hoy*, 1923), edición española, *Sobre el Parlamentarismo*, Tecnos, 1990.
- SUNSTEIN, C. (2003), *República.com. Internet, democracia y libertad*, Barcelona, Paidós.
- TRAPIELLO, A. (2010), *De las armas y las letras*, Destino.
- WINNER, L. (1977), *Autonomous technology: technology out of control as a theme in political thought*.
- VV.AA., *Parliament 2020: International comparison*.
- VV.AA., *World e-Parliament Report 2012*

Bibliografía Básica sobre Parlamentos Abiertos



- COLEMAN, S.; TAYLOR, J., y VAN DE DONK, W., «Parliament in the Age of the Internet», *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, 1999, pp. 365-370.
- DAI, C. X., y NORTON, P. (eds.), *The Internet and Parliamentary Democracy in Europe*, London, Rutledge, 2010.
- ELVEBAKK, B., «Virtually competent? Competence and experience with Internet-based technologies among European parliamentarians», *Information Polity. The International Journal of Government & Democracy in the Information Age*, Amsterdam, IOS Press, 9, 2004, pp. 41-53.
- FERGUSON, R., y MILLER, L., *Parliament for the Future*, Hansard Society Report, 2007. Disponible en <http://hansardsociety.org.uk/blogs/edemocracy/archive/2007/10/01/P4tF.aspx> [última consulta: 17 de noviembre de 2012].
- GRIFFITH, J., y LESTON-BANDEIRA, C., «Hoy Are Parliaments Using New Media to Engage with Citizens?», *The Journal of Legislative Studies*, núm. 18 (3/4), 2012, pp. 496-513.
- GULATI, G. J., «Members of Congress and Presentation of Self on the World Wide Web», *Press/Politics*, núm. 9-1, 2004, pp. 22-40.
- HOFF, J., «Members of parliaments' use of ICT in a comparative European perspective», *Information Polity*, núm. 9, 2004, pp. 5-16.
- JACKSON, N., «Representation in the blogosphere: MPs and Their Constituents», *Parliamentary Affairs*, núm. 62, 2008, pp. 642-660.
- JAEGER, P. T., y THOMPSON, K. M., «E-government around the world: Lessons, challenges, and future directions», *Government Information Quarterly*, núm. 20, 2010, pp. 389-394.
- LESTON-BANDEIRA, C., «Are ICTs Changing Parliamentary Activity in the Portuguese Parliament?», *The Journal of Legislative Studies*, núm. 13, 2, 2007, pp. 403-421.
- LESTON-BANDEIRA, C., «Towards a Trustee Model? Parliamentary Representation in the Internet Era: The Portuguese Case», *Parliamentary Affairs*, núm. 65, 2012, pp. 425-447.
- LOFGREN, K.; ANDERSEN, K., y FRITHIOF SORENSEN, M., «The Danish parliament going virtual», *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, 1999, pp. 493-502.
- LUSOLI, W., «The Internet and the European Parliament elections: Theoretical perspectives, empirical investigations and proposals for research», *Information Polity*, IOS Press, núm. 10, 2005, pp. 153-163.

- LUSOLI, W.; WARD, S., y GIBSON, R., «(Re)connecting Politics? Parliament, the Public and the Internet», *Parliamentary Affairs*, núm. 59-1, 2006, pp. 24-42.
- MISSINGHAM, R., «E-parliament: Opening the door», *Government Information Quarterly*, núm. 28, 2011, pp. 426-434.
- MULDER, B., «Parliamentary futures: Re-presenting the issue information, technology and the Dynamics of Democracy», *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, 1999, pp. 553-566.
- OWEN, D.; DAVIS, R., y STRICKLER, V. J., «Congress and the Internet», *Harvard International Journal of Press/Politics*, núm. 4-2, 1999, pp. 10-29.
- SETÄLÄ, M., y GRÖNLUND, K., «Parliamentary websites: Theoretical and comparative perspectives», *Information Polity, IOS Press*, núm. 11, 2006, pp. 149-162.
- TAYLOR, J. A., y BURT, E., «Parliaments on the Web: Learning through innovation», en *Parliamentary Affairs*, núm. 52-3, 1999, pp. 503-517.
- VICENTE-MERINO, M. R., «Websites of Parliamentarians across Europe», *The Journal of Legislative Studies*, núm. 13, 2007, pp. 441-457.
- WARD, S., y LUSOLI W., «From Weird to Wired: MPs, the Internet and Representative Politics in the UK», *The Journal of Legislative Studies*, núm. 11, 2005, pp. 57-81.
- WILLIAMSON, A., y FALLON, F., «Transforming the Future Parliament Through the Effective Use of Digital Media», *Parliamentary Affairs*, núm. 64 (4), 2011, pp. 781-792.

Índices de tablas y gráficos



- Gráfico 1. «Penetración de internet y móviles». Fuente: ITU World Communication, p. 146.
- Gráfico 2. «Uso de red por regiones». Fuente: Survey, 2012, p. 152.
- Gráfico 3. «Publicación de la agenda plenaria». Fuente: Survey, 2012, p. 156.
- Gráfico 4. «Puntuación global en función del nivel de ingresos», p. 167.
- Gráfico 5. «Esquema de toma de decisiones sobre la página web del Congreso, p. 206.
- Gráfico 6. «Porcentaje de parlamentarios con presencia en redes en distintos países», p. 247.
- Gráfico 7. «Edad media de diputados y senadores en función de su presencia en redes», p. 249.
- Gráfico 8. «Porcentaje de hombres y mujeres que usan redes en Congreso y Senado», p. 251.
- Gráfico 9. «Porcentaje de diputados del Congreso presentes en redes sociales por Comunidad Autónoma de procedencia», p. 255.
- Gráfico 10. «Porcentaje de senadores presentes en redes sociales por Comunidad Autónoma de procedencia», p. 256.
- Gráfico 11. «Evolución mensual de números de tweets emitidos por los diputados del Congreso (del 24 de noviembre de 2011 al 2 de septiembre de 2012)», p. 262.
- Gráfico 12. «Evolución mensual del números de tweets emitidos por los senadores (del 20 de febrero de 2012 al 2 de septiembre de 2012)», p. 263.
- Gráfico 13. «Reparto tipos de dispositivos de acceso a Twitter en Congreso y Senado», p. 271.
- Gráfico 14. «Resultados generales de las web parlamentarias autonómicas (escala 1-10)», p. 287.
- Gráfico 15. «Las web parlamentarias según los tres bloques de criterios (escala 1-10)», p. 288.
- Gráfico 16. «Resultados en información y contenidos (escala 1-10)», p. 290.
- Gráfico 17. «Resultados en mecanismos de comunicación con los ciudadanos (escala 1-10)», p. 301.
- Gráfico 18. «Métodos de comunicación más utilizados por las web parlamentarias autonómicas (%)», p. 302.
- Gráfico 19. «Evaluación comparativa de las web parlamentarias autonómicas 2000*-2012», p. 306.
- Gráfico 20. «Promedio de seguidores de los perfiles de los parlamentos autonómicos en redes sociales», p. 311.

- Tabla 1. «Porcentaje de diputados y senadores en redes sociales según tramos de edad», p. 250.
- Tabla 2. «Porcentaje de diputados en redes sociales según el partido político», p. 253.
- Tabla 3. «Porcentaje de senadores en redes sociales según el partido político», p. 254.
- Tabla 4. «Datos generales actividad Twitter Congreso y Senado», p. 260.
- Tabla 5. «Datos generales nivel de interacción Twitter Congreso y Senado», p. 261.
- Tabla 6. «Actividad e Interacción en Twitter de diputados según tramos de edad», p. 264.
- Tabla 7. «Actividad e Interacción en Twitter de senadores según tramos de edad», p. 265.
- Tabla 8. «Actividad e Interacción en Twitter de diputados del Congreso según sexo», p. 266.
- Tabla 9. «Actividad e Interacción en Twitter de senadores según sexo», p. 267.
- Tabla 10. «Actividad e Interacción en Twitter de diputados según el partido político», p. 268.
- Tabla 11. «Actividad e Interacción en Twitter de senadores según el partido político al que pertenecen», p. 270.
- Tabla 12. «Criterios para el análisis de las web parlamentarias autonómicas», p. 281.
- Tabla 13. «Valoración de la usabilidad (escala 1-10)», p. 292.
- Tabla 14. «Portales autonómicos que cumplen niveles WAI (170 páginas web)*», p. 295.
- Tabla 15. «Los tres controles más incumplidos en cada prioridad», p. 296.
- Tabla 16. «Valoración de la accesibilidad (escala 1-10)», p. 297.
- Tabla 17. «Usabilidad y accesibilidad. Puntuaciones finales (escala 1-10)», p. 299.
- Tabla 18. «Evolución de resultados en los tres bloques de criterios (escala 1-10)», p. 307.
- Tabla 19. «Presencia de los parlamentos autonómicos en las redes sociales», p. 309.
- Tabla 20. «Número de cuentas de parlamentos estatales/regionales», p. 311.
- Tabla 21. «Datos de los perfiles de los parlamentos autonómicos en las redes sociales», p. 313.

Tabla 22. «Número y uso de perfiles en Facebook y Twitter según tipo de mayorías», p. 313.

Tabla 23. «Promedio de mensajes de los perfiles de los parlamentos autonómicos en Twitter (abril 2012)», p. 315.

Tabla 24. «División temática de los mensajes de los parlamentos autonómicos en Twitter», p. 316.

Autores



Imma Aguilar Nàcher

Licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Politécnica de Valencia, Magíster en Nuevas Tecnologías de Comunicación Audiovisual por la Universitat Autònoma de Barcelona y Máster en Dirección de Marketing y Comunicación por la Universitat Oberta de Catalunya. Asesora de comunicación en el grupo parlamentario Entesa pel Progrés de Catalunya en el Senado desde hace 7 años. Actualmente estudia y trabaja en las nuevas tendencias en formas de comunicación política y parlamentaria y en las herramientas de según acordado Social Media aplicadas a la edemocracia. Antes de su cometido en el Senado, ha trabajado principalmente en Televisión en el área de informativos como responsable y presentadora de Telenoticias y programas de reportajes, como el semanal «30 Minutos» de Telemadrid. También ha sido editora en Canal Plus y CNN Plus y en Canal 9 Televisión Valenciana. Fue profesora de Comunicación Audiovisual en la Universitat de València y en la Universidad Francisco de Vitoria, de Madrid.

José Ángel Alonso López

Licenciado en Ciencias Económicas por la UNED. Master en Dirección de Sistemas y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones por la Universidad Politécnica de Madrid. Profesional de la informática desde 1975. Experiencia en sistemas informáticos de gestión de la documentación desde 1986, en que trabajaba como ingeniero de sistemas en la empresa Bull, dando soporte a los desarrollos con la base de datos documental Mistral en el BOE, RTVE, Congreso de los Diputados y otras Instituciones. Presta servicio en la Dirección de Informática de la Secretaría General del Senado desde septiembre de 1987.

David Álvarez Sabalegui

Analista Político en Redes Sociales. Investigando la actividad y desarrollo en Social Media del entorno político (políticos, instituciones y organizaciones). Miembro de AERCO. Especialista en Community Manager y Gestión en Redes Sociales por la Universidad de Alicante. Ha sido Asesor en internet y el sector inmobiliario para la empresa Globaliza.com (1998-2001) y Asesor en Telecomunicaciones (Movistar) para el sector de la Pyme (2001-2011).

Eva Campos Domínguez

Profesora de comunicación y nuevas tecnologías en la Universidad de Valladolid, doctora por la Universidad Complutense de Madrid y Premio Extraordinario de Doctorado. Beca de las Cortes Generales para la elaboración de tesis doctorales (2007 y 2008) y Premio Joven de Comunicación de la Fundación Complutense de Madrid (2007). Es autora de varias publicaciones sobre ciberdemocracia, comunicación política en red y participación ciudadana a través de internet, entre los que figura el libro *El desarrollo de la ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados*. [eva.campos@hmca.uva.es].

José María Coello de Portugal

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Profesor Ayudante Doctor de su Departamento de Derecho Constitucional y miembro del Instituto de Derecho Parlamentario.

Miguel Ángel Gonzalo Rozas

Licenciado en Filología Hispánica por la Universidad Complutense de Madrid. Especialización en Biblioteconomía y Documentación. Funcionario del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales desde 1989. Ha sido Responsable del Área de Microformas y Soportes Especiales del Departamento de Documentación, Coordinador del Plan de Modernización del Congreso y, en la actualidad Jefe del Departamento de Coordinación y Planificación de Proyectos del Gabinete del Secretario General del Congreso. Es responsable de los contenidos y webmaster de los diversos portales web del Congreso de los Diputados y su intranet así como de la web de la Junta Electoral Central. Su experiencia laboral ha estado relacionada con las tecnologías de la información aplicadas al trabajo parlamentario. Experiencia laboral en el campo de la documentación jurídica. En la actualidad, colabora con el equipo 2.0 de Amnistía Internacional.

Antoni Gutiérrez-Rubí

Asesor de comunicación y consultor político en España y Latinoamérica. Profesor en masters de comunicación política de distintas universidades. Autor, entre otros, de los libros: Políticas. Mujeres protagonistas de un poder diferenciado' (2008); Filopolítica: filosofía para la política (2011); o La política vigilada. La comunicación política en la era de Wikileaks (2011). Escribe habitualmente en distintos medios como El Periódico de Catalunya, El País, Expansión o Cinco Días, entre otros. Premio «Victory Award» al Blog Político del Año en Contenidos de Impacto en la Formación Política 2012 (POLI Conference 2012). [www.gutierrez-rubi.es, @antonigr].

Andrés Medina Medina

Director de Programas en el Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de Presidencia del Gobierno. Licenciado en Administración y Dirección de Empresas por la Universidad Autónoma de Madrid. Antes de trabajar en La Moncloa realizaba análisis cuantitativo e investigación electoral. También ha desarrollado su actividad dentro del Control financiero en una empresa de ingeniería multinacional y en una High School en Estados Unidos.

Patricia Polo Navarro

Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, acabó su licenciatura en la Universidad de Lausanne, Suíza. Máster en Democracia y Gobierno de la Universidad Autónoma de Madrid. Responsable de la recopilación de datos políticos en España para el proyecto *The Global Leadership Project* coordinado por la Universidad de Boston junto a la *Clinton Global Initiative*. Trabajó para la Unión Europea en Rumanía en proyectos de desarrollo. Una parte de sus trabajos se centran en aspectos relacionados con la participación ciudadana. Colabora con la Fundación Ideas.

Irene Ramos Vielba

Responsable del área de «Política, Ciudadanía e Igualdad» de la Fundación Ideas, España. Doctora en Ciencia Política y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Posee una amplia experiencia investigadora y ha publicado varios artículos y monografías. Fue Visiting Scholar en University of Western Sydney, Australia, Indiana University y Harvard University, Estados Unidos. Una de sus áreas de interés reside en la aplicación de nuevas tecnologías al ámbito sociopolítico y la participación ciudadana.

Roberto Rodríguez Andrés

Director de Comunicación, Marketing y Relaciones Institucionales del Grupo Amma y socio de la firma de asuntos públicos MAS Consulting. Investigador sobre comunicación política y campañas electorales, es profesor asociado de la Universidad Pontificia Comillas ICAI-ICADE y de la Universidad de Navarra. Ha sido Director Adjunto de Comunicación del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2000-2004) y del Ministerio de Sanidad y Consumo (2004-2007) y Jefe de Prensa de la Consejería de Educación y Cultura del Gobierno de La Rioja (1999-2000).

Rafael Rubio Núñez

Doctor en Derecho Constitucional (Premio Extraordinario), Profesor Titular y Director del Grupo de Investigación sobre nuevas tecnologías y democracia (i+dem) (www.ucm.es/info/ticsydemocracia) en la Universidad Complutense de Madrid. Ha impartido clases de posgrado en las universidades de Georgetown (USA), Tecnológico de Monterrey (México), la Universidad de Navarra y la Fundación Ortega y Gasset, entre otras. Miembro del Instituto de Derecho Parlamentario. Asesor en temas de ogov y participación ciudadana del Banco Interamericano de Desarrollo y la Comisión Europea. Socio de la empresa DOG comunicación, responsable del Departamento de Política y Gobierno [rafa.rubio@der.ucm.es, @rafarubio].

Aitor Silván Rico

Licenciado en Derecho y en Ciencia Política, máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid, donde ha obtenido su Diploma de Estudios Avanzados con la tesina «La política 2.0 y el liderazgo moderno: los alcaldes españoles y las redes sociales». Es coautor del capítulo *Social*

media for political campaigning. The Use of Twitter by Spanish mayors in 2011, dentro de la obra colectiva *Web 2.0 Technologies and Democratic Governance: Political, Policy and Management Implications* editado por Christopher G. Reddick y Stephen K. Aikins. Colabora con la Fundación Ideas.

Loredana Stan

Ayudante de investigación del área de «Política, Ciudadanía e Igualdad» de la Fundación Ideas, entre cuyas líneas de trabajo se incluye la participación ciudadana mediante mecanismos que complementan y mejoran la calidad de la democracia representativa, con especial atención sobre el papel desempeñado por las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) en este ámbito. Licenciada en Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Craiova, Rumanía y máster en Democracia y Gobierno por la Universidad Autónoma de Madrid.

El Grupo de investigación sobre nuevas tecnologías y democracia de la Universidad Complutense de Madrid lleva años trabajando en la aplicación de las nuevas tecnologías para acercar la democracia a los ciudadanos. Su misión es promover el uso de internet y las nuevas tecnologías de la comunicación en la política y el servicio público para reforzar los valores democráticos, promover la participación ciudadana y mejorar la gobernanza, tanto en nuestro país como más allá de nuestras fronteras; en resumen «democratizar la democracia».

Trata de reunir un grupo multidisciplinar de personas que desde la comunicación, la ciencia política, la tecnología y el derecho puedan afrontar las oportunidades que la revolución tecnológica ofrece a la democracia.

COLECCIÓN CUADERNOS DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Dirigida por D.^a María Rosa Ripollés Serrano
Directora de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso
de los Diputados

1. EL PARLAMENTO EN EL DERECHO, por Catalina Escuin Palop, 2008.
2. EN UN LUGAR DE LAS CORTES..., por Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, 2009.
3. JAPÓN, CONSTITUCIÓN, PARLAMENTARISMO, PODER JUDICIAL. UNA MIRADA ESPAÑOLA, por Juan F. López Aguilar, 2009.
4. CIUDADANAS Y PROTAGONISTAS HISTÓRICAS. MUJERES REPUBLICANAS EN LA II REPÚBLICA Y LA GUERRA CIVIL, por Mary Nash (coord.), 2009.
5. LA DIRECTIVA COMUNITARIA COMO FUENTE DEL DERECHO, por Alicia E. López de los Mozos Díaz-Madroño, 2010.
6. LA POLÍTICA DE AGUAS EN ESPAÑA. UN LABERINTO JURÍDICO-PARLAMENTARIO, por Joaquín J. Marco Marco, 2012.
7. JOSÉ ORTEGA Y GASSET, DIPUTADO, por Ángel Valero Lumbreras, 2013.
8. CIUDADANÍA, INMIGRACIÓN Y EXCLUSIÓN SOCIAL, por Rosa María Rodríguez Rodríguez, 2013.
9. PARLAMENTOS ABIERTOS. TECNOLOGÍA Y REDES PARA LA DEMOCRACIA, por Rafael Rubio Núñez, 2013.

