

TRANSPARENCIA PARLAMENTARIA Y DESAFECCIÓN POLÍTICA EN TIEMPOS DE CRISIS¹

José Ignacio Navarro Méndez
Letrado del Parlamento de Canarias

Sumario. A.- Los Parlamentos en tiempos de pérdida de legitimidad: las TIC como fundamento de un cambio de paradigma. B.- La transparencia parlamentaria como evolución del principio de publicidad de la actividad de las Cámaras legislativas. C.- ¿Respecto de qué deberían ser transparentes nuestros Parlamentos?. D.- Algunos ejemplos destacables de iniciativas para fomentar la transparencia parlamentaria. E.- Conclusión.

A.- Los Parlamentos en tiempos de pérdida de legitimidad: las TIC como fundamento de un cambio de paradigma.

La transparencia parlamentaria es un tema de máxima actualidad en estos momentos. Dos ejemplos atestiguan lo dicho. Por un lado, el portal de Transparencia Internacional España tiene en curso actualmente un proyecto (denominado IPAR²) para evaluar a los Parlamentos españoles (Cortes generales y autonómicos) sobre su grado de transparencia, a partir del cumplimiento de un listado de 80 indicadores. Por otro lado, en la última *Declaración* (2014) con la que se pone punto y final a la reunión anual de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos españoles (COPREPA) se remarca la necesidad de aumentar el grado de transparencia de los dichos Parlamentos para así mejorar la confianza de los ciudadanos en estas instituciones, indicando que, en este sentido, las Cámaras legislativas regionales deberían promover actuaciones encaminadas a aumentar la participación ciudadana, aprovechando los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías de la información, recomendando a aquéllas que dispongan de un portal de comunicación abierto a la sociedad a través del cual se de a conocer toda la legislación y las iniciativas tramitadas en la institución parlamentaria.

¹ Comunicación presentada al Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España 2014, celebrado en Salamanca los días 3 y 4 de abril.

² Accesible en http://www.transparencia.org.es/IPAR/INDICE_IPAR_2013.htm

Vivimos en un tiempo caracterizado por una fuerte crítica social hacia la política en general a la que no han podido escapar las instituciones representativas por excelencia, es decir, las Cámaras Parlamentarias, situación que genera un fuerte cuestionamiento de su legitimidad y siembra dudas sobre su funcionamiento, situación que se refleja en las encuestas periódicas del CIS, que sitúan a nuestros políticos como uno de los principales problemas de la sociedad española. Ello explica y justifica que hoy, más que nunca, nuestros representantes sean permanentemente escrutados por una sociedad que ha descubierto la utilidad que las *Tecnologías de la Información y el Conocimiento* (TIC) ofrecen para tal fin, puesto que gracias a éstas es hoy posible analizar y publicitar en la globalidad de *la Red* cuánto cobran aquéllos, a qué se dedican durante el tiempo que están en la sede parlamentaria, cuál es su patrimonio, qué comentan en las redes sociales, o a qué tipo de iniciativas parlamentarias dan o no su voto³, por poner sólo algunos ejemplos.

Dada esta situación, al Parlamento no le cabe otra opción que reaccionar e intentar revertir la tendencia. Y es que el Parlamento del siglo XXI no sólo debe hacer lo posible por adecuarse a la nueva cultura “participativa” imperante, sino que está llamado a contribuir él mismo generar una nueva forma de hacer política adaptada a la realidad del tiempo presente, dejando ser uno de los principales responsables de la apatía ciudadana hacia lo político para convertirse en el catalizador de esos nuevos ciudadanos activos políticamente⁴.

La tarea no es fácil, y aunque varios son los frentes que pueden abrirse para encontrar posibles remedios, uno de ellos se refiere a las posibilidades que ofrecen hoy en día a las Cámaras legislativas las TIC para ser más *transparentes*, más *cercanas* a los ciudadanos y abiertas a su *participación*, así como para *explicar mejor* qué hacen y por qué⁵. Todo ello en el convencimiento

³ En España, destacan dos sitios webs dedicados a controlar el trabajo realizado por sus señorías y se les somete a un constante escrutinio por la opinión pública. Son *Sueldos Públicos* (<http://www.sueldospublicos.com/>), que da a conocer los gastos de parlamentarios españoles, o *Qué hacen los diputados* (<http://quehacenlosdiputados.net/>).

⁴ En este sentido, J. TUDELA ARANDA, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008, p. 66.

⁵ Una visión escéptica de las posibilidades de mejora que las TIC ofrecen al sistema democrático puede verse en N. CORNAGO PRIETO, “El debate sobre la democracia

de que, pese a todas las críticas posibles a su funcionamiento, los Parlamentos siguen siendo imprescindibles dentro del sistema democrático.

La revolución tecnológica de la sociedad del conocimiento es un signo distintivo de nuestro tiempo. Por eso se dice que vivimos en una *Sociedad-red* o Sociedad de la información, basada en el desarrollo y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de la información - en especial de internet- a capas de la población cada vez mayores. Incluso, empieza a sostenerse con fuerza que el acceso a las TIC debería ser considerado como un verdadero derecho fundamental⁶. Las consecuencias principales de ese proceso son, por una parte, la multiplicación exponencial de la capacidad de acceso a la información, también la parlamentaria, donde internet tiene casi todo el protagonismo, al ser el medio en el que se desarrollan las *web* corporativas (como elemento de divulgación e imagen de las respectivas Cámaras), los canales parlamentarios de televisión o las redes sociales (*Twitter* o *Facebook*, entre otras), que permiten una comunicación directa, sin intermediarios, y en tiempo real entre el diputado y el ciudadano, pero que, al tiempo, están sirviendo para realizar un seguimiento (o “monitorización”) de los representantes políticos en tiempo real. Por otra parte, y como consecuencia de lo anterior, se ha producido un reforzamiento de las relaciones entre diversas comunidades sociales gracias a los nuevos medios tecnológicos, en especial internet (surge así el concepto de *globalización* o de *aldea global*), comunidades que están organizadas e interconectadas en torno a estos medios tecnológicos que han ganado en capacidad de acción y en influencia sobre las políticas públicas, y que reclaman ser oídas y tenidas en cuenta en el diseño e implantación de las mismas.

electrónica y la crisis de la democracia representativa: crítica y replanteamiento del problema”, en VVAA, *Las tecnologías de la información y la e-democracia*, Parlamento Vasco-Instituto Europeo de Administración Pública, Vitoria, 2003, pp. 53 y ss.

⁶ Sobre este tema, nos remitimos a nuestro trabajo “El acceso ciudadano a las nuevas tecnologías de la información en los Estatutos de Autonomía reformados: ¿un nuevo derecho social?”, en J.L. CASCAJO CASTRO, M. TEROL BECERRA, A. DOMÍNGUEZ VILA Y V. NAVARRO MARCHANTE (coord.), *Derechos sociales y principios rectores. Actas del IX Congreso de la Asociación de Constitucionalistas de España*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 837-849.

Al calor de estos cambios, se comienza a resaltar el papel de internet y de la nueva sociedad de la información como elementos que estarían operando una *transición* desde el clásico modelo de democracia representativa hacia una democracia más participativa, descartada la fórmula de la democracia directa, por utópica e inoperante. Así, y con independencia del resultado final de ese proceso, aspecto éste polémico, lo cierto es que estamos viviendo una fase en la sempiterna transformación de los Parlamentos a un entorno cambiante, que se proyecta en la necesidad de adaptación de las instituciones parlamentarias a la nueva cultura participativa, y que les exige utilizar los instrumentos de interacción con el ciudadano y de comunicación bidireccional propios de lo que se viene en llamar el *Parlamento 2.0*, logrando una interacción entre los representantes y los representados/ciudadanos, aprovechando las posibilidades de las nuevas tecnologías, fomentando con ello la apertura, la transparencia y la rendición de cuentas⁷.

Asistimos, por tanto, al auge de una *ciudadanía participativa*, que aspira a algo más que a depositar su voto en cada cita electoral y desentendiéndose mientras tanto de los asuntos públicos. Y es que, ciertamente, debe reconocerse que “*el gran déficit de las democracias contemporáneas ha sido el haber limitado el proceso democrático a las elecciones y al posterior debate en el Parlamento, desechando cualquier otra instancia deliberativa*”⁸. Así, los hasta hoy insuficientes mecanismos de participación ciudadana en la vida parlamentaria han propiciado –junto a otros factores cuyo estudio es imposible

⁷ Vid. D. BEETHAM, *El Parlamento y la democracia en el siglo veintiuno: una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006, (accesible en http://www.ipu.org/pdf/publications/democracy_sp.pdf). Este autor, estima (cfr. p. 7) que un Parlamento es democrático cuando presenta unas características básicas, a saber: a) es *representativo* de la diversidad de la población respectiva; es *transparente* en su funcionamiento y abierto a la nación a través de diversos medios; es *accesible*, en cuanto que involucra a en la labor parlamentaria a los ciudadanos, incluyendo a asociaciones y movimientos de la sociedad civil; es *responsable* de sus actos, en cuanto que los diputados rinden cuentas a su electorado del desempeño de sus funciones y de la integridad de su conducta; y es *eficaz*, con una buena organización de sus actividades de acuerdo con esos valores democráticos.

⁸ Cfr. L. AGUIAR DE LUQUE, “El impacto de las nuevas tecnologías sobre el principio de representación: ¿Democracia directa y democracia representativa?”, en *II Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid, “Parlamento y nuevas tecnologías”*, Asamblea de Madrid, 2001, pp. 29.

abordar ahora- una separación cada vez más nítida entre representantes y representados, o si se quiere, entre la clase política y el electorado. Por tanto, se plantea que las instituciones representativas deben aprovechar un caudal humano -las llamadas “multitudes inteligentes”- que llaman a sus puertas para manifestar sus puntos de vista y ser oídos, y que aspiran a *co-legislar*, a *co-decidir* junto con sus representantes.

En definitiva, los Parlamentos contemporáneos deben ser conscientes de que han de favorecer la participación continua de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones en torno a dos frentes: *a)* uno *institucionalizado o formalizado* (con mecanismos expresamente previstos en los Reglamentos Parlamentarios, tales como las preguntas de iniciativa ciudadana, el derecho de petición, la audiencia de colectivos sociales representativos en el proceso legislativo, la presencia de miembros de las comisiones promotoras de iniciativas legislativas populares a lo largo de su tramitación, etc.); y *b)* otro *no formalizado* (o, al menos, no todavía) con apoyo en las TIC: las encuestas cibernéticas sobre iniciativas parlamentarias, los *blogs* y *chat* alimentados por los diputados y dirigidos especialmente a sus electores, las listas de correo con información parlamentaria personalizada en atención a las materias de interés de cada destinatario, la presencia de representantes políticos en foros de internet sobre temas de actualidad, o el desarrollo de una comunicación parlamentaria adaptada a los nuevos tiempos, con apoyo en las redes sociales.

Esta cultura política participativa exige de las instituciones -entre ellas de forma destacada aunque no única, la parlamentaria- un nuevo enfoque y una respuesta distinta a todos estos retos para así salir fortalecidas y renovadas, aumentando sus niveles de legitimidad, hoy muy cuestionados, como ya se ha dicho. Ese nuevo paradigma debe construirse en torno a 3 pilares fundamentales: el *acercamiento* al ciudadano; la *transparencia* del proceso de toma de decisiones, y una mayor *sensibilidad* social en la detección de las necesidades sociales de cada momento. Y es que la necesidad que los Parlamentos tienen de acercarse a la ciudadanía les exige arbitrar mecanismos

para ofrecer a aquélla una participación real y efectiva en las labores parlamentarias; y, por otro lado, íntimamente ligado a lo anterior, implica la necesidad de actuar con un nivel alto de transparencia. Respecto de lo primero, y aun siendo cierto que algunos Reglamentos Parlamentarios ya ofrecen ciertas vías de participación ciudadana (preguntas de iniciativa popular, derecho de petición ante las Cámaras, defensa en el Pleno de iniciativas legislativas populares, presencia en Comisiones como expertos, audiencia de colectivos sociales en el proceso de elaboración legislativa...), a nuestro juicio siguen siendo insuficientes, por lo que deberían explorarse otras posibilidades⁹. Pero, centrándonos en el concepto de transparencia parlamentaria, lo cierto es que las TIC ofrecen a las Cámara legislativas herramientas eficaces para transparentar la gestión propia de los asuntos parlamentarios, entendida ésta no sólo como *“un conjunto de normas, procedimientos y conductas que definen y reconocen como un bien de dominio público toda la información generada por entidades públicas, sino como el conjunto de herramientas y medidas que hacen esto posible”*¹⁰.

B.- La transparencia parlamentaria como evolución del principio de publicidad de la actividad de las Cámaras legislativas.

El concepto de transparencia es poliédrico o polisémico, puesto que admite numerosas aproximaciones y desde diferentes campos del saber: economía, derecho, sociología...¹¹. Por otro lado, y aunque a menudo se asocia a otros conceptos como el acceso por parte de los ciudadanos a la información que obra en poder de los poderes públicos, la transparencia exige algo más que

⁹ Sobre la participación ciudadana en la vida parlamentaria puede verse J.M. CASTELLÁ ANDREU, “Democracia participativa en las instituciones representativas: apertura del Parlamento a la sociedad”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, pp. 202-233. Vid. igualmente, M. PRESNO LINERA, “La participación ciudadana en el procedimiento legislativo como parte de la esencia y valor de la democracia”, en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 27, 2012, pp. 85 y ss.

¹⁰ Cfr. R. RUBIO, “Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria”, en *Revista El Molinillo de ACOP (Asociación de Comunicación Política)*, núm. 51, 2013, p. 5. (accesible en http://issuu.com/compolitica/docs/el_molinillo_num_51_febrero_2013/36).

¹¹ Una aproximación al concepto de transparencia en L. COTINO HUESO, *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, 2003, pp. 16 y ss. (accesible en http://www.cotino.net/web/cotino_org/publicaciones/DEFINITIVO.PDF)

eso, pues comprende el derecho a obtener una información completa, comprensible y reutilizable. Igualmente, en sentido estricto, transparencia no es participación, aunque esté íntimamente conectado a dicho concepto. En todo caso, sin duda la transparencia entronca con la idea del “Gobierno abierto” y con el derecho de los ciudadanos a la “buena administración”, principio que cuenta con expreso respaldo a nivel comunitario europeo (art. 41 de la Carta de derechos fundamentales de la Unión Europea y que está igualmente recogido, aunque parcialmente, en el TFUE).

Con todo, y desde la perspectiva de los poderes públicos, la transparencia implica: por una parte, una obligación de facilitar el acceso por los ciudadanos a la información disponible; y, por otro lado, que aquéllos están obligados a publicitar, de oficio, y por los medios con los que cuenten (y aquí cobran especial significación, tratándose de Parlamentos, las herramientas propias de las TIC) la información relativa al funcionamiento y actividad de la Cámara legislativa¹².

Si nos preguntamos cuáles son las razones que explican por qué deben ser transparentes nuestras Cámaras parlamentarias deberemos concluir que la principal es que el órgano que encarna la soberanía popular no puede mantenerse en un ámbito de opacidad respecto de lo que sucede en su interior, de manera que es el principio democrático el que exige su cumplimiento. Así, de igual forma que en un momento histórico pasado (con el triunfo de las revoluciones burguesas sobre el Antiguo Régimen y establecimiento de la democracia representativa¹³) se impuso la necesidad de respetar un principio

¹² Para R. RUBIO, cfr. “Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria”, cit., p. 5, la transparencia en los Parlamentos tiene dos manifestaciones: la *activa* (que supone la puesta a disposición del ciudadano de la información a través de los medios electrónicos), y la *pasiva* (por la que aquél pueden solicitar a la institución la información que consideren oportuna, existiendo en éstas la obligación de responder a dicha solicitud).

¹³ Sobre la aparición histórica del principio de publicidad vid. P. DE VEGA GARCÍA, “Publicidad parlamentaria”, en VVAA, *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, 1995, pp. 5402-5403. Por su parte, el Tribunal Constitucional español se ha referido a la publicidad de la actividad del Parlamento como “...una exigencia del carácter representativo de las Asambleas de un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, [que] ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otras, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados” (STC 136/1989, de 19 de julio, FJ 2º). Ello en conexión íntima con otra afirmación del Alto Intérprete constitucional, que ve al Parlamento

esencial del funcionamiento parlamentario como es el de publicidad, considerado como inherente al modelo de democracia representativa¹⁴, hoy la ciudadanía exige cumplir con un plus respecto de este tradicional principio que está representado por las exigencias impuestas por el principio de transparencia¹⁵.

Bien es verdad que la transparencia, en su acepción más clásica o tradicional de publicidad parlamentaria, ya está reflejada en los Reglamentos de las Cámaras, en desarrollo de un principio que tiene arraigo en los textos constitucionales históricos españoles (salvo en la Constitución republicana de 1931), así como en buena parte de los Estatutos de Autonomía, y que se desglosa en un conjunto de previsiones referentes a la obligatoriedad de publicación de los acuerdos y las intervenciones de los oradores parlamentarios en los Boletines y Diarios Oficiales de las Cámaras, al hecho de que se permita el acceso del público a las sesiones parlamentarias del Pleno, o a la necesaria elaboración de actas de las sesiones de los órganos parlamentarios. Pero el principio de transparencia, desde una acepción más amplia del concepto de publicidad en relación la labor parlamentaria, tan sólo

como la “*sede natural del debate político (...), sede privilegiada del debate público*” (ATC 135/2004, FJ 6º).

¹⁴ Fue C. Schmitt el que recordó que el principio de publicidad es uno de los pilares básicos del parlamentarismo, mientras que J. Bentham afirmó que el Parlamento sólo puede consumir su finalidad como institución cuando coloca a la cabeza de su reglamento la ley de la publicidad (cfr. C. SCHMITT, *Sobre el parlamentarismo*, Madrid, 1990, y J. BENTHAM, *Tácticas parlamentarias*, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1991, p. 71).

¹⁵ Así, para M. ALCÁNTARA SÁEZ y M. GARCÍA MONTERO (cfr. *¿Parlamentos abiertos?. Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*, BID, 2013, p. 3, “Una de las características que permite distinguir a un régimen democrático de uno no democrático es la puesta en práctica de mecanismos de apertura y publicidad. De este modo, la definición de la democracia no puede excluir la posibilidad de dar a sus ciudadanos visibilidad o transparencia en el ejercicio del poder del Estado (Bobbio, 1986). En lo que se refiere al Poder Legislativo, tanto la transparencia como la probidad están entre las cinco características centrales –ser representativo, transparente, accesible, responsable y eficaz– que debería tener todo Parlamento democrático desde un punto de vista normativo (Beetham, 2006:vii). El avance en este sentido puede generar múltiples beneficios y afianzar la posición y legitimidad de esta institución representativa por excelencia, dada la históricamente baja legitimidad que ha tenido siempre en la región”.

de manera muy reciente empieza a tener reflejo expreso en la normativa de nuestras Cámaras¹⁶.

Sin embargo, la transparencia no puede verse satisfecha con el cumplimiento de las formalidades que tradicionalmente ha implicado el principio de publicidad parlamentaria, e impone una doble vertiente derecho/deber de acceso a la información de las Cámaras: derecho de los ciudadanos en general y deber institucional de proporcionarla en determinadas condiciones (ofreciendo un conjunto mínimo de información y en un formato accesible y reutilizable por la ciudadanía). Además, la transparencia tiene un valor añadido que no se queda sólo en la obtención de una información¹⁷, puesto que es la antesala de la participación y colaboración ciudadana con la Institución parlamentaria, dado que sin aquélla no puede existir ésta¹⁸, por lo que tiene un potencial innegable de aportación de legitimidad al sistema de democracia representativa, con lo que puede constituir una herramienta imprescindible para salir de la situación de desprestigio de la política en la que nos encontramos actualmente.

C.- ¿Respecto de qué deberían ser transparentes nuestros Parlamentos?

En la actualidad existen algunas previsiones normativas expresas que obligan a las Cámaras legislativas autonómicas a mostrar al ciudadano cierta información referente a las labores parlamentarias y que, por ello, conectan con la noción de transparencia¹⁹.

¹⁶ Vid. Modificación del Reglamento del Parlamento para una mayor transparencia y participación, BOPIB, núm. 89, de 8 de marzo de 2013. Accesible en <http://web.parlamentib.es/repositori/publicacions/8/bopibs/bopib-08-089.pdf#page=49>.

¹⁷ Señala acertadamente E. ARANDA ÁLVAREZ, (cfr. “Una reflexión sobre transparencia y buen gobierno”, *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, nº 5, 2013, pp. 215 y ss), que no se debe equiparar transparencia y acceso a la información, ya que para conseguir un sistema transparente no basta con el acceso a los datos, sino que se necesita acompañar la información de la claridad suficiente para su comprensión por parte de los ciudadanos.

¹⁸ L. COTINO HUESO, (cfr. “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*, XIV, 2013 p. 57), integra a la transparencia en el concepto de gobierno abierto, junto con la reutilización de la información, la participación y la colaboración, todo ello gracias a internet y la web 2.0.

¹⁹ Así, y por centrarnos en el caso del Parlamento de Canarias, nos encontramos con la obligación que se autoimpone la Cámara de facilitar información parlamentaria al público en general, mediante las posibilidades ofrecidas por las TIC, lo cual se realiza, además de por las

Ahora bien, a todas luces esta información –cuyo acceso abierto a todos, debemos resaltarlo, no viene expresamente exigido por la recientemente aprobada Ley de Transparencia salvo para aquélla que derive de actividades sujetas al Derecho Administrativo²⁰, sino que hoy por hoy es una decisión libremente adoptada por cada Cámara en uso de su autonomía institucional y organizativa- resulta insuficiente para satisfacer la legítima aspiración de los ciudadanos a conocer lo que ocurre detrás de las paredes de las sedes parlamentarias y a acceder a la totalidad de la información parlamentaria que, por no estar amparada en la salvaguarda de otro valor prevalente, deba ser pública.

En este sentido, debemos traer aquí a colación el listado de los objetivos contenidos en los 44 puntos que conforman la *Declaración sobre transparencia parlamentaria*²¹, documento en el que se establecen los principios que debería seguir cualquier Parlamento que quiera abrirse a la ciudadanía y ser transparente.

publicaciones oficiales de aquélla, a través de la *web* corporativa, cada vez con más información y más accesible al ciudadano. Igualmente, se establece la obligación de los diputados de presentar una declaración de bienes y actividades que proporcionen ingresos como requisito para la plena adquisición de la condición de diputado, aunque la misma no es accesible al conjunto de los ciudadanos. Igualmente, se establece la publicación en Boletín Oficial del Parlamento (accesible a todos, dado que se publica en la *web* institucional) de las retribuciones de los parlamentarios, sus intervenciones e iniciativas, el nivel de asistencia a las sesiones de la Cámara, así como se impone la publicidad de las actividades de la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones, en lo que se refiere el ejercicio del derecho de petición ante la Cámara.

²⁰ Cfr. art. 2.1 f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. En la misma línea, vid. el art. 3.2 del recientemente aprobado Proyecto de ley de Transparencia de Andalucía. Por su parte, C. RUIZ-RICO RUIZ, “La transparencia en el Derecho autonómico: un análisis constitucional”, en *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 6, 2013, pp. 195-196, se muestra partidaria de ampliar la esfera del deber de transparencia de las Cámaras legislativas autonómicas más allá del ejercicio de funciones administrativas.

²¹ La *Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria* se dio a conocer el 15 de septiembre de 2012 (puede consultarse en: <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>), y es un llamado a los parlamentos nacionales, sub-nacionales e internacionales por las organizaciones de la sociedad civil de monitoreo parlamentario (PMO's por sus siglas en inglés) para generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo legislativo. El resultado a esperar es que esta apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, logre instituciones más representativas y una sociedad más democrática. A dicha Declaración se ha adherido el Parlamento de Andalucía a través de una Declaración Institucional (13/12/2012).

De forma resumida, el citado documento apuesta por la promoción de una cultura de transparencia, partiendo del postulado básico de que la información parlamentaria es de propiedad pública. Se trata de un punto clave de la *Declaración*, que considera que dicha información no pertenece a la Institución, sino al conjunto de los ciudadanos y, por ello mismo, éstos deben poder reutilizarla y volverla a publicar; igualmente, supone que las posibles excepciones a este principio genérico de publicidad deberán estar establecidas expresamente en una ley. Igualmente, los firmantes de la *Declaración* estiman que corresponde a los propios Parlamentos dictar legislación y reglas internas de procedimiento y códigos de conducta promoviendo un entorno propicio para, entre otros objetivos, proteger el derecho de acceso a la información pública de los respectivos ejecutivos y del propio Parlamento, y que proporcione la igualdad de oportunidades para la participación de la sociedad civil y los ciudadanos en el proceso legislativo. De la misma forma, la *Declaración* propone que se reconozca el derecho y el deber de la sociedad civil, los medios de comunicación y el público en general para controlar y monitorear al Parlamento y a los parlamentarios.

En otro apartado, se apuesta por ofrecer determinados ámbitos de la información parlamentaria a cualquier ciudadano, tales como las funciones parlamentarias, los miembros y el personal del Parlamento, la agenda parlamentaria y la actividad legislativa. Igualmente, permitiendo el acceso a las actas de las deliberaciones plenarios, los informes realizados o proveídos al Parlamento, o el presupuesto de la Cámara.

Asimismo, se apuesta por facilitar el acceso a la información parlamentaria, garantizando la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales, entre otros mediante las transmisiones en vivo y bajo demanda de sesiones parlamentarias, así como garantizando el acceso físico al Parlamento del público y de los medios de comunicación.

Finalmente, y entre otros aspectos, se resalta la necesidad de ofrecer la máxima información posible de forma accesible, reutilizable y comprensible; de facilitar que las personas puedan interactuar con la institución; de informar de las leyes que se tramitan e implicar a la ciudadanía en el proceso; de publicar la documentación en formatos abiertos para que cualquiera pueda trabajar con ellos; de mantener actualizadas las páginas *web* parlamentarias y utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables; así como de facilitar la comunicación bidireccional (Cámara-ciudadanos).

Igualmente, *Transparencia Internacional España*, como ya se ha dicho, posee un conjunto de indicadores (un total de 80 que constituyen el proyecto IPAR, aún en fase de desarrollo) para medir el nivel de transparencia de nuestros Parlamentos, tanto las Cortes Generales como los autonómicos²². Por otra parte, el *Informe Mundial de 2012 sobre el Parlamento electrónico*, preparado por el Centro Mundial para las TIC en el Parlamento también contiene algunas indicaciones al respecto²³. Finalmente, debemos destacar la existencia de la *Red de Transparencia Legislativa en Iberoamérica*, que en el año 2011 publicó su primer informe sobre el nivel de transparencia de los Parlamentos de dicho ámbito geográfico²⁴, mientras que está prevista la aparición de un segundo informe, más completo, a lo largo del segundo semestre del presente año.

²² Vid., http://www.transparencia.org.es/IPAR/Methodolog%C3%ADa_IPAR_2013.pdf. Esos indicadores se agrupan en 6 campos principales, a saber: 1) información sobre el Parlamento; 2) información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria; 3) relaciones con los ciudadanos y la sociedad; 4) transparencia económico-financiera; 5) transparencia en las contrataciones de servicios, obras y suministros; y 6) indicadores nueva Ley de transparencia.

²³ Cfr. http://www.ictparliament.org/sites/default/files/wepr2012_es-parte1_1.pdf, p. 45. Allí se señala al respecto que “Una legislatura que busca llegar a ser más transparente debe proporcionar a los ciudadanos un acceso oportuno a la información más actual sobre la legislación propuesta, sobre actividades de fiscalización, y acerca del presupuesto nacional a través de su sitio web. También proporcionará los medios para entender cómo funciona el parlamento, quiénes son sus miembros, lo que han hecho, y cómo comunicarse con ellos. A fin de ser más abierto y accesible, ofrecerá información en distintos formatos, incluyendo texto y video, utilizando una variedad de herramientas que les permitan a los ciudadanos encontrar lo que están buscando de manera rápida y fácil y entender mejor lo que encuentren. Además, a fin de ser inclusivos, ellos adoptarán estándares abiertos para datos y documentos que bajen las barreras de acceso a las actas públicas para todos los ciudadanos”.

²⁴ Accesible en [http://www.transparencialegislativa.org/indice/indice-2011/.](http://www.transparencialegislativa.org/indice/indice-2011/)

En definitiva, como se puede ver contamos ya con algunos documentos que fijan elementos de contraste para verificar los niveles de cumplimiento con el principio de transparencia por parte de las Cámaras legislativas españolas.

D.- Algunos ejemplos destacables de iniciativas para fomentar la transparencia parlamentaria.

Poco a poco, el principio de transparencia se va implantando en nuestras Cámaras legislativas a través de diversas iniciativas. Nos vamos a referir a continuación a algunas de las más interesantes, en ámbito de los Parlamentos autonómicos²⁵.

En primer lugar, existe un grupo de Asambleas legislativas que han rediseñado sus respectivas *webs* institucionales con el objeto de ofrecer a los internautas que acceden a ellas la posibilidad de entablar un diálogo (cibernético, si se quiere), amén de simplificar el acceso a los diversos medios o herramientas que aquéllas tienen a su disposición para conocer la actividad desarrollada por los diputados²⁶. Así, por ejemplo el Parlamento de Navarra²⁷ o el de Cataluña²⁸ ha optado por herramientas de este tipo.

Igualmente, podemos destacar la plataforma de participación ciudadana *on line* del Parlamento vasco “ADI” (*Aporta, Debate, Influye*)²⁹, que permitió a los ciudadanos de Euskadi influir en la toma de decisiones del foro vasco durante la pasada legislatura. Con la misma filosofía, la experiencia “Legisla con

²⁵ Vid. M. ÁNGEL GONZALO, “Participación en el Parlamento”, publicado el 12/2/2013 en <http://sesiondecontrol.com/author/miguelangelgonzalo/>, donde examina las experiencias recientes de los Parlamentos vasco, gallego y cántabro para involucrar a la sociedad en los procedimientos parlamentarios, fomentando su participación. Vid., igualmente, D. ÁLVAREZ, “Parlamentos regionales online” (accesible en <http://sesiondecontrol.com/actualidad/nacional/los-autonomicos-en-internet/>).

²⁶ Vid., al respecto las *Directrices para sitios web Parlamentarios*, documento preparado en 2009 por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas a través del Centro Global para TIC en los Parlamentos (accesible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/web-s.pdf>).

²⁷ <http://www.parlamentonavarra20.es/>

²⁸ <http://www.parlament.cat/web/serveis/parlament-20>

²⁹ <http://www.adi.parlamentovasco.euskolegebiltzarra.org/es/>. El *microsite* funciona como una herramienta para que cualquier persona pueda desarrollar su idea y que el resto la lean, voten a través de la página y de las redes sociales vinculadas.

nosotros” del Parlamento de Galicia³⁰, permite a los ciudadanos gallegos opinar sobre las proposiciones de ley que se encuentran en tramitación en la Cámara, así como de otros temas de interés, opiniones que quedan reflejadas en la *web* y son visibles para cualquiera que acceda a la plataforma. Finalmente, en el Parlamento de Cantabria resalta la iniciativa “Parlamento abierto”, donde se somete a debate los proyectos de ley seleccionados por la Cámara, de forma que los ciudadanos pueden hacer sus contribuciones, comentarios o sugerencias³¹.

Por otra parte, y con el objetivo de actuar con mayor nivel transparencia, las TIC ofrecen otros instrumentos también muy válidos, que ya están siendo utilizados por nuestros Parlamentos para conseguir una comunicación parlamentaria *dinámica*, superando el enfoque tradicional puramente estático de las notas de prensa como medio de difusión de lo que hace la Cámara. Nos referimos a la utilización de las redes sociales de Internet, que tienen una cada vez mayor importancia e influencia para los políticos y los ciudadanos, lo que ha supuesto que hoy día sean herramientas imprescindibles para la comunicación de las Cámaras parlamentarias con los ciudadanos y para interactuar con los mismos, y para revitalizar la participación ciudadana en el debate político y en la adopción de decisiones, contribuyendo al empoderamiento de los ciudadanos y a hacerlas más transparentes. De hecho, hay estudios que han analizado la cuestión, respecto a la utilización por las

³⁰ <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/contenidogal/ParticipacionCidada/default.aspx>

³¹ Otras experiencias en el ámbito de los Parlamentos autonómicos españoles que deben resaltarse son las siguientes: el Parlamento de Andalucía con la plataforma “Parlamento abierto” (<http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/destacadosparlamentoabierto.do>); la Asamblea de Extremadura con “Ciudadanía y Parlamento” (<http://www.asambleaex.es/pagina-4>); el Parlamento de Canarias con la iniciativa “El residente responde” (<http://www.parcn.es/preguntas/index.py>); las Cortes de Aragón, con su sección sobre transparencia (<http://www.cortesaragon.es/Transparencia.936.0.html>) o su espacio de participación ciudadana, ambos en su web institucional (http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1); y la Asamblea de Madrid, con la iniciativa “Asamblea abierta” (<http://www.asambleamadrid.es/AsambleaDeMadrid/ES/AsambleaAbierta/AreaParticipacion/EntrvistasDigitales/>). Por otro lado, desde 2011, en el portal del Gobierno de Aragón los ciudadanos podrán tener acceso a los mandatos que las Cortes de dicha Comunidad Autónoma formulan, como mecanismos de control/impulso/orientación, a aquél, así como las preguntas escritas que los parlamentarios realizan al ejecutivo regional y las respuestas que éste haya dado a las mismas.

Cámaras de cuentas institucionales de *Twitter*, aportando datos muy significativos³².

E.- Conclusión.

Las TIC ofrecen hoy en día los Parlamentos una clara oportunidad para acercarlos a la ciudadanía, y para hacerles ser más transparentes y participativos, de forma que pueden contribuir a reducir la desafección política existente y, de paso, aumentar sus niveles de legitimidad democrática y de eficacia.

La transparencia parlamentaria es una exigencia derivada del modelo de Estado democrático y exige, entre otras medidas, la puesta al día de las *webs* parlamentarias, en cuanto que principal plataforma de acceso a la información parlamentaria, así como una decidida utilización de otras herramientas muy útiles para dicha finalidad, en especial las redes sociales.

Ahora bien, la utilización de las TIC por los Parlamentos debe tomarse muy en serio puesto que, aun siendo un camino que tiene ciertos riesgos, no tiene vuelta atrás, debiendo ser cuidadosos en no defraudar las expectativas que pueden generarse en la ciudadanía que aspira a participar y colaborar en la adopción de las decisiones que luego hayan de serles aplicadas. Para ello, nuestras Cámaras deben interiorizar la que transparencia no es una carga, sino una oportunidad para reafirmarse ante la sociedad como instituciones permeables a sus demandas e intereses.

³² Cfr. "Parlamentos y Redes Sociales. Infografía de Twitter (enero 2012)" (accesible en <http://www.jotacelada.com/2012/01/parlamentos-y-redes-sociales-infografia.html>). Por otro lado, debemos señalar que recientemente la UIP ha publicado un informe sobre la utilización de las redes sociales por los Parlamentos (cfr. A. WILLIAMSON, *Directrices para el uso de los medios sociales de comunicación por los parlamentos*, cit. (accesible en <http://www.ipu.org/PDF/publications/SMG2013ES.pdf>)).