

¿TRANSPARENTAN BIEN LA INFORMACIÓN LOS PARLAMENTOS?: IDEAS SOBRE LA CALIDAD DE LOS LEGISLATIVOS EN EL SIGLO XXI

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ
Secretario General de la CALRE
Letrado Mayor del Parlamento de Galicia
Profesor de Derecho Público y Teoría del Estado en
la Universidad de Santiago de Compostela

SUMARIO: I. UN PUNTO DE PARTIDA: LA DECLARACIÓN DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA.
II. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SISTEMA PARLAMENTARIO EN ESPAÑA.—1. *La información y los derechos de los diputados.*—2. *Información en las Cámaras y sistemas parlamentarios.*
III. LA CALIDAD PARLAMENTARIA Y SUS FACTORES DE VALORACIÓN EN EL SIGLO XXI.—1. *Publicidad activa en Parlamentos.*—2. *Parlamentos y Buen gobierno en España.*—3. *Acceso a la información en Parlamentos.*

I. UN PUNTO DE PARTIDA: LA DECLARACIÓN DE TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA

Coincido plenamente con Raquel Marañón¹ cuando afirma que «la creciente publicitación del trabajo parlamentario, unida a la cada vez mayor demanda de información ciudadana, ha dado lugar al nuevo principio de transparencia parlamentaria», y esto es así porque desde que el 29 de agosto de 2012 la Declaración sobre transparencia parlamentaria haya obtenido el apoyo y aportaciones de 76 organizaciones procedentes de 53 países (y la Unión Europea) este documento se ha convertido en una referencia indudable para los análisis que en el derecho comparado se han llevado a cabo en relación con el funcionamiento parlamentario y su cercanía a los ciudadanos. La Declaración se presenta como un llamamiento a toda clase de parlamentos nacionales o territoriales, hecho por organizaciones no gubernamentales con la finalidad de generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario².

Para comprender la situación actual de la calidad del servicio parlamentario

¹ En la obra colectiva *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, Ripollés Serrano y Marañón Gómez (coords.), La Ley, Madrid, 2014, p. 1152.

² Un resumen de las mejores prácticas y documentos de la Declaración pueden consultarse en: <http://www.oponingparliament.org/declaration>.

en España, conviene valorar previamente la sistemática propuesta llevada a cabo en la citada declaración sobre transparencia parlamentaria, pues sólo así acertaremos a valorar el alcance de los cambios que se están produciendo en los parlamentos españoles³ en relación con las demás cámaras legislativas de los países democráticos. Además ha de tomarse cuenta de que la transparencia como principio no es una institución cerrada sino que se aplicación a las distintas instituciones y poderes públicos exige un tratamiento diferenciado⁴ conociendo las especialidades de cada uno. En este sentido los cambios propuestos por la declaración pueden resumirse en el siguiente mapa conceptual:



El primero de los aspectos que la Declaración busca promover es el conocido como cultura de transparencia. En este sentido, la Declaración postula la incorporación del principio de legalidad en la limitación del acceso y uso de la información parlamentaria, esto es, que sólo mediante ley formal se puedan excepcionar o limitar los derechos ciudadanos para poder reutilizar y volver a publicar la infor-

³ Hay que coincidir con E. Guichot (citado por Severiano Fernández Ramos en su Revisión de la *Revista andaluza de Administración Pública*, n.º 88) en que se ha producido una «tormenta perfecta de la transparencia» con motivo de los contextos de crisis de legitimación democrática.

⁴ Estas ideas están en la base de las críticas generalizadas que ha recibido el informe de Transparencia internacional acerca de los parlamentos españoles en el que se aplicaron items de comprobación no adaptados a la realidad parlamentaria sino que provenientes de la evaluación de otros entes tan diversos como las diputaciones provinciales. Para un estudio del carácter pluriformal de la transparencia puede consultarse BARNÉS VÁZQUEZ, J.: «Procedimientos administrativos y nuevos modelos de gobierno. Algunas consecuencias sobre la transparencia», en la obra *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Madrid, 2010, Marcial Pons.

mación parlamentaria en su totalidad o en parte⁵. En el derecho parlamentario español, este cambio requeriría una reforma constitucional o de los estatutos de autonomía por ser estos los documentos que definen la reserva de ley en nuestro ordenamiento jurídico. En todo caso, el artículo 14 de la Ley de transparencia incorpora una «congelación relativa por ley», al incorporar once categorías genéricas que posibilitan limitación del acceso a la información pública cuando acceder a la información pueda suponer un perjuicio para ellas.

Por otro lado, cultura de la transparencia implica el establecimiento de reglas internas de procedimiento y códigos de conducta que propicien el derecho a la información pública, gubernamental y parlamentaria. En este sentido, los reglamentos parlamentarios españoles se presentan como documentos conformes al texto constitucional y respetuosos con los principios democráticos universalmente admitidos, aunque puedan ser criticados por no estar convenientemente «puestos al día» a las últimas concepciones de la cultura de un gobierno *abierto*⁶. Se trata como ha señalado para la realidad más candente Flores Juberías⁷ de valorar los cambios necesarios para incrementar la eficacia de las asambleas parlamentarias y la capacidad de sus integrantes para hallar consensos.

La supervisión parlamentaria de la transparencia del gobierno supone que las cámaras aseguren que las leyes garanticen una aplicación eficaz de la transparencia gubernamental y además que el ejecutivo no sólo actúe transparentemente sino que trabaje para promover una cultura de la transparencia. Esta visión no se asume plenamente por la ley española cuando en su artículo 36, regulador de la Comisión de transparencia y buen gobierno, no la vincula directamente al Parlamento, aunque este sí está presente en la misma y además se prevé en el artículo 40 la remisión de una memoria anual a las Cortes Generales⁸.

En lo referido a la promoción de la educación cívica que incluya la participación ciudadana y especialmente de la juventud, los parlamentos españoles se han significado tradicionalmente por abrirse a los medios de comunicación para hacerse cercanos a los ciudadanos, pero en el ámbito de las nuevas tecnologías en el cual los jóvenes se encuentran mucho más imbuidos el trabajo a realizar es aún muy amplio. Además, la *desiderata* de la Declaración que prevé la promoción de

⁵ José María Porras Ramírez ha explicado cómo los límites de acceso a la información en la arquitectura institucional de la Unión europea genera una «acusada falta de apertura y transparencia en su funcionamiento», «Los límites a la transparencia. El menguado alcance del derecho de los ciudadanos a acceder a la información en poder de las instituciones europeas», *Teoría y Realidad Constitucional*, n.º 33, 2014, pp. 302 ss.

⁶ La alianza para el parlamento abierto en México define esta categoría como aquella institución en la que como cuerpo colegiado y a nivel individual se rinde cuentas, se pone a disposición de la sociedad la información e se presenta de forma transparente, sencilla y accesible a la ciudadanía. <http://www.openingparliament.org/>

⁷ En su interesante trabajo «Libertad de expresión y procedimiento parlamentario: ¿pueden una camiseta, un adhesivo o una pancarta constituir un discurso parlamentario?», *Revista de Derecho Político*, n.º 90, mayo-agosto 2014, pp. 41 a 66.

⁸ Además, según el citado artículo 40 el presidente del Consejo de transparencia y buen gobierno comparecerá ante la Comisión correspondiente para dar cuenta de la memoria, así como cuántas veces sea requerido para ello.

la comprensión de las normas y procedimientos del Parlamento encuentra todavía numerosas rémoras en lo referido a su incorporación a los planes de estudio de los distintos niveles educativos de la juventud española. En este orden de cosas, hay que valorar ciertos avances de los parlamentos españoles a la hora de implicar a los ciudadanos y a la sociedad civil en los procesos parlamentarios que permiten hacer efectivo el derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Constitución⁹.

La declaración parlamentaria tiene muy presente el apoyo que las organizaciones de la sociedad civil pueden dar a los parlamentos para mejorar sus funciones, sobre todo cuando el tamaño o los medios de las cámaras representativas dificultan esa tarea. De este modo, cultura de la transparencia supone también la actuación libre de estas organizaciones de la sociedad civil y el reconocimiento de su derecho y deber a controlar y evaluar al Parlamento y los parlamentarios. Esta cuestión, lejos de plantearse como un reconocimiento nominal, debe asumirse como un compromiso de incentivar el control eficaz y reducir las barreras en el acceso a la información parlamentaria.

Los parlamentos españoles sí han favorecido en líneas generales actuaciones de intercambio de buenas prácticas con otros parlamentos y organización de la sociedad civil a nivel internacional y regional. La promoción de actividades en el seno de asociaciones como la COPREPA y la CALRE y sus grupos de trabajo a nivel parlamentario y las llevadas a cabo por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos en el ámbito profesional, son un ejemplo continuo de las vías que se han tomado en cuenta para mejorar la transparencia de la información parlamentaria y fortalecer la adhesión a principios democráticos.

La traslación de la tutela judicial efectiva al ámbito del acceso a la información gubernamental y parlamentaria, se ha producido de forma indubitada en la nueva ley de transparencia, como puede comprobarse en la regulación prevista en su disposición adicional cuarta que dispone la posibilidad de interposición de recurso contencioso-administrativo en supuestos de imposibilidad de acceso a la información.

Este recurso judicial supone una garantía de acceso a la información del público de un modo completo y sujeto únicamente a las excepciones estrictamente definidas por la ley, lo cual se presenta como un necesario correlato del deber de proporcionar la información de modo exacto y auténtico y, de ser posible, en tiempo real o lo más rápido que se pueda¹⁰.

⁹ En todo caso coincido con Alfredo Ramírez Nardiz en que la democracia participativa no puede por sí sola corregir los efectos de la crisis de la representación y la desafección consecuente entre los ciudadanos y los poderes públicos, pero sí puede cooperar a ello. «La participación como respuesta a la crisis de la representación: el rol de la democracia participativa», *Revista de Derecho Político*, n.º 90, mayo-agosto 2014, pp. 177-210.

¹⁰ La reunión de la Conferencia de la Unión parlamentaria en Seul/Ginebra de 12 de mayo de 2014 ha resaltado las iniciativas que favorecen la comunicación interactiva entre los ciudadanos y los diputados considerando a esos efectos esencial la inversión en e-Parlamentos para el desarrollo de la democracia. www.wepc2014.org

Cuadro resumen de la «Cultura de la Transparencia»:



La obligación de transparentar la información parlamentaria obliga a los parlamentos a aprobar políticas que garanticen la publicación periódica y proactiva de la información parlamentaria, en palabras de Blanes Climent¹¹, «sin transparencia no hay democracia». Además, estas medidas deberán ser revisadas periódicamente para ajustarse a la realidad de los tiempos. En este sentido, se echa de menos que las cámaras legislativas españolas no hayan «sabido vender» los aspectos de gestión de la transparencia informativa que tradicionalmente han superado de lejos a los logros de los ejecutivos. Por ejemplo, la información sobre las funciones parlamentarias o la relativa a los miembros de las cámaras y al personal del parlamento y de la administración parlamentaria han alcanzado tradicionalmente unos niveles muy altos de publicidad, sin perjuicio de posibles mejoras. Esta realidad concuerda con el respeto a lo que denominaron Molas y Pitarch¹² «regla de oro del régimen representativo» consistente en que el público pudiera desde los inicios de los parlamentos seguir las deliberaciones públicas desde las tribunas.

Distinto diagnóstico hay que hacer respecto de la valoración que merece la información a los ciudadanos de las actividades de los parlamentarios. En España, se ha venido informando a través de las sedes electrónicas de los parlamentos de forma muy minuciosa de la actividad de los órganos de dirección y trabajo de los legislativos, pero no de las agendas individuales de los representantes públicos. Esta realidad, ha llevado a que los ciudadanos¹³ sólo hayan podido involucrarse en la labor legislativa y de las comisiones cuando conocen los resortes reglamentarios

¹¹ Trabajo publicado en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 8, diciembre de 2014, pp. 151 a 176.

¹² *Las Cortes en el sistema parlamentario de gobierno*, Madrid, Tecnos, p 107.

¹³ A diferencia de las realidades participativas de otros países incluso en vías de desarrollo como Brasil, cfr. «Legitimidad del proceso de participación popular: una investigación de las prácticas de planificación pública en Brasil», Marco Aurélio Marques Ferreira y otros, *Realidad nueva época*, n.º 2, julio-diciembre 2014.

para hacerlo, del mismo modo que sólo recientemente se ha producido una garantía del acceso al sentido del voto individual de los mismos y a las grabaciones de audio y de video de las sesiones de las cámaras.

El acceso a la información de la Cámara debe incluir también la posible consulta de los informes solicitados o requeridos por ésta, y la información económica relativa a los presupuestos tanto del ejecutivo como del propio parlamento. Esta información debe ser pública, tanto en su faceta actual como en la histórica, de modo que el acceso por organizaciones externas se produzca con facilidad de reutilización y libre de restricciones legales o costes económicos.

Finalmente, y en lo que hace a esta obligación de transparentar la información parlamentaria la Declaración se preocupa de recordar en sus puntos 24 y 25 que el Parlamento debe dar la información necesaria para que los ciudadanos puedan valorar la integridad y honradez de los miembros de la Cámara, referido no sólo a la gestión de sus retribuciones sino también aquellos temas vinculados a los eventuales conflictos de intereses que les afecten y, en general, a sus parámetros de conducta ética.

Cuadro conceptual sobre la obligación parlamentaria de transparentar información:



La declaración sobre transparencia parlamentaria contiene previsiones acerca del acceso a la información parlamentaria, preocupándose de la garantía de acceso a la cámara a través de variadas vías, como el propio acceso físico de los medios de comunicación y el que puede producirse mediante uso de internet y tecnologías de dispositivos móviles. La realidad parlamentaria española, como ha estudiado Carrasco Durán¹⁴, respeta con carácter general el carácter accesible y abierto de

¹⁴ «La participación social en el procedimiento legislativo», *UNED, Revista de Derecho Político*, n.º 89, enero-abril 2014, pp. 175 a 204.

las sesiones a los ciudadanos que tan sólo se limitan en caso de inseguridad pública o por límites de espacio. Además, las cámaras aseguran el acceso de medios de comunicación a las reuniones y lo que es más importante, el seguimiento del proceso parlamentario en todas sus etapas. La oferta a los ciudadanos del acceso en tiempo real y bajo demanda a los procedimientos parlamentarios es habitual mediante las páginas web, siendo mucho más reducido el acceso mediante radio y televisión.

Estos criterios de acceso atendiendo a la vía a través de la cual se produce, se ven complementados en la declaración con ciertas previsiones referidas no ya al canal sino a las características del acceso a la información, puesto que como recuerda Vidal Marín¹⁵ la publicación en concreto de las normas es un requisito constitutivo de las mismas en un Estado Social y Democrático de Derecho. De este modo, se defiende que el acceso sea indiscriminado para todos los ciudadanos sin que la lejanía geográfica suponga una barrera, que el lenguaje técnico no impida que la realidad parlamentaria sea comprensible y que todos aquellos idiomas nacionales o de trabajo del parlamento puedan ser utilizados para el conocimiento de los expedientes de las cámaras. La reutilización de la información parlamentaria debe ser además gratuita, aspecto este que parece obvio pero que, como tendrá ocasión de comentarse no lo es así en todas las latitudes de la experiencia del acceso a la información.

Permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria es la última de las facetas de las que se ocupa la declaración. Este apartado tiene un alcance técnico relevante cuando demanda la obligación de suministrar información en formatos abiertos y estructurados que permitan la circulación de los datos entre todos los ciudadanos pertenezcan a la sociedad civil, al sector privado o al gobierno. En esta línea el sector público español ha asumido los principios del movimiento open data, al desarrollar, a juicio de Merino Medina¹⁶, proyectos para hacer más visible toda su información. Paralelamente, se demanda que el sitio web del Parlamento garantice a través de instrucciones claras el uso tecnológico de la información con la finalidad última de que los ciudadanos puedan recuperar la información parlamentaria existente en el sitio web de la cámara. Estos criterios se ven acompañados de la necesidad de garantizar la privacidad de los ciudadanos, de tal modo que el parlamento no pueda emplear sus requisitos de afiliación o de registro con desconocimiento de los derechos de los mismos.

Para facilitar la comunicación bidireccional entre ciudadanos y parlamentos, la declaración exige que las cámaras utilicen formatos no propietarios y de código abierto, que faciliten la descarga de la información para su reutilización y que las páginas web se mantengan actualizadas, utilicen mecanismos de búsqueda fáciles y estables con hiperenlaces de información relacionada y habiliten servicios de alerta que posibiliten la suscripción por parte de los ciudadanos. Toda una revolución que en su previsión por la normativa española de 2013 para las Administra-

¹⁵ «Los errores en las normas y su corrección en el *Boletín oficial del Estado*: una práctica cuestionable», *UNED. Revista de Derecho Político*, n.º 90, mayo-agosto 2014, pp. 67 a 96.

¹⁶ «La información parlamentaria en los parlamentos regionales en España: evaluación de las sedes web y presencia en los medios sociales», *Revista General de Información y Documentación*, vol. 24-1, 2014, pp. 69.

ciones pública ha llegado a ser calificada por Galdámez Morales¹⁷ como «probablemente el cambio más significativo para las Administraciones públicas españolas desde el inicio de la etapa constitucional».

Cuadro conceptual resumen de las vías de facilitación de la información:



II. GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y SISTEMA PARLAMENTARIO EN ESPAÑA

Las ideas de Barack Obama cuando se presentó a las elecciones de 2008 que postulaban la democracia como el acceso igualitario a la información y la disponibilidad de herramientas de control sobre responsables políticos han supuesto una corriente de opinión en las democracias occidentales favorecedora de la publicación de la información también en sede parlamentaria¹⁸.

El artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789 afirmó que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración y con ello estaba reconociendo implícitamente la importan-

¹⁷ En su recensión al libro de FERNÁNDEZ RAMOS y PÉREZ MONGUIO *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, publicada en la *Revista andaluza de Administración Pública*, n.º 88, Sevilla, 2014, pp. 501 a 517.

¹⁸ De este modo en el Congreso americano ha nacido la iniciativa del congresista demócrata Steny Hoyer para acercar la actividad legislativa a los ciudadanos con la ayuda de Facebook, publicando todos los proyectos de ley con sus modificaciones conectadas a los perfiles públicos de los políticos.

cia de la información que manejan los poderes públicos y el carácter esencial del derecho del ciudadano a que esa información se transparente de forma fácil. Además, como se observa de la lectura del artículo citado, la información y la transparencia están en la base de la idea de la exigencia de responsabilidad que los representados pueden en todo momento dirigir a sus representantes.

Nuestra Constitución de 1978 afirma solemnemente en el apartado 3.º del artículo 1 el modelo de monarquía parlamentaria que, en lo que ahora interesa, supone el reconocimiento de un gobierno mediante la palabra, principio del cual nuestro Tribunal Constitucional va a concluir la esencialidad del entendimiento del Parlamento como foro de debate¹⁹.

Por otro lado, la consagración de España como un estado social y democrático de derecho exige a los poderes públicos facilitar la máxima difusión de la información en su poder, lo que abona la idea acogida con naturalidad por el máximo intérprete de la Constitución de la primacía del debate público sobre el procedimiento, aún a sabiendas de que la Constitución establece simplemente un criterio general y no absoluto de publicidad y transparencia en la actuación de los poderes públicos²⁰.

1. LA INFORMACIÓN Y LOS DERECHOS DE LOS DIPUTADOS

El derecho a la información en palabras de Gallardo Castillo²¹, trasciende al propio individuo y alcanza una importante «dimensión institucional», pues sin una información veraz en tanto que aun cuando nadie se haya visto afectado de forma individual por su vulneración, la existencia de información veraz se erige en condición necesaria para el correcto funcionamiento de la democracia. En sede parlamentaria, el derecho individual de los miembros de las Cámaras a obtener la información de los restantes poderes públicos, y singularmente del Ejecutivo, garantiza su derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, tal y como reconoce el artículo 20 de la Constitución. Además, como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional español, este derecho se integra también en el apartado 2.º del artículo 23 que reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes²².

El derecho de los diputados a la información puede producirse como señaló en su día la Sentencia 203/2001 del Tribunal Constitucional por una actuación del

¹⁹ Entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 38 de 1999.

²⁰ Así, las Sentencias del Tribunal Supremo del 19 de mayo de 1988 y del 21 de noviembre de 1990. Un estudio sobre las decisiones generales del texto constitucional puede verse en mi trabajo «Las decisiones constituyentes y su revisión tras XXV años de jurisprudencia y vida constitucional», *Aranzadi Tribunal Constitucional*, n.º 11, Aranzadi, 2004.

²¹ En su nota «Transparencia, poder público y derecho a la información», blog de la Revista Catalana de Dret Públic, 12 de diciembre de 2014.

²² Estas ideas conducen a demandar el carácter orgánico de los preceptos reguladores del acceso a la información para los órganos constitucionales a Juan Manuel del VALLE PASCUAL: «La ley de transparencia y los querulantes translúcidos. Comentarios al capítulo I del Título I, arts. 2 a 4 de la Ley», *Actualidad Administrativa*, n.º 10, Sección A Fondo, octubre 2014, t. 2, La Ley.

Ejecutivo o por una decisión de los órganos de las Cámaras que impida el traslado a los destinatarios de la solicitud del requerimiento de los parlamentarios.

De modo paralelo a este reconocimiento debe constatarse que conforme al artículo 106.1 de la Constitución la información en poder de los parlamentos es también un instrumento que sirve al control por parte de los ciudadanos de la Administración parlamentaria y, sobre todo, de los actos que llevan a cabo sus representantes²³.

El derecho a la información de los diputados y su publicidad, genera un mayor control social, y por tanto, una mayor legitimidad tanto para estos en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, como para los gobiernos como sujetos pasivos de esa actuación. De este modo, se ha podido afirmar que la información que obtienen los representantes públicos no es de su propiedad, sino de los ciudadanos, pudiendo defenderse la idea de una obligación de transmitirla en aquellas materias que tienen un interés público y social²⁴.

Bueno será recordar las principales afirmaciones que el Tribunal Constitucional ha asentado en relación con el derecho a la información de los diputados. Así, desde tempranas sentencias como la número 161 de 1988, el Tribunal ha destacado que nos encontramos ante una facultad claramente diferenciada del derecho de petición previsto en el artículo 29 de la Carta Magna. Se trata, muy al contrario, de un haz de posibilidades que el diputado tiene para fundamentar el ejercicio de otras que el ordenamiento jurídico le atribuye, como son las referidas a su participación en la potestad legislativa, de control o de impulso del Gobierno. Por otro lado la denegación o satisfacción incompleta de la información solicitada por parte de los diputados no vulnera por sí misma el contenido esencial del artículo 23, apartado 2.º de la Constitución, como afirma el Tribunal Constitucional desde su Sentencia núm. 426 de 1990. Además, y en defensa de las actuaciones conducentes a obtener la información, la Sentencia del Tribunal Constitucional 181 de 1989 reconoció que el derecho a la información comprende el de auxiliarse de asesores en las dependencias de la administración, para aquellos casos en los cuales se hubiese alegado por aquélla la imposibilidad de remitir físicamente la información solicitada. Finalmente, el Tribunal, en coherencia con la previsión del artículo 9 de la Constitución que prohíbe expresamente la interdicción de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos afirma que no es posible denegar arbitrariamente, sin motivación, la información solicitada por parte de los parlamentarios.

2. INFORMACIÓN EN LAS CÁMARAS Y SISTEMAS PARLAMENTARIOS

Para ubicar correctamente las consecuencias que sobre los sujetos parlamentarios tienen las nuevas demandas de información y transparencia es necesario

²³ Indirectamente, como ha apuntado la Sentencia del Tribunal Supremo, sala 3.ª de 16 de diciembre de 2011, puede producirse por esta vía una infracción de las garantías de la tutela judicial efectiva previstas en el artículo 24 de la Constitución.

²⁴ En este sentido, se ha pronunciado RODRÍGUEZ ZAPATA, J.: *Teoría y práctica del derecho constitucional*, Tecnos, Madrid, 2011, p. 457.

centrar la posición constitucional de los parlamentos en España. De este modo, la consagración constitucional de la monarquía parlamentaria tiene su correlato lógico en el diseño del artículo 66 de la Constitución cuando perfila las funciones clásicas de las Cortes Generales en relación a su papel representativo, su función legislativa y de control y sus facultades presupuestarias. Este diseño institucional va a delimitarse de modo muy semejante en el caso de los parlamentos autonómicos tomando como partida el sistema de gobierno parlamentario previsto en el artículo 152 de la Constitución y su remisión al desarrollo posterior que han llevado a cabo los estatutos de autonomía. Además, otros preceptos constitucionales se han preocupado de consagrar otras funciones constitucionales en las que participan los legislativos autonómicos, de este modo los artículos 69.5, 87.2.º, 161.1.a) y 166 contienen los cauces para que los parlamentos autonómicos designen una parte de los miembros del Senado, puedan presentar proposiciones de ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados, estén legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o incluso puedan iniciar la reforma constitucional²⁵.

En todo caso y en una línea de principio debe distinguirse una *summa divisio* en la información parlamentaria. Por un lado, nos encontramos aquella que tiene que ver con el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias que el Parlamento en España tiene atribuidas, cuyo primer marco de referencia es el artículo 80 de la Constitución Española regulador con carácter general de esta clase de publicidad²⁶. En este orden de cosas resulta oportuno recordar los objetivos que la OCDE²⁷ ha destacado que debe perseguir el servicio público de información en un sistema democrático y que se refieren básicamente a tres aspectos:

- Satisfacer una exigencia de mayor transparencia y responsabilidad de las instituciones públicas.
- Responder a la expectativa ciudadana de que su opinión o punto de vista sea tomado en cuenta.
- Contrarrestar la disminución del apoyo ciudadano.

En definitiva se trata de reconocer que la aplicación de las políticas públicas demanda necesariamente su publicitación para reforzar la ciudadanía activa. Los parlamentos necesitan transmitir a los ciudadanos con precisión y claridad las decisiones y debates que llevan a cabo pues solo de este modo recibirán la respuesta ciudadana que los retroalimenta legitimándolos.

²⁵ Todas estas funciones integran lo que podemos denominar la «gobernanza parlamentaria» respecto de la cual la doctrina ha valorado que necesita del acceso de las personas a la información como herramienta indispensable para luchar contra la corrupción y el despilfarro. BLANTON, T. S.: «The world's right to know», *Foreign Policy*, 2002.

²⁶ En este sentido, apunta el citado artículo que las sesiones plenarias de las Cámaras serán públicas, salvo acuerdo contrario de cada Cámara adoptado por mayoría absoluta o de acuerdo con el Reglamento. En consecuencia, este régimen va a ser desarrollado por los artículos 68 del Reglamento del Congreso de los diputados y 72, 73 74 y 102 del Reglamento del Senado.

²⁷ *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), París, 2001, pp. 21 y 22.

Distinta naturaleza tiene la información parlamentaria referida a la administración de las Cámaras. Nuestra Constitución en el artículo 72 apartado 3.º atribuye de modo genérico a los presidentes de las Cámaras el poder de ejercitar en nombre de las mismas todos los poderes administrativos en el interior de sus respectivas sedes²⁸. Estos actos de administración que en la aplicación de los reglamentos van a llevar a cabo la presidencia y las mesas de las Cámaras careciendo de naturaleza constitucional van a estar sometidos a un régimen jurídico de transparencia asimilado a los restantes actos administrativos tradicionales del poder ejecutivo.

III. LA CALIDAD PARLAMENTARIA Y SUS FACTORES DE VALORACIÓN EN EL SIGLO XXI

Navarro Méndez²⁹ nos ha puesto de manifiesto la perentoriedad de la necesaria reacción de los Parlamentos ante la tendencia a la deslegitimación de las Cámaras españolas al tiempo que advierte del camino de la participación como mejor vía para ello. En este sentido una cierta conmoción se produjo en los ámbitos parlamentarios con motivo de la aprobación de ley 19/2013. Esta preocupación derivaba fundamentalmente de los interrogantes acerca de cómo debía aplicarse esta norma en sede legislativa. Tomándose conocimiento en un primer momento de que las Cámaras quedaban dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley conforme a lo dispuesto en su artículo 2.1.f) en lo referido a sus actividades sujetas a derecho administrativo quedaba como un ámbito de más difícil delimitación la remisión a la regulación en los reglamentos parlamentarios prevista en la disposición adicional octava del texto legal. Este mandato normativo aún no ha sido acometido en las Cámaras mediante la reforma de los reglamentos³⁰ aunque si ha habido acuerdos integradores de éstos que han ido en la línea de los mandatos que finamente la ley ha incorporado. En este sentido puede citarse a título de ejemplo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 8 de mayo de 2006 por el que se aprueban las normas de desarrollo del Reglamento de la Cámara para la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad parlamentaria³¹.

El ámbito tradicional de comprensión de las actividades parlamentarias sujetas a derecho administrativo ha venido incluyendo las decisiones en materia de contratación, personal y administración adoptadas por los órganos rectores de las cáma-

²⁸ Y así se contempla en los arts. 32 del Reglamento del Congreso de los Diputados y 38 y 39 del Reglamento del Senado.

²⁹ En su excelente trabajo *Transparencia parlamentaria y desafección política en tiempos de crisis*, comunicación presentada al Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España 2014, Salamanca, abril de 2014.

³⁰ Excepto la proposición de ley anunciada en el Parlamento de Andalucía en noviembre de 2014.

³¹ *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, n.º 139, del 13 de mayo de 2006. En esta norma se posibilitó con mucha antelación a la realidad de otros Parlamentos el registro electrónico de iniciativas dándole carta de naturaleza al mismo y carácter excepcional a su presentación en papel quedando para un momento posterior la solución a la presentación telemática de documentos no parlamentarios sino administrativos.

ras. La aplicación de los principios de publicidad de la Ley 9/2013 a las administraciones parlamentarias plantea problemas semejantes a los que se producen en otras administraciones públicas, referidos fundamentalmente a la publicación de datos personales con ausencia de cobertura legal. Como es sabido, la ley orgánica de protección de datos entiende por fuentes accesibles al público aquellos ficheros cuya consulta puede ser realizada por cualquier persona no impedida por una norma limitativa o sin más exigencias que, en su caso, el abono de una contraprestación. Tienen consideración de fuentes de acceso público exclusivamente el censo promocional, los repertorios telefónicos en los términos previstos por su normativa específica, y la lista de personas pertenecientes a grupos de profesionales que contenga únicamente de nombre, título, profesión, actividad, grado académico, dirección e indicación de su pertenencia al grupo. Así mismo, tienen carácter de fuentes de acceso público los diarios y boletines oficiales y los medios de comunicación.

Cuadro conceptual de la aplicación de la Ley 19/2013 a Parlamentos:



Ante esta situación que puede afectar al contenido esencial de derechos fundamentales se hace preciso adoptar medidas técnicas para evitar el tratamiento automático de dichos datos de carácter personal y permitir el ejercicio de los derechos ARCO³² por parte de todos los ciudadanos.

³² Recomendación 2/2008 de 25 de abril de la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid sobre la publicación de datos personales en boletines y diarios oficiales en Internet, en sitios webs institucionales y en otros medios electrónicos y telemáticos, en *Transparencia administrativa y protección de datos personales*, Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2008, pp. 639 a 641.

El necesario respeto de la normativa de protección de datos de carácter personal (Ley orgánica 15/1999, de 13 de diciembre) y la razonable asunción en el ámbito parlamentario de las previsiones del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el esquema nacional de seguridad en el ámbito de la administración electrónica, han llevado a que los parlamentos tomen conciencia de la asunción de un compromiso para proteger la confidencialidad, integridad, autenticidad, trazabilidad y disponibilidad de la información utilizada en su organización, así como sus canales de transmisión y comunicación para ofrecer al ciudadano un servicio de administración electrónica de confianza.

Sirva de ejemplo la adopción mediante acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia del 20 de mayo de 2014 de un sistema de gestión de seguridad de la información del Parlamento que ofrece los siguientes objetivos de partida:

- Fomentar la relación electrónica del ciudadano con el Parlamento de Galicia.
- Reducir los tiempos de espera de atención al ciudadano.
- Acortar los tiempos de espera en la resolución de trámites solicitados por el ciudadano.
- Mejorar el uso interno de los sistemas de información del Parlamento de Galicia.
- Desarrollar un sistema de gestión de información documental que facilite un rápido acceso del personal del Parlamento de Galicia a la información solicitada por el ciudadano, garantizando la seguridad de la información en cuanto a su integridad, confidencialidad, autenticidad, trazabilidad, y disponibilidad.
- Cumplir los requisitos exigidos por la normativa nacional de protección de datos de carácter personal y de impulso de las administraciones públicas.
- Mantener, operar y evolucionar un sistema de gestión de la seguridad³³.

1. PUBLICIDAD ACTIVA EN PARLAMENTOS

Un aspecto importante de la aplicación de la ley es el relativo a la publicidad activa y su plasmación en las instituciones parlamentarias. Publicidad activa supone, en primer lugar, el deber de actualización periódica de la información que regula el funcionamiento y control de la institucional parlamentaria. En esta faceta los parlamentos españoles aprueban con nota, puesto que tanto los datos relativos a su normativa reguladora como a la composición del Pleno y de los distintos órganos de la cámara se encuentran fácilmente accesibles para cualquier ciudadano. Además estos y otros datos acerca de las tramitaciones y procedimientos parlamentarios suelen estar vinculados a aplicaciones de gestión informáticas y, por lo tanto, no hacen más que reflejar en la web institucional los cauces de tramitación de la intranet de la institución. Por ello, una de las demandas de publicidad activa que más se incumplen en otras instituciones y que las

³³ *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, n.º 294, de 22 de mayo de 2014.

cámaras respetan escrupulosamente es la de transparentar la actividad diaria en tiempo real de la institución.

La ley de transparencia contempla la aplicación de determinados límites de acceso a la información que no es habitual usar en sede parlamentaria y todo ello reconociendo con Troncoso Reigada que cada vez es más necesario establecer mecanismos que concilien la publicidad y el acceso a la información cuando hay un interés público y a la vez eviten que se convierta en una intromisión excesiva en los derechos fundamentales³⁴. Por el contrario, sí que se respetan de forma escrupulosa los límites referidos a la publicación de datos de carácter personal de los diputados y del personal al servicio de las cámaras, procediendo de ser preciso a la disociación de aquellos que sí pueden ser objeto de publicidad por no afectar al contenido del derecho fundamental. Una correcta publicidad activa exige que la información se presente de modo comprensible, evitando lo que se ha denominado como transparencia «opaca» para denominar a una publicación excesiva de información que dificulta o lleva a impedir el entendimiento de los contenidos³⁵.

En segundo lugar, la información ha de ser accesible, presentando modelos sencillos de participación ciudadana en foros y mecanismos de e-petición y además ha de ser reutilizable, y ello a pesar de que la Ley 37/2007, reguladora de esta cuestión no cita expresamente a los parlamentos dentro de su artículo 2.º cuando delimita su ámbito de aplicación. La reutilización de la información parlamentaria resulta particularmente interesante en los casos de documentación jurídica y estadística contenida en las webs de los Parlamentos.

Estos aspectos de la publicidad activa se plasman en el diseño de las webs parlamentarias, auténticas valedoras del artículo 105.b) de la Constitución en el siglo XXI, puesto que como señala con un carácter más general la Sentencia del Tribunal Supremo del 4 de abril de 2006 (Sala 3.ª) la obligación de difundir información garantiza el derecho ciudadano de acceso a la información.

Otro plano de la información requerida por la Ley es el referente a la información parlamentaria institucional, organizativa y de planificación. Las cámaras ofrecen de forma permanente su normativa y organigrama actualizado, identificando de forma personal a todos los diputados y sus cargos y los responsables de las distintas unidades de la administración parlamentaria. También al responsable del procedimiento de que se trate de acuerdo con el artículo 75.b) de la Ley de procedimiento administrativo, y de forma específica en el caso de los procedimientos contractuales. El debate jurídico más polémico se centra en la delimitación de la concreción de los datos que se hace preciso ofrecer, si es suficiente la identificación personal o si por el contrario es necesario aportar otros datos como el teléfono o el correo electrónico.

³⁴ Ideas que desarrolla en *Transparencia administrativa y protección de datos*, Transparencia administrativa y Protección de datos personales. V Encuentro entre Agencias autonómicas de protección de datos personales, Madrid, 2008, Thomson-Cívitas.

³⁵ En este sentido, Miguel Ángel BLANES CLIMENT: *La transparencia informativa de las administraciones públicas. el derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*, Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 61.

La ley exige que se publiciten los planes y programas de la administración, haciendo constar los objetivos concretos, medios y cronograma para su ejecución y grado de cumplimiento, estableciéndose además un órgano competente para su evaluación y publicación. En el caso de los parlamentos se produce la substanciación de planes y programas remitidos para su debate o convalidación por parte del gobierno, pero carecen de un plan anual o plurianual referido a su actuación política. Sí existen, por el contrario, planes anuales en el ámbito de los recursos humanos, como puede ser la oferta de empleo público, u otros plurianuales como planes informáticos o de tecnologías de la información cuya responsabilidad última corresponderá al órgano rector colegiado de la cámara, mesa del Parlamento. Al analizar el contenido de estos planes y programas Elisa de la Nuez recalca que sólo resulta aplicable a las administraciones públicas, quizá por tener presente realidades como la parlamentaria en las que estas figuras no resultan homologables³⁶.

Mapa conceptual:



La información parlamentaria de relevancia jurídica que debe transparentarse en las cámaras tiene distinta naturaleza. En primer lugar, hay que tratar la categoría de los proyectos normativos respecto de los que ya se ha dejado constancia que las webs parlamentarias documentan en extenso mediante la reproducción de los debates parlamentarios. Aquí cabe plantearse la necesidad de publicar también en la sede electrónica las alegaciones de los ciudadanos y no solo las que remitidas

³⁶ *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, La Ley, Madrid, 2014, p. 190.

por el Gobierno consten efectuadas al anteproyecto de ley sino aquellas otras que puedan incorporarse en los foros existentes en la fase parlamentaria. Nada obsta tampoco para que los informes de carácter técnico fundamentalmente los de los servicios jurídicos de las cámaras puedan presentarse a la opinión pública para una mejor comprensión de los antecedentes que han contribuido a formar la *voluntas legislatoris*.

Respecto de los reglamentos administrativos que la mesa de la cámara apruebe para establecer el marco jurídico de aplicación de la voluntad de la administración parlamentaria también sería conveniente que en la web de la cámara constase todo el procedimiento para su aprobación. Debería constar desde el documento inicial que aprueba la Mesa hasta los sucesivos modificadores fruto en su caso de la incorporación de informes o dictámenes o de tratarse de materias de función pública, como consecuencia de la negociación con la parte social de los funcionarios.

La ley de transparencia refiere también como información de relevancia jurídica las memorias de impacto normativo. Se trata de una documentación imprescindible para motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada pudiendo así valorarse las diferentes alternativas válidas para el logro de los objetivos y por otro lado valorar igualmente las consecuencias jurídicas y económicas de las mismas³⁷.

Las referidas memorias de impacto contempladas en el Real Decreto 1.083/2009 de 3 de julio colaboran a la transparencia y calidad de las normas y en el caso de los trámites parlamentarios constituyen una documentación imprescindible para que con motivo de la realización de los debates de totalidad de las leyes los parlamentarios puedan ejercer con plenitud las funciones constitucionales que le atribuye el artículo 23.2 de la Constitución. En este sentido, resultan habitualmente ponderadas por su utilidad tanto las memorias referidas al impacto de género como las de carácter económico.

Ya se ha apuntado anteriormente que cuantitativamente la información parlamentaria de carácter económico, presupuestario y estadístico es de mucho menor interés que la que gestionan los ejecutivos. Sin embargo, este dato no impide que todos aquellos actos de gestión administrativa con repercusión económica deban transparentarse también en sede parlamentaria.

En este orden de cosas, los contratos que celebran las cámaras son habitualmente objeto de publicación en su perfil de contratante siguiendo la legislación del texto refundido de la ley de contratos del sector público pero además de este principio general es exigible que el parlamento publique sus normas internas de contratación si existen, cuando se aprueban para desarrollar la normativa general. Suplementariamente, ha de admitirse con naturalidad la publicación de los contratos menores, que en el caso de los parlamentos no son tan numerosos como otros órganos de gestión en el ámbito sanitario o educativo, y también de las sub-

³⁷ LAVILLA RUBIRA, J. J., «El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la ley del gobierno doce años después», en *Revista Española de la función consultiva*, n.º 11, enero-junio de 2009, p. 23.

contrataciones. Un especial tipo de negocios bilaterales parlamentarios son los referidos a los contratos que las cámaras puedan perfeccionar en materia de personal. Aquí resulta exigible la publicación de todo el expediente de selección e incluso acogiendo la más moderna jurisprudencia del Tribunal Supremo que posibilita el derecho de acceso a los exámenes, una publicitación lo más amplia posible de las motivaciones seguidas por los órganos de selección tanto respecto del personal laboral como del funcionarial.

Almeida Cerredá ha recordado el escaso ámbito regulatorio que en España ha tenido la materia de los convenios y encomiendas de gestión³⁸. Esta unánime constatación doctrinal no obsta para que los convenios y encomiendas en el ámbito parlamentario deban constar claramente publicadas. En la práctica se limitan habitualmente a los ámbitos cultural y educativo en lo referido a la colaboración con universidades, reales academias o institutos de investigación y suponen la aplicación general de las disposiciones de la Ley de contratos del sector público y de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas.

La información parlamentaria relativa a las subvenciones, presupuestos y cuentas resulta de inexcusable constancia en la sede electrónica de las instituciones. De este modo, resulta habitual³⁹ encontrar en las páginas web las subvenciones que para su funcionamiento otorgan los parlamentos a cada uno de los grupos parlamentarios y todo ello sin perjuicio, como recuerda Luis de la Peña Rodríguez⁴⁰ del posterior control y publicación que también realiza en su labor fiscalizadora el Tribunal de Cuentas. La realidad económica novedosa en el ámbito parlamentario consistente en la creación mediante la Ley 37/2010, de 15 de noviembre de una Oficina Presupuestaria Parlamentaria en el Congreso de los Diputados plantea la cuestión de si la información a elaborar por estos órganos debe estar solo a disposición de los diputados o si también debe ponerse al alcance de los ciudadanos. Creo que salvo razones puntuales referidas a ciertos créditos de carácter reservado nada impide transparentar también los estudios de estas oficinas presupuestarias.

La inclusión de los presupuestos parlamentarios dentro de los generales del Estado o de la comunidad autónoma de la que se trate no puede servir de expediente disimulador acerca del conocimiento público de los mismos. De este modo, además de una publicación desglosada de los presupuestos es preciso proceder a publicar las modificaciones presupuestarias que lleva a cabo tanto el Ejecutivo respecto de sus presupuestos como la Mesa de la Cámara respecto de los suyos.

Uno de los aspectos más controvertidos y que han acabado por superar una *arcana imperi* de los parlamentos es el logro de la publicación de las retribuciones,

³⁸ En su trabajo «Un ordenamiento con lagunas normativas: el caso de los convenios administrativos», en *Observatorio de contratación pública*, 2011.

³⁹ Discrepo de Llop Ribalta en este punto cuando afirma que tan sólo cinco cámaras contienen en sus webs esta información, pues hace varios años (desde 2006) que Galicia también lo hace. En su informe «Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los parlamentos», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 4, diciembre de 2012.

⁴⁰ Vid. su comentario a la voz «subvenciones a los grupos parlamentarios» en la obra colectiva *Diccionario de términos de Derecho Parlamentario*, Ripollés Serrano y Marañón Gómez (coords.), La Ley, Madrid, 2014, p. 1121.

compatibilidades, declaraciones de bienes y, de ser el caso, cesantías de los representantes políticos. Todo ello ha venido a complicarse con la polémica acerca de la publicación de los viajes oficiales realizados por los miembros de las cámaras en ejercicio de sus funciones⁴¹. Respecto de esto último, hay que dejar constancia de la información detallada que la web del Congreso de los Diputados recoge al respecto. El informe de los Servicios Jurídicos de las Cortes Generales de 17 de abril de 2013, ante una solicitud de publicación de las nóminas de los diputados, concluye la imposibilidad de llevarlas a cabo por incluirse datos de carácter personal en una línea semejante a la asumida por la Agencia Española de Protección de Datos en su resolución 2.377 de 2010 y en la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de abril de 2010. Por el contrario, en el ámbito comunitario el Tribunal de Justicia ha entendido que sí resulta admisible la publicación de nombres, apellidos y sueldo de empleados que permitía la legislación austriaca. El Tribunal alega la necesidad de garantizar la utilización óptima de los fondos públicos y en particular el mantenimiento de los salarios dentro de unos límites razonables situándolo como un principio prevalente sobre el derecho a la intimidad de las personas afectadas⁴². Por último, y dentro de esta categoría la información parlamentaria ha de proporcionar unas estadísticas de calidad poniendo a disposición las auditorías si existen y en todo caso la liquidación presupuestaria de la institución. En este sentido, se hace imprescindible la incorporación de mecanismos de contabilidad analítica que publiquen los costes de las diferentes actuaciones y servicios de toda la administración parlamentaria que financian los contribuyentes con elaboración y publicación de los indicadores que permiten evaluar esos programas y los costes y beneficios de cada uno. No resulta ajeno a este mundo el requerimiento claro de la publicación de los informes que llevan a cabo los interventores de las cámaras llegándose a postular por algunos autores un replanteamiento acerca de los sistemas tradicionales de provisión de puestos de trabajo en la intervención de las cámaras⁴³.

2. PARLAMENTOS Y BUEN GOBIERNO EN ESPAÑA

La idea de buen gobierno en el ámbito parlamentario se encuentra íntimamente relacionada con la del respeto a la ética⁴⁴ y conducta parlamentarias. En este orden de cosas, se trata de desarrollar reglas que permitan a los parlamentarios hacer muestra de normas elevadas en materia de ética congruentes con las relevantes tareas que les corresponden en la protección de los intereses públicos.

⁴¹ Acuerdo de la Mesa del Senado de 18 de noviembre de 2014, *BOCCGG*, Serie Senado, n.º 440, pp. 759 ss.

⁴² Sentencia del TJ de la UE en asuntos acumulados C-465/00, C-138/01 y C-139/01 de 20 de mayo de 2003.

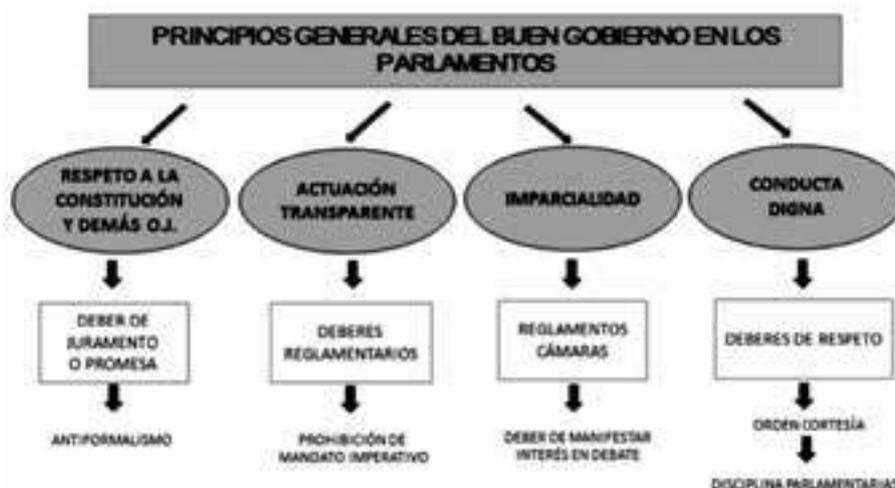
⁴³ Interesante resulta el estudio de DE LA NUEZ, E., «Transparencia y buen gobierno», en *Foro de la Sociedad civil*, Madrid, 2012.

⁴⁴ Para una clarificación del alcance actual de la ética pública resulta clave el trabajo de Pablo GARCÍA MEXÍA: «La ética pública. Perspectivas actuales», *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), n.º 114, octubre-diciembre de 2001.

Al mismo tiempo, se trata de convencer a los diputados de la conveniencia de mantener conductas alejadas de las contravenciones a la ética e imponerles sanciones en caso de infracción para prevenir y combatir la corrupción. Todo ello servirá sin duda para fortalecer la confianza de los ciudadanos en el sistema democrático y el respeto de los parlamentos y de sus miembros que ha venido a haberse afectado por los altos niveles de corrupción percibidos en la opinión pública.

El buen gobierno constituye el segundo aspecto de regulación de la Ley 19/2013. Se trata de un concepto que cuenta con antecedentes en documentos del derecho internacional público como el Código de buen gobierno contenido en la Convención de Naciones Unidas contra la corrupción e 2003, y que la ley se preocupa de precisar los grandes apartados desde la perspectiva de su aplicación a los parlamentos.

Mapa conceptual:



En primer lugar, se establece una obligación de respeto a la Constitución y al restante ordenamiento jurídico. Esta previsión tiene particular interés en el ámbito de las cámaras y un tratamiento jurisprudencial muy preciso por parte de nuestro Tribunal Constitucional que, como es bien sabido, ha proclamado un carácter antiformalista del deber de juramento o promesa de respeto a la Constitución, posibilitando el uso por parte de los parlamentarios de fórmulas de juramento o promesa distintas a las literalmente previstas reglamentariamente o por los órganos de gobierno de las cámaras.

En segundo lugar, la ley demanda una actuación transparente, que en el caso de los parlamentarios resulta muy precisa cuando los reglamentos delimitan los deberes de diputados y diputadas en la configuración de su estatuto personal. Sin duda aquí hay que traer a colación los problemas prácticos que esa gran ficción jurídica contenida en el artículo 67.2 de la Constitución provoca: la prohibición

del mandato imperativo. En efecto, la realidad de la práctica política del estado de partidos conduce a que *ab initio* haya que tomar conciencia de que la actuación de los representantes parlamentarios está profundamente mediatizada por su adscripción partidista, haciéndose por lo tanto en ocasiones difícil identificar esa demandada transparencia en el actuar del diputado individual.

La reforma de la Ley orgánica del régimen electoral general mediante la Ley 7/2011, de 15 de junio, introdujo la publicación de las declaraciones de bienes y actividades públicas que hasta aquel momento se encontraban sólo a disposición de las comisiones parlamentarias competentes (denominadas según las cámaras como comisiones de estatuto del diputado o de incompatibilidades). En otros parlamentos esta publicación se ha llevado a cabo sin modificación de marco normativo alguno, mediante un acuerdo político respetado por todos que posibilita el conocimiento de las actividades, rentas y bienes de diputados y diputadas. Resulta, desde un punto de vista de técnica normativa, deseable que se proceda a la modificación de los textos legales para incluir esta obligación de transparencia. El desarrollo de unos criterios éticos elevados en relación con las actividades públicas llevadas a cabo por los diputados depende más de ellos mismos que del contenido normativo de las leyes, esto es, requiere de un proceso político que cuente con el acuerdo de los parlamentarios en cada una de sus etapas.

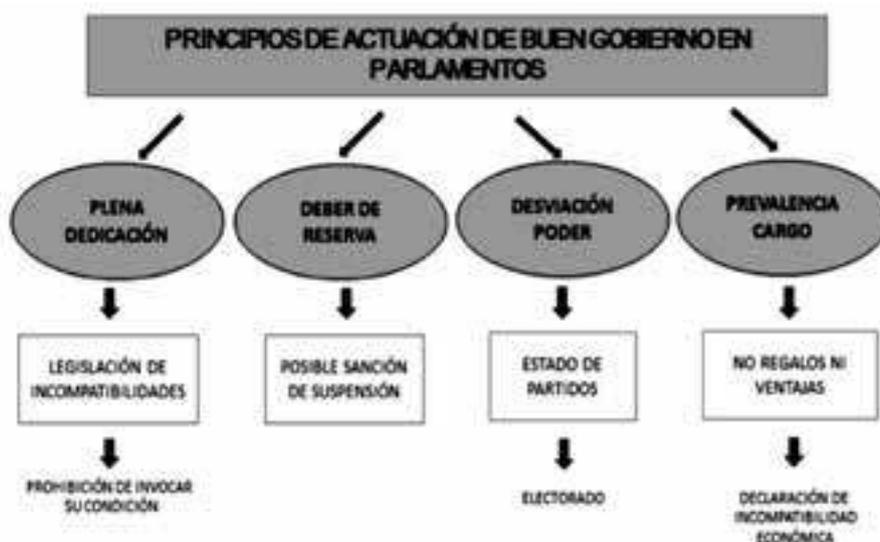
El tercer aspecto del buen gobierno en la sede parlamentaria tiene que ver con el ejercicio del mandato con criterios de imparcialidad. Se trata aquí no tanto de la imparcialidad o asepsia que se exige a otros operadores jurídicos como jueces y funcionarios⁴⁵, puesto que por definición los parlamentarios encuadran su actuación en una ideología y habitualmente en un grupo político, sino en tratar de evitar que los intereses personales del diputado puedan mediatizar el correcto ejercicio de su función representativa. De este modo, los reglamentos de las cámaras incluyen un precepto en el que se establece que los diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. Igualmente, se establece que todo miembro de la cámara que se ocupe directamente en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada de una cuestión que es objeto de debate en el pleno o en una comisión deberá manifestarlo con anterioridad. En el derecho comparado se han aprobado guías de referencia para los parlamentarios que tratan de precisar sus conductas dentro de la institución, siendo muy destacada la publicada en la cámara de los comunes del Reino Unido, si bien existen documentos semejantes en parlamentos de Canadá, Australia, India y Japón.

Más genérico es el principio de buen gobierno que demanda el respeto de una conducta digna en el caso de los parlamentarios. Los reglamentos de las cámaras contienen entre los deberes de los diputados aquellos que les obligan a ajustar su conducta al reglamento, respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en el reglamen-

⁴⁵ MEILÁN GIL ha estudiado las diferencias de los conceptos de «buena administración» y «buen gobierno» para concluir sus diferentes dimensiones jurídica y política: «La buena administración como institución jurídica», *Revista andaluza de Administración Pública*, n.º 87, Sevilla, 2013, pp. 13 a 50.

to, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas. Hay que advertir que, lejos de presentarse como una previsión genérica, el incumplimiento de estos deberes de conducta puede producir en la mayor parte de los parlamentos incluso la suspensión temporal en la condición del diputado, si bien no es habitual la adopción de esta medida y requiere de un procedimiento con garantías con acuerdo final del pleno de la cámara⁴⁶. Las medidas sancionadoras son contempladas por el derecho parlamentario de otros países a la hora de corregir estos excesos, pero no se plantean como el único modelo de reglamentación del comportamiento ético de los diputados, ya que estas conductas dependen generalmente de aspectos asociados a la cultura política y en definitiva descansan en la idea de que los miembros de las cámaras hagan un buen uso de su propio juicio para determinar el comportamiento adecuado que deben adoptar.

Mapa conceptual:



En quinto lugar, una exigencia del buen gobierno en parlamentos es la plena dedicación de los miembros de las cámaras a los asuntos públicos. Este principio no deberá interpretarse de modo literal, puesto que la legislación reguladora de las incompatibilidades permite en algunos parlamentos la figura del diputado no profesional. Lo que sí demanda la plena dedicación es el respeto de los términos estrictos de la legislación de incompatibilidades y una correcta atención a los asuntos públicos que les son encargados. Además, las últimas demandas de

⁴⁶ Al respecto he escrito en la Revista *Corts* de las Cortes Valencianas: «Las sanciones por incumplimiento de los deberes parlamentarios», *Anuario de Derecho Parlamentario*, Cortes Valencianas. 9, 2000.

transparencia y buen gobierno exigen la publicidad de la agenda⁴⁷ de los parlamentarios, aunque la nueva ley de transparencia no impone obligación alguna al respecto, lo que para autores como Guichot Reina supone un hándicap importante para conocer las posibles influencias en sus actos y prevenir casos de corrupción. Se haría necesario en este sentido publicitar no sólo las reuniones sino la temática de las mismas para posibilitar el control público de la gestión de los representantes políticos.

El deber de reserva puede presentarse a primera vista como incompatible con este aluvión de acceso a la información que la ley demanda. Sin embargo, como ya se ha explicado anteriormente, existen ciertos ámbitos de decisión parlamentaria y también de los responsables de la administración de las cámaras que necesitan mantenerse ajenos al gran público. Los reglamentos de las cámaras disponen también la posible sanción de suspensión de la condición de diputado para aquellos que revelen el contenido de las sesiones que tienen excepcionalmente el carácter de secreto.

El vicio de desviación de poder proveniente de la teoría general del derecho administrativo encuentra también una difícil aplicación en sede parlamentaria, donde la discrecionalidad en el ejercicio del cargo público es por definición muy amplia. Existe «un contrato» de partida entre el electorado y las candidaturas electorales, constituido por el programa que se ofrece en el proceso electoral. Como es bien sabido, no se trata de un marco exigible jurídicamente, e incluso su incumplimiento da lugar a la prolija problemática del transfuguismo político, que siempre deja en el aire quien identifica mejor el cumplimiento del programa electoral en caso de enfrentamiento entre diputados y órganos de gobierno de los partidos. Una problemática más concreta en relación con el ejercicio de facultades representativas para fines distintos de las que han sido otorgadas viene constituida por los casos en los que los parlamentarios llegan a aprobar leyes singulares que exceptúan el régimen jurídico general con violación de derechos fundamentales, supuesto que ha provocado decisiones del Tribunal Constitucional como las contenidas en su Sentencia 129/2013, por la cual se anula el contenido de una ley autonómica que contenía una infracción del artículo 24 de la Constitución.

Finalmente, el buen gobierno en los parlamentos supone la prohibición de que los representantes políticos ejerzan sus mandatos con prevalencia de su cargo. En este sentido, no podrán los miembros de las cámaras recibir regalos ni ventajas, aspecto que resulta particularmente fácil de controlar en los supuestos como la legislación gallega en los que la dedicación exclusiva al parlamento supone la imposibilidad de recibir cualquier tipo de ingreso. Además, en el ámbito español, se encuentra mucho más limitada la posibilidad de la prevalencia en el cargo con motivo del nombramiento de asesores, ya que a diferencia de parlamentos de otras latitudes no existe con carácter general la figura del asesor personal del parlamentario. La doctrina aconseja en todo caso la publicación de los asesores, sus ingre-

⁴⁷ Modelo seguido en Gran Bretaña para la publicación en la página web de los encuentros de los miembros del Gobierno con organizaciones y representantes de industrias.

sos y curriculum como vía de control público de la proporcionalidad en la existencia y necesidad de estos asesores que normalmente se adscriben a los grupos parlamentarios.

3. ACCESO A LA INFORMACIÓN EN PARLAMENTOS

Con carácter previo hay que coincidir con Lasagabaster Herrarte⁴⁸ en lo inapropiado de que la transparencia informativa se vincule a una previa carga de solicitar la información lo que en el caso de los Parlamentos será aún más complicado por su naturaleza de poder público ajeno a la gestión de políticas públicas sectoriales. Aún así podemos decir que en líneas generales los requisitos de publicidad activa y buen gobierno que la ley contempla reciben su correcta correspondencia mediante la regulación del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. En el caso de los parlamentos, la solicitud de acceso a la información pública deberá dirigirse con carácter general a la presidencia de la cámara, que es quien ostenta su representación jurídica. En la línea prevista por la ley, el escrito no necesitará presentarse de modo motivado y podrá presentarse en lengua cooficial en aquellas comunidades autónomas que cuenten con idioma propio. La ausencia de motivación en la solicitud es una opción legislativa ciertamente avanzada, que aunque puede provocar problemas de gestión favorece el derecho de los ciudadanos y supera esquemas como el francés que prevé la necesidad de un interés legítimo, o el italiano que de forma más genérica habla de la conveniencia de explicar las razones del acceso a la información.

Una vez recibida la solicitud, podrá procederse a su inadmisión mediante resolución motivada. Esta posibilidad tiene una configuración totalmente restrictiva en el ámbito comunitario, donde el parlamento europeo ha requerido a las restantes instituciones comunitarias que velen por el respeto del reglamento de acceso a la información pública para que se consiga una mayor transparencia y un mayor grado de accesibilidad para los ciudadanos⁴⁹.

En relación con la motivación del acuerdo denegatorio, hay que recordar la Sentencia del Tribunal Constitucional n.º 75 del 16 de abril de 2007 que configura la resolución motivada como aquella que permite conocer los criterios jurídicos esenciales de la inadmisión y que, por lo tanto, respeta el contenido del artículo 9.3 de la Constitución que demanda la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

La ley se ocupa de enumerar casos en los cuales será posible inadmitir el acceso a la información, citando en un primer momento aquella información que se encuentra *in fieri*, buen ejemplo de lo cual será aquella que se encuentra en los

⁴⁸ Como explica en extenso en su trabajo «Información administrativa y transparencia en la ordenación del territorio y el medio ambiente», *Revista vasca de administración pública*, n.º 83.

⁴⁹ La resolución del Parlamento de enero de 15 de enero de 2003 sobre «La situación de los derechos fundamentales en la Unión Europea» establece que las excepciones y disposiciones relativas al trato especial de los documentos sensibles deberán aplicarse sólo si es absolutamente necesario.

directorios de trabajo de la intranet parlamentaria. Íntimamente relacionada con ésta es aquella información de carácter interno que se presenta como una información no definitiva y que podría generar desconfianza y seguridad jurídica por su distribución. Por contra, sí será posible acceder a los documentos que forman parte de un expediente no finalizado y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal General de la Unión Europea cuando anuló una decisión del Parlamento Europeo denegatoria de un informe de auditoría sobre las dietas de los parlamentarios en proceso de modificación, así como la denegación de acceder a un documento sobre las propuestas emitidas por los diferentes estados en el proceso de modificación del reglamento 2001 de acceso a la información⁵⁰.

En España la dicción literal del artículo 105 letra *b* de la Constitución, no precisa nada al respecto, lo que plantea dudas en relación con la fase inicial de gestación de las decisiones, puesto que algunas de ellas se van a someter en forma de proyecto a un proceso de participación pública, y existen casos en que como ha señalado Sainz Moreno «la reserva o el secreto debe mantenerse hasta el momento mismo hasta que la decisión se formula con plena eficacia»⁵¹. La Sala Tercera, Sección Quinta del Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de septiembre de 2011, ha distinguido la figura del informe inconcluso como aquél que se encuentra en fase de borrador del «expediente inconcluso en el que pueden figurar varios informes, todos ellos terminados, a los que se pueden ir añadiendo varios datos o resultados conforme avancen las fases del procedimiento».

La ley de transparencia también mandata en su artículo 18 la inadmisión de aquellas solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración lo cual en sede parlamentaria no es inusual respecto de solicitudes de investigadores fundamentalmente del ámbito universitario que pretenden que los servicios de la cámara les proporcionen los datos de actividad desglosados en función de los intereses concretos de su proyecto de investigación.

Por otro lado, se contempla la causa de inadmisión consistente en que la solicitud vaya dirigida a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. Obviamente, esto nunca ocurrirá dentro de la propia cámara en la que todos y cada uno de los departamentos se encuentran dependientes de la secretaría general pero sí ocurrirá muy a menudo cuando el ciudadano demanda información que se encuentra en poder de otras administraciones públicas, situación que la ley resuelve obligando a indicar en la resolución el órgano que a juicio del receptor de la solicitud, es competente para conocer de la misma.

Pueden inadmitirse a trámite las solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley. En este sentido, el artículo 5.5 del convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos aprobado por el comité de ministros del 4 de

⁵⁰ Asunto T-233/09, *access.infoeurope* contra Consejo de la Unión Europea, de 22 de marzo de 2011.

⁵¹ «Secreto y transparencia», en F. SAINZ MORENO (dir.), *Estudios para la reforma de la administración pública*, Madrid, INAP, 2004, p. 176.

abril de 2008, permite denegar la solicitud de acceso a la información si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la petición sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial sea identificado o si la petición es manifiestamente irrazonable. En sede parlamentaria es posible establecer como causa de denegación a un diputado la existencia de ofensas en el escrito de solicitud de información dirigido al gobierno por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria contenidas en el reglamento de la cámara, y así se conducen las mesas de ciertos parlamentos solicitando la reformulación de los escritos de petición de información.

Cabe coincidir con los criterios de la Unión Europea cuando se refiere la vigencia de un necesario principio de proporcionalidad en el caso de reiteraciones maliciosas en la solicitud documental puesto que ello supondría una sobrecarga administrativa contraria al principio de buena administración.

Los problemas de tramitación en el acceso a la información pública en los parlamentos pueden abordarse desde la perspectiva de la ley y a la luz del artículo 19 de la misma. De este modo, cuando la solicitud se refiere a información que no obre en poder de la cámara ésta la remitirá al competente si lo conociera e informará de esta circunstancia al solicitante. Este es el esquema tradicional que se sigue también respecto a las solicitudes de información de los diputados en las cámaras parlamentarias españolas.

Si la solicitud resulta indefinida la cámara parlamentaria deberá pedir al solicitante que la concrete en un plazo de diez días indicando expresamente que de no hacerlo se presumirá su desistimiento así como la suspensión del plazo para dictar la resolución. Si la información puede afectar a derechos o intereses de terceros debidamente identificados se les concederá un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El autor de la solicitud será informado de este trámite y de que se ha producido la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que el parlamento reciba las alegaciones o hayan transcurrido los quince días antes citados. En sede parlamentaria podrá darse este supuesto cuando la información solicitada afecte por ejemplo a datos personales de los diputados. Resulta reseñable que en Italia se precisa un informe previo de la autoridad de protección de los datos personales para poder disponer de los mismos.

La ley es especialmente respetuosa con la autoría de la información a la que se quiere tener acceso y en este sentido precisa que cuando la información objeto de la solicitud aun obrando en nuestro caso en manos del parlamento, haya sido elaborada o generada en su integridad o parte principal por otro, se le remitirá la solicitud para que decida sobre el acceso. Esta circunstancia en el caso de los parlamentos alcanza particular interés cuando se refiere a la documentación que ha sido elaborada por órganos dependientes de las cámaras como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo u órganos autonómicos análogos.

En lo referido a la resolución del procedimiento mediante la que se concede o deniega el acceso la ley prevé que deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el parlamento. Es posible la ampliación de este plazo

por otro mes cuando la cámara entienda que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. Transcurridos los plazos máximos para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa existe una presunción legal de que la solicitud ha sido desestimada siguiendo los esquemas del derecho público francés. Esta benigna regulación del silencio no impide que la ley contemple como infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario el supuesto de incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo. En el caso de la administración parlamentaria habrá de estarse a lo dispuesto por los estatutos de personal que contemplan el régimen disciplinario de estos servidores públicos.

Resulta laudable que la ley especifique la necesidad de motivación de aquellas resoluciones denegatorias que conceden un acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada y de las que permiten el acceso en caso de oposición de terceros. En este último supuesto la resolución de la cámara deberá indicar expresamente al interesado que el acceso solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo por parte del tercero afectado sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

En el ámbito del derecho parlamentario resulta perfectamente admisible la incorporación de un recurso contencioso-administrativo para garantizar el derecho de acceso por parte de los ciudadanos ya que no nos encontramos ante el ejercicio de funciones constitucionales de las cámaras sino en el ámbito de actos de administración.

La gestión de las solicitudes de acceso a la información en los parlamentos suscita el interrogante acerca de la necesidad de una unidad especializada en las cámaras que se encargue de las funciones relativas a: la gestión de publicidad activa del parlamento, la tramitación de solicitudes de información, el impulso de los trámites internos de acceso y la garantía de la disponibilidad en la web de la información mediante un correcto mapa de la misma. Hasta la actualidad las secretarías generales de las cámaras son los órganos que unifican la gestión administrativa, los servicios de publicaciones, dirigen las unidades de personal y de régimen interior supervisando igualmente los departamentos de tecnología de la información y prensa. Por todo ello y en aras de una aplicación del principio de economía en el gasto previsto en el artículo 103 de la Constitución Española parece oportuno que la gestión informativa y de la transparencia se residence en la propia administración parlamentaria a través de su secretaría general.

Paralelamente a este problema se suscita cómo llevar a cabo el control en el ámbito parlamentario de las cuestiones relativas a la transparencia informativa habida cuenta de que las cámaras quedan al margen del ámbito de actuación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previsto en la ley estatal. Sin necesidad de crear nuevos órganos resulta razonable pensar en la participación de los ombudsmen existentes en nuestro sistema constitucional por ser ellos competentes en las cuestiones de «buena administración» que van más allá de la defensa estricta de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por otro lado, también los

órganos dependientes de las cámaras que tienen atribuidas facultades fiscalizadoras sobre asuntos económicos, tribunales de cuentas en sus distintas denominaciones, puedan desarrollar un papel importante en este sentido siendo relevante la remisión de la información de las webs de transparencia parlamentaria al propio Tribunal de Cuentas que cuenta con una web denominada «Portal de Rendición de Cuentas» de carácter omnicomprendivo y de fácil acceso.

La formalización del acceso informativo en las cámaras puede llevarse a cabo en líneas generales con respecto al procedimiento previsto en la ley estatal. De este modo es perfectamente viable un procedimiento electrónico con cierto carácter instantáneo en su resolución y con el límite de diez días que podría plantear problemas de gestión en el ámbito parlamentario si la competencia de resolución se atribuye a órganos políticos y no integrados en la administración parlamentaria.

En el caso de oposición de terceros a la tramitación la ley prevé que se espere a la interposición aún sin formalización del contencioso administrativo o en su caso a la sentencia confirmando el derecho. En este sentido resulta de interés que se incorpore la audiencia en el procedimiento como ocurre en el caso italiano puesto que la legislación española no precisa nada al respecto.

Un problema que suscita debates en el ámbito de las relaciones entre los parlamentarios y los órganos gestores del poder ejecutivo es el referido a la obtención de información por parte de aquellos que se resuelve mediante la remisión por parte de la administración pública a lo publicado en los boletines oficiales. En el ámbito del acceso de los ciudadanos a la información parlamentaria nada desmerece a mi juicio el valor de la información que se obtenga por la vía de la remisión a publicaciones oficiales.

Finalmente y respecto del carácter gratuito del acceso informativo en las cámaras no debe perderse de vista que en el derecho comparado pueden encontrarse supuestos de cobro generalizado tan solo exceptuándose el mismo en casos sencillos (Alemania). De este modo, no estando previsto en España el cobro de posibles tasas por copia, resulta reseñable la regulación de la Unión Europea en la que se prevé facturar por el subministro de información de una extensión mayor de 20 páginas⁵².

Teniendo en cuenta el carácter esencial que se le ha atribuido al acceso por parte de los ciudadanos a la información en la nueva legislación española cabría incluso plantearse la posible asunción de los gastos que a los solicitantes se les genere en el trámite informativo de modo semejante a la solución adoptada por la legislación reguladora de la iniciativa legislativa popular para los gastos irrogados para los firmantes pertenecientes a la comisión promotora.

⁵² «Informe COM (2004) 45, de 30 de enero, sobre aplicación de los principios del Reglamento n.º 1049/2001 de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del parlamento europeo, del Consejo y de la Comisión», p. 35.

Mapa conceptual:



Todos los aspectos comentados hasta ahora han venido a completar un complejo cuadro en el que puede examinarse el *status quo* actual de la participación ciudadana en las funciones parlamentarias. Existen por un lado vías formalizadas de participación reconocidas en las leyes como aquellas que permiten a los ciudadanos participar en la función legislativa mediante la tradicional forma de democracia directa que constituye la iniciativa legislativa popular que en los últimos años se ha abierto aún más mediante la presentación telemática de las firmas de apoyo en esta clase de procedimientos. La comparecencia de los ciudadanos con motivo de las tramitaciones legislativas está reconocida expresamente en algunos reglamentos parlamentarios siendo de forma indirecta incorporada en otros cuando su deposición se produce en comisiones de estudio que son el germen de futuros textos legislativos.

Otras vías formalizadas de participación en las funciones parlamentarias tienen que ver con la recepción en los reglamentos de las preguntas por parte de los ciudadanos que tienen acogida entre otros en los reglamentos parlamentos de Andalucía y de Canarias. Recientemente y con carácter ciertamente innovador se ha suscitado en el Parlamento de Galicia la posibilidad de proposiciones no de ley a petición ciudadana con lo cual se estaría abriendo la vía de la participación en aspectos no solo legislativos o de control⁵³ como los que hasta ahora han adoptado carta de naturaleza en el derecho parlamentario español.

Respecto de las vías informales de participación ciudadana ha de reconocerse que el uso generalizado de las nuevas tecnologías ha abierto numerosas posibilidades que no se planteaban hasta fechas relativamente recientes. Como ha señalado

⁵³ Como recoge en su nota María Reyes PÉREZ ALBERDI: «Democracia participativa en Andalucía. A propósito del anteproyecto de ley de participación ciudadana», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, n.º 8, diciembre de 2014, pp. 167 a 176.

la OCDE la toma en consideración de opiniones, sugerencias y peticiones de todos los grupos de la sociedad en el procedimiento de elaboración de las normas asegura el grado de cumplimiento voluntario de las mismas⁵⁴.

Las webs parlamentarias incorporan el correo electrónico de diputados y grupos lo que permite que cualquier ciudadano pueda acercarse a sus representantes políticos sus propuestas de cambio normativo. Más concretamente se han introducido vías para formular enmiendas legislativas que siguen el esquema de las «*regulations*» existentes en la normativa de las agencias federales de los Estados Unidos⁵⁵.

El derecho de petición ha superado también el alcance tradicional previsto en el artículo 29 de la Constitución Española para permitirse en la actualidad los procesos de e-petición aunque su formalización jurídica siga manteniéndose en esquemas más tradicionales si es una vía de acceso a los representantes públicos.

Los mecanismos de los foros de debate online han demostrado su utilidad en los portales parlamentarios y posibilitan la participación masiva de los ciudadanos. Son particularmente útiles en casos en los que por motivos fácticos el acceso personal de los representados se haría difícil en las cámaras⁵⁶.

Finalmente, hay que dejar constancia de la importancia cada vez mayor sobre todo entre las capas más jóvenes de la sociedad de la participación en los debates y asuntos parlamentarios mediante las redes sociales siendo prácticamente excepcional la inexistencia de canales de Facebook, twitter y youtube en parlamentos pues todos ellos asumen con naturalidad esta nueva realidad ciudadana.

A la vista del análisis descrito debe constatar que en lo referente a la transparencia y acceso por parte de los ciudadanos a la información pública los parlamentos españoles siempre han gozado de una posición más favorecedora del conocimiento de la información de la que han tenido tradicionalmente los ejecutivos. Los gobiernos y su funcionamiento se han asociado siempre más al secretismo y las cámaras al debate público y publicado. Como señala Miguel Ángel Gonzalo⁵⁷ la situación dista de ser la óptima pero los avances producidos pueden representar «una oportunidad cierta de mejora si se toman con sinceridad y, además, se acompañan con medidas de comunicación adecuadas en la línea de lo que se puede llamar *transparencia radical*».

Desde un punto de vista cuantitativo el caudal informativo que han de poner en conocimiento de los ciudadanos los ejecutivos es mucho más numeroso que el

⁵⁴ *Panorama de las administraciones públicas 2009*, 1.ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Madrid, 2010, p. 151.

⁵⁵ Al respecto puede consultarse BUGARIC, B.: «Openness and transparency in public administration: challenges for public law», *Wisconsin International Law Journal*, 2004, pp. 4 ss.

⁵⁶ Así ha ocurrido en el caso del Parlamento de Galicia con los foros creados para la participación de los emigrantes en la Comisión de Estudio sobre la situación de estos ciudadanos y los efectos en sus derechos fundamentales. Sobre las actividades de esta comisión puede consultarse mi trabajo «O labor da Comisión non Permanente para o estudo da situación dos emigrantes do Parlamento de Galicia», *Revista Galega de Administración Pública*, n.º 29, 2002.

⁵⁷ «Participación en el Parlamento», en Sesión de control.com sección de Actualidad escrito el 12 de febrero de 2013.

de los parlamentos. Sin embargo a pesar de que tanto las cantidades presupuestarias gestionadas como las políticas públicas implementadas por las cámaras suponen un grano en el granero de la producción de actividades del ejecutivo sí que cuentan con gran interés cualitativo para los ciudadanos por dar cuenta de las actuaciones que sus representantes llevan a cabo en la cámara parlamentaria.

Por todo ello, tomar en serio el derecho de acceso de información de los ciudadanos y la transparencia informativa de los parlamentos resulta fundamental para el devenir futuro de la institución y aún más, del sistema político democrático en general⁵⁸. En un momento clave de cambios a los que no son ajenos tanto la crisis económica como los nuevos medios de interacción social atender seriamente a la transparencia informativa de los asuntos públicos en sede parlamentaria resulta un tema no menor sino esencial para que la democracia representativa pueda seguir afianzándose.

⁵⁸ En este sentido creo del máximo interés las ideas de JÁUREGUI BERECIARTU, G., en su trabajo «Democracia: ¿declive temporal u ocaso definitivo?», *Revista Internacional de Filosofía Política*, n.º 11, p. 124. El autor defiende la necesidad de recuperar la participación ciudadana en un asunto que afecta a la dignidad de la esfera política y por tanto a la propia supervivencia de la democracia.