

EL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA¹

Por

RAFAEL RUBIO NÚÑEZ / RICARDO VELA NAVARRO-RUBIO
Profesor Titular Derecho Constitucional / Doctor en Derecho Constitucional
Universidad Complutense de Madrid

Revistas@iustel.com

Revista General de Derecho Constitucional 27 (2018)

RESUMEN: En los últimos tiempos el término de “Parlamento Abierto” se está abriendo pasos en distintos lugares del mundo. El carácter general del término hace que su materialización sea distinta en cada uno de los lugares en los que se adopta. De ahí que consideremos interesante proceder a analizar el “estado del arte” del Parlamento Abierto en España. Comenzaremos analizando las bases jurídicas que posibilitan que se desarrollen iniciativas de Parlamento Abierto en nuestro país. En segundo lugar, entraremos al análisis de los principales logros de Parlamento Abierto que se han desarrollado en torno a las Cortes en España. En tercer lugar, concluiremos este capítulo con una serie de recomendaciones que podrían servir para señalar los próximos pasos que deberían plantearse los parlamentos en España para fortalecer la institución parlamentaria en el contexto social y político actual.

PALABRAS CLAVE: Parlamento, Tecnologías, Participación, Transparencia, Colaboración, Gobierno Abierto.

SUMARIO: I. EL MARCO JURÍDICO DEL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA. 1. BASE CONSTITUCIONAL DEL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA. 2. TRATAMIENTO NORMATIVO DEL GOBIERNO ABIERTO EN ESPAÑA. II. LA IMPLANTACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA. 1. La aplicación de la transparencia en los parlamentos españoles. 2. Parlamento Abierto y participación en las cámaras españolas. 3. Elementos de colaboración en los parlamentos españoles. III. RETOS DEL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA. 1. Propuestas para desarrollar la transparencia parlamentaria en España. 2. Propuestas de Participación y colaboración para el Parlamento Abierto en España.

OPEN PARLIAMENT IN SPAIN

ABSTRACT: In recent times the term "Open Parliament" has gained some prominence worldwide. The way the term is adopted is different depending on the country context primarily due to its rather general nature. That is why we consider it interesting to analyze the "State of the Art" of the Open Parliament in Spain. We will begin by analyzing the legal bases that allow the

¹ Este trabajo ha sido elaborado con el apoyo de los Proyectos I+D+I de Excelencia del MINECO, “El avance del Gobierno Abierto. Régimen jurídico constitucional de la implantación de políticas de transparencia, acceso a la información, datos abiertos, colaboración y participación especialmente a través de las TIC y del gobierno electrónico” DER2015-65810-P (2016-2018), e “Interacción entre representación y participación en la producción normativa” DER2015-68160-C3-3-P. Así como del Grupo de Investigación UCM sobre participación, tecnología y democracia.

development of Open Parliament initiatives in our country. Second, we will analyze the main achievements of the Open Parliament that have developed in the Courts of Spain. Finally, we will conclude this chapter with a series of recommendations that could serve to indicate next steps that parliaments in Spain should take to strengthen parliamentary institutions in the current social and political context.

KEYWORDS: Parliament, Technologies, Participation, Transparency, Collaboration, Open Government.

Fecha de recepción: 27/02/2018

Fecha de aceptación: 19/04/2018

I. EL MARCO JURÍDICO DEL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA

1. Base constitucional del Gobierno Abierto en España

El término de “Parlamento Abierto” se está abriendo pasos en distintos lugares del mundo², pero si el Parlamento Abierto es, como hemos explicado³, la aplicación al ámbito de la institución parlamentaria de la doctrina del Gobierno Abierto, para analizar su implantación en nuestras cámaras legislativas debemos comenzar estudiando las bases jurídicas que permiten que en nuestro ordenamiento se incorporen en el funcionamiento de las instituciones políticas los principios de transparencia, participación, y colaboración. En otras palabras, se trata de valorar si existe el marco normativo adecuado para que la doctrina del Gobierno Abierto pueda ser incorporada al ordenamiento jurídico de nuestro país.

Ya hemos dicho en otras ocasiones que en el gobierno abierto, “pasar de las musas al teatro es pasar de los libros y las presentaciones a las instituciones”⁴. Más allá de un plan estratégico, un cuadro de mando, las promesas de implantación, o la adopción de determinados principios, debemos observar si existe el marco jurídico que incorpora los valores y los procedimientos propios del gobierno habitual al funcionamiento de la administración, y si esta incorporación supone la creación de derechos y obligaciones tanto para la administración como para el ciudadano administrado. En definitiva, si el

² RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R., *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Gimenez Abad, Zaragoza, 2017.

³ RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R., *Parlamento abierto. El Parlamento en el Siglo XXI*. UOC. Barcelona, 2017.

⁴ RUBIO NÚÑEZ, R.: “Transparencia y rendición de cuentas, de las leyes de transparencia a los reglamentos”. En CALDERÓN AVELLANEDA, C., *Guía práctica para abrir gobiernos. Manual de “Open Government” para gobernantes y ciudadanos*. GOBERNA América Latina - Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Madrid, 2014.

Gobierno Abierto como doctrina de teoría política encuentra acomodo en nuestro ordenamiento jurídico⁵.

El reconocimiento jurídico y la aplicación del gobierno abierto en España han sido estudiados con detalle por CASTEL GAYÁN⁶. Como explica este autor, la implantación de la doctrina del Gobierno Abierto, o la incorporación de algunos de sus principios informadores al ordenamiento jurídico español, no se ha realizado de manera integrada ni organizada por el legislador. Esto es lógico, pues estamos ante un concepto en formación y, por lo tanto, el legislador no ha podido, ni ha pretendido, contar con un cuerpo jurídico específico sobre Gobierno Abierto. Así como la directiva del gobierno de Obama pudo servir como marco de referencia para la incorporación concreta de los principios (e incluso establecía la obligación de las instituciones para la creación de normas que los hicieran posibles), no existe en España ninguna norma similar que actúe como referencia, aunque se han ido incorporando normas derivadas de las teorías del Gobierno Abierto⁷, especialmente en el campo de la transparencia y la participación, que tendrían su base jurídica en nuestra Constitución.

Así, el fundamento constitucional que puede servir de base al legislador para desarrollar políticas de gobierno abierto tiene que ver fundamentalmente con dos derechos: 1) el derecho de acceso a la información, entendido como parte integrante del derecho a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, reconocido en el artículo 20.1.d) de la Constitución Española, en tanto condición necesaria para el debate democrático sobre los asuntos públicos amparado por la libertad de expresión del artículo 20.1.a) de la Carta Magna; y 2) el derecho de los

⁵ A pesar de los años transcurridos desde el memorándum de Barack Obama, que da carta de naturaleza institucional al Gobierno Abierto, sigue instalado el temor de que los principios del Gobierno Abierto queden en la categoría de *eslogan* y no pasen a formar parte del ordenamiento jurídico de manera efectiva. Las normas de Gobierno Abierto no pueden limitarse al reconocimiento de determinados derechos o a la reafirmación de los principios, pues la mayoría de los derechos sobre los que se construye el *open government* ya han sido previamente reconocidos. Lo esencial para que la implantación del concepto sea real en el ordenamiento, es regular elementos concretos para el ejercicio de esos derechos en el marco específico de la administración, el parlamento y la justicia. De ahí la importancia de establecer órganos responsables, garantías, plazos, responsabilidades derivadas del incumplimiento, medios y recursos para su ejecución, etc.

⁶ CASTEL GAYÁN, S., "Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias". En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº monográfico XIV, 2013. Zaragoza. p. 160.

⁷ Podríamos decir que el proceso de implantación en la legislación del gobierno abierto se ha desarrollado a través de dos vías: la primera vía consiste en la aplicación progresiva de mecanismos de participación a modo de experimentación. La segunda vía es la normativa: la creación de normas jurídicas (principalmente leyes y reglamentos) cuyo fin es consolidar los principios, organizaciones y procesos para el establecimiento de un gobierno abierto. Esta estrategia normativa es lo que BOBBIO denomina "técnicas de alentamiento" propias de un Estado que entiende el ordenamiento jurídico con una función promocional. BOBBIO, N.: "Contribución a la teoría del derecho". México. Cajica, 2006, pp. 389-390.

ciudadanos a participar en los asuntos públicos reconocido en el artículo 23.1 de la Constitución.

En el caso del derecho de acceso, su condición de derecho fundamental no ha sido reconocida ni por el legislador ni por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, pero sí lo ha considerado así el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en 2009 reconoció el derecho de acceso a la información pública como parte del derecho de libertad de información pública del artículo 10 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales⁸.

En lo que se refiere al derecho fundamental a participar en los asuntos públicos la jurisprudencia del Tribunal Constitucional se ha esforzado por, de un lado, establecer su relación con los mecanismos de democracia representativa⁹ y, de otro, establecer los supuestos específicos en los que la participación se encuentra amparada bajo el artículo 23¹⁰. De esta manera, y como señala MARTIN NUÑES, “el propio Tribunal ha advertido que el derecho fundamental que ampara el artículo 23 de la Constitución Española no abarca el derecho de los ciudadanos a participar en todos los asuntos públicos, cualquiera que sea su índole y su condición (STC 51/1984, FJ 2) y que dicho precepto no se configura como un “[...] derecho general de participación” o, en otras palabras, una cláusula abierta -a integrar legislativamente y sin límites- que permitiera cualificar como

⁸ Artículo 10: “1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas, sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan a las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa. 2. El ejercicio de estas libertades, que entrañan deberes y responsabilidades, podrá ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la ley, que constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la reputación o de los derechos ajenos, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial”. También aparece así en diferentes documentos internacionales como los de la Cumbre Mundial de la Sociedad de la Información (Ginebra 20048 y Túnez 20058).

⁹ En varias Sentencias el Tribunal Constitucional ha establecido esta relación: primero destacando cómo la Constitución “[...] diseña un sistema de participación política de los ciudadanos en el que priman los mecanismos de democracia representativa sobre los de participación directa.” (STC 74/1994, de 14 de marzo, FJ 3). En segundo lugar, entendiendo los mecanismos de democracia directa “[...]no como minusvaloración o sustitución sino como reforzamiento de esa democracia representativa.” (STC 103/2008, de 11 de septiembre, FJ 2). En tercer lugar, concluyendo que, “[...] sobre la base del art. 23.1 , no todo derecho de participación ha de ser siempre un derecho fundamental” (ATC 942/1985, FJ 3, final).

¹⁰ El Tribunal Constitucional identifica, a modo de *numerus clausus*, los referéndums previstos en los artículos 92 , 149.1.32 , 151 , 152, 167 y 168 de la CE, la iniciativa legislativa popular (art. 87.3 de la CE) y el Concejo Abierto del artículo 140 de la CE para el ámbito local, como los únicos instrumentos a través de los cuales puede satisfacerse el derecho de participación directa que ampara el artículo 23.1 de la CE (STC 119/1995, de 22 de agosto FJ 3).

derecho fundamental a cualesquiera previsiones participativas que puedan incorporarse al ordenamiento”¹¹.

Además del derecho de acceso a la información y el de participación, existen otros principios constitucionales sobre los que se puede construir el Gobierno Abierto. Así, CASTEL GAYÁN¹² menciona desde el preámbulo constitucional que establece el marco constitucional para una “sociedad democrática avanzada”, el artículo 9.2 por el que “corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”, el artículo 9.3 que garantiza el principio de publicidad, o el artículo 103, que establece que se deben satisfacer los intereses generales con eficacia y objetividad. Sobre estos preceptos constitucionales puede apoyarse por parte de los legisladores la promoción de la transparencia y la participación ciudadana como principios de un Estado social y democrático de Derecho.

Para COTINO HUESO¹³ en España existen otros principios jurídico-constitucionales objetivos que impulsan a los poderes públicos a adoptar políticas de gobierno abierto. Estos principios están expresados en una serie de derechos reconocidos en la constitución como el derecho de petición (artículo 29), el derecho a la buena administración (artículo 47) o el acceso a los registros o archivos y el derecho de audiencia previa a las decisiones públicas (artículo 105). Por lo tanto, podemos decir que los principios de transparencia¹⁴ y participación tienen un anclaje constitucional claro.

¹¹ MARTÍN NUÑES, E., “Los derechos de participación política y administrativa en la constitución y en los estatutos de autonomía. Especial referencia al estatuto de autonomía de Cataluña”. En *Espacio Jurídico: Journal of Law*, Vol. 14. nº 3. 2013. p. 113-134. En la misma línea podemos destacar: PÉREZ ALBERDI, M. R., *El derecho fundamental a participar en los asuntos públicos*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2013.

¹² CASTEL GAYÁN, S., “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”. En *Revista Aragonesa de Administración Pública*, nº monográfico XIV, 2013. Zaragoza.

¹³ COTINO HUESO, L.: “Derecho y Gobierno Abierto: La regulación de la transparencia y la participación y su ejercicio a través del uso de las Nuevas Tecnologías y las Redes Sociales por las Administraciones Públicas. Propuestas Concretas”. En *Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública*. nº XIV, Zaragoza, 2013. p. 56.

¹⁴ Aunque suponga adelantarnos a un elemento que estudiaremos con detalle más adelante conviene mencionar que en el caso de la transparencia el propio preámbulo de la ley 19/2013 señala como derecho de acceso a la información pública parte de la previsión contenida en el artículo 105 b de la Constitución. En el Preámbulo se dice así: “La Ley también regula el derecho de acceso a la información pública que, no obstante, ya ha sido desarrollado en otras disposiciones de nuestro ordenamiento. En efecto, partiendo de la previsión contenida en el artículo 105.b) de nuestro texto constitucional, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, desarrolla en su artículo 37 el derecho de los ciudadanos a acceder a los registros y documentos que se encuentren en los archivos administrativos”. Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. BOE de 10 de diciembre de 2013. Núm 295.

Es importante advertir que la implantación del gobierno abierto puede generar también algún tipo de amenaza para estos derechos fundamentales ya establecidos. En primer lugar, conviene prestar atención a cómo afectan estas disposiciones al derecho a la igualdad (artículo 14) garantizando que la brecha digital no termine suponiendo una forma de discriminación. Junto a esto, existen otros condicionantes para el uso de las herramientas más allá de la posibilidad material de acceso y la conveniencia de evitar la imposición de interactuar a través de medios electrónicos¹⁵. Por último, es importante destacar el peligro de la sobrerrepresentación de los actores habituales y expertos en uso de las TIC y el riesgo de medir su incidencia política en función de su número, la frecuencia de uso, o la intensidad del mismo. Esto podría favorecer la radicalización del espacio político y su fragmentación con la consiguiente creación de espacios privados en los que se difuminaría el concepto de espacio público, imprescindible para la existencia del estado.

Queda claro, por tanto, que existen principios constitucionales suficientes para desarrollar leyes que incorporen el impulso de instituciones abiertas. Sin embargo, estos principios sólo se convierten en verdaderos derechos subjetivos a través de un posterior desarrollo legislativo. Sin leyes que regulen y establezcan derechos y concreten obligaciones a las administraciones el gobierno abierto no deja de ser esa realidad etérea e indefinida o como dirá COTINO HUESO “una simple moda pasajera en manos de frívolos oportunistas gestores y consultores políticos”¹⁶. Por lo tanto, basándose en los principios constitucionales conviene analizar si la legislación que los concreta y desarrolla ha supuesto la creación de derechos que nos permitan hablar de un marco jurídico y normativo de gobierno abierto.

2. Tratamiento normativo del Gobierno Abierto en España

El tratamiento legislativo de los principios del Gobierno Abierto resulta desigual en su contenido. El desarrollo jurídico del gobierno abierto no pasa necesariamente por la

Algunos han dado un paso más, e interpretando la Declaración Universal de Derechos Humanos que en su artículo 19 reconoce el derecho de acceso a la información como parte inherente a la Libertad de Expresión, reivindican el derecho recogido en el artículo 20.1a como un derecho fundamental.

¹⁵ Esta imposición ya se ha implantado en normativas recientes como el artículo 27.6 de la Ley 11/2007 que habilita a las Administraciones Públicas a establecer reglamentariamente la obligación de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos: “Reglamentariamente, las Administraciones Públicas podrán establecer la obligatoriedad de comunicarse con ellas utilizando sólo medios electrónicos” si bien se precisa que esto sólo puede realizarse “cuando los interesados se correspondan con personas jurídicas o colectivos de personas físicas que por razón de su capacidad económica o técnica, dedicación profesional u otros motivos acreditados tengan garantizado el acceso y disponibilidad de los medios tecnológicos precisos”.

¹⁶ COTINO HUESO, L.: “Derecho y Gobierno Abierto: La regulación de la transparencia...”. *Op. Cit.* p. 58.

aprobación de leyes *ad hoc*, de hecho, pensamos que es más eficaz la aprobación de leyes específicas sobre las distintas materias relacionadas, que, aunque renuncien al efecto llamada que hoy provoca el gobierno abierto, ofrezcan mayor seguridad jurídica. En esta línea se movería la regulación de (1) La legislación sobre el acceso a la información y libertad de prensa; (2) La legislación sobre privacidad y protección de datos; (3) Las leyes sobre procedimientos administrativos; (4) La legislación sobre Defensores del Pueblo (*Ombudsman*); y (5) Las leyes sobre las entidades fiscalizadoras superiores¹⁷.

En cada uno de ellos el enfoque normativo puede variar, nosotros vamos a centrarnos en la transparencia y la participación, que afectan más directamente a la institución parlamentaria. Mientras que la transparencia exige un especial esfuerzo de exhaustividad para el legislador que evite una excesiva discrecionalidad política y administrativa, el principio de participación requiere -como apunta CASTEL GAYÁN¹⁸ una técnica normativa caracterizada por el reconocimiento de cláusulas habilitantes. Al ser tan complicado establecer obligaciones en un terreno tan complejo como la participación ésta debe regularse principalmente a través de canales incentivadores y normas promotoras. Así como el contenido de las leyes de transparencia tienen que concretar y ser todo lo específicas que se pueda, la regulación de la participación no puede funcionar de la misma manera: buscar el detalle de la transparencia en la participación supondría una “procedimentalización” de la participación ciudadana que terminaría por agostarla. La participación requiere figuras participativas e instrumentos flexibles. Se trata de lograr un equilibrio entre una mera carta de principios vacía y sin eficacia, y una regulación que sin procedimentalizar de manera excesiva se limite a ordenar cauces participativos con una concreción relativa que se vaya ajustando con flexibilidad.

Esto incluiría la concreción de los procesos en los que debería tenerse en cuenta la participación. Aunque el espectro de posibilidades es muy amplio y casi todo puede ser susceptible de participación, conviene delimitar qué decisiones pueden quedarse fuera por razones técnicas o de oportunidad o qué decisiones, por su carácter estratégico deben formar parte del debate público. Los procesos de participación pueden ser de lo

¹⁷ RAMÍREZ-ALUJAS, A., “Open Government y Gobernanza Colaborativa: El (inevitable) camino hacia un nuevo paradigma de Gobierno y Gestión Pública. Estado del arte, desafíos y propuestas”. En *Ponencia presentada en el X Congreso de AECPA: “La política en la red”*. Murcia, 2011.

¹⁸ “Quizás la diversa naturaleza de los principios integradores del gobierno abierto exige una diferenciación clara en cuanto al ámbito de aplicación de ley. Mientras las obligaciones de transparencia exigen llegar hasta el último rincón de todo el complejo entramado administrativo (...), el fomento de la participación ciudadana debe ceñirse exclusivamente a aquellas entidades que ejercen competencias decisorias de interés público, dado que es ahí donde tiene sentido el modelo de democracia participativa”. CASTEL GAYÁN, S., “Gobierno abierto en el Estado autonómico: régimen jurídico y estrategias”. *Op. Cít.* p. 169.

más variados: desde la tramitación de leyes y reglamentos, la elaboración de planes, la adopción de acuerdos, la elaboración de presupuestos o la evaluación de las políticas públicas. Quizás debido a este amplio abanico de posibilidades, el desarrollo legislativo de los principios del Gobierno Abierto se ha desarrollado en nuestro país de formas diferentes.

Una primera forma, básica y poco eficaz, ha consistido en incorporar estos principios a normas de contenido general¹⁹. En segundo lugar, encontramos en el ordenamiento jurídico español leyes específicas sobre temas directamente relacionados con el Gobierno Abierto como la transparencia, la participación o el acceso electrónico. Por ejemplo, en el ámbito de la transparencia hasta la publicación de la ley 19/2013 no existía a nivel estatal una legislación específica e integradora que regulara la transparencia y el acceso a la información pública, aunque existían y existen normas que garantizan el principio de publicidad en materia de contratos, subvenciones, presupuestos y, a nivel sectorial, el acceso a la información medioambiental. En el campo de la participación también el establecimiento de una legislación específica, habitual en las Comunidades Autónomas, permite regular nuevos instrumentos participativos con el fin de promover este derecho que se asume como auténtico derecho subjetivo y organizando procedimientos para garantizar su ejercicio²⁰.

En tercer lugar, podemos destacar el desarrollo de los principios del Gobierno Abierto en los Estatutos autonómicos. En nuestro país, el gobierno abierto y sus principios, han adquirido un protagonismo central en el marco jurídico de la mayoría de las Comunidades Autónomas²¹. Aunque no existen referencias estatutarias al gobierno abierto ni al buen gobierno, en los Estatutos de Autonomía más recientes, especialmente en la ola de reformas estatutarias comenzada en 2007, y en el marco del derecho a la buena administración²², se presta una especial atención a los principios del gobierno

¹⁹ Es el caso del artículo 37 de la ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común o la ley 27/2006, de 18 de julio por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente (esta ley adapta el ordenamiento jurídico interno a la Directiva 2003/4/CE de acceso a la información en materia de medio ambiente).

²⁰ Entre estas leyes está la ley 11/2008 de 3 de julio de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana, la ley 5/2010, de 21 de junio de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias o la Norma foral 1/2010, de 8 de julio sobre la Participación Ciudadana de Guipúzcoa.

²¹ En esta línea se han pronunciado CASTEL GAYÁN, (*Op. Cit.*), MARTIN NUÑES (*Op. Cit.*) y COTINO HUESO (*Op. Cit.*).

²² Sobre el derecho a la buena administración véase RODRIGUEZ-ARANA, J.: "El derecho a la buena administración" en *Deliberación*, núm 2. pp. 13-33. Como tal derecho lo recogen los Estatutos de Cataluña, art. 30; Andalucía, art. 31; Comunidad Valenciana, art. 9; Illes Balears, art. 14; y Castilla y León art. 12. Otros como Navarra art. 28 bis y Extremadura art. 39 se refieren a la buena administración como principio.

abierto, y todos incorporan el principio de transparencia y el derecho de participación política, aportando instrumentos e incluso técnicas participativas.

En las Comunidades Autónomas la transparencia se presenta como un principio rector, principio de organización y funcionamiento de la Administración en un buen número de Estatutos como Cataluña²³, Andalucía²⁴, Aragón²⁵, Navarra²⁶, Extremadura²⁷ y Castilla León²⁸.

En estos estatutos se recogen derechos ya conocidos como el derecho a la información, a la audiencia, de petición, de iniciativa legislativa o reglamentaria y de participación en la elaboración de anteproyectos de ley y programas sectoriales, junto a otros más originales como el derecho a recabar la colaboración de los poderes públicos en la realización de actividades ciudadanas que, sin ánimo de lucro, fomenten la participación o un derecho de iniciativa reglamentaria o el derecho a la iniciativa para proponer la apertura de procesos de participación²⁹. Así, el Estatuto de Autonomía de Aragón³⁰, el de Cataluña³¹ el de la Comunidad Valenciana³², el de Andalucía³³, el de

²³ Artículo 71.4: “La Administración de la Generalitat, de acuerdo con el principio de transparencia, debe hacer pública la información necesaria para que los ciudadanos puedan evaluar su gestión”. Ley Orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006).

²⁴ Artículo 133.1: “La Administración de la Junta de Andalucía sirve con objetividad al interés general y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, eficiencia, racionalidad organizativa, jerarquía, simplificación de procedimientos, desconcentración, coordinación, cooperación, imparcialidad, transparencia, lealtad institucional, buena fe, protección de la confianza legítima, no discriminación y proximidad a los ciudadanos, con sujeción a la Constitución, al Estatuto y al resto del ordenamiento jurídico”. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía .

²⁵ Artículo 62.3: “La Administración Pública aragonesa ajustará su actividad a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia y servicio efectivo a los ciudadanos.” Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón .

²⁶ Artículo 28 bis 2: “La Administración de la Comunidad Foral de Navarra ostenta la condición de Administración ordinaria en el ejercicio de sus competencias y ajusta su actividad, entre otros, a los principios de eficacia, eficiencia, racionalización, transparencia, buena administración y servicio efectivo a los ciudadanos”. Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra .

²⁷ Artículo 37.2: “En su actuación, respetará los principios de buena fe, confianza legítima, transparencia, calidad en el servicio a los ciudadanos (...)”. Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura .

²⁸ Artículo 16.22: “La garantía del derecho de los ciudadanos a recibir una información plural y veraz, desde el reconocimiento del papel de los medios de comunicación en la formación de una opinión pública libre y en la expresión de la identidad regional. En sus relaciones con los medios de comunicación, los poderes públicos de la Comunidad respetarán los principios de transparencia y objetividad.” Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León .

²⁹ MARTÍN NUÑES, E., “Los derechos de participación política y administrativa...”. *Op. Cit.* p. 113-132

³⁰ En su artículo 15.3: “Los poderes públicos aragoneses promoverán la participación social en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y

Castilla y León³⁴, el de Extremadura³⁵ o el de las Islas Baleares³⁶ incorporan la obligación de los poderes públicos de promover la participación social en la elaboración y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.

Según la formulación de los propios estatutos, estos derechos de participación política se configuran como auténticos derechos subjetivos que definen la posición jurídica de los ciudadanos de la respectiva Comunidad Autónoma en su relación con los poderes públicos, otorgándoles las facultades de participar en las instituciones y en la definición y evaluación de las normas y políticas públicas autonómicas. Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha venido a producir una práctica desactivación normativa de la mayoría de los derechos estatutarios³⁷ que actúan como principios objetivos de la actuación de los poderes públicos autonómicos: estableciendo que estos

colectiva en los ámbitos cívico, político, cultural y económico.” Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón .

³¹ Podemos destacar su artículo 29: “1. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar en condiciones de igualdad en los asuntos públicos de Cataluña, de forma directa o bien a través de representantes.(...). 2. (...)tienen derecho a elegir a sus representantes en los órganos políticos representativos y a presentarse como candidatos, (...). 3. ...tienen derecho a promover y presentar iniciativas legislativas al Parlamento, (...). 4. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a participar, directamente o a través de entidades asociativas, en el proceso de elaboración de las leyes del Parlamento, mediante los procedimientos que establezca el Reglamento del Parlamento. 5. Todas las personas tienen derecho a dirigir peticiones y a plantear quejas, en la forma y con los efectos que establecen las leyes, a las instituciones y la Administración de la Generalitat, así como a los entes locales de Cataluña, en materias de las respectivas competencias. (...). 6. Los ciudadanos de Cataluña tienen derecho a promover la convocatoria de consultas populares por parte de la Generalitat y los Ayuntamientos, en materia de las competencias respectivas, en la forma y las condiciones que las leyes establecen”. También, en su artículo 43 que regula el fomento de la participación: “1. Los poderes públicos deben promover la participación social en la elaboración, prestación y evaluación de las políticas públicas, así como la participación individual y asociativa en los ámbitos cívico, social, cultural, económico y político, con pleno respeto a los principios de pluralismo, libre iniciativa y autonomía”. Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña .

³² Artículo 9.4: “Todos los valencianos tienen derecho a participar de forma individual, o colectiva, en la vida política, económica, cultural y social de la Comunitat Valenciana”. Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de Reforma de Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

³³ En una línea muy parecida a los anteriores artículos mencionados podemos destacar el Artículo 30 que regula el derecho a participar de los asuntos públicos y el 31 que garantiza el derecho a la buena administración. Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía .

³⁴ Artículo 11 de la Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

³⁵ Son de destacar los artículos 6 , 7.1 y 39 de la Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Extremadura

³⁶ El derecho de participación se regula en el artículo 15 Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de las Illes Balears.

³⁷ EXPÓSITO GÓMEZ, E., “Declaraciones estatutarias ¿de derechos?: un análisis a la luz de las SSTC 247/2007 y 31/20”. En *Teoría y realidad constitucional*, nº 27. 2011, p. 496-500.

derechos estatutarios deberán ser desarrollados legislativamente³⁸ para generar derechos subjetivos³⁹.

Como explica CASTEL GAYÁN “este escenario estatutario asume un rol impulsor mediante declaraciones genéricas, cuya eficacia y exigibilidad requieren la aprobación de un régimen jurídico específico. Y en este sentido, en los últimos años, se observa la construcción de un nuevo corpus normativo a nivel autonómico, centrado en la ordenación de los principios de gobierno abierto transitando, como regla general, hacia un modelo regulatorio integrador y global”⁴⁰. De esta manera nos encontraríamos con la cuarta forma, el desarrollo normativo autonómico donde encontramos una inmensa variedad de fórmulas y normas.

Son pocas las Comunidades Autónomas que han optado por la aprobación de una ley que asuma una visión integral del gobierno abierto ordenando en un mismo texto legal sus pilares informadores. En este contexto, la definición jurídica del contenido del gobierno abierto es clave en su regulación, pues marcará el contenido de las normas y la normatividad del concepto. En estos textos se regulan los principios de gobierno abierto de forma integral en un solo texto, es el caso de las Islas Baleares⁴¹; Navarra⁴²; Extremadura⁴³, La Rioja⁴⁴ y Castilla La Mancha⁴⁵.

Existen también normas autonómicas de la transparencia, en sus dos vertientes del desarrollo del derecho al acceso a la información pública y del principio de transparencia activa, que establece la obligación de proporcionar de manera proactiva aquella

³⁸ Algo similar sucede con los denominados derechos “ante la Administración”: estos se encontrarían dentro de la reserva al Estado de la legislación básica en materia del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento administrativo común (recogida en el art. 149.1.18 de la Constitución) y en otras competencias de carácter sectorial sobre el ámbito material en el que la participación se proyecta como, por ejemplo, el ámbito educativo, juvenil, la inmigración, etc.

³⁹ MARTÍN NUÑES, E., “Los derechos de participación política y administrativa ...”. *Op. Cit.* p. 116-117.

⁴⁰ CASTEL GAYÁN, S., “Gobierno Abierto en el Estado Autonómico: Régimen Jurídico y estrategias”. *Op. Cit.* p. 164.

⁴¹ Ley de les Illes Balears 4/2011, de 31 de marzo, de Buena Administración y Buen Gobierno de les Illes Balears (BOIB núm. 123, BOIB núm. 123, de 9 de abril de 2011)

⁴² Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de Transparencia y del Gobierno Abierto (BON núm. 125, de 28 de junio de 2012)

⁴³ Ley de Extremadura 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura (DOE núm. 99, de 24 de mayo de 2013)

⁴⁴ Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja (BOLR núm. 115, de 17 de septiembre de 2014)

⁴⁵ Ley de Castilla-La Mancha 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha (DOCM núm. 252, de 30 de diciembre de 2016)

información de mayor relevancia sin necesidad de que nadie lo solicite. Estas leyes de transparencia serían la de Galicia⁴⁶, Andalucía⁴⁷ y Canarias⁴⁸.

En el campo de la participación destacan la ley de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana⁴⁹ (que sería sustituida en 2015), y la ley Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana⁵⁰, que recogen nuevos instrumentos participativos con el objeto de promover el ejercicio de este derecho, que se asume como auténtico derecho subjetivo, de manera más activa, ordenando procedimentalmente el funcionamiento de los mismos, asumiendo una naturaleza codificadora y un espíritu transversal.

Otras Comunidades Autónomas como Murcia⁵¹, Castilla y León⁵², Aragón⁵³, y la Comunidad Valenciana⁵⁴ (tras la reforma de la ley de 2008) han optado por regular transparencia y participación de manera conjunta.

Parece necesario plantearse si conviene algún tipo de complemento normativo a estas leyes que contienen principios de gobierno abierto. Especialmente se hace necesario en el caso de los entes territoriales y otras organizaciones institucionales sin capacidad legislativa. Así, el reglamento, que, por su propia naturaleza, se adapta mejor y con mayor flexibilidad a los continuos cambios tecnológicos, sería una pieza fundamental en el gobierno abierto pues concretaría los aspectos técnicos (especialmente los tecnológicos) aplicando los principios básicos que marcaría la ley.

⁴⁶ Ley de Galicia 4/2006, de 30 de julio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega (DOG núm. 136, de 14 de julio de 2006). Sustituida por la Ley de Galicia 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno de Galicia (DOG núm. 30, de 15 de febrero de 2016)

⁴⁷ Ley de Andalucía 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (BOJA núm. 124, de 30 de junio de 2014) (artículo 3.2).

⁴⁸ Ley Canaria 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y acceso a la información pública de Canarias (BOC núm. 5, de 9 de enero de 2015) (Disposición Adicional Cuarta).

⁴⁹ Ley 11/2008, de 3 de julio, de Participación Ciudadana de la Comunidad Valenciana y su Reglamento de desarrollo y ejecución aprobado en el 76/2009 de 5 de junio, del Consell .

⁵⁰ Ley 5/2010, de 21 de junio, de Fomento a la Participación Ciudadana de Canarias .

⁵¹ Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM núm. 290, de 18 de diciembre de 2014) (artículo 5.2).

⁵² Ley de Castilla y León núm. 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación ciudadana de Castilla y León (BOCYL núm. 49, de 12 de marzo de 2015)

⁵³ Ley de Aragón 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón (BOA núm. 68, de 10 de abril de 2015) (artículo 4.2).

⁵⁴ Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparència, Bon Govern i Participació Ciudadana de la Comunitat Valenciana (DOGV núm. 7500, de 8 de abril de 2015) (en su disposición adicional cuarta enumera las obligaciones que afectan a las Cortes y otros organismos).

II. LA IMPLANTACIÓN DEL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA

Realizado el análisis de las bases jurídicas de los principios de transparencia y participación en nuestro ordenamiento, corresponde ahora analizar cómo se ha concretado el marco normativo de estos principios en el ámbito parlamentario y cuáles son las iniciativas más relevantes que, por parte de las cámaras legislativas y la sociedad civil, se han puesto en marcha hasta la fecha.

1. La aplicación de la transparencia en los parlamentos españoles

1.1. *Desarrollo institucional de la transparencia parlamentaria: la aplicación de la Ley 19/2013*

La publicidad de las actividades parlamentarias no depende, sin más, del específico reconocimiento normativo que se le otorgue en cada momento, sino que es una consecuencia del carácter representativo de las cámaras legislativas tal y como reconoce el Tribunal Constitucional, que se ha preocupado de fijar el alcance de esta información parlamentaria vinculándolo a la necesidad del control político. Como explica SARMIENTO MÉNDEZ⁵⁵ el derecho a la información parlamentaria “genera un mayor control social, y por tanto, una mayor legitimidad (...) 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 social” .

Podríamos decir que uno de los aspectos más relevantes acerca de la implantación de elementos de Parlamento Abierto en nuestro país tiene que ver con la aplicación de la Ley de Transparencia y Buen Gobierno aprobada en diciembre de 2013. Aunque hay ejemplos de normativa parlamentaria en materia de transparencia y acceso a la información anteriores a la ley 19/2013 , la incidencia de este texto es muy importante para las cámaras legislativas de nuestro país.

Hasta esa fecha, el marco jurídico de la transparencia parlamentaria estaba formado además de por los principios generales que hemos estudiado en el epígrafe anterior, por las previsiones en los reglamentos de las cámaras y la jurisprudencia constitucional.

Los Parlamentos españoles se encuentran afectados por esta legislación desde el momento en el que, en el ámbito de aplicación de la ley, se incluye expresamente en el artículo 2.1 el Congreso de los Diputados y el Senado y las instituciones autonómicas análogas. Conviene precisar, sin embargo, que esta inclusión en el ámbito subjetivo de

⁵⁵ SARMIENTO MÉNDEZ, X. A., “La información y transparencia en los parlamentos españoles”. En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 28. 2011.

la ley se refiere exclusivamente a las “actividades sujetas a Derecho Administrativo” (artículo 2.1. f). Como explica SARMIENTO MÉNDEZ, en lo que se refiere a los parlamentos el ámbito tradicional de comprensión de estas actividades son principalmente “las decisiones en materia de contratación, personas y administración adoptadas por los órganos rectores de las cámaras”⁵⁶.

Por tanto, el legislador, con el fin de salvaguardar la autonomía parlamentaria, incluye a los parlamentos en las obligaciones de transparencia recogidas en el Título I exclusivamente en este ámbito específico, y establece en su disposición adicional octava que éstos “regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de la Ley”. Queda, por tanto, en manos de la regulación propia de cada cámara la aplicación específica de las obligaciones de transparencia a que se atenderán los parlamentos españoles.

La doctrina ha puesto en valor que el afán regenerador de este texto normativo, a pesar de no implicar una obligación jurídica, debía ser acogido de forma “generosa” por parte de los parlamentos españoles. Muchos autores destacan que esta asunción por parte de las cámaras españolas de las obligaciones de transparencia más allá de los mínimos que impone la Ley 19/2013 sería coherente con los avances realizados antes de la promulgación de la ley y que han sido destacados por el Informe GRECO de 2013 sobre España. En ese mismo informe⁵⁷ se realizan una serie de recomendaciones que servían de impulso para que los órganos rectores de los parlamentos continuaran con sus reformas para impulsar la transparencia en las cámaras.

En concreto la aprobación de un código de conducta para los representantes políticos público y accesible, que incluyera además la publicación en detalle, por parte de cada representante, de una serie de datos sobre patrimonio, participación en empresas, regalos recibidos, etc. Además de la creación de un registro público obligatorio de todos los grupos de presión que mantienen contacto con los representantes, y el incremento del nivel de detalle y las categorías de información que los representantes políticos deberían hacer públicos. Así como la adopción de medidas que permitan garantizar el cumplimiento de todo lo anterior⁵⁸.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report. Spain. Adopted by GRECO at its 62nd Plenary Meeting (Strasbourg, 2-6 December 2013). Disponible en: <https://rm.coe.int/16806ca048>

⁵⁸ El 8 de diciembre de 2017 en su *interim compliance report*, GRECO denuncia el incumplimiento de estos compromisos. Señalando exclusivamente el cumplimiento parcial de la exigencia de mayor detalle en la información disponible sobre los parlamentarios aunque solicitando a los representantes que hagan accesible la siguiente información: valor de mercado de propiedades inmobiliarias o vehículos, nombres de las compañías de las que poseen acciones o participaciones, intereses de los créditos obtenidos por instituciones financieras, información sobre

Para SARMIENTO MÉNDEZ la comprensión actual de los reglamentos parlamentarios debe adaptarse al “nuevo esquema de relación de la institución con los representados”⁵⁹ que está determinado por tres facetas: libertad de información (*freedom of information*), participación (*open government*) y rendición de cuentas (*accountability*).

Si, por lo tanto, los parlamentos están sujetos a las obligaciones contenidas en el Título I de la ley veamos brevemente en qué consisten estas imposiciones de transparencia. Las obligaciones que se contienen en el Título I se refieren, por un lado, a la publicidad activa (Capítulo II). Se entiende por publicidad activa, a los efectos de la ley, la publicación “de forma periódica y actualizada de la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de su actividad pública” (artículo 5.1). De otro lado, afecta a los parlamentos españoles todo lo que la ley establece acerca del derecho de acceso a la información pública (Capítulo III).

Como señala GUICHOT, la Ley de Transparencia “no vincula al Congreso y al Senado en su función legislativa o de control al Gobierno, ámbitos en los que será aplicable, en su caso, el régimen de transparencia que impongan sus propias normas reguladoras”⁶⁰, es decir, sus reglamentos. Este principio es, a la vez, salvaguarda de la imprescindible autonomía parlamentaria frente a las posibles intromisiones regulatorias del ejecutivo y garantía de la separación de poderes, pero, a la vez, puede suponer un vacío en cuanto al ejercicio del derecho de acceso a informaciones parlamentarias. Es necesario, pues, en nuestra opinión, que futuras reformas de los reglamentos contemplen la inclusión de un título específico sobre transparencia parlamentaria que regule, por ejemplo, entre otras materias, el acceso con las garantías que se estimen precisa a la documentación de las comisiones de investigación o a los documentos parlamentarios que no son objeto de publicación oficial como los informes de gobierno remitidos al amparo del artículo 7 del Reglamento del Congreso o, igualmente, los documentos entregados por los comparecientes en comisiones o ponencias de estudio. Dentro de un principio general de publicidad parlamentaria, como se ha insistido en numerosas ocasiones, quedan todavía espacios de opacidad e incluso de secreto que es necesario regular de una forma acorde con las propias exigencias de la Ley de Transparencia para los ámbitos relativos a la actuación administrativa de las cámaras.

los regalos recibidos y los viajes patrocinados, cantidad de ingreso (incluso en forma de indemnizaciones) procedentes de actividades complementarias, incluyendo este tipo de información relevante tanto del cónyuge como de sus descendientes. Disponible en: <https://rm.coe.int/fourth-evaluation-round-corruption-prevention-in-respect-of-members-of/1680779c4d>

⁵⁹ *Ibidem*.

⁶⁰ GUICHOT, E. *Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno: estudio de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre*. Madrid: Tecnos, 2014. Pág. 69

Queda mucho camino por recorrer, pero, aun así, debemos reconocer que el parlamento español es probablemente el órgano más transparente dentro de la estructura del Estado. El Congreso de los Diputados, a través de su página web, ha ido muchas veces por delante en lo que a transparencia se refiere, con medidas como la publicidad del régimen económico de los parlamentarios o el registro de bienes y actividades. Resultaría paradójico que la aplicación de esta ley dejara al Parlamento atrás en la carrera de la transparencia.

El establecimiento de estas obligaciones, por su trascendencia, debería quedar reflejado en los Reglamentos parlamentarios. Instrumentos que, como señala ASTARLOA resultan “fundamentales para el funcionamiento del Estado y para la puesta en ejecución de las previsiones constitucionales. Y en la medida que someten a derecho una parte muy sensible de las actuaciones de los poderes públicos y todo el proceso político en su conjunto, son un pilar fundamental para que el Estado sea efectivamente un Estado de Derecho”⁶¹. La importancia de estas normas en nuestro país ha provocado una dificultad a la hora de reformarlos, especialmente en el Congreso de los Diputados, que ha tenido que buscar alternativas normativas para establecer sus regulaciones respectivas.

A continuación, analizaremos las respectivas modificaciones, así como algunas de los cambios introducidos en los parlamentos autonómicos más relevantes.

1.1.1. Las Cortes Generales

En el caso del Congreso de los Diputados, el 20 de enero de 2015 la Mesa, oída la Junta de Portavoces aprobó las *Normas para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo*⁶². En estas normas se regula el derecho de acceso a la información parlamentaria y las condiciones del Portal de Transparencia como forma de concretar la publicidad activa. Asimismo, se establece que el órgano encargado de definir y supervisar los contenidos de la información será la Mesa de la Cámara y la Secretaría General se ocupará de adoptar las medidas necesarias para la puesta en marcha y mantenimiento del Portal.

Junto a estas disposiciones, el texto establece la información mínima que debe ofrecerse, así como los principios técnicos de accesibilidad, interoperabilidad y

⁶¹ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., “La reforma del Reglamento del Congreso y el procedimiento legislativo”. En *El Cronista del Estado Social y democrático de Derecho*. nº 58-50. 2016. Pág. 24.

⁶² Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, nº 595, 23 de enero de 2015.

reutilización. Por último, también se recogen algunas cuestiones que desarrollan el derecho de acceso a la información pública como el órgano competente para resolver las solicitudes, la forma de cumplimentar las mismas, el régimen de impugnaciones, o los órganos que adoptarán los criterios, recomendaciones, directrices o guías de buenas prácticas en materia de transparencia y acceso a la información del Congreso.

En lo que respecta al Senado, la reforma de su reglamento realizada en junio de 2014⁶³ atribuyó a la Mesa de la Cámara la facultad de “aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública del Senado”⁶⁴. La información pública del Senado, por decisión de la Mesa, se agrupó en un “Portal de transparencia” que aspiraba a presentar estos datos de forma clara, estructurada y accesible, dividiendo los contenidos en cuatro grandes apartados: (1) sobre la transparencia; (2) información institucional y organizativa; (3) información económica y contractual; e (4) información (en sentido genérico).

Esta reforma dio pie a la aprobación posterior de la *Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado*⁶⁵. Podemos destacar algunas características importantes de esta norma. En primer lugar, desde el punto de vista subjetivo conviene destacar tres aspectos: 1) el derecho de acceso se reconoce con máxima amplitud, pues lo puede ejercer cualquier persona con unos mínimos requisitos de identificación, que en todo caso no exigen procedimientos basados en certificados electrónicos; 2) no es necesario explicar los motivos de la solicitud y se sugiere la utilización del contacto por vía electrónica, sin hacerse obligatoria; 3) en consonancia con la naturaleza territorial del Senado, la solicitud se puede formular en castellano o en cualquiera de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas.

En segundo lugar, desde la perspectiva del objeto, el derecho de acceso se hace extensivo a toda la información pública del Senado, tanto la de naturaleza parlamentaria como la de su actividad sometida a Derecho Administrativo. De igual forma que en la Ley 19/2013 existen unos límites que impiden facilitar la información entre los que cabe destacar la intimidad de las personas, la protección de datos personales o la averiguación de delitos. En la información parlamentaria el límite se encuentra, además, en el Reglamento o en los acuerdos adoptados por los órganos parlamentarios.

En tercer lugar, en lo que se refiere a la tramitación del procedimiento para el acceso a la información la norma establece los siguientes aspectos: 1) un plazo máximo de contestación por parte del Senado: un mes; 2) se establece que sea la Mesa el órgano

⁶³ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado n.º 362, 9 de junio de 2014.

⁶⁴ Artículo 36.1, letra G. *Ibidem*.

⁶⁵ Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado n.º 451, 9 de diciembre de 2014, pp. 369 y ss.

facultado para resolver los supuestos en los que se deniega el acceso a la información, y que ésta denegación se haga siempre de forma motivada; y 3) se establece que en caso de denegación de información de actividades sujetas a Derecho Administrativo, la persona que la haya solicitado pueda iniciar un procedimiento jurisdiccional ante el Tribunal Supremo (que es el órgano competente por tratarse de actos materialmente administrativos del Senado). Esto implica la garantía de forma plena de la tutela de este derecho. Conviene advertir, no obstante, que esta garantía jurisdiccional no se extiende a denegaciones de información sobre la actividad parlamentaria.

1.1.2. La regulación de la transparencia en los Parlamentos Autonómicos después de la Ley 19/2013

Si la ley 19/2013 es de aplicación en las Cortes Generales, en lo que se refiere a los Parlamentos autonómicos podemos decir que su impacto se produce primero de forma indirecta (a través de la aprobación de leyes autonómicas en materia de transparencia) y después de forma directa (mediante la modificación de los reglamentos de las Cámaras).

El impacto indirecto, como hemos dicho, consiste en la aprobación de leyes autonómicas en materia de transparencia, que ya hemos analizado, y que suelen remitir de forma genérica a un posterior desarrollo y concreción de la transparencia en la normativa de cada parlamento. Así, podemos destacar leyes como la de Andalucía⁶⁶, Canarias⁶⁷, Murcia⁶⁸, Comunidad Valenciana⁶⁹ o Aragón⁷⁰ que contienen esta remisión genérica a la normativa parlamentaria. En esta línea encontramos también la legislación autonómica que se refiere al gobierno abierto y cómo afecta ésta a la institución parlamentaria. La ley navarra⁷¹ opta por distinguir entre gobierno y administración, a los que se aplica la ley íntegramente, y el resto de entidades relacionadas, entre las que se

⁶⁶ Ley de Andalucía 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia pública de Andalucía. (artículo 3.2).

⁶⁷ Ley de Canarias 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública (Disposición Adicional Cuarta).

⁶⁸ Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (artículo 5.2).

⁶⁹ Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación ciudadana de la Comunidad Valenciana (en su disposición adicional cuarta enumera las obligaciones que afectan a las Cortes y otros organismos).

⁷⁰ Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación ciudadana de Aragón- (artículo 4.2).

⁷¹ la Ley Foral de Navarra 11/2012, de 21 de junio, de transparencia y del gobierno abierto establece en su disposición adicional cuarta que: "Las distintas instituciones de la Comunidad Foral de Navarra adoptarán en su propio ámbito de competencias, en el plazo de un año, medidas de transparencia y participación y colaboración ciudadanas conforme a los principios y previsiones contenidos en la presente Ley Foral".

incluiría el parlamento, que “ajustarán su actividad de servicio público a los principios rectores”⁷². Es diferente el planteamiento de la ley extremeña, mucho más exigente, pues es de aplicación plena para las sociedades y empresas públicas, consorcios, fundaciones del sector público autonómico y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma, entre las que estaría incluida la Asamblea de Extremadura⁷³.

También de forma indirecta, pero de manera más concreta y exhaustiva, la ley de Cataluña establece un amplio listado de tareas a realizar por el Parlamento⁷⁴. En el otro extremo tenemos la Ley de Castilla y León⁷⁵ en la que no encontramos ninguna referencia a su Parlamento. Aparte, está el caso de la ley de La Rioja⁷⁶ que no remite a la normativa parlamentaria incluyendo directamente en su ámbito de aplicación a su Parlamento. Es la excepción al respeto a la autonomía parlamentaria de este tipo de leyes autonómicas.

En segundo lugar, la implantación directa de la ley 19/2013 se produce, como hemos explicado, mediante modificaciones en los Reglamentos de las Cámaras que concretan el contenido específico y la regulación de las obligaciones de transparencia del propio Parlamento. Conviene mencionar a estos efectos que la Disposición Adicional Novena de la Ley 19/2013 concede a los órganos de las Comunidades Autónomas y entidades locales un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley.

⁷² Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto .

⁷³ Artículo 2: “Ámbito de aplicación. Están incluidos en el ámbito de aplicación de esta ley: a) La Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura, sus organismos públicos, sociedades y empresas públicas, consorcios, fundaciones del sector público autonómico y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de la misma. b) Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Extremadura que, careciendo de personalidad jurídica, estén formalmente integrados en la Administración autonómica. c) Las entidades que integran la Administración local en Extremadura y sus entes y organismos vinculados o dependientes. d) La Universidad de Extremadura. e) La Asamblea de Extremadura, en el ejercicio de aquellas actividades sometidas a derecho administrativo. f) Las asociaciones constituidas por las administraciones, organismos y entidades previstos en este artículo. g) Las personas físicas y jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas estarán obligadas a suministrar a la Administración a la que se encuentren vinculadas toda la información necesaria para el cumplimiento por aquella de las obligaciones previstas en esta ley”. Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura .

⁷⁴ Con acierto explica GARCÍA-ESCUADERO la peculiaridad de esta norma, pues en su apartado 3 impone que esas adaptaciones normativas deben llevarse a cabo antes de la entrada en vigor de la ley. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P., “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana”. En *Teoría y realidad constitucional*, nº 36. 2015. p. 203.

⁷⁵ Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León .

⁷⁶ Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja .

Recogemos a continuación los cambios más relevantes en los parlamentos autonómicos que, para su regulación, optan por modificar los reglamentos, aprobar normas específicas de las Cámaras o publicar documentos específicos.

Dentro de los que lo han regulado a través de sus respectivos reglamentos destacan el Parlamento andaluz que, tras la reforma del reglamento del Parlamento de Andalucía (art 66 bis ⁷⁷), establece la creación del portal de transparencia y la publicación de determinados contenidos como las asistencias de los diputados a las sesiones (artículo 13.3), el Registro de Actividades, bienes e intereses (artículo 16.3) , las autoliquidaciones tributarias anuales de los impuestos sobre la renta y el patrimonio de los parlamentarios (artículo 16.4) o la contabilidad de las subvenciones parlamentarias recibidas por los grupos parlamentarios y las cantidades que estos abonen a cada diputado (artículos 25.3 y 4). En Extremadura (art. 18) se añade la publicación en la página web de la declaración de la renta y, en su caso, patrimonio, fue presentada para adquirir la condición de diputado. En la Comunidad Valenciana se añade también la agenda de los diputados (artículo 110 ter del Reglamento de las Cortes Valencianas), algo similar a lo que se hace en Canarias (aunque por acuerdo de la Mesa de las Cámaras)

Cabe destacar también en el caso de Canarias, que la normativa parlamentaria tiene otros dos aspectos destacables: en primer lugar, por introducir el cumplimiento de las obligaciones derivadas del principio de transparencia como un deber de los diputados (artículo 16.3). En segundo lugar, por incorporar la figura del comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública que se encargará de presentar un informe anual al Parlamento sobre el cumplimiento de la Ley 12/2014 (a la que antes nos hemos referido) que será debatido en Pleno o Comisión, según el acuerdo a que se llegue en la Mesa.

Las Cámaras que hasta la fecha no han llevado a cabo la reforma de sus reglamentos han optado por la aprobación de acuerdos integradores de éstos, en la línea de los mandatos establecidos por la ley de transparencia. 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 parlamentaria, o la de las Cortes de Castilla-La Mancha, que lo han hecho a través de un

⁷⁷ Artículo 66 bis: “1. En el Portal de Transparencia del Parlamento de Andalucía estará disponible toda la información que venga impuesta por la legislación básica del estado y de la comunidad Autónoma de Andalucía en materia de transparencia pública, así como la establecida en el presente Reglamento. 2. Corresponde a la Mesa aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la cámara y el derecho de acceso a la información pública del Parlamento de Andalucía”. Resolución aprobada por el Pleno en sesión celebrada los días 26 y 27 de noviembre de 2014.

Acuerdo de la Mesa de 10 de febrero de 2014 que refuerza la transparencia de la actividad parlamentaria, mediante la ampliación de los contenidos de la página web de las Cortes, en cuanto a información institucional, de relevancia jurídica económica, presupuestaria y estadística.

Dentro del tercer modelo tendríamos el caso del Parlamento de Cantabria que no ha sufrido ninguna modificación en su Reglamento⁷⁸ y que basa el impulso de la transparencia en un documento publicado en su web. Este documento se titula "*Prácticas y actuaciones seguidas en el Parlamento de Cantabria sobre transparencia parlamentaria que todos los parlamentarios conocen y cumplen*"⁷⁹ y en el mismo se establecen los principios básicos del funcionamiento de la transparencia en la Cámara: reconocimiento del Derecho de acceso a la información, órgano responsable de tramitar las solicitudes, órgano responsable de resolver las mismas, régimen de impugnaciones, etc.

Como puede verse la inexistencia de un contenido mínimo de transparencia parlamentaria ha llevado a un tratamiento desigual de la misma, que queda en manos de la voluntad política de las Cámaras, por lo que sería deseable *lege ferenda* que los reglamentos contemplasen unas indicaciones claras en esta materia como tradicionalmente lo venían haciendo, por ejemplo, al tratar el contenido del boletín oficial del parlamento.

1.1.3. Los portales de transparencia de los Parlamentos españoles

Una de las primeras consecuencias de la aplicación concreta de la transparencia en los Parlamentos españoles son los portales de transparencia. Sin duda, uno de los resultados de los cambios normativos en los Reglamentos parlamentarios es que, para cumplir con las exigencias de la transparencia, los parlamentos empezaron a incluir en sus webs una serie de contenidos relacionados con su actividad y de interés para el conjunto de la sociedad. De esta manera, se fueron creando portales de transparencia en las páginas webs de los parlamentos.

En la mayor parte de los Parlamentos españoles se justifica la puesta en marcha de un portal de transparencia como una consecuencia de la aplicación de la ley 19/2013 y

⁷⁸ El texto fue aprobado por el Pleno del Parlamento de Cantabria en sesión celebrada el 26 de marzo de 2007 (BOPCA n.º 580, de 2 de mayo de 2007; corrección de errores BOPCA n.º 586, de 14 de junio de 2007) (BOC n.º 90, de 10 de mayo de 2007; corrección de errores BOC n.º 123, de 26 de junio de 2007) (BOE n.º 119, de 18 de mayo de 2007; corrección de errores BOE n.º 165, de 11 de junio de 2007) y su última modificación fue en junio de 2012 (BOPCA n.º 142, de 13 de junio de 2012) (BOC n.º 120, de 21 de junio de 2012) (BOE n.º 157, de 2 de julio de 2012).

⁷⁹ Disponible en: <https://parlamento-cantabria.es/sites/default/files/Transparencia%20parlamentaria.pdf> (6 de febrero de 2018).

la correspondiente adaptación de sus reglamentos. Así por ejemplo, el Parlamento Vasco menciona la aplicación de la Ley y establece como objetivo del portal poner “a disposición de la ciudadanía las herramientas necesarias para ejercer el derecho de acceso a la información pública”⁸⁰, o en el caso del de Andalucía cumplir “específicamente con las directrices que marcan las citadas leyes en vigor”⁸¹.

En otros -como el Parlamento de Aragón o las Cortes Valencianas- estos contenidos (estas exigencias de la transparencia) se presentan como resultado de acuerdos anteriores a la Ley 19/2013 y basándose en las directrices de los contenidos fijados por instituciones internacionales⁸². En el caso del Parlamento de Aragón-como veremos

⁸⁰ “El Parlamento Vasco, en aras de convertirse en una Institución transparente y participativa, considerando además la necesidad de cumplir con la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, ha establecido los medios necesarios para canalizar la publicación activa y divulgación de la información de interés para la ciudadanía sobre su organización, planificación, información de relevancia jurídica y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. La Ley de Transparencia permite a los ciudadanos que se pueda ejercer el Derecho de Acceso a la Información Pública en aquellos ámbitos que no estén cubiertos por la parte de publicidad activa. Con este objetivo este Portal pone a disposición de la ciudadanía las herramientas necesarias para ejercer el derecho de acceso a la información pública mediante el envío del correspondiente formulario de solicitud, así como a consultar el contenido de sus solicitudes”. Disponible en:

<http://www.legebiltzarra.eus/portal/es/web/eusko-legebiltzarra/transparencia/presentacion> (6 de febrero de 2018).

⁸¹ “Conocedores de que la acción parlamentaria, arquitectura básica de la democracia, resulta decisiva para el desarrollo económico, el progreso social y la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, desde este portal realizamos una propuesta renovada del marco institucional hacia un parlamento abierto y más cercano, basado en el diálogo, la transparencia, la rendición de cuentas y la participación con el objetivo de obtener el compromiso ciudadano, en la manifestación conjunta de los retos y dificultades y en la propia construcción de las soluciones. En definitiva, un marco destinado a fortalecer la acción de la ciudadanía, canalizar la participación hacia el compromiso cívico y reforzar el liderazgo de lo público y la calidad democrática. (...) queremos que este portal funcione, al igual que lo hace ya nuestra página web y nuestra presencia en redes sociales, como cauce de conexión directa y permanente con la sociedad (...) El Portal de la Transparencia del Parlamento de Andalucía cumple específicamente con las directrices que marcan las citadas leyes en vigor y muestra su vocación de máxima transparencia aportando toda la información disponible en los distintos servicios, grupos, diputados y actividades. Surge como resultado de la adaptación a la reforma del Reglamento acordada por todos los grupos parlamentarios en pro de la transparencia, la rendición de cuentas y la participación. Este portal se incorpora a la web del parlamento tras el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de 25 de junio de 2014 sobre Derecho de Acceso a la Información en el Parlamento de Andalucía, a fin de reglar, con la mayor amplitud posible, y hacer posible, de forma clara y directa, el acceso a la información de este Parlamento en lo que se refiere a temas relativos a las políticas, acciones y decisiones que sean competencia de esta Cámara Legislativa. Al mismo tiempo, con todo ello se da cumplimiento a la Declaración Institucional de Adhesión del Parlamento de Andalucía a la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, adoptada en la sesión plenaria celebrada los días 12 y 13 de diciembre de 2012”. <http://www.parlamentodeandalucia.es/opencms/export/transparencia/iniciotransparencia.htm> (6 de febrero de 2018)

⁸² En el caso del parlamento aragonés se toman como referencia las directrices de la Unión Interparlamentaria: “Por acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 20 de febrero de 2013, la sede electrónica de la Institución abre una sección dedicada a la transparencia bajo las directrices de contenidos fijados por la Unión interparlamentaria (...) La importancia que tiene la transparencia y el acceso a la información como piezas clave para introducir una nueva forma de relacionarse de los parlamentos con los ciudadanos ha sido reconocida desde distintas instancias y es motivo

después al analizar las herramientas de participación- la reciente reforma del Reglamento (28 de junio de 2017) incorporó en su Título II disposiciones sobre la transparencia activa⁸³. Se trata de un avance importante en materia de transparencia parlamentaria pues, como explica GONZALO ROZAS “es una buena práctica para la implantación de una política de transparencia que las principales normas de aplicación estén incorporados en la regulación reglamentaria en lugar de en normas de desarrollo de segundo nivel”⁸⁴.

Sea el caso que sea, el hecho es que a día de hoy en las webs de los 19 parlamentos españoles existe un apartado dedicado en exclusiva a la transparencia. Sin embargo, por lo estudiado anteriormente acerca del contenido y forma de la transparencia en las instituciones políticas sabemos que tener a disposición del público una serie de contenidos no garantiza una mayor transparencia para la institución. En ese sentido CABO destaca el peligro de confundir la transparencia en las instituciones con el mero hecho de tener un portal o un apartado de la web denominado de esta manera, y denuncia la fiebre “portalista”⁸⁵ que ha llevado a poner en marcha estas herramientas

permanente de discusión en los foros parlamentarios internacionales. Las Cortes de Aragón hacen suya la necesidad de dotar de transparencia a la Institución parlamentaria con el objetivo de difundir y permitir el acceso a la información acerca de la gestión parlamentaria y de las actividades de los diputados, fortalecer el ejercicio de las funciones parlamentarias, poner a disposición de los ciudadanos la información y conocimientos necesarios para participar de manera informada, demandar la rendición de cuentas y finalmente, reducir la distancia entre los representantes y los ciudadanos”. Disponible en: <http://www.cortesaragon.es/Transparencia.936.0.html>. (7 de febrero de 2018). En una línea parecida, en la web de las Cortes Valencianas se hace referencia genérica a las obligaciones legales de transparencia y se menciona como referencia a la hora de tomar orientaciones la ONG Transparencia Internacional: “El Portal de Transparencia da cumplimiento a los principios y la obligación legal que tiene toda administración pública de rendir cuentas, y favorecer el acceso a la información pública. También trata de atender los consejos e indicadores de entidades independientes especializadas, tales como Transparency International. El Portal sólo es una vía de acceso más directa a toda la información de interés referida al funcionamiento del parlamento valenciano, que se encuentra dispersa en otros apartados del sitio web”. http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674217069/HomeTransparencia.html?lang=es_ES (7 de febrero de 2018).

⁸³ En el caso de las Cortes de Aragón se fija la obligación de publicar información en el Portal de Transparencia sobre: a) La organización y funciones de las Cortes de Aragón; b) El cumplimiento de las obligaciones propias del estatuto de los Diputados, así como cualquier percepción de los Diputados; c) El presupuesto de las Cortes y la gestión económica, contable, presupuestaria y patrimonial, con inclusión de los contratos, licitaciones y convenios suscritos por las Cortes de Aragón, y, en general, toda la documentación administrativa asociada a estas materias; d) Las decisiones de los órganos parlamentarios y las tramitaciones parlamentarias; e) La organización de la Administración parlamentaria, en concreto la plantilla o la relación de puestos de trabajo y el régimen retributivo del personal al servicio de las Cortes, incluidos los puestos de libre designación; f) Los currículos aportados por las personas propuestas para ocupar cargos públicos cuyo nombramiento corresponde a las Cortes; y g) Cualquier otra documentación que pueda requerirse para la correcta participación ciudadana.

⁸⁴ GONZALO ROZAS, M.A., *Parlamento abierto en las Cortes de Aragón*, en <http://miguelgonzalo.net/parlamento-abierto-las-cortes-aragon/> (7 de febrero de 2018).

⁸⁵ “la fiebre portalista guarda muchas semejanzas con la de los aeropuertos: del mismo modo que alcaldes y presidentes de toda España se apresuraron en levantar grandes obras de

con fines publicitarios más que con la real disposición (y la efectiva realización) de una apertura de información relevante al público. Por eso es importante, como explica CABO, “disponer de buenos criterios para medir la calidad de las iniciativas Open Data y para distinguir las operaciones estéticas de los gestos reales hacia una apertura de datos públicos”⁸⁶.

Hasta la fecha, el único estudio que ha analizado el nivel de transparencia de los parlamentos españoles es el Índice de Transparencia Parlamentaria (IPAR)⁸⁷ que puso en marcha Transparencia Internacional España⁸⁸. A través de esta herramienta se mide - a través de ochenta indicadores- el nivel de transparencia⁸⁹ de los 19 parlamentos existentes en España. Conviene precisar que en este Índice sólo se valora si la información requerida está o no disponible (de manera total o parcial), pero no se evalúa la calidad de la información ni tampoco la calidad de la gestión de las instituciones⁹⁰. A pesar de las entendibles carencias que ofrece esta herramienta, se trata de una primera valoración de la calidad de la transparencia de los parlamentos españoles que permite establecer criterios objetivos que pueden servir como referencia para estudios posteriores.

Las seis áreas de transparencia que se evalúan en el IPAR son las siguientes: a) Información sobre el Parlamento; b) Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria; c) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad; d) Transparencia económico-financiera; e) Transparencia en las contrataciones de servicios, obras y

infraestructuras aeroportuarias hoy abandonadas, cada institución ha querido hacerse a foto con su propio portal para aparentar transparencia”. CABO, D., “Civio y el open data”. En RAMOS VIELBA, I., GONZALO, M.A. y CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. (Coord.), *Parlamentos Abiertos a la sociedad. Participación y monitorización*. Fundación IDEAS - Friedrich Ebert Stiftung. Madrid, 2013. p. 62.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ “El Portal de Transparencia da cumplimiento a los principios y la obligación legal que tiene toda administración pública de rendir cuentas, y favorecer el acceso a la información pública. También trata de atender los consejos e indicadores de entidades independientes especializadas, tales como Transparency International. El Portal sólo es una vía de acceso más directa a toda la información de interés referida al funcionamiento del parlamento valenciano, que se encuentra dispersa en otros apartados del sitio web”. http://www.cortsvalecnas.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674217069/HomeTransparencia.html?lang=es_ES (7 de febrero de 2018).

⁸⁸ Transparencia Internacional es una organización no gubernamental dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global. Su sede en España persigue el impulso de la transparencia en los distintos tipos de instituciones públicas españolas, evaluando el nivel de apertura informativa y de transparencia de estas instituciones ante la sociedad y los ciudadanos. LIZCANO ÁLVAREZ, J., “Transparencia Internacional España ¿qué es? ¿qué hace?”. En *Tiempo de Paz* n.º 114, 2014, p. 25 y ss.

⁸⁹ http://webantigua.transparencia.org.es/ipar/objetivos_ipar_2013.pdf (7 de febrero de 2018).

⁹⁰ Como los propios autores del IPAR explican desde Transparencia Internacional se trabajan otras herramientas similares (índices para medir la transparencia de otras instituciones públicas) del mismo modo: no entran a valorar el contenido ofrecido, sino tan sólo si es o no publicado.

suministros; y f) Derecho de acceso a la información⁹¹. Con la aplicación de este Índice cada Parlamento obtiene una puntuación individual, surgiendo así un Ranking o clasificación del nivel de transparencia de los 19 Parlamentos. Como se puede comprobar, los indicadores que se utilizan para la evaluación tratan de abarcar así los aspectos informativos más importantes que Transparencia Internacional estima debe ofrecer a la ciudadanía una institución parlamentaria, y que van más allá de los mínimos legales exigidos⁹².

La valoración de la transparencia en los Parlamentos españoles que realiza el IPAR es, en líneas generales, positiva: se destaca en el informe la buena salud de la transparencia de nuestros parlamentos al comprobar cómo los índices de cumplimiento iniciales han sido superiores a los realizados en otras instituciones políticas⁹³.

En los resultados ofrecidos en 2014⁹⁴ y 2016⁹⁵ se observa que, por ahora, el IPAR ha logrado servir de referencia para impulsar un aumento de la información que los parlamentos hacen pública: la puntuación media global sobre el nivel de transparencia

⁹¹ En el IPAR de 2014 esta área no existía como tal. Había un ámbito de evaluación denominado “Indicadores de la nueva ley de transparencia”. En el IPAR de 2016 se ha incluido esta nueva área de transparencia y se han integrado los requisitos de la Ley 19/2013 en los indicadores del resto de áreas.

⁹² “los indicadores incluidos en este Índice (que inició TI-España en 2014) no son específicos ni exigibles legalmente a los Parlamentos, cabe señalar que efectivamente los indicadores incluidos en este Índice van más allá de las exigencias legales específicas que han de cumplir los parlamentos (cuyo control legal puede hacerse desde otras instituciones públicas)”. <http://transparencia.org.es/indice-de-los-parlamentos-ipar-2016/> (7 de febrero de 2018).

⁹³ En concreto los resultados de esta primera edición del IPAR son más altos que los primeros diagnósticos de los Ayuntamientos (52´1 sobre 100) o Diputaciones (48´6). Solamente en el Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU), se alcanzó inicialmente una puntuación media superior: 71´5.

⁹⁴ En 2014, el Parlamento con la mayor puntuación fue el de Cantabria, seguido por el de Navarra, y por el Senado de España. Estos tres Parlamentos obtuvieron una puntuación superior a 80 sobre 100. A nivel de valoración global, hubo dieciséis Parlamentos que superaron los 50 puntos sobre 100, quedando sólo tres instituciones parlamentarias por debajo del umbral del Aprobado. Además, seis Parlamentos consiguieron una calificación de Notable, y uno, el de Cantabria, de Sobresaliente. Por otra parte, el nivel de dispersión entre las puntuaciones finales fue alto, ya que entre el primero y el último Parlamento del ranking se produjo una diferencia de 56 puntos porcentuales. En lo relativo a las seis Áreas de transparencia evaluadas, sólo una de ellas, la Transparencia económica-financiera, presentó una media de Suspenso (49´2), mientras que en tres Áreas la nota media fue de Aprobado: Transparencia en las contrataciones de servicios (51´2), Indicadores de la nueva Ley de Transparencia (58´6) y Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (63´2), alcanzando una nota media de Notable en las dos áreas restantes: Información sobre el Parlamento (73´2) e Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria (81´4).

⁹⁵ En 2016 el Parlamento con la mayor puntuación fue Madrid, seguido del de Canarias y el de Castilla La Mancha. Cantabria y País Vasco también reciben puntuaciones por encima de 90. Hay doce parlamentos que superan los 80 puntos, dos que están por encima de 70 y en los restantes cinco están entre 60 y 70. Con respecto a las seis Áreas de Transparencia evaluadas, la puntuación es la siguiente: Información sobre la actividad parlamentaria (88,2), Relaciones con los ciudadanos y la sociedad (85,2), Transparencia económico-financiera (75,1), Transparencia en las contrataciones (74,7), Información sobre el Parlamento (90,6) y Derecho de acceso a la información (68,7).

que en 2014 fue de 64,1, sube a 82, 2, y 16 de los 19 parlamentos mejoran su puntuación con respecto a 2014 (y, en el caso de Madrid, Canarias, Murcia o Baleares se trata de un cambio muy significativo⁹⁶). Además, si en 2014 hubo tres Parlamentos que “suspendían” en transparencia, en 2016 todos pasan el corte mínimo según los criterios del IPAR.

Los datos del IPAR confirman el avance e impulso de la transparencia en el ámbito parlamentario en los últimos años y, especialmente, a partir de la entrada en vigor de la Ley 19/2013. Aunque su aplicación ha sido desigual en cada Comunidad Autónoma, en líneas generales las instituciones parlamentarias autonómicas han secundado masivamente las obligaciones del Título I de la norma yendo en muchos casos más allá de lo exigido.

1.2. *Iniciativas de transparencia parlamentaria de la sociedad civil en España*

Es obligado destacar algunas herramientas de transparencia parlamentaria promovidas por la sociedad civil y, en especial, por las OMP. De igual manera que en otros países, el trabajo de las OMP ha aprovechado los recursos de las TIC para promover una efectiva transparencia sobre las cámaras legislativas españolas. Antes de destacar estas herramientas resulta obligado mencionar el trabajo de varias organizaciones que han impulsado la transparencia y la rendición de cuentas de las instituciones públicas españolas. Si bien la mayor parte de sus actividades están en el ámbito parlamentario, sí tienen un impacto indirecto en los parlamentos españoles por su demanda de los principios del gobierno abierto en las instituciones políticas. Entre las más organizaciones más relevantes podemos destacar la Fundación CIVIO⁹⁷ y sus muchos proyectos⁹⁸, *Acces-Info.org*⁹⁹ o *Dyntra*¹⁰⁰.

⁹⁶ Baleares pasa de un 45,0 a un 66,9 (si bien mantiene su puesto en el ranking: 17); Murcia pasa de una puntuación de 42 en 2014 a 87,5 en 2016 pasando de ser el parlamento menos transparente en 2014 a ocupar la posición séptima en el ranking; Madrid y Canarias son los casos más representativos: en 2014 partían de puntuaciones bajas (51,3 y 42,3 respectivamente) y han realizado un esfuerzo notable que les lleva a ser considerados como los parlamentos más transparentes de España (primer y segundo puesto del ranking).

⁹⁷ La Fundación Civio desarrolla diversas herramientas que pretenden “sacar a la luz el valor cívico de los datos y promueven la transparencia”. A través de sus diversos proyectos se investiga distintos ámbitos de la gestión pública para obtener información relevante que facilite la exigencia de una rendición de cuentas por parte de los ciudadanos. <http://www.civio.es/> (7 de febrero de 2018).

⁹⁸ Un ejemplo de estos proyectos son los siguientes: 1) “¿Dónde van mis impuestos?: una herramienta que permite acceder a datos sobre cuánto se recauda, cómo se reparte y en qué se emplea. 2) “El BOE nuestro de cada día”: permite acceder a lo más destacado de lo que se publica en el BOE; 3) “El indultómetro”: una base de datos con los indultos aplicados cada año; 4) “Quien manda”: un mapa del poder analizando los puestos a los que acceden políticos que han dejado de ostentar un cargo público, agendas y reuniones con determinados colectivos, etc.

En cuanto a las iniciativas de transparencia estrictamente parlamentarias que proceden de la sociedad civil podemos mencionar las siguientes:

- **Quehacenlosdiputados.net**¹⁰¹: se trata de una iniciativa española que contiene información y datos para seguir el trabajo de los 350 diputados del Congreso. Además de información sobre la trayectoria profesional y política de los parlamentarios, y otros datos personales públicos (como la declaración de bienes y rentas y sus actividades), se puede acceder a las iniciativas presentadas por cada parlamentario, las comparecencias en Pleno y comisión, y las votaciones en el Pleno. Cuenta también con un canal de información en el que se incluye la agenda parlamentaria (con enlaces a los documentos de trabajo), información de las sesiones parlamentarias que han elaborado los medios de comunicación, y materiales didácticos sobre el funcionamiento del Congreso y el trabajo de los diputados.

- **TIPI ciudadano**¹⁰²: es una herramienta de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas enfocada al seguimiento de la actividad parlamentaria española. Permite realizar un control de las actividades del Congreso de los Diputados y las clasifica según su relación con alguna de las 21 áreas temáticas prioritarias para la pobreza, la justicia social y el desarrollo sostenible. La herramienta dispone de un buscador (un escáner) potente y de un sistema de alertas personalizado para el usuario.

- **Polétika.org**¹⁰³: se trata de una plataforma de vigilancia y presión hacia los partidos políticos (realizan seguimiento de las campañas y los programas

⁹⁹ Se trata de una entidad que promueve y protege el derecho al acceso a la información en Europa y el mundo con el fin de facilitar la participación pública en la toma de decisiones. Su trabajo se orienta en tres líneas estratégicas: la promoción del derecho a saber, la adecuada utilización de a información implicando a otras OMP, medios de comunicación y ciudadanos y formando en las formas para acceder a la información, y la promoción de debates y foros públicos en torno a derecho a la información.

¹⁰⁰ Dyntra es plataforma colaborativa que persigue medir la información pública de Gobiernos, Administraciones públicas, partidos políticos, cargos electos y los diferentes actores sociales. Constituye una medición del nivel de Gobierno Abierto en las organizaciones y en la sociedad civil. Ha trabajado diversos índices: ayuntamientos, partidos políticos, órganos de control, diputaciones, cabildos y consejos insulares, etc. <http://www.dyntra.org/que-es-dyntra/> (7 de febrero de 2018).

¹⁰¹ <http://blog.quehacenlosdiputados.net/> (6 de octubre de 2018: para el acceso completo se requiere identificación y registro).

¹⁰² TIPI es un proyecto promovido por CIECODE (Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo). <http://tipiciudadano.es/acerca> (7 de febrero de 2018).

¹⁰³ <http://poletika.org/> (6 de febrero de 2018).

electorales) y de seguimiento del trabajo parlamentario¹⁰⁴. A través de esta web se pretende verificar el cumplimiento de los compromisos de los políticos: se puede acceder a las promesas electorales enunciadas por los candidatos en los medios de comunicación, los programas electorales que los partidos aprobaron para concurrir a la campaña y contrastar con las actuaciones concretas que el ejecutivo y los parlamentarios están realizando¹⁰⁵.

- **ePolitic.org**¹⁰⁶: esta herramienta -nacida en abril de 2014 con el nombre de "Votewave"- tiene como objetivo principal dar a conocer los curriculum vitae de los representantes políticos con la intención de que los ciudadanos cuenten con más información para elegir a candidatos y equipos de gobierno mejor preparados. La información no se refiere únicamente a la formación académica, incluyendo los puestos ocupados en otros ámbitos con el fin de lograr una mayor transparencia sobre las vinculaciones profesionales del político. De esta forma, la web ofrece una base de datos con los curriculum vitae de los políticos. *ePolitic* establece un sello de curriculum vitae completo en función de la voluntad de colaborar del político a la hora de compartir con claridad y transparencia su trayectoria profesional. Una vez elaborado el perfil profesional y académico (se elabora acudiendo a diversas fuentes), se hace llegar a los políticos dándoles la opción de completar o corregir la información que se publica. Cuando el interesado ha realizado esa comprobación se considera que es un curriculum vitae "completo". De esta manera "el sello de CV Completo de ePolitic.org reconoce el esfuerzo de un político a la hora de compartir con claridad su trayectoria profesional con los ciudadanos¹⁰⁷".

- "**¿Qué paso con eso que aprobó el Congreso?**"¹⁰⁸: en esta base de datos se incluyen todas las iniciativas de orientación política aprobadas por el Congreso de los Diputados desde el comienzo de la X Legislatura en temas relacionados con el desarrollo internacional y lucha contra la pobreza.

¹⁰⁴ "Ahora vigilamos el trabajo parlamentario y ejecutivo de esta XII legislatura para asegurarnos desde la sociedad civil que los compromisos adquiridos se cumplen, y promover nuevos y mejores compromisos". <http://poletika.org/quienes-somos#hacemos> (6 de febrero de 2018).

¹⁰⁵ "Comenzamos analizando los primeros 100 días de gobierno, valorando las medidas adoptadas por Parlamento y Gobierno, y midiendo avances y retrocesos con respecto a compromisos adquiridos". *Ibidem*.

¹⁰⁶ http://www.epolitic.org/about_us (6 de febrero de 2018).

¹⁰⁷ http://www.epolitic.org/about_us (26 de febrero de 2018).

¹⁰⁸ <http://unmundosalvadorsoler.org/ciecode/avizor/quepasocon/> (6 de febrero de 2018).

- **“Proyecto Avizor”**¹⁰⁹: este proyecto consistió en la realización de un seguimiento y una evaluación de la actividad del Congreso de los Diputados en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible. El proyecto establece una metodología de análisis de los actos parlamentarios para determinar si los actos parlamentarios contribuyen a que España haya contribuido a los retos del desarrollo y la pobreza internacional¹¹⁰.

- **Colibribook**: aplicación para móviles que pretende acercar los diputados a los ciudadanos. Esta herramienta permite el acceso a información pública de contacto de cada diputado (perfiles de redes sociales, páginas webs personales, correo electrónico, etc), pero ordenado y asequible para la búsqueda que puede hacer un ciudadano¹¹¹.

2. Parlamento Abierto y participación en las cámaras españolas

En lo que respecta a la participación en el ámbito parlamentario, en nuestro país podemos distinguir también las vías formalizadas reconocidas en las leyes y las vías informales. Los Parlamentos han ido incorporando mecanismos y formas de participación que permiten diversas formas de contribuciones ciudadanas.

2.1. Desarrollo institucional de la participación en los Parlamentos Españoles

En el siguiente epígrafe estudiaremos las herramientas de participación a través del Parlamento más destacadas. A continuación, nos limitaremos a mencionar los instrumentos jurídicos que abren la posibilidad de incorporación de esas herramientas¹¹².

A nivel nacional, la iniciativa legislativa popular (artículo 67.3 de la Constitución) se reguló por Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, modificada recientemente por la Ley Orgánica 4/2006, de 26 de mayo y en el artículo 127 del Reglamento del Congreso, mientras que las peticiones ante las Cortes (artículos 29 y 77 de la Constitución) que forman parte del derecho fundamental de

¹⁰⁹ <https://unmundosalvadorsoler.org/avizor/queesproyectoavizor.aspx> (6 de febrero de 2018).

¹¹⁰ PÉREZ, J. y SEGOVIA, M., “El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X Legislatura en España”. En *ARI 26/2016*. Real Instituto Elcano. Madrid, 2016. p. 2 y ss.

¹¹¹ MARTISI, B., “Apps para impulsar el Gobierno Abierto”. En *Compromiso Empresarial*, octubre 2015. Disponible en: <http://www.compromisoempresarial.com/transparencia/2015/01/10-apps-para-impulsar-el-gobierno-abierto/> (28 de octubre de 2017).

¹¹² CASTELLÀ ANDREU, J.M., “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del parlamento a la sociedad”. En *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5. Zaragoza, 2013. pp. 202-233.

petición, regulado en la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición, se regula en los artículos 49.4 del Reglamento del Congreso y 194 del Reglamento de Senado. También se regula en los respectivos Reglamentos las comparecencias del gobierno, autoridades y funcionarios públicos, así como de “otras personas competentes” a fin de informar de asuntos de su competencia (artículo 44 del Reglamento del Congreso, y en parecidos términos, artículo 67 del Reglamento del Senado).

En las Comunidades Autónomas podemos encontrar, junto a algunas referencias directas al “Parlamento Abierto”, referencias específicas a las figuras de la iniciativa legislativa popular autonómica, las comparecencias parlamentarias, las preguntas y las enmiendas ciudadanas:

a) Las Cortes de Aragón, por ejemplo, en la reforma del reglamento parlamentario anteriormente mencionada han incluido un Título XVIII denominado “Parlamento abierto” que establece un “Derecho de participación ciudadana” (artículo 305) y establece que la página web de la cámara disponga de un espacio específico que incluya una variedad de mecanismos a través de los que se permite agregar contribuciones de los ciudadanos en los procedimientos parlamentarios. Estas posibilidades participativas en el Parlamento aragonés son las siguientes¹¹³:

- 1) la iniciativa legislativa popular, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora;
- 2) Participación en el procedimiento legislativo mediante audiencias ciudadanas¹¹⁴ y propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana¹¹⁵;
- 3) Solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos

¹¹³ Como explica CEBRIÁN ZAZURCA, que ha analizado en profundidad estos instrumentos de participación, “algunas de estas herramientas (...) ya existían y son instituciones clásicas y otras constituyen verdaderas novedades, pero el integrar todas conjuntamente bajo las rúbricas de *Parlamento Abierto* y *participación ciudadana* aporta una idea de coherencia y una visión de conjunto (...) supone la constatación de que en muy pocos años, se ha ido imponiendo entre las diversas fuerzas políticas una visión más participativa de la vida parlamentaria y más proclive, en definitiva, a este concepto de Parlamento Abierto”. CEBRIÁN ZAZURCA, E., “Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. En *Estudios de Deusto* 65, n.º 2. 2017 pp. 15-38.

¹¹⁴ Las audiencias legislativas se pueden producir una vez celebrado el debate de totalidad de una iniciativa legislativa: los Diputados y grupos parlamentarios pueden proponer a la Comisión la audiencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. Los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley; no se permite comparecencias a título individual, salvo casos excepcionales.

¹¹⁵ A través de las propuestas de iniciativa ciudadana cualquier persona física (o representante de persona jurídica residente en Aragón) puede registrar propuestas de enmienda al articulado del proyecto de ley, acompañadas de su motivación. Estas enmiendas podrán presentarse en formato electrónico a través de la página web de la Cámara. En su tramitación posterior, estas enmiendas han de ser asumidas por, al menos, un grupo o agrupación parlamentaria y presentadas como enmiendas al proyecto de ley debiendo dejar constancia de su origen como iniciativa ciudadana.

Humanos; 4) Presentación de propuestas de preguntas de iniciativa ciudadana; 5) Presentación de propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana; 6) Foros de participación para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara¹¹⁶.

El Parlamento de Cataluña en la reforma de su Reglamento¹¹⁷ incorporó también un capítulo titulado “Parlamento abierto” que implicó una serie de cambios y mejoras dirigidas al diálogo con la ciudadanía¹¹⁸. En los artículos 224 a 226 introduce una serie de instrumentos participativos como las audiencias¹¹⁹, los espacios de participación y colaboración en la tramitación de las iniciativas legislativas¹²⁰, y la evaluación del propio proceso de participación¹²¹. En el texto del reglamento se presenta la web del Parlamento (su portal de transparencia) como la plataforma preferente para hacer efectivos estos instrumentos participativos. Esto implica que el Portal de Transparencia debe contar con información actualizada de todas las iniciativas parlamentarias, el estado de tramitación y los procesos de participación abiertos, así como la forma y condiciones para ejercer la participación.

Algo similar sucede en las Cortes Valencianas que en su Reforma del Reglamento de 25 de marzo de 2015¹²², también incorporan un Título denominado “Del parlamento abierto” en el que se asumen diversos compromisos de transparencia, participación y colaboración. Desde la perspectiva de la

¹¹⁶ Artículos 300 a 311 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

¹¹⁷ Reforma del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 8 de julio de 2015.

¹¹⁸ En un primer momento la información que aporta la página web del parlamento se planteaba como una forma de comunicación sobre la rutina parlamentaria del día a día permitiendo al internauta personalizar la información legislativa y seguirla con la periodicidad que se desee, hasta el punto de poder monitorizar la actuación del parlamento. En este contexto y dentro de esta oferta informativa, se ofrecían instrumentos participativos en la web (posibilidad de plantear preguntas, comentarios o críticas a la actividad legislativa). A pesar del avance estas herramientas estaban poco definidas y se presentaban de forma confusa.

¹¹⁹ Artículo 224.2: Las audiencias tienen como finalidad promover la participación directa de las organizaciones y los grupos sociales y de los expertos en la tramitación de las iniciativas legislativas, de acuerdo con lo establecido por el artículo 115.

¹²⁰ Artículo 224.3. Los espacios de participación y colaboración deben permitir seguir la tramitación de las iniciativas legislativas, hacer comentarios sobre su contenido y presentar sugerencias o propuestas de modificación con relación a los proyectos y proposiciones de ley

¹²¹ En el artículo 226 se establece la obligación para el Parlamento de evaluar el impacto “que los procesos participativos tienen sobre la actividad parlamentaria” y para tal fin se establece el deber de elaborar y publicar (en el portal de transparencia) una memoria que refleje, al final de cada tramitación, la influencia que el proceso participativo ha tenido en la ley aprobada.

¹²² Boletín Oficial de las Cortes Valencianas n.º 328, 8 de abril de 2015. http://www.docv.gva.es/datos/2015/04/09/pdf/2015_2961.pdf (7 de febrero de 2018).

participación destaca el compromiso de habilitar los medios necesarios para que los ciudadanos puedan participar a través de un procedimiento telemático (capítulo X titulado “De la participación directa de los ciudadanos a través de las tecnologías de la información y comunicación”); la creación de una Comisión no legislativa Especial de participación ciudadana que establece “los instrumentos que hacen posible la participación ciudadana”: 1) mediante comparecencias ante la comisión que tramita la iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley; 2) mediante la presentación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley (propuestas alternativas al texto de la iniciativa legislativa que se debate). En este punto también es importante destacar el mandato a las Cortes Valencianas para establecer convenios de colaboración con entidades que promuevan la democracia participativa a través de las TIC y que facilitan el trabajo de las OMP¹²³.

b) En lo que se refiere a la iniciativa legislativa popular, en Cataluña pueden ejercerla residentes empadronados en la comunidad autónoma y mayores de 16 años; la eliminación de la toma en consideración al menos a nivel autonómico; y el derecho a solicitar la retirada por parte de los proponentes en caso de distorsión manifiesta del texto original (artículo del 116 Reglamento del Parlamento catalán), algo que también encontramos en Aragón. En la Comunidad Valencia se encuentra regulada también la Iniciativa Legislativa Popular (en adelante ILP) en la Ley 5/1993 de la Comunidad Valenciana, con peculiaridades, como en el caso del supuesto de inadmisión por coincidencia con un proyecto o proposición de ley, en el que si la ILP entra en las Cortes valencianas con anterioridad a la finalización de plazo de presentación de enmiendas a una iniciativa legislativa en trámite, la ILP se admite como enmienda (artículo 7.2 de la Ley 5/1993).

En Andalucía, donde también está regulada la Iniciativa Legislativa Popular autonómica, se establece la intervención de los proponentes en algún momento del procedimiento legislativo, por lo general en el debate de toma en consideración y durante su tramitación en la comisión correspondiente (artículo 125 del Reglamento del Parlamento andaluz), y en Aragón se garantiza el derecho a solicitar la retirada por parte de los proponentes en caso de distorsión manifiesta del texto original.

c) Comparecencias. Las Cortes Valencianas ofrecen la posibilidad de las

¹²³ En su artículo 3 se dice que “Les Corts deberán establecer, en su caso, los correspondientes convenios de colaboración con las entidades que promuevan la democracia participativa por medio de las tecnologías de la información y la comunicación”. *Ibidem*. Artículo 110 bis 3 y artículo 110 ter 7.

comparecencias, según unos plazos establecidos en el Reglamento, pueden comparecer representantes de colectivos sociales y organizaciones acreditadas, profesionales, expertos y representantes de corporaciones de derecho público, y alcaldes de municipios de la Comunidad Valenciana. Los comparecientes pueden trasladar los asuntos que afecten a sus intereses y que sean competencia de la Generalitat. Estas comparecencias se proponen a la comisión y los grupos parlamentarios deben determinar las que estiman oportuno sustanciar en una sesión de la comisión. También en el Reglamento del Parlamento de Cataluña encontramos novedades respecto a las comparecencias parlamentarias (artículo 106), a las que se incorpora un trámite de audiencia a lo largo del procedimiento legislativo en las ponencias o subcomisiones a “las entidades y las asociaciones más representativas de carácter social, económico, sindical, humanitario, cultural y educativo” a las que se pide “informes”, mientras esté abierto el plazo de presentación de enmiendas (art. 179.2), algo novedoso.

En Andalucía también se regulan las comparecencias parlamentarias en el Reglamento de la Cámara, para “agentes sociales y organizaciones que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas” (artículo 112.1), algo similar ocurre en Asturias (artículo 67.1.f) donde además si las comparecencias las proponen dos grupos o una quinta parte de los miembros de la Comisión no hará falta la aprobación por la Mesa o por la Comisión (artículos 67.3 y 4), reconociendo un derecho a las minorías inexistente en otros reglamentos parlamentarios. Andalucía admite excepcionalmente la comparecencia de personas a título individual (artículo 112.2) algo que también sucede en Extremadura, (artículo 165).

d) Tanto Murcia (artículo 178), como Canarias (artículo 172) y Andalucía (artículo 165) admiten las preguntas para su respuesta oral. En el caso de Canarias se convertirán en pregunta escrita si no han podido sustanciarse finalizado el periodo de sesiones y en el caso de Murcia estas deberán ser asumidas por un miembro de la Cámara y podrán tramitarse en pleno o en comisión (haciéndolo como pregunta escrita si es voluntad de los diputados que la asumen).

e) Otra figura novedosa, incorporada por las Cortes Valencianas, es la de la presentación de enmiendas durante el proceso de participación, que deben ser asumidas por algún grupo parlamentario o decaen. Los grupos parlamentarios que las asuman deben hacer constar la autoría de las mismas y no pueden ser modificadas sin el consentimiento de quien las propuso.

2.2. *La participación ciudadana digital en las cámaras legislativas españolas*

Aunque la transparencia por sí misma tiene su sentido y justificación, ya hemos explicado que sus exigencias y obligaciones responden generalmente a una llamada a la acción, a un reclamo que contribuya al acercamiento del ciudadano hacia las instituciones que se hacen más accesibles y entendibles y, por lo tanto, transparentes. En nuestro país sucede lo mismo que en el resto del mundo: es una preocupación creciente de nuestros Parlamentos acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos y que, en algunos casos, puedan agregar sus contribuciones a los procesos parlamentarios.

Por eso, el Parlamento Abierto en España como concepto y evolución de la institución parlamentaria implica un mayor impulso de las herramientas de participación ciudadana. A estos efectos conviene realizar una precisión: es importante no confundir un mayor impulso de la participación con -en este contexto de la Sociedad de la Información- un desarrollo exclusivo de herramientas digitales de participación. El Parlamento Abierto, indudablemente, implica el uso de las TIC, pero la influencia de la tecnología sobre la participación va más allá de la adición de herramientas digitales para participar. Por lo tanto, el avance del Parlamento Abierto implica necesariamente el fomento de la participación, sea cual sea la forma en que se concrete.

La aplicación de elementos de Parlamento Abierto en nuestro país ha alterado el *status quo* de la participación ciudadana en las cámaras legislativas españolas. Ya hemos explicado en el epígrafe anterior cómo la participación ciudadana en el Parlamento puede realizarse por vías formalizadas o por vías informales. Las exigencias de transparencia del Parlamento Abierto terminan suponiendo un fomento de la participación: el Parlamento se abre a que otros actores intervengan en sus actividades y asume una nueva capacidad como institución, consistente en el fomento de la participación.

En las cámaras legislativas de nuestro país hay muchos ejemplos del fomento de la participación en los Parlamentos, así como de la incorporación de vías -formalizadas o no- para la agregación de intereses ciudadanos al trabajo parlamentario. Al estudiar las webs parlamentarias llama la atención que la gran mayoría incorporan una sección específica sobre participación. No existe un índice de medición de la apertura a la participación de los parlamentos parecido al IPAR que hemos explicado. Por este motivo hemos analizado cada una de estas webs desde la perspectiva de la participación digital. Como veremos, decir que se abren a la participación no quiere decir que la faciliten de manera especial, ni que aporten formas innovadoras. Muchas veces la llamada al "Parlamento Abierto" es, sin más, una forma de explicar la realidad de la institución

parlamentaria a un público no especializado, o de dar la opción de realizar una visita virtual a las instalaciones de las cámaras.

Podemos distinguir tres niveles en las posibilidades de realizar participación ciudadana digital en las webs de los parlamentos españoles:

2.2.1. Parlamentos con alto nivel de participación digital

En el primer nivel, el más alto en lo que se refiere a la participación entendida desde la nueva lógica del Parlamento Abierto, están aquellas cámaras que permiten que las contribuciones ciudadanas tengan incidencia e impacto en funciones parlamentarias como la legislativa o el control. Estos parlamentos presentan, salvo alguna excepción, las figuras participativas impulsadas gracias a las TIC más desarrolladas de todo el conjunto de los parlamentos españoles. Además, estas herramientas o procedimientos participativos responden a un compromiso institucional por parte de estas cámaras por sumar contribuciones ciudadanas dentro de una estrategia asumida de Parlamento Abierto: es decir, forman parte de una voluntad institucional de abrir el Parlamento mediante la incorporación de figuras participativas novedosas. En este nivel de participación digital se encuentran los parlamentos del País Vasco, Cataluña, Navarra, Cantabria, Aragón, Castilla y León, Galicia y la Rioja.

En su mayoría, se trata de plataformas *online* de participación ciudadana que suelen basarse según NAVARRO MÉNDEZ y NAVARRO MARCHANTE en una serie de principios fundamentales¹²⁴: 1) acceso sencillo; 2) necesaria identificación del usuario; 3) moderación de la participación; 4) dan libertad a la hora de aportar ideas y opiniones; 5) los parlamentarios pueden participar en los debates; 6) las cámaras seleccionan los asuntos que someten a la posibilidad de participación ciudadana; 7) se establece la obligación de realizar por parte de la Cámara un documento final que resuma las aportaciones realizadas y que sea trasladado a los parlamentarios; y 8) todo el proceso de participación digital es transparente y accesible a través de la web de la cámara.

Las explicamos con detalle:

1) País Vasco¹²⁵: se trata de uno de los primeros en tomar la iniciativa por fomentar la participación y el que, por ahora, cuenta con aplicaciones más desarrolladas. Desde 2011, la cámara legislativa vasca viene desarrollando una

¹²⁴ NAVARRO MÉNDEZ J.I. y NAVARRO MARCHANTE, V.J., “La participación ciudadana en los procedimientos de las Comunidades Autónomas: una vía eficaz para combatir la fatiga del Parlamento”. En *Asamblea Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 35. Madrid, 2016. pp. 149-174.

¹²⁵ Reforma del Reglamento del 30 de junio de 2011 (BOPV de 8 de julio de 2011).

serie de medidas que favorecen el contacto entre ciudadanos y representantes¹²⁶. Entre las herramientas más destacadas conviene detenerse en la descripción de tres de ellas: Zabalik, Partehartu y ADI:

- **Zabalik**¹²⁷: se trata de un sistema de avisos personalizado sobre los temas de interés del Parlamento. En nuestra opinión es un ejemplo muy adecuado para explicar cómo las TIC impulsan la participación, aunque ésta no se haga en formatos digitales. A través de las TIC (servicio de alertas, suscripción, información parlamentaria en datos abiertos) se ofrecen contenidos de forma personalizada: en función del interés concreto que tiene el ciudadano. Y partiendo de esos datos se le informa de las formas de contribuir en esos asuntos que están en discusión en el parlamento. La participación de los ciudadanos a partir de ahí puede seguir caminos diversos: a través de las propias herramientas online o utilizando los mecanismos tradicionales no basados en las TIC.

- **Partehartu**¹²⁸: el proceso de incorporación de la participación digital se inició a través de la página web mediante unos foros públicos en los que los ciudadanos podían presentar propuestas o preguntar sobre cuestiones legislativas. Ante estas peticiones los grupos parlamentarios tenían la posibilidad responder libremente a las cuestiones planteadas. Este enfoque fue novedoso en cuanto que estimulaba la competitividad entre los partidos políticos a la hora de responder a los mensajes. En la actualidad *Partehartu* constituye una plataforma de participación ciudadana del Parlamento Vasco destinada a plantear cuestiones directamente a los grupos parlamentarios.

- **ADI (Aporta, Debate, Influye)**¹²⁹: el Parlamento Vasco también puso en marcha una herramienta para que los ciudadanos pudieran manifestar su aprobación o rechazo de un proyecto de ley determinado. De esta forma se hacía visible el grado de apoyo popular a la legislación en trámite. Al igual que con los foros públicos este sistema de participación evolucionó para introducir mejoras. El

¹²⁶ En su artículo 109 se fijan plazos concretos para los documentos escritos gráficos y sonoros estén disponibles y se establece el derecho de información a los interesados sobre la tramitación de iniciativas sobre las que hayan mostrado interés. También se establece la retransmisión en directo de las sesiones plenarias a través de internet.

¹²⁷ *Zabalik* se presenta como un sistema para recibir información semanal a través de Internet (correo electrónico principalmente) acerca de los asuntos que se debaten en el Parlamento Vasco. Es un sistema de información por suscripción sobre temas genéricos de interés de la actualidad política vasca o de aspectos concretos seleccionados por el usuario. El sistema ofrece un envío semanal de información con enlaces para acceder a toda la documentación relacionada (textos presentados, publicaciones oficiales, plazos, respuestas, informes, debates con sus textos y vídeos). Disponible en: <http://www.legebiltzarra.eus/portal/web/eusko-legebiltzarra/actividad/que-es-zabalik> (7 de febrero de 2018).

¹²⁸ <http://www.partehartu.legebiltzarra.eus/es/> (7 de febrero de 2018).

¹²⁹ <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/> (7 de febrero de 2018).

motivo fue el escaso índice de participación por parte del público. PEIXOTO¹³⁰ señala como una de las causas de su escasa eficacia el empleo de un lenguaje institucional excesivamente oficial que inhibe la participación del ciudadano con menos capacidad técnica. Con el fin de superar esas barreras se puso en marcha el programa ADI una herramienta para escuchar opiniones de los ciudadanos sobre los temas que se están debatiendo en el Parlamento. La novedad de ADI es que una vez finalizado el debate, el propio Parlamento elabora un documento en el que se recoge la actividad de intercambio de opiniones que se ha producido a través de la herramienta. Este documento es recibido por todos los parlamentarios para que tengan en cuenta esas contribuciones a la hora de emitir su voto. De esta manera, como se explica en la propia web de ADI “el ciudadano participa en un debate que no se lleva el viento y tiene la garantía de que si sus opiniones no son respaldadas por los políticos no es porque no han tenido acceso a ellas, sino simple y llanamente porque no las comparten”¹³¹.

2) Cataluña: en el Portal de transparencia del Parlamento catalán se reflejan cuatro formas de participación con diversos niveles de desarrollo, tres de ellas sin regulación reglamentaria:

- **Escó 136**¹³²: se presenta como un espacio de participación ciudadana en el que realizar aportaciones, comentarios o sugerencias (visibles por cualquier ciudadano) sobre los proyectos y las proposiciones de ley que se están tramitando¹³³.

- **E-peticiones:** la web del Parlamento también recoge la posibilidad de realizar *e-peticiones*, es decir el derecho de petición individual o colectiva reconocido en la Constitución Española y en el Estatuto de autonomía de Cataluña¹³⁴, realizado por medios electrónicos. El objeto de la petición debe ser una actuación que el peticionario quiere que el Parlamento lleve a cabo, valorándose especialmente las

¹³⁰ PEIXOTO, T. *E-participatory budgeting: e-democracy from theory to success?* E-Democracy Center. Zurich, 2008. Disponible en web <http://www.partycypacjaobywatelska.pl/wp-content/uploads/2014/.../e-PB.pdf> (7 de febrero de 2018).

¹³¹ ADI se presenta como un “primer paso hacia una democracia más participativa” que aspira a ir ampliando las formas de participación directa. <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/informacion/faq/>

¹³² <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/index.html> (7 de febrero de 2018).

¹³³ Se trata de una iniciativa pendiente de desarrollo (aunque se refleja en la web no se puede introducir ninguna contribución) y que no cuenta con regulación reglamentaria. Según la página web el resultado del debate ciudadano será utilizado durante el trabajo de los órganos tramitadores y quedará reflejado en una memoria anexa a las iniciativas tramitadas, en el que se destacarán especialmente las aportaciones que finalmente se incorporen al texto.

¹³⁴ Está regulado por la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, del derecho de petición, por el Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 60) y por las normas internas de la Comisión de Peticiones

peticiones con un interés colectivo y las que tienen por objeto una reforma legislativa¹³⁵.

- **Parlamento 2.0** y el **servicio de consultas ciudadanas**: Junto a estas dos herramientas la web añade una sección denominada “Parlamento 2.0”¹³⁶ que resume la presencia del Parlamento en redes sociales y propone estos medios como formas de participación. Otro instrumento que se ofrece como participación es el servicio de consultas ciudadanas: la web ofrece un servicio de consultas ciudadanas a través de correo electrónico sobre cuestiones referidas al Parlamento y sus funciones¹³⁷. En esta página se pueden encontrar las direcciones de correo electrónicos de los departamentos del Parlamento, de los grupos parlamentarios y de los diputados.

3) Canarias: las herramientas de participación más recientes las ha desarrollado el Parlamento de Canarias. En su sección “Participación”, además de las formas más clásicas de participación ya analizadas (derecho de petición, iniciativa legislativa popular o las consultas ciudadanas), cuenta con una **plataforma online de participación ciudadana en el procedimiento legislativo**¹³⁸. A través de esta herramienta el Parlamento de Canarias, abre sus procesos legislativos a la participación de los ciudadanos para que puedan formular comentarios durante la tramitación de cada proyecto o proposición de ley. Estos comentarios son trasladados después a los diputados y grupos parlamentarios, y pueden ser incorporados al texto final aprobado a través de las enmiendas presentadas por estos¹³⁹. El debate es moderado por unas reglas generales¹⁴⁰ pero no existe ningún tipo de tutela o guía para el ciudadano. El proceso de participación requiere una identificación sencilla que exige nombres y apellidos reales a través de un formulario electrónico. El contenido de las aportaciones se publica en la web y es accesible desde el portal de transparencia, incluyéndose también en la huella legislativa.

¹³⁵ El objeto de la petición no puede afectar competencias propias del ámbito judicial o administrativo. En este sentido, el derecho de petición no tiene la naturaleza de queja o agravio contra una acción concreta de una administración o de un particular.

¹³⁶ Se presenta como un espacio creado con el fin de aprovechar todas las iniciativas de comunicación o de presencia en la red social que sean útiles para mejorar y potenciar, con las tecnologías y los recursos que ofrece el entorno 2.0, el conocimiento de la labor parlamentaria. <http://www.parlament.cat/web/participacio/parlament-20/index.html> (7 de febrero de 2018).

¹³⁷ Las cuestiones planteadas son respondidas por correo electrónico directamente al ciudadano que las ha planteado.

¹³⁸ <http://www.parcn.es/participacion/acercade.py> (7 de febrero de 2018).

¹³⁹ También se pueden valorar positiva o negativamente los comentarios de otros participantes.

¹⁴⁰ <http://www.parcn.es/participacion/moderacion.py> (7 de febrero de 2018).

4) Navarra: en una sección de la web denominada “**Parlamento Abierto de Navarra**”¹⁴¹ se ofrece la posibilidad de participar en los debates sobre los proyectos que se encuentran en tramitación parlamentaria. Al igual que en el caso de Canarias, se precisa para optar a la participación, de un registro que requiere identificarse y no se ofrece ningún acompañamiento al ciudadano a la hora de expresar sus opiniones.

5) Cantabria: el espacio denominado “Parlamento Abierto”¹⁴² pone a disposición del ciudadano un espacio en el que poder participar en las decisiones y debates que se llevan a cabo en el Parlamento. A través de un registro simple se permiten dos formas de intervenir: 1) enviando aportaciones en los proyectos de ley en tramitación. 2) Valorando (mediante una puntuación) en tiempo real las intervenciones de los parlamentarios en los plenos y comisiones. La herramienta también permite configurar de forma personalizada (en tiempo real, una vez al día, o una vez a la semana) la información que el Parlamento enviará sobre los asuntos que le interese a cada ciudadano (boletines oficiales, diarios de sesiones, noticias, expedientes...).

6) Aragón: en la web de las Cortes de Aragón se incluye una sección denominada “Participación ciudadana”¹⁴³ en la que se informa de los nuevos procedimientos de participación que hemos explicado anteriormente. Como hemos visto, la reforma del Reglamento mencionada páginas atrás, abre la posibilidad de incorporar en el futuro al funcionamiento parlamentario variadas formas de participación digital.

7) La Rioja: el apartado “Debate de iniciativas parlamentarias”¹⁴⁴ se pueden trasladar a los grupos parlamentarios opiniones y aportaciones sobre los Proyectos de Ley que estén en tramitación. A diferencia de los casos anteriores no figura en ningún apartado de la web si finalmente se produce el traslado de los comentarios a los parlamentarios.

8) Castilla y León: la web del Parlamento permite incorporar nuevas ideas a cada una de las iniciativas legislativas en trámite¹⁴⁵ (proyectos, proposiciones de ley, iniciativas legislativas populares y de los Ayuntamientos). Estas contribuciones

¹⁴¹ <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es/> (7 de febrero de 2018).

¹⁴² <https://parlamento-cantabria.es/parlamento-abierto> (7 de febrero de 2018).

¹⁴³ http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1 (7 de febrero de 2018).

¹⁴⁴ <http://www.parlamento-larioja.org/parlamento-abierto/debate-de-iniciativas-parlamentarias>

¹⁴⁵ <http://www.ccyi.es/Participa/ParticipaIniciativasLegislativas> (7 de febrero de 2018).

se dirigen Grupos Parlamentarios que el usuario seleccione (uno, varios o todos). También se ha creado un apartado¹⁴⁶ para realizar aportaciones ciudadanas a iniciativas de impulso y control de la acción del Gobierno.

9) Galicia: es relativamente reciente la aportación del Parlamento de Galicia de realizar proposiciones no de ley a petición ciudadana¹⁴⁷, vía también denominada acción de “impulso”¹⁴⁸. En una sección de su web llamada “Participación ciudadana” además de informar de las diversas formas de participación¹⁴⁹ podemos destacar dos formas de participación inusuales en otros parlamentos:

- Participación popular en la elaboración de las leyes (“Legisla con nosotros”¹⁵⁰): a través de esta herramienta ciudadanos mayores de edad y con la condición política de gallegos pueden remitir aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento acerca de los proyectos en tramitación de ley. En este caso no hace falta un registro especial: basta con un “alias”.

- Participación popular en el control del Gobierno¹⁵¹: en este caso la participación se realiza a través de un formulario electrónico disponible en la web, y puede intervenir cualquier ciudadano o persona jurídica que represente intereses sociales. El formulario da la opción de redactar preguntas que se pretende que sean formuladas a la Xunta de Galicia. La Mesa de la Cámara es el organismo encargado de decidir sobre la admisibilidad de cada una de ellas¹⁵².

2.2.2. Parlamentos con participación digital moderada

¹⁴⁶ <http://www.ccy.l.es/Participa/ParticipacionIniciativasControl> (7 de febrero de 2018).

¹⁴⁷ LEY 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia. DOG nº 157, 19 de agosto de 2015. http://www.xunta.gal/dog/Publicados/2015/20150819/AnuncioC3B0-140815-0001_es.html (7 de febrero de 2018).

¹⁴⁸ Se establece el derecho de cualquier ciudadano a presentar proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia. Se establece un número mínimo de firmas (2.500) y de ser admitidas (facultad de la Mesa del Parlamento) estas proposiciones no de ley podrán ser asumidas por cualquier grupo parlamentario para convertirlas en proposición no de ley en pleno o en comisión. Si no son asumidas por ningún grupo parlamentario decaerán transcurridos quince días tras su anuncio en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia.

¹⁴⁹ <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/default.aspx> (7 de febrero de 2018).

¹⁵⁰ “Legisla con nosotros” en castellano. <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/DiscusionDetalle.aspx> (7 de febrero de 2018).

¹⁵¹ <http://www.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/PreguntasGobierno.aspx> (7 de febrero de 2018).

¹⁵² Las preguntas admitidas se anunciarán en el Boletín Oficial del Parlamento de Galicia. En un plazo de quince días, contados desde lo siguiente a su publicación, los diputados y diputadas podrán asumirlas como propias para convertirlas en preguntas con respuesta escrita u oral, mencionando su origen, aunque preservando la identidad de la persona firmante.

El segundo nivel en la apertura a la participación de los parlamentos españoles se caracteriza por la “tecnificación” de alguno de sus procedimientos de participación mediante la incorporación de las TIC. La diferencia principal con el primer nivel anteriormente expuesto está en qué no se incorporan herramientas nuevas que incidan en los procedimientos parlamentarios. Se trata de un nivel de apertura a la participación digital muy limitado, que utiliza las TIC para hacer más eficaces las formas clásicas y que sean susceptibles de ser tramitadas a través de internet. En este grupo podemos incluir junto al Senado a los parlamentos de Asturias, Extremadura, Madrid y Murcia.

1) Senado: cuenta con un sencillo buzón de sugerencias y quejas¹⁵³.

2) Madrid: La Asamblea de Madrid incluye una sección llamada “Asamblea Abierta” -o también denominada “Área de participación”¹⁵⁴- en la que se ofrecen dos herramientas de participación: las entrevistas digitales y un buzón de sugerencias. También incorpora un servicio de suscripción y un blog de los diputados¹⁵⁵.

3) Extremadura: aunque en la web del parlamento extremeño no figura ningún apartado específico sobre participación, en la sección “Atención a la ciudadanía” se ofrece la posibilidad de realizar las peticiones en formato electrónico¹⁵⁶.

4) Asturias: además de un buzón del ciudadano que sirve para contactar con la Junta General, la web del Parlamento asturiano incluye la posibilidad de realizar el registro de forma telemática¹⁵⁷ para la presentación de escritos de las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares y aquellos mediante los que se ejerza el derecho de petición.

5) Murcia: en su sección “Participación ciudadana”¹⁵⁸ propone varias herramientas entre las que podemos destacar el “buzón del ciudadano”¹⁵⁹ que permite rellenar un formulario electrónico. No obstante, al regularse de forma

¹⁵³

<http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/sugerenciaquejas/index.html> (7 de febrero de 2018).

¹⁵⁴ <http://www.asambleamadrid.es/ES/AsambleaAbierta/AreadeParticipacion/EntrevistasDigitales/default.aspx> (7 de febrero de 2018).

¹⁵⁵ En el momento de cerrar estas páginas ninguna de las cuatro herramientas estaba realmente operativa: no fue posible realizar a través de la web ningún tipo de interacción sobre el parlamento.

¹⁵⁶ <http://www.asambleaex.es/apps/peticiones/index.php/formulario-de-envio> (7 de febrero de 2018).

¹⁵⁷ <http://www.jgpa.es/registro-telematico> (7 de febrero de 2018).

¹⁵⁸ <http://www.asambleamurcia.es/arm/participacion-ciudadana> (7 de febrero de 2018).

¹⁵⁹ <http://www.asambleamurcia.es/arm/buzon> (7 de febrero de 2018).

diferente las peticiones (a través de la Comisión de Peticiones y con la obligatoriedad de ser realizadas por escrito) podemos entender que esta herramienta se asemeja a la utilización del correo electrónico a través de un formulario: una mera forma de comunicarse vía electrónica.

2.2.3. Parlamentos sin posibilidades de participación digital

Al tercer nivel corresponden los parlamentos que únicamente utilizan la web para informar de las formas de participar. En estos casos las TIC no se incorporan más que como instrumentos para comunicar en formas más asequibles para el ciudadano, lo que contiene el reglamento en materia de participación ciudadana.

Es el caso del Congreso de los Diputados, y los parlamentos autonómicos de Baleares, Castilla La Mancha, Castilla y León, Andalucía y Valencia.

En el caso de Baleares¹⁶⁰, Andalucía¹⁶¹ y Valencia¹⁶² a pesar de titular una sección de la web con el nombre de “Parlamento Abierto” apenas hay elementos de participación basados en las TIC, y ni siquiera han incorporado éstas a las formas tradicionales. La mención al Parlamento Abierto se entiende -a los efectos que explican las webs de estos parlamentos- como una forma de, además de concretar visitas oficiales a las cámaras o de ofrecer visitas virtuales, informar de las opciones de participar del ciudadano, pero sin incorporar medios electrónicos.

Ni la web del Congreso de los Diputados, ni la del Parlamento de Castilla La Mancha¹⁶³ realizan mención alguna a la participación.

¹⁶⁰ En la sección de Atención al Ciudadano sin más se informa de la posibilidad de presentar peticiones y cómo es el procedimiento para realizarlas <http://www.parlamentib.es/Divulgacio/ComAsistir.aspx> (7 de febrero de 2018).

¹⁶¹ <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/destacadosparlamentoabierto.do> (7 de febrero de 2018).

¹⁶² Las Cortes cuenta con una sección denominada Parlamento Abierto en la que se explica la posibilidad que incorpora el Reglamento (Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo previsto en el artículo 182 ter del Reglamento de Les Corts. BOC número 25. 26 de octubre de 2015) de que los ciudadanos participen directamente en los procedimientos legislativos a través de dos medios: 1) Las propuestas de comparecencias ante la comisión que tramita la iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley), y 2) La presentación de enmiendas a los proyectos y proposiciones de ley. Es decir, se pueden formular propuestas alternativas al texto de la iniciativa legislativa que se debate. Esta sección se limita a informar de estas posibilidades de participación y de adjuntar los formularios para hacerlo. http://www.cortsvalecianas.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES (7 de febrero de 2018).

¹⁶³ No existe ninguna llamada a la participación ni foros. Tan sólo una sección denominada “Buzón del Ciudadano” en la que no hay explicación alguna. <http://www.cortesclm.es/index.php/buzonciu> (7 de febrero de 2018).

2.3. *Iniciativas de participación ciudadana en el Parlamento desarrolladas por la sociedad civil en España*

Son muy pocas las iniciativas de participación ciudadana sobre el Parlamento puestas en marcha por la sociedad civil española. Podemos destacar, en primer lugar, el caso de “**Change.org**” que, sin ser una herramienta de participación estrictamente parlamentaria, constituye la mayor plataforma de peticiones del mundo, y que incorpora una herramienta online que permite que cualquier persona, en cualquier lugar, inicie una petición (una campaña) y recabe apoyo para la misma¹⁶⁴. Aunque, en su origen, Change.org no pretende únicamente un impacto en el Parlamento, muchas de sus iniciativas y campañas sí terminan influyendo en el trabajo parlamentario cuando se traslada a los representantes los resultados de los apoyos conseguidos,

En segundo lugar, podemos mencionar la herramienta “**Presiona**” de la organización **Polétika** a la que nos hemos referido anteriormente. Es un ejemplo de cómo una herramienta de transparencia termina incorporando la posibilidad de interactuar con los parlamentarios o de influir de manera indirecta. Como hemos explicado anteriormente, **Poletika** es una plataforma centrada en la vigilancia de compromisos políticos, y, como consecuencia de la lógica de su funcionamiento y de sus objetivos, introduce una función denominada “Presiona”, a través de la cual se pueden enviar de forma automática tuits al parlamentario o miembro del gobierno, para recordarle su compromiso con esa causa destacada.

Por último, podemos destacar el Proyecto “**OpenILP**” (desarrollado por un equipo de la UNED)¹⁶⁵. Se trata de un instrumento de participación directa de los ciudadanos en la actividad legislativa a través de una plataforma de software libre que permite firmar electrónicamente mediante un sistema de firma reconocido legalmente, y basado en los estándares y normativa sobre e-Administración.

Como se puede comprobar, las herramientas de participación que por ahora han puesto en marcha las organizaciones civiles en nuestro país todavía están poco desarrolladas, especialmente si las comparamos con las de otros países¹⁶⁶.

3. Elementos de colaboración en los parlamentos españoles

¹⁶⁴ Change.org utiliza un planteamiento de red apoyándose en una cadena viral de conexiones para fomentar el cambio social. Cada iniciativa puede seguirse en la evolución del número de apoyos, y valorar si se llega a producir un cambio en una decisión o una corrección en la situación denunciada: es lo que se denomina “victoria” Hasta octubre de 2017, Change.org acumulaba 23.628 victorias en 196 países. Como se explica en su web: “Casi cada hora, una petición de Change.org logra la victoria”. <https://www.change.org/impact> (28 de octubre de 2017)

¹⁶⁵ <http://openilp.org:8080/openilpi8n/proyecto.do?opcion=inicio> (28 de octubre de 2017)

¹⁶⁶ RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R., *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Op. Cit. pp. 159-161.

Resulta difícil destacar herramientas específicamente colaborativas en los parlamentos españoles. ARANDA ALVÁREZ¹⁶⁷ pone como ejemplo de práctica de colaboración la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales¹⁶⁸: “si esta estructura de colaboración funciona adecuadamente seguro que puede ser un buen ejemplo de cooperación entre Parlamento y Gobierno”¹⁶⁹. No obstante, advierte con acierto que todavía es pronto para valorar su eficacia¹⁷⁰ y, por lo tanto, su validez como herramienta de colaboración Parlamento-Gobierno.

En nuestra opinión, el concepto de Parlamento Abierto está poco desarrollado en España todavía y, como hemos visto, las aplicaciones que se han puesto en marcha de forma más o menos efectiva hasta ahora, se han centrado en la transparencia y, en menor medida, en la participación.

Sin embargo, es cierto que, -como apunta una parte de la doctrina¹⁷¹- una característica propia del contexto social y político al que deben adaptarse los parlamentos es convivir con una ciudadanía participativa y aprovechar las TIC para sacar partido a las “multitudes inteligentes”¹⁷². Por otro lado, en el campo de la colaboración

¹⁶⁷ ARANDA ÁLVAREZ, E., “Parlamento Abierto. Una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias”. En *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm 111. 2017. pp. 13-43.

¹⁶⁸ Esta Oficina se crea gracias a la Ley 37/2010, que en su artículo 4 establece que “el Gobierno remitirá a la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, para el cumplimiento de sus funciones, información periódica (...) y para el cumplimiento de los fines de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales se establecerán los mecanismos e instrumentos de colaboración necesarios con la Administración General del Estado, con el objeto de disponer de la información suficiente para abordar las funciones encomendadas. La Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales dispondrá de acceso a las bases de información contable y presupuestaria de la Administración General del Estado, incluido el sector público empresarial y las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social, de forma directa o mediante petición a los responsables directos de su tratamiento. En particular, podrá acordarse la creación de un canal de información específico y directo entre la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales y los servicios de información, coordinación y programación presupuestaria del Ministerio de Economía y Hacienda”.

¹⁶⁹ ARANDA ÁLVAREZ, E., “Parlamento Abierto. Una visión...”. *Op. Cit.* p. 31-32.

¹⁷⁰ *Ibidem.* p. 32.

¹⁷¹ Podemos mencionar los siguientes trabajos: RAMOS VIELBA, I, SILVAN RICO, A, STAN, L, y POLO NAVARRO, P., “¿Hacia Parlamentos autonómicos 2.0. Un balance comparado”. En RUBÍO NÚÑEZ, R. (Coord.), *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados nº 9. Congreso de los Diputados. Madrid, 2013. p. 139; GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P: “Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana...”. *Op. Cit.* pp.176 y ss; NAVARRO MÉNDEZ, J.I., “Algunas propuestas para la mejora del rendimiento institucional de las Asambleas Legislativas españolas”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 29, 2013, pp. 65-96.

¹⁷² “se reclama a los Parlamentos de nuestro tiempo que reaccionen y que sepan aprovechar un caudal humano -las llamadas multitudes inteligentes-, que aspiran a co-legislar, a co-decidir junto con sus representantes y que llama a sus puertas para manifestar sus puntos de vista y ser oídos”. NAVARRO MÉNDEZ, J.I. y NAVARRO MARCHANTE, V.J., “La participación...”. *Op Cit.* p. 158.

interparlamentaria las cámaras españolas también forman parte de distintas redes parlamentarias.

Desde esta perspectiva podemos destacar algunas experiencias que suponen la colaboración, bien a nivel interparlamentario, bien en la utilización de las TIC para potenciar la participación conjunta e interconectada entre distintos sectores de interés, a través de los canales ofrecidos por el Parlamento.

Podemos destacar las siguientes:

- **Red Parlamenta**¹⁷³: es una red de cooperación de los servicios documentales de los parlamentos autonómicos españoles. Con el fin de compartir recursos para mejorar su funcionamiento interno a través de esta web se puede compartir información documental parlamentaria: bibliografías, dossiers documentales sobre temas en tramitación, catálogos bibliográficos, boletines de sumarios, etc. También integra en un único portal los enlaces a la actividad parlamentaria de todos los parlamentos, como los buscadores de tramitación parlamentaria, los reglamentos y las resoluciones parlamentarias.

- **COPREPA**: se trata de un foro institucional de encuentro y debate que agrupa a los presidentes de las cámaras autonómicas (Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos). A través de Coprepa se favorece el intercambio de experiencias e información sobre el funcionamiento de los distintos Parlamentos autonómicos, se analizan los problemas y oportunidades de los sistemas parlamentarios y se enfocan de manera especial al proceso en curso de integración europea.

- **CALRE**: precisamente con el fin de fortalecer los vínculos europeos encontramos otra institución de cooperación interparlamentaria denominada CALRE (Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales de la Unión Europea). La misión de CALRE es “profundizar en los principios democráticos y participativos dentro del marco de la Unión Europea, defender los calores y principios de la democracia regional, y reforzar los lazos entre las Asambleas Legislativas Regionales”¹⁷⁴. Dentro de sus fines está aumentar y mejorar el marco de relación existente con los Parlamentos Estatales. Aunque trasciende el ámbito español, resulta de interés resaltar este foco sobre el concepto de asamblea regional y su relación con las cámaras estatales.

¹⁷³ <http://www.redparlamenta.com/> (7 de febrero de 2018).

¹⁷⁴ Reglamento de CALRE. <http://www.calrenet.eu/what-is-calre/organization-rules/> (7 de febrero de 2018).

III. RETOS DEL PARLAMENTO ABIERTO EN ESPAÑA

Después de todo lo explicado parece claro que la institución parlamentaria bajo este nuevo enfoque o nueva lógica que implica el concepto de Parlamento Abierto, se enfrenta a un proceso de cambio y adaptación no exenta de dificultades y obstáculos.

Ya hemos explicado que es importante que las herramientas tecnológicas refuercen las instituciones jurídicas y mejoren su eficacia, las acerquen a los ciudadanos e, incluso, añadan nuevas formas de interlocución propias de la Sociedad de la Información. Pero en el proceso de aplicación de las TIC a las instituciones políticas, es importante lograr un equilibrio que, por un lado, no altere la esencia ni el fin al que sirven estas instituciones y, por otro lado, no se bloqueen evidentes mejoras en su funcionamiento y mayores posibilidades de acercamiento a la ciudadanía por un exceso de rigor institucional.

A nuestro juicio, desde esta perspectiva, el Parlamento Abierto en España se enfrenta a varios retos. Por un parte están los retos que implican una novedad en el funcionamiento del Parlamento. Se trata de medidas, procedimientos o herramientas que nunca se han utilizado en las actividades parlamentarias (o que abren nuevas formas de actividad parlamentaria), y que son por sí mismas innovadoras.

Por otra parte, la institución parlamentaria en nuestro país se enfrenta a retos que tienen que ver con las mejoras que las TIC pueden suponer en los procedimientos parlamentarios ya establecidos y amparados por normas jurídicas. En este caso la nueva lógica del Parlamento Abierto, así como las herramientas tecnológicas que incorpora, pueden contribuir a remediar, en parte, las actuales debilidades del Parlamento como institución que precisa adaptarse a un nuevo contexto político y social.

A continuación, expondremos una serie de propuestas para el Parlamento Abierto en las cámaras españolas. Para seguir con la metodología empleada a lo largo de todo este estudio, las hemos clasificado en función del principio que desarrollan.

1. Propuestas para desarrollar la transparencia parlamentaria en España¹⁷⁵

1.1. Promoción de la adhesión de las Cortes Generales a la Declaración de Transparencia Parlamentaria

Como primera medida para avanzar en la apertura del Parlamento en España podría ser conveniente la adopción, por parte de las Cortes Generales, de la Declaración de

¹⁷⁵ Propuestas elaboradas conjuntamente con Miguel Angel Gonzalo y desarrollada con más detalle en GONZALO, M.A. RUBIO, R. "Vías de participación en el Parlamento ¿Parlamentos Abiertos? En Vintro, J y Pérez-Moneo, M. "Participación política: representación y deliberación en las Comunidades Autónomas", Congreso de los Diputados, Madrid, 2017. PP. 145-182.

Transparencia Parlamentaria¹⁷⁶. Este documento es un conjunto de principios de actuación generales adoptados por más de 70 organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo y que se propone para su adhesión a los parlamentos como guía para avanzar hacia un parlamento abierto.

Su adopción se puede realizar a través de una Declaración Institucional por el Pleno, si cuenta con el apoyo de los Grupos Parlamentarios.

1.2. *Reforzar la Unidad de Atención al Ciudadano del Congreso de los Diputados*

La segunda acción consistiría en reforzar la Unidad de Atención al Ciudadano del Congreso de los Diputados¹⁷⁷. En la actualidad este organismo, dependiente de la Dirección de Comunicación, se encarga de responder a las solicitudes de información de instituciones, organismos y público en general relacionadas con la Cámara. En concreto las solicitudes de información pueden referirse a: 1) Actividad parlamentaria (respuesta a consultas sobre el estado de tramitación con referencias a Boletines Oficiales y Diarios de Sesiones); 2) Composición de los órganos parlamentarios; 3) Oposiciones a los distintos Cuerpos de las Cortes Generales; 4) Becas patrocinadas por el Congreso de los Diputados; y 5) Concursos de bienes y servicios.

Dotar de mayor capacidad de respuesta a este organismo permitiría un mejor acercamiento de la información parlamentaria a los solicitantes y haría creíble la apertura y transparencia del Congreso de los Diputados.

1.3. *Participación de las Cortes Generales en el Grupo de Trabajo de Parlamentos de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP)*

La Alianza para el Gobierno Abierto “*Open Government Partnership (OGP)*”¹⁷⁸ es una organización de la que forman parte 64 países y numerosas organizaciones multilaterales y de la sociedad civil. Dentro de la OGP existe un “*Legislative Openness Working Group*”¹⁷⁹ liderado por el Parlamento de Chile que precisamente tiene entre sus objetivos el intercambio de experiencias para poner en práctica proyectos de parlamento abierto.

¹⁷⁶ WILLIAMNSON, A. *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los Parlamentos*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2013. <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013es.pdf> (28 de octubre de 2017).

¹⁷⁷

<http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/InfCiud/UnidAtencCiud> (7 de febrero de 2018).

¹⁷⁸ <http://www.opengovpartnership.org> (7 de febrero de 2018).

¹⁷⁹ <http://www.opengovpartnership.org/groups/legislative> (7 de febrero de 2018).

Además, la Alianza recientemente ha abierto a los Parlamentos nacionales la posibilidad de participar como miembros en la misma.

El parlamento español, que ya ha participado, representado por miembros de su mesa, en algunas cumbres OGP, podría pasar a ser miembro y formar parte formalmente del Grupo de Trabajo, participando de sus tareas apuntadas en el plan de trabajo de 2015¹⁸⁰.

1.4. *Reforma en profundidad de la página web institucional*

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. Las webs parlamentarias deben cumplir con su misión de mostrar los parlamentos como instituciones abiertas 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”. Dentro de una estrategia de parlamento abierto, la página web institucional, además de publicar los contenidos básicos sobre el funcionamiento, organización y actividad parlamentaria se transformará en una plataforma única de parlamento abierto para la transparencia y la participación.

La página web del Congreso que, en su versión actual, se desarrolló en el año 2007 necesita una revisión en cuanto a su usabilidad y accesibilidad, así como la incorporación de un nuevo gestor de contenidos que facilite la publicación de los mismos. Es necesario también contar con un potente buscador único de información incorporado a la página web que permita localizar de forma sencilla una información dentro de los miles de páginas, documentos, vídeos y archivos sonoros que ofrece en el momento actual la página web.

La página del Senado, reformada hace pocos años, se encuentra más actualizada desde el punto de vista tecnológico, permitiendo búsquedas más sencillas y ajustadas, pero podría mejorar aún mucho en la visualización e incorporar nuevas herramientas, especialmente de participación ciudadana.

1.5. *Adopción de un plan de apertura de datos parlamentarios*

Ya hemos explicado que un elemento básico de la transparencia parlamentaria son las iniciativas de *Open Data*: la información que se suministra desde la institución debe estar en formatos abiertos y reutilizables para favorecer el conocimiento del trabajo parlamentario, incrementar las posibilidades de control ciudadano del trabajo

¹⁸⁰ <http://www.opengovpartnership.org/2015-workplan> (7 de febrero de 2018).

parlamentario y desarrollar oportunidades de colaboración con la sociedad civil. Nos parece necesario que en España se adopte un plan de incorporación de criterios de *open data* parlamentario basado en los estándares internacionales¹⁸¹. Esto significa que los datos deben ser: 1) completos: toda la información pública debe estar disponible con excepción de las restricciones debidas a la privacidad, seguridad o privilegio; 2) primarios: los datos son obtenidos en la fuente, con el mayor nivel posible de *granularidad*, sin ser modificados ni agrupados; 3) actuales: los datos quedan disponibles tan pronto como sea necesario para preservar su valor; 4) accesibles: los datos quedan disponible para la mayor cantidad posible de usuarios y propósitos; 5) procesables: los datos están razonablemente estructurados, de forma de permitir su procesamiento automático; 6) No discriminatorios: los datos están disponibles para todos, sin requisitos de registro; 7) no propietarios: los datos están disponibles en un formato sobre el que ninguna entidad tiene control exclusivo; y 7) sin licencia: los datos no están sujetos a ningún tipo de regulación de derechos, patentes o registros de marca.

Al mismo tiempo, una estrategia de apertura de datos parlamentarios tiene que incluir cuatro niveles de concreción¹⁸²:

- Catálogo de datos: el repositorio de datos abiertos, con sus metadatos, accesible de manera pública a través del portal.
- Portal de datos abiertos: un nuevo sitio web, a través del cual se presta el servicio de datos abiertos.
- Servicio de datos abiertos: un nuevo servicio público, cuyo objeto es suministrar datos abiertos para su reutilización.
- Política de datos abiertos: el conjunto de acciones orientadas a la apertura de datos y al fomento de su reutilización, que establece relaciones coherentes con otras políticas gubernamentales.

Para llevarlo a cabo, el legislador español es reacio a introducir requerimientos técnicos en las normas, que prefiere dejar en manos de las personas responsables de la puesta en marcha, la experiencia muestra como es la única forma de garantizar el cumplimiento de este principio básico, imprescindible para que la transparencia pueda facilitar el control de la sociedad.

¹⁸¹ ORTIZ DE ZARATE, A., "Diseño de una iniciativa de apertura de datos públicos". En *Guía práctica para abrir gobiernos: manual de "Open Government" para gobernantes y ciudadanos*. CALDERÓN, C. et Al. Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. 2014. p. 70.

¹⁸² *Ibidem. Passim.*

1.6. *Creación de la Biblioteca Digital de las Cortes Generales*

La creación de bibliotecas virtuales constituye un hecho frecuente durante los últimos años. Como ejemplos recientes podemos mencionar la Biblioteca Europea¹⁸³, impulsada por la Unión Europea, la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes o la Biblioteca Digital Hispánica impulsada por la Biblioteca Nacional bajo un modelo similar al de Europea. Se entiende por Biblioteca Virtual, no sólo un conjunto de documentos digitalizados, sino todo el sistema que reúne colecciones digitales, servicios para los usuarios y personal que atiende el ciclo completo de la adquisición, proceso, difusión, uso y preservación a largo plazo de los datos, para la información y el conocimiento.

Tanto el Congreso de los Diputados como el Senado han realizado a lo largo de los últimos años numerosos trabajos de digitalización de la documentación parlamentaria histórica. El Senado tiene totalmente digitalizado su Archivo y su Diario de Sesiones y ha comenzado el proceso de digitalización de los fondos de su Biblioteca. Por su parte, el Congreso de los Diputados ha concluido la edición electrónica de su diario de sesiones histórico (1810-1977) y se encuentra en el proceso de digitalización de sus fondos históricos.

La medida que se propone consiste en proporcionar acceso a través de un sitio web institucional a una selección significativa de este patrimonio documental y bibliográfico en formato abierto y reutilizable.

1.7. *La publicidad de la agenda de los parlamentarios*

Una parte importante de la transparencia es conocer la actividad pública de los parlamentarios, y en esta tarea publicitar su agenda puede resultar beneficioso para conocer más a fondo su trabajo, que no se reduce a su participación en las sesiones de las cámaras, así como los actores que están participando activamente en las iniciativas parlamentarias compartiendo información con los parlamentarios.

Así, podemos decir que la publicidad de las agendas de los parlamentarios está relacionada, aunque no exclusivamente, con la regulación de la actividad de los grupos de interés. Aunque existen ya experiencias llevadas a cabo por algunos parlamentos autonómicos¹⁸⁴ e incluso por algunos grupos parlamentarios en el Parlamento nacional,

¹⁸³ <https://www.europeana.eu/portal/es> (7 de febrero de 2018).

¹⁸⁴ En Cataluña se hace a través de la aplicación conjunta del artículo 49.2 de la Ley que al hablar del contenido del Registro se refiere a “las actuaciones, especialmente de las reuniones y audiencias celebradas con autoridades, cargos públicos, miembros electos o diputados, y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas” y el artículo 55 c (aplicable a los altos cargos) que establece la transparencia de la agenda oficial “a efectos de publicidad del Registro de grupos de interés” supone una combinación perfecta para

sería conveniente establecer un sistema institucionalizado y un procedimiento de obligado cumplimiento para los parlamentarios.

1.8. *Memoria de análisis de trazabilidad o huella digital legislativa*

Hoy en día es posible seguir las modificaciones que se han ido introduciendo en un texto normativo durante su trámite parlamentario, pero, más allá de los debates parlamentarios, es difícil entender las causas, motivaciones y actores que han ido influyendo en el proceso.

Esta propuesta pretende que aquellos que estén interesados, puedan conocer en el *iter* normativo desde el principio de su elaboración, así como los distintos cambios que a propuesta de afectados, interesados y expertos se han ido introduciendo, con el fin de dotar de mayor transparencia a todo el proceso y permitir a los ciudadanos saber cómo ha evolucionado una norma y en qué sentido.

Con este fin se propone la incorporación, en todos los proyectos de ley tramitados por el Ejecutivo y el Legislativo, de una memoria de análisis de trazabilidad o huella digital legislativa. Esta información se publicará en las páginas web del parlamento junto al resto de información relativa a cada iniciativa legislativa.

Se trata de una iniciativa que también podría vincularse a la regulación de los grupos de interés¹⁸⁵ que tiene su marco general en las políticas de regulación de la participación social y ciudadana en el parlamento. Un conocimiento público de las propuestas

que los ciudadanos puedan conocer las intervenciones y aportaciones de estos grupos en los procesos de toma de decisiones públicas. Así lo recoge el Código de Conducta de los Altos Cargos y del Personal Directivo de la administración y de las entidades de su sector público, así como en el “Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña” (art. 9.2), que establece una vinculación clara entre el Registro y la agenda de los diputados, que deberá actualizarse y hacerse pública con una periodicidad mínima de quince días. Aragón también opta por esta vinculación Registro-agenda, incluyendo la publicidad de las agendas en la ley, modificando a tal efecto el artículo 13. 5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón: “(e)l Registro dará publicidad, a través de la página web de transparencia de la administración, institución u órgano correspondiente, a la agenda de las autoridades y cargos sujetos al presente capítulo”.

¹⁸⁵ En Cataluña el “Código de conducta de los miembros del Parlamento de Cataluña” (art. 9.2), la agenda de los diputados deberá incluir las aportaciones documentales recibidas por estos. Aragón al modificar el artículo 13. 5 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón establece la publicidad: de “la información resultante de la actividad de los lobbies y, en particular, a las reuniones y los informes y documentos tratados en ellas o de ellas resultantes”. En Castilla La Mancha y la Comunidad Valenciana la publicidad de las agendas se establece en otras normas. En la primera a través de un acuerdo del Consejo de Gobierno, que complementa el artículo 46 c) que habla de la publicación de “Información pública de las actuaciones de los grupos de interés, especialmente de las reuniones y audiencias celebradas con altos cargos o asimilados y de las comunicaciones, los informes y otras contribuciones con relación a las materias tratadas” y en la segunda en la ley de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana, que hay que leer junto con la obligatoriedad de un informe sobre las actividades que busquen influir en la elaboración y adopción de anteproyectos de ley y de proyectos de decreto, que serán publicados junto al anteproyecto de ley o del proyecto de decreto.

presentadas por estos grupos de interés favorecerá la transparencia del procedimiento parlamentario sin que haya sospechas de la existencia de zonas oscuras o que escapen al normal funcionamiento de los mecanismos de representación parlamentaria.

2. Propuestas de Participación y colaboración para el Parlamento Abierto en España¹⁸⁶

2.1. Creación de un espacio de participación y preguntas con los órganos de gobierno de las Cámaras

Contar con la sociedad civil a la hora de integrar las contribuciones ciudadanas es la vía más directa de participación. La sociedad civil puede colaborar en procesos de participación eficaces, siempre que estén enfocados, estructurados y tutelados.

Estos espacios de interacción con los órganos de gobierno de las Cámaras, que requieren un desarrollo tecnológico más desarrollado, pueden implantarse aprovechando plataformas tecnológicas que llevan funcionando y cuentan con experiencia y una comunidad previa de usuarios¹⁸⁷.

2.2. Convocatoria de un encuentro sobre transparencia parlamentaria con expertos y organizaciones de la sociedad civil

En la misma línea colaborativa que la medida anterior, se propone la convocatoria periódica, o incluso la creación de un foro organizado por las Cortes Generales formado por expertos y organizaciones de la sociedad civil especializados en transparencia y gobierno abierto. Con la puesta en marcha y la institucionalización de puntos de encuentros como éste se pretende conseguir un espacio de colaboración que sirva para recabar sugerencias, experiencias y puntos de vista sobre el Parlamento Abierto.

Como se ha demostrado en algunos casos (como los *hackathons* del parlamento brasileño¹⁸⁸), este trabajo en red resulta especialmente productivo cuando es la propia institución la que tiene la iniciativa de abrirse a sugerencias y propuestas.

¹⁸⁶ Se incluyen en este apartado además de las propuestas de participación, las que tienen que ver con la rendición de cuentas de la propia institución parlamentaria.

¹⁸⁷ Existen varias que funcionando que cumplen esta funcionalidad. Por ejemplo, en la plataforma www.osoigo.com participan 621 políticos de 38 partidos con un mecanismo muy sencillo de preguntas y respuestas. Disponible en: www.osoigo.com (7 de febrero de 2018).

¹⁸⁸ Los "hackathons" legislativos o parlamentarios, suponen la apertura de la institución parlamentaria al hacking cívico, esto es, a la colaboración conjunta de diversos actores a través de las herramientas tecnológicas, con el fin de hacer el Parlamento más abierto y participativo. Las experiencias de las que hacemos mención se celebraron en Brasil, en el marco del proyecto e-democracia. En la primera, celebrada en 2013, sobre la transparencia legislativa y la participación pública, participaron más de 40 diseñadores de software en la creación de 22 aplicaciones que fueron

2.3. Implantación dentro de la página web institucional de espacios y foros de participación y colaboración en la tramitación de las iniciativas legislativas

Una de las medidas más transformadoras del Parlamento es su apertura a formas de participación y colaboración ciudadana en la función legislativa. La participación y la colaboración no sólo implica que se puedan agregar contribuciones por parte de los ciudadanos, sino que también implica que el Parlamento se abre a una conversación que le lleva a mantener una actitud de escucha activa de lo que la ciudadanía demanda.

Por eso, nos parece conveniente que los parlamentos españoles incorporen dentro de sus herramientas de comunicación foros de participación y otras herramientas que puedan servir a los ciudadanos para influir en la agenda política.

Estos foros de deliberación y participación política entre ciudadanos y entre estos y sus representantes reúnen las siguientes características: 1) están basados en las TIC; 2) tienen un carácter público; 3) cuentan con exigentes mecanismos de identificación personal; 4) son abiertos; 5) se pretende que la participación ciudadana se produzca en términos de igualdad y en los que se den las condiciones necesarias para la discusión razonada; y 6) en el caso de resolverse en conclusiones está previsto el sistema para que se den a conocer a los representantes políticos y cargos públicos. Tras establecerse, como hemos visto, fórmulas similares en parlamentos autonómicos como las Cortes Valencianas, Parlamento de Cataluña y Parlamento de Canarias no vemos obstáculo, por tanto, a implantar estas iniciativas en las Cortes Generales.

2.4. Utilización de preguntas y peticiones ciudadanas en la función de control

El interés de la ciudadanía por fiscalizar las políticas públicas es uno de los componentes esenciales del Parlamento Abierto. De ahí que propongamos el establecimiento en aquellos Parlamentos donde no existen, de las preguntas ciudadanas al parlamento como institución o a los parlamentarios, experiencia que, como hemos visto, también funciona ya en parlamentos autonómicos.

En la misma línea cabría mejorar el derecho de petición con medidas tales como la publicidad de las peticiones presentadas, previa autorización por parte del peticionario; la posibilidad de suscribir o apoyar peticiones ya presentadas, la habilitación de la presentación telemática y el fomento de la comparecencia de algunos peticionarios ante la propia Comisión.

sometidas a votación. La segunda edición del Hackathon se celebró al año siguiente, en 2014, sobre temas de género y ciudadanía. La experiencia ha sido tan positiva que incluso se ha establecido un "Laboratorio de Hackers" permanente al servicio de la Cámara. RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R., *El Parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Op. Cit. pp. 191-193.

2.5. Mejoras en las audiencias y comparencias ciudadanas

Las recomendaciones internacionales señalan que los parlamentos deben introducir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones al parlamento y a sus representantes, con vistas a influir realmente en la agenda parlamentaria.

Un ejemplo, sería la celebración de audiencias parlamentarias con ciudadanos, encuestas y foros con el público, haciendo que los resultados de estas conversaciones, en la medida de lo posible, fuesen públicos. Otra vía sería fomentar la realización de encuestas a los ciudadanos para verificar que sus expectativas se ven cumplidas, y publicar sus resultados en la página web institucional.

2.6. La colaboración con las organizaciones ciudadanas de monitorización

Otra línea de trabajo del Parlamento Abierto, iniciada ya por las Cortes Valencianas, es impulsar la comunicación bidireccional entre representantes y representados, acercar el parlamento al ciudadano y, en definitiva, reforzar el sistema representativo, a través establecimiento de vías de colaboración con las organizaciones de monitorización parlamentaria que mejoren la tradicional rendición de cuentas.

2.7. Los Códigos de conducta para los parlamentarios

Estos textos, que recogen una serie de normas y reglas que determinan el comportamiento ideal o más apropiado del parlamentario, han sufrido una evolución en la historia reciente del parlamentarismo. Tratando de vencer la desconfianza creciente de la ciudadanía en la conducta de los parlamentarios y de las instituciones representativas en general. En este sentido, estos códigos de conducta parlamentarios se han centrado en cuestiones como la situación financiera de los representantes, su dedicación al trabajo como representante (ausentismo), el uso de información confidencial y los conflictos de intereses, o el uso indebido de las prerrogativas y prestaciones de que gozan los parlamentarios.

La implantación de Códigos de Conducta en las Cámaras parlamentarias tiene su inicio en Estados Unidos y en otros países de la órbita anglosajona¹⁸⁹. Este proceso de implantación de códigos de conducta en los parlamentos se extendió a otros países¹⁹⁰.

¹⁸⁹ En octubre de 1994, el primer ministro del Reino Unido, John Major, con el fin de investigar “la creciente inquietud que se estaba produciendo en la sociedad respecto de determinados comportamientos en la función pública” creó un comité para la fijación de normas de conducta de la vida pública, conocido también como comité Nolan debido al nombre de su presidente: lord Nolan. La creación del comité fue una respuesta rápida y contundente del Gobierno británico a los escándalos de tipo económico y político que se estaban produciendo en este país en aquel periodo. La Comisión Nolan empleó seis meses en realizar una investigación en la que recabó

Este documento es una definición de los principios y reglas de comportamiento éticos que una organización entiende y asume que deben aplicarse a las actividades que desarrolla, tanto en sus relaciones internas como en sus relaciones externas, así como a sus actuaciones y a sus pautas de gobernanza. Trata de dar respuesta así a asuntos como los eventuales conflictos de intereses, en la que un “parlamentario toma una decisión o participa en ella en el ejercicio de sus funciones sabiendo que beneficiará de forma incorrecta y deshonestamente a sus propios intereses financieros o a los intereses privados de otra persona, de forma directa o indirecta.”¹⁹¹. Para dar respuesta a esto, los códigos de conducta establecen la obligación para los parlamentarios de presentar una declaración de bienes y/o de intereses. Estos códigos de conducta también suelen incluir las obligaciones que puede contraer en parlamento frente a entidades a las que presta servicios, estableciendo un elenco de incompatibilidades y prohibiciones, como por ejemplo concertar contratos con entidades exteriores para actuar en el parlamento o en nombre de éstas.

Además de los aspectos financieros y los conflictos de interés, una manera objetiva de que el parlamentario rinda cuentas es controlando su concurrencia a las sesiones. La mayor parte de los parlamentos regulan cómo debe ser la participación y concurrencia de los parlamentarios a las sesiones plenarias y comisiones. En algunos casos se establece

cerca de cien testimonios y más de 2.000 cartas. El informe titulado “Standards in Public Life” pretendía dos objetivos: “aportar claridad y orientación allá donde se presente la incertidumbre moral” y restablecer la “confianza del ciudadano” en la actuación de la administración pública. MARTÍNEZ BARGUEÑO, M., “Informe NOLAN (normas de conducta de la vida pública)”. En *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6, enero-agosto de 1996. Madrid. Disponible en: <http://revistasonline.inap.es/index.php?journal=GAPP&page=article&op=view&path%5B%5D=80&path%5B%5D=80> (7 de febrero de 2018). Hoy en día, desde hace muchos años, tanto la Cámara de los Comunes como la de los Lores tienen sendos Códigos de Conducta con sus respectivas Guías de aplicación donde se detallan las conductas que pueden seguirse por los parlamentarios, se regulan los conflictos de interés y se establecen sistemas de seguimiento y control de tales conductas por los órganos de las Cámaras. Esos Códigos se han extendido asimismo a las Cámaras de entidades territoriales subestatales (Estados, Provincias, etc.) tanto en el Reino Unido como en Bélgica, Estados Unidos, Canadá o en Australia.

¹⁹⁰ En 2005 se aprobaron en Canadá para la Cámara de los Comunes y para el Senado Códigos de Conducta que incorporaban sistemas de seguimiento que han dado resultados satisfactorios para la imagen de la institución y el control de los conflictos de interés. En 2011 el Parlamento Europeo aprobó un Código de conducta que regula los intereses económicos y financieros de los parlamentarios. Ese mismo año Francia aprobó un Código deontológico para la Asamblea Nacional, además unas leyes orgánicas (906 y 907) que regulaban los conflictos de interés de los parlamentarios y creaban la Alta Autoridad para la Transparencia en la Vida Pública. Como explica GONZALO, el impulso reciente más importante para los Códigos de Conducta es la recomendación incluida en el Informe GRECO del Grupo de Países contra la Corrupción del Consejo de Europa que incluye entre sus tres recomendaciones para los parlamentos precisamente la aprobación de estos documentos. GONZALO, M.A., “Conducta parlamentaria”. Disponible en: <http://sesiondecontrol.com/actualidad/nacional/codigos-de-conducta-para-parlamentarios/> (7 de febrero de 2018).

¹⁹¹ BEETHAM, D., *El parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2006. p. 102. Disponible en: http://www.ipu.org/PDF/publications/democracy_sp.pdf (7 de febrero de 2018).

por reglamento la exigencia de comunicar a la presidencia los motivos de las ausencias. Y en el caso de ausencias injustificadas pueden imponerse diversas sanciones, como la publicación de la lista de ausencias, amonestaciones, deducciones salariales, suspensiones temporales, o, incluso, retiro del mandato parlamentario (muy excepcional).

La elaboración y aprobación de un Código de Conducta de estas características, en la que deberían participar sus miembros, contribuiría a la apertura de nuestro Parlamento, tal y como recomendaba el Grupo GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción) de países contra la corrupción del Consejo de Europa en sus recomendaciones tras la IV Ronda de evaluación¹⁹².

2.8. *La regulación de los grupos de interés*

Se entiende por grupo de interés, de acuerdo a las definiciones del Parlamento Europeo y la Comisión Europea, a aquellas organizaciones que participan en actividades destinadas a influir en el proceso de elaboración de políticas y toma de decisiones.

Esta actuación tiene implicaciones reglamentarias que, en la mayoría de los casos pasa por establecer un Registro público y accesible a través de la página web institucional en el que deberán inscribirse todas aquellas entidades o personas que, por cuenta propia o a nombre de terceros, quieran establecer canales de comunicación con los poderes públicos con el fin de influir en el proceso de toma de decisiones. Este registro, acompañado del Código de Conducta al que hacíamos mención previamente y a la huella legislativa, son el modelo elegido habitualmente para garantizar que la acción legítima de influir en el poder legislativo se realice de manera transparente y conforme a la ley. En España algunas Comunidades Autónomas han afrontado la regulación del lobby, así lo han hecho Cataluña 193, Castilla y La Mancha¹⁹⁴, y Aragón¹⁹⁵, que han aprobado leyes sobre la materia que afectan al poder legislativo. En la actualidad esta

¹⁹² Fourth Evaluation Round, Corruption prevention in respect of members of parliament, judges and prosecutors. Evaluation Report. Spain. Adopted by GRECO at its 62nd Plenary Meeting (Strasbourg, 2-6 December 2013). Disponible en: <https://rm.coe.int/16806ca048>

¹⁹³ Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, Título 4. arts. 45-53. Desarrollado en Decreto 171/2015, de 28 de julio, sobre el Registro de grupos de interés de la Administración de la Generalitat y de su sector público (DOGC núm. 6924, de 30 de julio de 2015.) Y el Decreto Ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Cataluña. ("D.O.G.C.» 16 febrero)

¹⁹⁴ Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha. Título III. Cap. IV arts. 43-47

¹⁹⁵ Ley 5/2017, de Integridad y Ética Públicas de Aragón, Cap. IV. Arts. 35-39

regulación se encuentra en tramitación en la Comunidad Autónoma Valenciana¹⁹⁶, Madrid¹⁹⁷, y La Rioja¹⁹⁸. Iniciativas similares fueron rechazadas en la Comunidad Foral de Navarra¹⁹⁹ y en la Comunidad Autónoma de Madrid²⁰⁰.

En Galicia²⁰¹ y Asturias²⁰² se han presentado proposiciones de ley que instan a sus respectivos gobiernos autonómicos a regular la materia.

¹⁹⁶ Anteproyecto de Ley, de la Generalitat, reguladora de la actividad de lobby en el ámbito de la Generalitat y de su sector público instrumental.

¹⁹⁷ PROPL 2/16 RGE 952 de transparencia, de acceso a la información pública y de participación de la Comunidad de Madrid. Título IV

¹⁹⁸ Proposición de Ley reguladora de la actividad de los grupos de presión (10/03/2017, BOPR n. 103 A (15 marzo 2017) y Criterio del gobierno, BOPR n. 110 A (5 abril 2017).

¹⁹⁹ La propuesta, con forma de proposición de ley, fue presentada por el Grupo Parlamentario Socialista y proponía la creación de un nuevo título en la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto, bajo la rúbrica Registro público de grupos de interés de la Comunidad Foral de Navarra por el pleno el 15 de septiembre de 2016. DSPN núm. 41, 15 de septiembre de 2016.

²⁰⁰ Proyecto de Ley de gobierno abierto, participación ciudadana y transparencia de la Comunidad de Madrid. En su título IV, el Proyecto incluía la creación de un “Registro Público de Grupos de Interés de la Comunidad de Madrid». BOAM núm. 54, de 14 de abril de 2016, pp. 5938-5974

²⁰¹ Proposición no de ley sobre la elaboración y el impulso por la Xunta de Galicia de una ley gallega de lobbies. BOPG Num 62 (2) (2-2-2017)

²⁰² Resolución de la Junta General del Principado de Asturias 250/X, de 26 de mayo de 2017, adoptada por el Pleno, esta Asamblea Legislativa aprobó la proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre creación de un registro obligatorio de “grupos de interés” en el ámbito de la Administración del Principado de Asturias, las entidades locales y de sus organismos y entidades públicas (10/0178/0467/16889), que aborda la actividad de los grupos de interés en sede administrativa, a lo que se añadiría días después la Proposición no de Ley, sobre creación y regulación de un registro de los “grupos de interés” que operen ante la Junta General del Principado de Asturias (10/0178/0500/17573) para regular la actuación de los grupos de interés en la sede de la potestad legislativa.