

Parlamentos más transparentes, Parlamentos abiertos

Parliaments more transparent, Open parliaments

Fecha de recepción: 28/08/2024

Fecha de aceptación: 28/10/2024

Sumario: RESUMEN.—ABSTRACT.—I. INTRODUCCIÓN.—II. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE.—2.1. Ámbito de aplicación. Entradas y salidas.—2.2. Ámbito objetivo/material: qué es información pública.—2.3. Revisión de las decisiones en materia de acceso a la información pública.—2.4. Evaluación y control.—III. HACIA UN NUEVO CONCEPTO: PARLAMENTO ABIERTO.—3.1. Planes de Parlamento Abierto.—3.1.1. I Plan de Parlamento Abierto de España.—3.1.2. Propuestas de los grupos parlamentarios.—3.2. Parlamento Abierto en el mundo.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN

La evolución del Estado contemporáneo y de las instituciones que ejercen sus poderes camina hasta estándares nunca antes conocidos donde se impone, esencialmente, una mayor apertura a la sociedad. La desafección hacia lo público se explica en buena parte por el distanciamiento progresivo de los electos con respecto al electorado y, en parte, a episodios de corrupción que han generado desconfianza en la ciudadanía. Al igual que otros organismos, los parlamentos están viviendo un proceso de aproximación a la sociedad, sometiéndose a la normativa de transparencia y de acceso a la información y a nuevas exigencias de rendición

* Académico Correspondiente Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Consejero Técnico del Ayuntamiento de Madrid y forma parte del proyecto «Madrid Talento». Ex Subdirector General de Transparencia del Ayuntamiento de Madrid y ex Director General de Transparencia y Buen Gobierno de la Junta de Castilla y León, coordina el grupo de trabajo de transparencia y acceso a la información pública de la FEMP, es secretario ejecutivo del capítulo español de la Red Académica de Gobierno Abierto Internacional y experto del Foro de Gobierno Abierto de España. Ha sido responsable de la rama «Parlamento Abierto» del I Congreso de Estado Abierto y Gobernanza organizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) de Naciones Unidas, la Red Académica de Gobierno Abierto (RAGA) Internacional y la Universidad Nacional de Costa Rica.

de cuentas e integridad. En este trabajo analizamos el tratamiento de estas instituciones en la normativa española que regula estas materias y de las propuestas para reformarla, y también desde la perspectiva de lo que, probablemente, será el I Plan de Parlamento Abierto en España. Todo ello lo haremos a la luz de las tendencias internacionales de transformación de los parlamentos.

PALABRAS CLAVE: Parlamento Abierto; Rendición de cuentas; Integridad; Participación ciudadana.

ABSTRACT

The evolution of the contemporary State and of the institutions that exercise its powers is moving towards unprecedented standards where, essentially, greater openness to society is being imposed. Disaffection with the public sphere is largely explained by the progressive distancing of the elected officials from the electorate and, in part, by episodes of corruption that have generated distrust among citizens. Like other bodies, parliaments are undergoing a process of approaching society, subjecting themselves to the regulations of transparency and access to information and to new demands for accountability and integrity. In this paper we analyze the treatment of these institutions in the Spanish regulations governing these matters and the proposals to reform them, and also from the perspective of what will probably be the First Open Parliament Plan in Spain. All this will be done within the framework of international trends in the transformation of parliaments.

KEYWORDS: Open Parliament; Accountability; Integrity; Citizen participation.

I. INTRODUCCIÓN

La apertura de los parlamentos a la ciudadanía no puede limitarse al ejercicio del derecho que corresponde a todos y cada uno de nosotros de votar libremente cuando se nos convoca periódicamente para renovar a los representantes de las cámaras parlamentarias. Ese derecho troncal y nuclear de nuestro Estado de Derecho responde a las demandas ya ampliamente superadas y asentadas en nuestras democracias del siglo XXI. La evolución de nuestras sociedades exige, requiere otras herramientas, canales, otro tipo de instituciones en las que permee de otra manera y con otra intensidad la participación de la sociedad civil en la configuración y trabajos de los parlamentos.

La transparencia, como uno de los ejes de las políticas de gobierno o, en la denominación más actual y omnicompreensiva, estado abierto debe también calar con mayor intensidad en los parlamentos. Es cierto que el avance en la divulgación de la información derivada de los procesos de aprobación de leyes o de los procedimientos de control sobre la acción política del ejecutivo ha sido más que reseñable. Respondiendo a ese llamado del maurismo

«luz y taquígrafos», la documentación que se ha ido compartiendo y poniendo a disposición de todos en las webs institucionales de las asambleas ha ido creciendo progresiva y significativamente. Sin duda queda un importante trecho que recorrer, incluso en este ámbito, en cuanto a formatos, usabilidad y accesibilidad de las páginas, inmediatez, etc., pero no podemos menospreciar los pasos que se han dado en los últimos tiempos.

Pero otra cosa es lo relativo a la gestión parlamentaria, de la que poco o nada se ha sabido hasta ahora. No hablamos ya de las funciones constitucionales, sino de la administración parlamentaria en el desarrollo de múltiples tareas que toca llevar a cabo a cualquier organismo o ente que se nutra de recursos públicos. Para hacer frente a este déficit tan evidente, se aprueba en España la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIBG) que da pasos tímidos para compensar esta brecha informativa. Incluye en su ámbito de aplicación al Congreso de los Diputados y al Senado y a las instituciones autonómicas equivalentes, pero con un ámbito objetivo bien limitado: sus actividades sujetas a Derecho Administrativo [art. 2.1 f)]. Para ahondar, además, en este alcance capado de las normas de transparencia, la ley estatal limita la revisión de las decisiones que estas instituciones adoptan al resolver las reclamaciones interpuestas ante las resoluciones en materia de derecho de acceso a la información pública para encomendarla única y exclusivamente a los tribunales, a la jurisdicción contencioso-administrativa.

La inclusión del compromiso de modificar la LTAIBG entre los que figuran en el IV Plan de Gobierno Abierto de España ha abierto el debate sobre la necesidad de dar más pasos hacia la apertura y control de la transparencia de nuestros parlamentos y a este asunto dedicaremos parte de este trabajo, poniendo el foco en los debates celebrados y en las conclusiones a las que ha llegado el subgrupo de trabajo para el estudio de la reforma de esta ley constituido en el seno del Foro de Gobierno Abierto de España (en adelante, subgrupo de trabajo).

Pero este solo es un primer y pequeño paso. Es necesario que las instituciones de nuestro país, también los parlamentos, adquieran esta óptica de la apertura por defecto o por diseño y no se limite a decisiones puntuales o a golpe de coyuntura política. De ahí, que el Congreso de los Diputados haya decidido apostar por un primer plan de Parlamento Abierto dentro del marco del V Plan de Gobierno Abierto que prepara España como compromiso con la Alianza para el Gobierno Abierto a la que pertenecemos desde 2011 (Open Government Partnership, OGP). Los dos planes, ambos actualmente en proceso de elaboración, se enmarcan en una tendencia a nivel mundial de apertura de las instituciones parlamentarias, especialmente en la órbita latinoamericana, a la que, por evidentes razones culturales, España se encuentra estrechamente vinculada.

II. PROPUESTAS DE REFORMA DE LA LEY 19/2013, DE 9 DE DICIEMBRE¹

Como ya se mencionó más arriba, el 28 de enero de 2022 se constituyó el subgrupo de trabajo siguiendo el modelo de la Comisión Permanente del Foro de Gobierno Abierto, de composición paritaria, integrado por seis personas en representación de las Administraciones Públicas y otras seis en representación de las organizaciones de la sociedad civil que fueran miembros del Foro. El autor de este trabajo, experto del Foro, intervino en el subgrupo de trabajo en representación de la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), que posee una red específica para los temas de gobierno abierto, la Red de Entidades Locales por la Transparencia y Participación Ciudadana, constituida en 2015.

2.1. **Ámbito de aplicación. Entradas y salidas**

El debate del subgrupo de trabajo se centró, en cuanto a los aspectos subjetivos, en cuestionar la permanencia de determinados órganos o instituciones dentro del tenor literal actual del artículo 2.1 f), en el que se hallan comprendidas las cámaras parlamentarias del Estado, Congreso de los Diputados y Senado, y las análogas autonómicas, y en la inclusión de otros órganos que no lo están y deberían aparecer. Entre los que se pone en cuestión que deberían seguir dentro de este reducido grupo se hallarían el Banco de España o el Consejo Económico y Social, dado que no son órganos constitucionales ni de relevancia constitucional, y entre los candidatos a estar, claramente, el Gobierno o la Junta Electoral Central.

Si comparamos este artículo 2.1 con el artículo 1 del Convenio del Consejo de Europa núm. 205 sobre acceso a los documentos públicos (Convenio de Tromsø), en vigor en nuestro país desde el pasado 1 de enero de 2024, se observa que el Convenio engloba bajo el concepto de autoridades públicas al gobierno y administración a nivel nacional, regional y local; los organismos legislativos y autoridades judiciales, en cuanto realizan funciones administrativas según la normativa nacional propia; y finalmente a las personas naturales o jurídicas cuando ejercen como una autoridad administrativa.

Tanto el Comité Jurídico Interamericano de la Organización de los Estados Americanos como la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre Acceso a la Información Pública [art. 2.3 a)] reivindican un derecho de acceso a la información potente, que alcance a toda autoridad pública perteneciente a

¹ En esta dirección https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/index/Gobierno-abierto/Grupo-Trabajo-de-Reforma-Ley-de-Transparencia.html se puede consultar todos los trabajos llevados a cabo en el marco del Foro de Gobierno Abierto por parte del subgrupo de trabajo constituido para efectuar propuestas al Gobierno para la modificación de la LTAIBG.

cualquier rama del gobierno (ya sean los poderes ejecutivo, legislativo o judicial). En términos muy parecidos, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas considera que, en virtud del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el derecho del acceso a la información se extiende a todas las ramas del Estado (ejecutiva, legislativa y judicial), así como a otras autoridades públicas o gubernamentales.

Con relación a los órganos que se enumeran en el artículo 2.1 f) de la LTAIBG es fácil abordar su distinción por razón de su naturaleza y trascendencia constitucional: órganos constitucionales, órganos de relevancia constitucional y otros organismos. Los órganos constitucionales son aquellos que tienen una participación sustancial en el modelo de Estado y parece recomendable que sus funciones constitucionales estén separadas de otras funciones que carecen de esa naturaleza, de carácter auxiliar o accesorio, sujetas al derecho administrativo, que son las que deberían entrar en el ámbito de aplicación del régimen de transparencia contemplado en la ley.

Con referencia a las cámaras, además de su mención específica en el artículo 2.1 f), hay que recordar lo previsto en la disposición adicional octava que establece que: «El Congreso de los Diputados, el Senado y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley». El Congreso no ha incorporado las previsiones de la LTAIBG al Reglamento, aunque la Mesa de la cámara, en su reunión del día 20 de enero de 2015, aprobó unas Normas para adaptar la actividad del Congreso a la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, en lo relativo al derecho de acceso a la información pública y a la publicación de los contenidos en un nuevo Portal de Transparencia del Congreso.

Por su parte el Senado sí reformó su Reglamento con fecha 5 de junio de 2014, para introducir un párrafo nuevo en el artículo 36.1 g), que se refiere a las competencias de la Mesa, atribuyendo a esta 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 de la misma. Poco tiempo después, el 2 de diciembre de 2014, la Mesa del Senado aprobó también la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública.

2.2. **Ámbito objetivo/material: qué es información pública**

El artículo 2.1 f) *in fine* obliga a los parlamentos «en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo», no más. Es cierto que el Convenio de Tromsø dispone, también, que «cada Parte, a la hora de la firma o al depositar su instrumento de ratificación, aceptación, aprobación o adhesión, mediante una declaración enviada al Secretario General del Consejo de Europa, puede declarar que la definición de “autoridades públicas” también

incluya a una o más de las siguientes: 1) organismos legislativos en lo que concierne al resto de sus actividades; 2) autoridades judiciales en lo que concierne al resto de sus actividades; 3) personas naturales o jurídicas que realizan funciones públicas o actúan financiadas con fondos públicos, según la normativa nacional propia». Pero esta no es una declaración expresa que se haya hecho por España al ratificar el documento.

La crítica que se ha suscitado en relación a este inciso procede esencialmente de la experiencia práctica, que ha venido a demostrar que tiene poco sentido aplicar diferentes reglas o intensidades de transparencia en determinados ámbitos por razón de la disciplina normativa o jurídica aplicable en cada caso. En la gestión de personal, patrimonial o contractual, las administraciones y, también, los órganos constitucionales aplican reglas de distinta naturaleza, no solo administrativa, sino también civil, mercantil o social. Y esta es la propuesta que ha hecho el subgrupo de trabajo, alineada con la doctrinal, de extender el ámbito objetivo de la vinculación de los órganos constitucionales a la normativa de transparencia siguiendo un criterio netamente material: la información generada en el ejercicio de “funciones de administración”, se aplique o no una norma de derecho administrativo.

Esta alternativa tuvo ya su discusión durante el trámite parlamentario. Comparecientes en aquella fase como Emilio Guichot o Elisa de la Nuez, lo propusieron y en términos muy similares fue objeto de enmiendas presentadas por diferentes grupos parlamentarios que, finalmente, fueron descartadas.

Este mismo particular ha tenido ocasión ya de ser discutido en sede judicial. La STS 204/2021, de 16 de febrero, se pronuncia sobre un recurso contra la Resolución de la Mesa de la Diputación Permanente del Congreso de los Diputados de 13 de marzo de 2019, que acuerda desestimar el recurso potestativo de reposición previamente interpuesto por el recurrente contra la Resolución del Secretario General del Congreso de los Diputados de 16 de noviembre de 2018, denegatoria del acceso informativo solicitado al amparo de la normativa parlamentaria de desarrollo, para el ámbito de las Cortes Generales, de la LTAIBG. El litigio procede del Acuerdo de 11 de septiembre de 2018 adoptado en sesión conjunta por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, que decidió estimar la impugnación formulada por el interesado contra la relación provisional de candidatos admitidos y excluidos al concurso público para la designación de los miembros del Consejo de Administración de la Corporación RTVE, dejando sin efecto su exclusión y decidiendo su admisión.

La cuestión nuclear a dilucidar en el litigio era si el Acuerdo de 11 de septiembre de 2018 era o no de naturaleza administrativa. El recurrente no negaba que la decisión final del procedimiento de selección tal como está regulado en la normativa de aplicación fuera de naturaleza constitucional o, por expresarlo con mayor precisión, se enmarcase dentro de las funciones que, constitucional y legalmente, están encomendadas a las cámaras. Se trataba de una decisión esencialmente parlamentaria y, por ello mismo, no susceptible de calificarse como sujeta al Derecho Administrativo.

Lo que el recurrente sostenía, más bien, es que dicho procedimiento tenía una doble naturaleza: administrativa en su tramitación, parlamentaria en su decisión. Sin embargo, no aportaba, según el tribunal, razones convincentes para sustentar esta interpretación, más allá de la posible similitud con los procedimientos administrativos de tipo concurrencial —imaginemos un proceso selectivo de acceso a la función pública—, similitud que, en todo caso, distaba de ser obvia. El recurrente ni siquiera intentó demostrar puntos de contacto o similitudes con los supuestos contemplados en el artículo 1.3 a) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. En este precepto se enuncian las clases de actos de las cámaras —y de otros órganos constitucionales— susceptibles de control en este orden jurisdiccional y, por consiguiente, indiscutiblemente sometidos al Derecho Administrativo. Son «(...) los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público (...)». Precisamente esta es una de las citas normativas que abona la tesis que el subgrupo de trabajo ha propuesto para la modificación de la LTAIBG.

Frente a esta escasez de razones a favor de la pretendida doble naturaleza del procedimiento examinado, había otras que operaban en sentido opuesto. La regulación del proceso no estaba recogida en una disposición general de carácter administrativo, sino en una especie de «norma interna» de ámbito parlamentario. A ello hay que añadir que la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha sido tradicionalmente muy reticente a entrar en el examen de la actividad parlamentaria, incluso cuando se ha tratado de actos mixtos: actos que, si bien son adoptados por autoridades administrativas, necesitan de alguna forma de intervención parlamentaria para su validez.

2.3. Revisión de las decisiones en materia de acceso a la información pública

Otra de las referencias expresas en la LTAIBG a los parlamentos es la que encontramos en el artículo 23.2 cuando dispone que contra las resoluciones dictadas por los órganos previstos en el artículo 2.1 f) solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo, esto es, no procede la interposición de la reclamación previa potestativa ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o comisionado autonómico correspondiente.

Este apartado se incorpora al anteproyecto por indicación del Consejo de Estado que considera que la peculiar naturaleza y singular posición constitucional de estos órganos justifica el reconocimiento de un régimen especial de autonomía constitucional y legalmente consagrado, por lo general, en sus respectivas leyes orgánicas (Dictamen 707/2012, de 19 de julio). Esta autonomía se proyecta sobre una amplia variedad de ámbitos de actuación (así, el organizativo o el presupuestario, pero también y de modo fundamental, el relativo al ejercicio de sus competencias constitucionales), lo que, en opinión

del Consejo de Estado, impedía que las decisiones que estos órganos adoptasen en cualquiera de tales ámbitos pudieran ser fiscalizadas por órganos administrativos como sería el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, pues ello podría interferir no solo en su independencia, sino también en la propia articulación de la separación de poderes.

El Consejo inconscientemente se desdice a sí mismo cuando expresa que en la mayoría de los casos, decisiones adoptadas por estos órganos de naturaleza similar pueden impugnarse en alzada ante el Presidente del órgano en cuestión (así lo prevé, por ejemplo, el art. 99.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional). Ciertamente, en estos casos no se trata de una revisión por parte de un órgano externo, ajeno al propio órgano, aunque sí se admite una vía revisora ante la misma instancia que dictó la resolución impugnada.

Las leyes reguladoras de algunos de ellos, además, prevén en ciertos supuestos la aplicación supletoria a algunos de sus actos de las disposiciones de las leyes de procedimiento administrativo (así, la disposición adicional primera de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento del Tribunal de Cuentas). Pero este tipo de previsiones, que se limitan a reconocer la aplicación supletoria de normas de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas en relación con actos puramente internos adoptados en materia de organización o personal, no pueden justificar por sí solas, dice el Consejo, la opción que seguía el anteproyecto antes de su dictamen en materia de impugnación de las resoluciones de estos órganos en materia de acceso a la información que, en términos generales, chocaba con la independencia y autonomía de que gozan estos órganos, pudiendo llegar a comprometerla.

Esta previsión encuentra su réplica para las instituciones autonómicas estatutarias en la propia LTAIBG, cuando el apartado 1 de la disposición adicional cuarta establece que contra las resoluciones dictadas por las Asambleas Legislativas y las instituciones análogas al Consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas y Defensor del Pueblo solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo.

La motivación, pues, para que la ley haya suprimido esta vía previa potestativa es la de garantizar la independencia de estas instituciones para que puedan llevar a cabo sus funciones constitucionales en condiciones idóneas, dando a entender implícitamente que el acceso a la información relativa a la gestión y funcionamiento de estos órganos puede en algún grado afectar a aquellas. Doctrinalmente existen pocas voces que se hayan pronunciado ante este particular. La mayor parte de ellas son respetuosas con lo previsto en el artículo 23.2 de la LTAIBG sin entrar en mayores cuestionamientos y sin advertir que esta previsión no estaba originariamente en el texto del anteproyecto de ley. Alberto Palomar considera que se trata de una medida razonable, pues el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno no deja de ser un órgano administrativo².

² Palomar Olmeda, Alberto (2014). El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa.

Personalmente coincido con la opinión de Miguel Ángel Blanes, que no aprecia razón alguna de interés público que justifique esta exclusión³. En la ponencia elaborada por el profesor Manuel Villoria y el autor de este trabajo dentro del subgrupo de trabajo así lo expresamos al proponer en los documentos preliminares un replanteamiento de la capacidad del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno para revisar las decisiones de estos órganos en materia de acceso a la información pública.

La necesaria garantía de independencia de estos órganos debe serlo con respecto a su función constitucional, ámbito que debe estar claramente vedado al conocimiento del comisionado de transparencia, pero no tenemos por qué llegar a la misma conclusión con respecto al debate que se pueda suscitar en referencia al acceso a la información que generen estas instituciones. Si en el ámbito de aplicación de la LTAIBG se incluye la actividad de estos órganos o instituciones sujeta al Derecho Administrativo (o más ampliamente, en lo que se refiere a sus funciones administrativas), entendiendo que esta es la que no afecta a la función constitucional o legal que se les atribuye, no se entiende bien por qué no puede existir una vía revisora de carácter administrativo, aunque sea dentro de su propia organización, previa a la vía judicial contencioso-administrativa.

Introducir esta posibilidad creemos que en nada afecta a la independencia de estas instituciones en el ejercicio de sus funciones constitucionales y permitiría a los interesados agotar una vía administrativa antes de solicitar la tutela en vía judicial, con todo lo que comporta de tiempo y coste.

A este respecto, y con el fin de evitar que la única vía de revisión de las decisiones de estos órganos sea la jurisdiccional, dificultando su control al limitar las posibilidades reales de recurso por parte de los ciudadanos, podría contemplarse una alternativa: la regulación por cada uno de estos órganos de una vía administrativa de revisión en la que la resolución correspondiera a la propia institución o, por el contrario, su sometimiento voluntario a la decisión del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, previa suscripción del oportuno convenio. Esta capacidad de elección respeta la autonomía institucional de estos sujetos partiendo de la necesidad de habilitar una vía revisora previa a la judicial. Además, pensémoslo, estos sujetos ya se someten actualmente a la competencia evaluadora del comisionado estatal, lo que no es sino una manifestación más de ciertas facultades de control⁴.

³ Blanes Climent, Miguel Ángel (2017). Comentario al artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, dirigida por Antonio Troncoso Reigada. Civitas.

En parecido sentido, Fernández Salmerón, Manuel. Procedimiento administrativo e información del sector público. Capítulo de *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, coordinada por Valero Torrijos, Julián y Fernández Salmerón, Manuel (coords.) (2014). Editorial Aranzadi, Cizur Menor, p. 319, y Sánchez Morón, Miguel. Nuevas garantías de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 194, pp. 285.

⁴ En el siguiente enlace se puede consultar el último informe de revisión del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno en materia de publicidad

La propuesta, sin embargo, no pasó a la ponencia definitiva porque no consiguió el consenso suficiente por parte de los miembros del subgrupo de trabajo, aunque alguno de ellos como el profesor Severiano Fernández ha mostrado su apoyo a esta postura posteriormente⁵.

Esta propuesta no es del todo inédita ya que en la tramitación parlamentaria de la ley el Grupo Parlamentario Mixto, a instancia de Coalición Canaria–Nueva Canarias, propuso como solución alternativa que pudiera interponerse potestativamente la reclamación que actualmente está prevista ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o un recurso de reposición ante el órgano que dictase la resolución a la solicitud de acceso a la información. La enmienda fue rechazada.

La propuesta, a mi entender, no rompe ningún equilibrio ni menoscaba la necesaria independencia de las cámaras para ejercer sus funciones constitucional o legalmente previstas. En absoluto. No hablamos de una intromisión en sus potestades legislativas, de control del gobierno y cualquier otra también atribuida constitucional o legalmente. Estamos planteando la posibilidad de que el propio parlamento decida que sus propias resoluciones en materia de acceso a la información pública generada en sus funciones administrativas sean revisadas, como mayor garantía, por una autoridad independiente experta. Además, en algunos casos esa autoridad ya es comisionado del propio parlamento o está adscrito a él. Sería el caso del Valedor do Pobo y el Procurador del Común en las comunidades de Galicia y Castilla y León, respectivamente, que son también órganos de control en esta materia en aquellas, pero también están el Comisionado de Transparencia canario y el Consejo Regional de Transparencia castellanomanchego, órganos adscritos a sus correspondientes parlamentos. Sin duda, esta vía es más garantista y confiable que prever un recurso ante una instancia dentro del propio órgano.

Coherentemente con la opinión de Tudela⁶, que cita a Ruiz-Rico, las cuestiones relacionadas con el derecho administrativo no deberían ofrecer

activa por parte del Congreso de los Diputados, de febrero de 2022: <https://www.consejodetransparencia.es/dam/jcr:d72d26f8-ce11-4e17-9b70-6c8059b16114/12-Informe-Definitivo-CongresoDiputados-2022.docx>

⁵ Fernández Ramos, Severiano. (2023). El acceso a la información sobre la actividad de los parlamentos. En *Dossier: Una década de ley de transparencia en España*. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi, diciembre 2023.

Congreso «La reforma de la Ley de Transparencia». XI Congreso del avance del Gobierno Abierto. VII Congreso de Buen Gobierno y Transparencia de la Comunitat Valenciana (29 de abril de 2024):

<https://www.youtube.com/watch?v=S7nHIDylC98>

⁶ Tudela Aranda, José (2020). De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo parlamento. Un esbozo de crítica del parlamento abierto. Capítulo de la obra *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen III Instituciones políticas y Democracia. Dirigida por Antonio Pérez Miras, Germán, M., Teruel Lozano, Edoardo C. Raffiotta y María Pia Iadicicco, y coordinada por Ángel Aday Jiménez Alemán. BOE y Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid, p. 133.

dudas ni singularidad respecto de su publicidad. El Parlamento no podría oponer el principio de autonomía para restringir los criterios generales de publicidad. Si esto es así, opino que debería aceptarse naturalmente un control en esta materia por parte de la autoridad independiente.

No sería la primera vez que las leyes, en ámbitos sectoriales concretos, acotan esta supuesta autonomía parlamentaria para imponer determinadas soluciones. La disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, ordena al Congreso de los Diputados y al Senado que concreten el órgano al que corresponderá la resolución de los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra sus actos en ese ámbito. O el artículo 77 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales (en adelante, LOPD), que atribuye a la Agencia Española de Protección de Datos o autoridad autónoma competente la declaración de las infracciones y establecimiento, en su caso, de las medidas que proceda adoptar para que cese la conducta o se corrijan los efectos de la infracción que se hubiese cometido, cuando se trate de órganos constitucionales o con relevancia constitucional y las instituciones de las comunidades autónomas análogas a los mismos.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que alguna de las soluciones ya está ensayada y puesta en práctica, eso sí, por decisión unilateral del órgano parlamentario, no porque las leyes lo hayan impuesto como una alternativa. Es bastante generalizado, aunque no unánime, que los parlamentos hayan articulado un recurso interno para la revisión de sus decisiones en materia de acceso a la información pública, previo al contencioso-administrativo⁷.

⁷ Según el artículo 17.1 de las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, 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, será la Mesa la que resolverá el recurso. El mismo órgano lo será en el Senado, de acuerdo con lo que dispone el artículo 13.1 de la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado. Las resoluciones de la Mesa del Congreso pueden consultarse en esta URL: <https://www.congreso.es/es/cem/resoluciones-transparencia> y las del Senado en https://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/oficinadeinformacion/consultasresoluciones/detalle/index.html?pid=PUBLICACION_OBLIGATORIA

Por lo que respecta a los parlamentos autonómicos, aquí están las referencias:

- Artículo 16.8 del Reglamento del archivo y del sistema de gestión documental del Parlamento de Islas Baleares y del derecho de acceso a la información pública. Es la Mesa la que resolverá el recurso de reposición.
- Apartado decimocuarto de las normas por las que se procede a la aplicación concreta en el ámbito de las Cortes de Castilla y León de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobadas por la Mesa de las Cortes de Castilla y León, de 30 de marzo de 2015. Es la Mesa la que resolverá el recurso.
- El Reglamento sobre transparencia y acceso a la información pública del Parlamento de Navarra atribuye la resolución a la Secretaría General de la cámara, con recurso de alzada ante la Mesa.
- Las Normas reguladoras del derecho de acceso a la información pública de la Asamblea Regional de Murcia disponen que frente a las resoluciones de la Secretaría General, podrá interponerse recurso

También lo han hecho así otros órganos constitucionales, como sería el caso del Consejo General del Poder Judicial.

En estos casos, el plazo de interposición suele ser de un mes y el de resolución oscila entre uno y tres meses, siendo la desestimación el sentido del silencio previsto para aquellos casos en los que no se haya dictado resolución expresa en plazo, esto es, negativo. Finalmente suelen prever estas normas que las resoluciones sean publicadas con disociación de datos personales en el portal de transparencia del parlamento de turno.

La otra alternativa, el convenio con el consejo o comisionado de transparencia que corresponda para la resolución de la reclamación previa potestativa se da también, aunque en un único caso, en Cataluña. O, mejor dicho, parecía ser esta la solución que daba el artículo 219 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, que regula la garantía del derecho de acceso, cuando manifiesta que el Parlamento debe tener un órgano de garantía del derecho de acceso a la información pública y a renglón seguido manifestaba que este sería la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP), que regula el artículo 39 de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, a cuyos efectos se suscribiría un convenio.

Pues bien, no parece ser esto lo que sucedió dado que la Mesa del Parlamento acuerda el 21 de febrero de 2017 la creación del OGDIAIP como órgano de la cámara, esto es, el Órgano de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública, que es quien actualmente revisa las decisiones en

ante la Mesa. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://www.asambleamurcia.es/normativa/transparencia/normas-acceso-informacion-asamblea/reclamaciones>.

- El artículo 304.4 del Reglamento de las Cortes de Aragón dispone que las reclamaciones en materia de acceso serán conocidas y resueltas por la Mesa de las Cortes de Aragón, que dará conocimiento de ellas a la Junta de Portavoces. La expresión «reclamación» puede que se esté utilizando impropriamente dado que no se establece en el reglamento quién es el competente para la resolución de las solicitudes de acceso.

- El Acuerdo de 9 de enero de 2017 de la Mesa del Parlamento de La Rioja por el que se establece el procedimiento de reclamación sobre acceso a la información pública, prevé que sea la Mesa quien resuelva. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://transparencia.parlamento-larioja.org/relaciones-con-la-ciudadania/formulario-acceso-informacion-publica/datos-de-periodos-antiores>

- El Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha de 9 de enero de 2017, relativo a las normas para la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara, establece en su apartado decimoquinto que podrá interponerse recurso potestativo ante la Mesa. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://www.cortesclm.es/index.php/portal-de-transparencia>

- Las Normas para la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno a la actividad de la Asamblea sujeta a Derecho Administrativo, aprobadas por la Asamblea de Madrid el 20 de mayo de 2015, prevén, también, que cabrá recurso ante la Mesa.

- El artículo 14 de la Resolución de la Presidencia del Parlamento Vasco relativa a la aplicación del principio de transparencia y acceso a la información pública en el Parlamento Vasco, establece un recurso ante la Mesa.

- Finalmente, el artículo 134 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, articula un recurso ante la Mesa de la cámara. Las resoluciones a las reclamaciones se publicarán en <https://www.jgpa.es/resoluciones-dictadas>

esta materia adoptadas en el Parlamento. Sus resoluciones solo pueden ser impugnadas ante la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña⁸.

Cierto es que en la GAIP constan registradas 7 resoluciones de reclamaciones dirigidas al Parlamento de Cataluña (una de ellas a la Comisión Asesora sobre la Publicidad Institucional), las 7 entre 2017 y 2019, pero todas ellas, finalizan con la inadmisión o con el desistimiento por parte del reclamante. En las resoluciones de inadmisión, el fundamento radica en la falta de competencia de la GAIP para pronunciarse sobre la cuestión planteada al no existir convenio suscrito con el Parlamento para poder hacerlo.

2.4. Evaluación y control

Son numerosas las referencias en la LTAIBG y en las leyes autonómicas de transparencia a las competencias de evaluación de los consejos y comisionados de transparencia, sin que en su enunciado queden sustraídos a tal supervisión los órganos constitucionales o estatutarios entre los que se encuentran los parlamentos. Sin embargo, la práctica pone de manifiesto que estamos ante un terreno yermo. No hay, salvo a excepción del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, muestra alguna de esta facultad con alcance a las instituciones objeto de nuestro trabajo. Es particularmente llamativo este vacío cuando en la normativa no existe dispensa alguna que excuse de entrar en el análisis del cumplimiento de las normas de transparencia por parte de estos órganos.

A la vista de los informes de evaluación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno de la actividad del Congreso de los Diputados y del Senado —los últimos datan de 2022—, ninguna de las dos instituciones cuestiona la capacidad de aquel órgano para llevar a cabo este control. Las conclusiones de los informes evacuados para ambas cámaras vienen a reconocer un alto grado de cumplimiento de la normativa, un 93 % el Congreso de los Diputados y un 97,1 % el Senado, si bien ponen de relieve la necesidad de mejorar la datación de las actualizaciones de los contenidos y la falta de publicación de algunas informaciones.

El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno deja fuera de su competencia evaluadora las instituciones estatutarias de las Comunidades autónomas por razones ligadas a las competencias de evaluación de los organismos independientes de garantía de la transparencia existentes en ellas y el derecho de acceso en el ámbito autonómico. También es cierto que, en aquellas Comunidades donde no existe organismo de este tipo y las competencias se asumen por el Consejo estatal porque así se prevé en la correspondiente ley autonómica (La Rioja), porque no existe tal organismo autonómico de control y hay suscrito convenio con aquel (Extremadura o Islas Baleares) o por-

⁸ A fecha de agosto de 2024, aparecen publicadas 6 resoluciones del OGDAIP en la web del Parlamento de Cataluña: https://www.parlament.cat/web/transparencia/sumari/index.html?p_id=173813

que está prevista, sí, la creación de un comisionado autonómico, pero aún no se ha producido (Principado de Asturias y Cantabria), el Consejo estatal no lleva a cabo evaluación alguna. Es reseñable, sin embargo, que los convenios suscritos entre las comunidades citadas y el Consejo solo alcanzan a la tarea de resolver las reclamaciones en materia de acceso a la información pública y no cualquier otra función.

Con respecto a la potestad sancionadora, allá donde la ley autonómica de transparencia ha decidido abordarla —recordemos que la LTAIBG no lo hace—, ninguna mención expresa existe, pero tampoco todo lo contrario, relativa a si estos sujetos están o no dentro del ámbito subjetivo de aplicación tal como vimos lo hacía la LOPD en materia de protección de datos. Aparte de permanecer inédito el procedimiento sancionador en esta materia hasta la fecha, existe un consenso tácito a la hora de excluir estos sujetos de tal potestad, aunque nada impediría, en mi opinión, sujetarlos, eso sí, estrictamente en cuanto a la observancia de la normativa de transparencia, aunque el alcance no fuera mayor que declarar el incumplimiento constatado.

III. HACIA UN NUEVO CONCEPTO: PARLAMENTO ABIERTO

Del Gobierno Abierto al Parlamento Abierto pasando por el Estado Abierto, última parada de un concepto líquido que día a día muta para integrar nuevas vertientes y versiones de la apertura de lo público a la sociedad. Durante los últimos años, las redes, debates y documentos se han ido gestando en torno a aquel primer concepto de gobierno abierto, más centrado en el poder ejecutivo y la administración pública, con el fin de concretar en qué medida pueden incorporar la participación ciudadana en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas y de las decisiones normativas. Como paso previo, el Gobierno Abierto exige una suficiente difusión y garantía de acceso a la información pública.

En los tiempos más recientes, este primer concepto no solo se ha expandido en cuanto a su ámbito subjetivo de aplicación, incorporando a otros actores como los órganos constitucionales, en concreto los parlamentos, sino que también lo ha hecho en sus distintas dimensiones o facetas y en sus formatos (de analógicos a digitales). Cuando hablamos de Estado Abierto, hablamos ahora ya, también, de rendición de cuentas, integridad, colaboración, protección del denunciante, derechos digitales e inteligencia artificial, etc.

Concretamente en los parlamentos se aprecia actualmente una crisis del sistema representativo tal como es percibido por la ciudadanía, no en sí mismo. Entre los representantes y la ciudadanía se ha generado un evidente distanciamiento, un alejamiento que lleva al ciudadano común a sentirse fuera de la discusión y de las subsiguientes decisiones políticas. Simple y llanamen-

te, muchos ciudadanos no se sienten representados por aquellos a los que han elegido⁹. Y esta brecha, este abismo no es fácilmente solucionable si por parte de estas instituciones no se adoptan políticas, mecanismos, herramientas que logren acercarlas a la sociedad y viceversa. No de una forma artificiosa y vacua, sino efectiva, real. Estamos hablando de una verdadera transformación que no será inmediata, sino que será fruto de una nueva cultura donde el ciudadano en su dimensión colectiva cobre un mayor protagonismo, el que debió tener o el que nunca debió perder.

Es en este contexto en el que empieza a hablarse de parlamentos abiertos, donde el reto es dar a conocer su funcionamiento y su actividad, mejorando la comunicación y la publicidad. Parafraseando a Tudela Aranda, son injustas todas las acciones del Derecho que no soportan ser publicadas. Si el Parlamento representa a la Nación, la única consecuencia posible es que sus trabajos se realicen de manera visible para todos. La publicidad es el punto de encuentro necesario entre la representación y la opinión pública. Pero no solo esto: hay que inaugurar nuevos cauces para que estas instituciones sean más permeables y porosas a la sociedad. Esto supone hablar de algo más allá de la transparencia, de la publicidad activa y del acceso a la información. Supone construir una cultura que ha de impregnarlo todo, contaminando todos los trabajos de las Cámaras, como manifiesta este autor y sostenemos los que nos dedicamos a la transformación de organizaciones públicas desde esta óptica¹⁰.

Por otra parte, el acceso a la información pública se ha venido tratando clásicamente desde la perspectiva del derecho de acceso de los parlamentarios a la información necesaria para garantizar que pueden ejercer sus funciones, pero solo marginalmente y hace bien poco, se empieza hablar de este mismo derecho de los ciudadanos con respecto a la información generada en estas instituciones. Daba la sensación de que la participación y la transparencia eran valores que debían materializarse y hacerse efectivos en las propias sedes parlamentarias, en los debates que tienen lugar en los hemiciclos, pero no más allá, como si la democracia se sustanciara entre las paredes de las instituciones, en circuito cerrado.

Las tecnologías de la información y la comunicación pueden ayudar mucho en este proceso al permitir introducir novedades muy sustanciales tanto en la organización de los parlamentos (Comisión de Peticiones, Comisión Consultiva de Nombramientos) como en su funcionamiento (la comunicación a través de redes sociales y los portales web, la participación en el procedimiento legislativo, la recogida electrónica de firmas en las iniciativas legislativas populares, etc.). Pero no podemos limitar la llamada apertura de las instituciones parlamentarias a una cuestión meramente tecnológica.

⁹ Aranda Álvarez, Elviro (2017). «Parlamento Abierto»: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111, pp. 13-43.

¹⁰ *Ob. cit.* De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información...

Como dice Francisco Javier López, es inimaginable un parlamento moderno sin las TIC, pero la apertura no solo depende de ellas¹¹.

Aunque en la fase de elaboración administrativa o gubernativa de los proyectos de ley ya existe este tipo de trámites, para el profesor Aranda Álvarez, no es un disparate abrir un tiempo de información pública y aportación ciudadana en la fase de enmienda de los procedimientos parlamentarios; tampoco sería una locura ofrecer a la ciudadanía un espacio para que, mediante la intermediación de los parlamentarios, pudieran interrogar al Gobierno y sus miembros. En definitiva, sin menoscabo de que estamos y seguiremos estando en un sistema representativo, hoy es posible abrir ventanas para que los representados puedan, aunque sea limitadamente, participar en el debate y discusión parlamentaria. Además, es probable que esa apertura de los debates a los ciudadanos sea una contribución para romper con el corsé que el modelo de partidos impone y ayude a acercar más la actividad parlamentaria a las necesidades reales de la ciudadanía.

El fortalecimiento de la participación y de la publicidad de los trabajos parlamentarios no solo sirve a estas finalidades, sino que, parafraseando a Bentham, es útil para poder hacer pedagogía política —las ideas y los proyectos buenos se difunden y penetran en la sociedad, mientras que los prejuicios y las supercherías pueden ser combatidos y aniquilados— y previene y combate mejor la corrupción y la arbitrariedad, al sentirse el poder observado y limitado por el ojo público¹².

Ya hace más de una década, la Declaración de Mérida de 2012 de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas afirmaba que el Parlamentarismo moderno requería el desarrollo de nuevos conceptos como el de Parlamento Abierto, basado en el establecimiento de canales de participación directa de los ciudadanos, que transmiten sus necesidades e inquietudes a las Asambleas Legislativas Regionales de modo que estas se lo hagan llegar al Parlamento Europeo para reducir la distancia que separa a los ciudadanos europeos con las Instituciones Europeas.

En España, algunos parlamentos autonómicos, no pocos, han agrupado bajo el título «parlamento abierto», algunas figuras o procedimientos que ya existían en sus reglamentos que, sin embargo, siguen respondiendo a fórmulas muy clásicas de participación ciudadana en los quehaceres parlamentarios. Las han renombrado bajo esta nueva expresión sin que realmente supongan mucho más que lo que venían haciendo desde siempre. Desde esta óptica, es importante prevenir de este marketing publicitario que pueda hacernos pensar que las cosas están cambiando, cuando no hacen más que perpetuarse bajo la pátina de nuevos conceptos que resultan más vendibles por ser más

¹¹ López Hernández, Francisco Javier (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria –LEGAL– Revista del Parlamento Vasco*, 5, p. 35.

¹² *Ob. cit.* «Parlamento Abierto»: una visión desde los principios de...

contemporáneos. Merece la pena destacar el estudio de Fco. Javier López sobre las medidas de apertura parlamentaria en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea¹³.

El futuro de la participación pública en las funciones parlamentarias, al menos tal como lo prevemos actualmente, se mueve en estos dos grandes grupos de herramientas ya ensayadas en algunos de los parlamentos que van en cabeza en este ámbito, tal como nos muestran los profesores Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio¹⁴:

- a) herramientas no digitales de participación en los procedimientos parlamentarios: audiencias públicas, peticiones, quejas y denuncias, «tribunos de la plebe» o sesiones de puertas abiertas, iniciativas de movilidad parlamentaria, iniciativas legislativas populares y organismos especiales de participación en los parlamentos, o
- b) herramientas de participación que producen la participación ciudadana en el parlamento mediante las TIC: los «encuentros abiertos digitales» en el Congreso de los EE. UU., los debates públicos temáticos del Parlamento británico, la iniciativa ciudadana europea, las plataformas digitales de participación en el Parlamento, el «Senado virtual chileno», el proyecto e-democracia de la Cámara de diputados de Brasil, etc.

Veamos en qué términos se mueve actualmente el Congreso de los Diputados en su iniciativa de incorporar compromisos y acciones de futuro en materia de parlamento abierto.

3.1. Planes de Parlamento Abierto

Para la OGP, la participación parlamentaria ha sido una parte integral de la filosofía de gobierno abierto y un elemento clave para alcanzar reformas ambiciosas en esta materia desde su creación. Muchas de las aspiraciones clave del movimiento de gobierno abierto —institucionalizar reformas, promover y proteger el espacio cívico y defender los procesos democráticos, entre otros— requieren el apoyo de los parlamentos. Adicionalmente, los parlamentos pueden desempeñar un papel clave en el establecimiento de la agenda y en la creación de espacio y apoyo para las reformas de gobierno abierto.

¹³ *Ob. cit.* Indicadores de parlamento abierto...

¹⁴ Rubio Núñez, Rafael y Vela Navarro-Rubio, Ricardo (2017). *El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Colección Monografías, núm. 12. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.

En noviembre de 2021, el Comité Directivo de la OGP aprobó el Memorando para la Participación Parlamentaria, en el que reconoce las siguientes funciones de los parlamentos en el contexto del gobierno abierto:

- Adoptar medidas legislativas: los parlamentos pueden promover los valores del gobierno abierto mediante la introducción, revisión y ratificación de legislación relevante para el gobierno abierto o la aprobación de presupuestos para la reforma del gobierno abierto. A partir de 2020, aproximadamente entre el 10 y el 15 % de todos los compromisos asumidos por la OGP requieren una acción legislativa.
- Asegurar la supervisión parlamentaria: responsabilizar a los gobiernos por las reformas de gobierno abierto y abrir sus propios procesos de supervisión al escrutinio público.
- Apertura de los procesos parlamentarios: adopción de principios de gobierno abierto (transparencia, rendición de cuentas, participación e inclusión) en la institución y en los procesos parlamentarios.
- Creación de espacios para el diálogo: fomentar el diálogo entre partidos y el apoyo necesario para avanzar e institucionalizar las reformas de gobierno abierto.

Los parlamentos de más de 30 países miembro de la OGP ya han participado en los procesos de la propia Alianza. Para facilitar que los parlamentos puedan hacerlo y ayudar a avanzar en la cocreación e implementación de reformas de gobierno abierto, la Alianza aprobó el documento «Participación Parlamentaria en los Procesos Nacionales de OGP. Menú de Opciones»¹⁵, con el objetivo de proporcionar a funcionarios, parlamentarios, personal administrativo y sociedad civil, un menú de opciones para la participación en las asambleas.

3.1.1. *I Plan de Parlamento Abierto de España*

Es en este contexto en el que, a inicios del mes de abril de 2024, la Mesa del Congreso encargó a la Secretaría General de la cámara una propuesta de Plan de Parlamento Abierto para incorporar compromisos al V Plan de Gobierno Abierto de España que actualmente está en proceso de elaboración y que tendrá una vigencia desde finales de 2024 a 2028. El documento marco para la elaboración del V Plan enuncia diez ejes de acción que incluyen, entre otros, la transparencia, la participación ciudadana y la integridad, destacando, además, un llamamiento específico a los órganos constitucionales del Estado para que propongan y definan acciones en estas áreas.

¹⁵ <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2022/05/Participacio%CC%81n-Parlamentaria-en-los-Procesos-Nacionales-de-OGP-Menu%CC%81-de-Opciones-Espan%CC%83ol.pdf>

Un mes más tarde, la Secretaría General del Congreso de los Diputados elabora una nota sobre lo que considera que debería ser el I Plan de Gobierno Abierto de la cámara, en este caso, con una vigencia hasta diciembre de 2027. El documento se abre con una breve descripción del contexto en el que se enmarca la iniciativa, que ya hemos descrito en este trabajo, y que toma al mismo tiempo como referencias imprescindibles las experiencias y buenas prácticas a nivel internacional, así como las recomendaciones de organismos como la Unión Interparlamentaria¹⁶ y la OCDE (Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 14 de diciembre de 2017¹⁷), que abogan por un parlamento más abierto y accesible¹⁸.

En cuanto al diagnóstico, puede afirmarse que los cambios introducidos en los últimos años, tanto de tipo organizativo como funcional, especialmente a raíz de la aprobación de la LTAIBG, no pueden ser más que calificados como tímidos si los comparamos con los avances de otros parlamentos a nivel mundial. Así lo reconoce la propia Secretaría General cuando afirma que «aún persisten áreas que requieren mejoras continuas».

Entre las mejoras producidas, se cita la aprobación en diciembre de 2009 por las mesas de ambas cámaras, de las normas relativas al registro de intereses, que han supuesto un incremento en la publicidad de las declaraciones de bienes y actividades. Luego vinieron las decisiones relativas a la aplicación de la LTAIBG al propio ámbito procedimental y organizativo de las cámaras, a las que ya hemos hecho referencia en el segundo epígrafe de este trabajo y que se centran en la publicidad activa y el derecho de acceso a la información. Resulta digno de mención el trabajo de Miguel Ángel Gonzalo que glosa magníficamente los avances dados en este terreno por las Cortes Generales y las cámaras autonómicas¹⁹.

En octubre de 2020, se aprueba el Código de Conducta de las Cortes Generales²⁰, que aborda la integridad y la ejemplaridad, incluyendo la publicidad de las agendas de los diputados, la gestión de obsequios y la obligación de informar de los intereses económicos de los parlamentarios. Este código es un esfuerzo para fortalecer la rendición de cuentas y la ética en el manejo de asuntos públicos, y ha permitido la creación de la Oficina de Conflicto de Intereses en el seno de las Cortes Generales.

Hay que decir que ambos, código y oficina, no gozan de una buena visibilidad en la web institucional del Congreso, dado que no aparecen en ninguno de sus menús. Tendríamos que acudir a los motores de búsqueda

¹⁶ <https://www.ipu.org/>

¹⁷ <https://legalinstruments.oecd.org/api/download/?uri=/public/9e58a6b2-8364-4698-bbc6-fd99b-ce0f55f.pdf>

¹⁸ A fecha de revisión de este artículo (finales de octubre de 2024), el documento no está aún aprobado.

¹⁹ Gonzalo Rozas, Miguel Ángel (2023). *Transparencia parlamentaria*. En *Dossier: Una década de ley de transparencia en España*. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi.

²⁰ <https://www.congreso.es/es/cem/01102020-codconductaCCGG>

de documentación para poder localizar más información sobre ambas iniciativas, pero no aparece mención de ellas en la estructura de la web. Cierto es que las declaraciones ya se pueden localizar en la ficha personal de cada miembro de la cámara, pero en un formato que las hace irreutilizables e inaccesibles desde parámetros de universalidad para todos.

Sin duda, estos son aspectos en los que tendrá que incidir el futuro plan. Como ocurre en muchos casos, la publicación de contenidos desde la óptica de la transparencia no tiene por qué identificarse estrictamente con los mismos atributos de las publicaciones oficiales, dado que las finalidades a las que tienen que servir una y otras son diferentes. La transparencia debe procurar el conocimiento y divulgación de los contenidos, hacerlos comprensibles y mantenerlos actualizados, para garantizar que la ciudadanía está al tanto de lo que hacen y deciden nuestras instituciones. Pero no requiere, por ejemplo, que se conozcan las firmas manuscritas ni los sellos de registro, el lacre, diríamos, que exige la solemnidad de otros actos para otros efectos. La transparencia demanda información con todos los atributos necesarios que la haga observable y útil para ser explotada o consumida a distintos efectos. Esto es necesario entenderlo. Cuando hablamos de la transparencia como la «foto» de la realidad, no nos referimos literalmente a la foto, la imagen, que destruye muchas de las cualidades de la información de calidad tal como la entendemos actualmente en los términos de transparencia y reutilización.

Otro tanto ocurre con la información presupuestaria, cuyas visualizaciones son «fotos» de las gráficas generadas supuestamente por los datos abiertos que sí han empezado a publicarse. Sería deseable que esas gráficas fueran dinámicas, que admitieran la aplicación de filtros y no fueran resultado de la elaboración propia, de la cocina interna. Sin duda, aquí está uno de los esfuerzos que habrá que realizar y del que ya es consciente la propia Secretaría General cuando afirma que la integración efectiva de las tecnologías de la información, que han mejorado la gestión documental y la accesibilidad de la información, requiere ajustes y mejoras continuas para asegurar la transparencia y facilitar la interacción entre los ciudadanos y sus representantes.

La participación ciudadana también ha estado presente, aunque con menor intensidad que en las políticas de transparencia, afirma la Secretaría General, con el establecimiento de canales de comunicación especialmente en redes sociales y espacios de participación digital.

Curiosamente, el documento deja fuera del diagnóstico la creación de la Comisión para la Reconstrucción Social y Económica, que funcionó durante brevísimo plazo en la legislatura 2019–2023 para recibir propuestas, celebrar debates y elaborar conclusiones sobre las medidas a adoptar para la reconstrucción social y económica, como consecuencia de la crisis del COVID-19. Con el fin de fomentar y facilitar la participación ciudadana, el Congreso habilitó un buzón de correo electrónico al que se podían enviar

sugerencias y propuestas, todas ellas publicadas, relacionadas con el trabajo de dicha Comisión (Políticas Sociales y Sistema de Cuidados, Unión Europea, Reactivación Económica y Sanidad y Salud Pública)²¹.

Volviendo a la propuesta de la Secretaría General, esta se articula en dos niveles distintos de aplicación:

- a) El ámbito administrativo, que comprende todas aquellas medidas y acciones que pueden ser ejecutadas directamente bajo la supervisión de la Secretaría General y no requieren de la modificación de normas existentes o la adopción de nuevas, sino que pueden ser implementadas a través de acuerdos de la Mesa de la cámara o dentro de la propia actividad interna (por ejemplo, la ampliación de nuevos contenidos en los portales web, la mejora de los procesos de publicación de información, la optimización de la accesibilidad de los datos a través de plataformas digitales, etc.).
- b) El ámbito político, que puede requerir reformas normativas o reglamentarias por involucrar directamente a los miembros de la cámara y a los grupos parlamentarios. Aquí el protagonismo es de la cámara, que es quien debería modificar el reglamento o adoptar nuevas normas, en su caso.

Las medidas que incluye la propuesta de plan se limitan, en principio, a las de naturaleza administrativa, y para las restantes se propone a la Mesa, y así se acordó, abrir un periodo de consulta para que los grupos parlamentarios y la propia Mesa hagan llegar a la Secretaría General las medidas que consideren. A las propuestas de los grupos haremos referencia más adelante.

Este enfoque dual asegura que, mientras la Secretaría General despliega su capacidad para implementar cambios dentro de su esfera de competencia directa, los parlamentarios van a tener la oportunidad de contribuir al desarrollo del Plan en áreas que requieren un consenso más amplio y, posiblemente, modificaciones legislativas. Así, manifiesta la Secretaría General, el Plan no solo se alinea con los procedimientos administrativos y operativos del Congreso, sino que también abarca aspectos de gobernanza y política legislativa que requieren deliberación y aprobación formal por parte de los representantes electos.

Los cuatro ejes y acciones que propone la Secretaría General para articular este primer plan de acción son los siguientes:

²¹ Puede consultarse la documentación de esta Comisión en: https://www.congreso.es/es/web/guest/comisiones?p_p_id=organos&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&organos_codComision=390&organos_selectedLegislatura=XIV

- ***Eje de transparencia y acceso a la información***

El objetivo de este eje es aumentar significativamente la transparencia legislativa y mejorar el acceso a la información, asegurando que los procesos y decisiones del Congreso sean plenamente accesibles y comprensibles para toda la ciudadanía.

Como medidas de corte administrativo, la Secretaría General propone la mejora de los contenidos del Portal de Transparencia (revisión y reorganización de los contenidos para mejorar su usabilidad y facilitar la navegación); la publicación sistemática de todas las respuestas a solicitudes de acceso a la información; el reforzamiento de la sección de consultas frecuentes en la página web para proporcionar respuestas claras y comprensibles a las dudas más comunes; la ampliación del Portal de Datos Abiertos y mejoras en la interfaz de usuario para conseguir que los datos sean más accesibles, útiles y reutilizables; la aprobación de una normativa sobre acceso a la documentación parlamentaria y régimen del Archivo del Congreso, que data actualmente de 1984, y una mayor transparencia en el manejo de datos personales (se publicará un inventario detallado de las actividades de tratamiento de los datos de carácter personal que lleva a cabo el Congreso, con información clara sobre los tipos de datos recopilados, los fines de su tratamiento, las medidas de seguridad para protegerlos y los plazos de su conservación).

Aunque la propuesta de plan de la Secretaría General parecía dejar en manos de los grupos parlamentarios y la Mesa la propuesta de medidas de naturaleza parlamentaria, también se moja a la hora de proponer dos muy concretas:

- Mejora de la transparencia en el procedimiento legislativo.

Se propone la elaboración y difusión de una guía detallada descriptiva de los pasos clave en la tramitación de iniciativas legislativas, incluyendo un enfoque especial en la documentación de las enmiendas transaccionales en las sesiones plenarias y de comisión (estas transaccionales se publicarán también, salvo que hubieran sido retiradas). Se analizará la posibilidad y ventajas de publicar en el portal de web de documentación hasta ahora publicada en la intranet de la cámara, como el orden del día ampliado de la sesión plenaria.

- Estudio de la publicación de los resultados nominales de las votaciones en las Comisiones.

Se propone realizar un estudio previo para hacer posible la publicación en la página web del Congreso de los resultados nominales de las votaciones realizadas en las Comisiones. Esta medida requiere una evaluación técnica para determinar su viabilidad a fin de com-

probar si los sistemas de información actuales aseguran la publicación de estos datos de manera eficiente y segura. Si no, se analizará la mejor tecnología disponible que pueda ser integrada en el sistema actual del Congreso.

- ***Eje de participación***

La finalidad de este eje es potenciar la participación ciudadana en los procesos legislativos y decisiones del Congreso utilizando herramientas digitales para facilitar un diálogo continuo y efectivo entre la ciudadanía y sus representantes.

Las medidas propuestas consisten en poner en marcha de la sede electrónica del Congreso de los Diputados; la organización del Open Parliament Day 2025 con el fin de liderar en las iniciativas de gobierno abierto a nivel mundial y reunir a legisladores, académicos y activistas de todo el mundo para discutir y promover la transparencia, la participación ciudadana y la innovación en los procesos legislativos, y el estudio y aplicación de lenguaje claro. Esta última medida tiene su concreción en las siguientes acciones concretas:

- Se dará la posibilidad de que los grupos parlamentarios y otros sujetos que pueden presentar iniciativas legislativas puedan elaborar un resumen breve y en lenguaje claro de su contenido, que se publicará en la página web de la cámara y podrá verse modificado en el curso de la tramitación.
- Se elaborarán y publicarán guías en lenguaje claro sobre el procedimiento legislativo para la ciudadanía.
- Se estudiará la adhesión a la Red Panhispánica de Lenguaje Claro impulsada por la Real Academia Española²².

- ***Eje de integridad y rendición de cuentas***

El objetivo es garantizar el cumplimiento total de las normativas de integridad y rendición de cuentas por todos los miembros y personal del Congreso, estableciendo un ambiente de transparencia y responsabilidad en todas las actividades parlamentarias.

Para su consecución se propone el desarrollo de una guía informativa sobre la publicidad de las agendas parlamentarias asegurando que los ciudadanos puedan tener acceso a información actualizada y detallada sobre las actividades y compromisos legislativos; la aprobación de un protocolo

²² <https://www.rae.es/la-institucion/red-panhispanica-de-lenguaje-claro-y-accesible>

para la gestión de obsequios recibidos por parlamentarios durante sus viajes institucionales en desarrollo del Código de Conducta (tipos de obsequios que pueden ser aceptados, procesos para su declaración y manejo, etc.) y la aprobación de la Norma Reguladora del Sistema Interno de Información en cumplimiento de la Ley 2/2023, de 20 de febrero, que regula la protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción, para gestionar de manera segura y confidencial las denuncias de infracciones, que permita un seguimiento efectivo sin comprometer la seguridad de los denunciantes.

- ***Eje de sensibilización y formación***

Finalmente, este eje se propone impulsar una mayor concienciación por parte de los actores parlamentarios en la necesidad de dar cumplimiento a las medidas puestas en marcha y difundir los conocimientos necesarios para mejorar el funcionamiento de los procedimientos legislativos. Para ello, se desarrollará un programa de formación dirigido a los diferentes colectivos que trabajan en el Congreso y que se compondrá de tres seminarios: uno de técnica legislativa para personal funcionario y personas que prestan sus servicios en los grupos parlamentarios; otro sobre procedimiento legislativo dirigido a los representantes de los medios de comunicación acreditados y, por último, otro de introducción para nuevos miembros de la cámara al inicio de cada legislatura.

Además, se desarrollarán campañas de sensibilización internas para garantizar que todo el personal comprenda los objetivos del Plan de Parlamento Abierto.

El Plan serviría de poco si no fuera acompañado de un sistema de gobernanza como la creación de una Comisión de Seguimiento integrada por parlamentarios y representantes de la administración parlamentaria, que tenga capacidad de decisión sobre la ejecución del Plan, y la designación de la persona que actuará como «enlace parlamentario» para coordinar el proceso con la OGP.

En cuanto a la evaluación y seguimiento, el Memorando de Participación Parlamentaria de la OGP requiere que los parlamentos incorporen un mecanismo de evaluación e informe. Los planes de acción parlamentarios de la OGP no son evaluados por el Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP, pero es requisito que las evaluaciones cumplan con los principios de transparencia y publicidad. Será la Secretaría General la responsable de preparar los informes de evaluación intermedio y final, que serán aprobados por la Comisión de Seguimiento y presentados a la Mesa de la cámara para su publicación posterior. Estos informes comprenderán una evaluación inicial, que debe enviarse a la Unidad de Apoyo de la OGP dentro de los cuatro meses siguientes a la presentación del Plan de acción, una evaluación intermedia para verificar mediante indicadores de seguimiento el avance en el cumplimiento de los objetivos y acciones, y otro final que proporcionará conclusiones sobre los progresos alcanzados. Este

último incluirá recomendaciones para la formulación y comienzo del ciclo de planificación de un eventual II Plan de Parlamento Abierto.

3.1.2. *Propuestas de los grupos parlamentarios*

Tras la apertura por la Mesa de la Cámara de un plazo hasta el 28 de junio, para que los grupos parlamentarios presentasen sus aportaciones a la propuesta de Plan, se recibieron diferentes propuestas, algunas de ellas relacionadas con la gobernanza del Plan o el procedimiento de elaboración. Estos planes deben surgir de un proceso de cocreación con todo el ecosistema de actores involucrados en su puesta en marcha, en especial, con la sociedad civil. En la OGP este es un elemento clave, yo diría que imprescindible, que confiere mayor legitimidad a los planes y a las acciones comprometidas. En esta línea, alguna de las propuestas reivindica la creación de un espacio de innovación parlamentaria a modo de laboratorio, con una composición heterogénea que dé entrada en todo caso a sociedad civil, academia, sector privado y parlamentarios.

También son reiteradas las peticiones de mejora de la estructura del portal, de mayor visibilidad de determinados contenidos, de un esfuerzo para mejorar la reutilización (formatos) de la información, de uso de software libre (por ejemplo, de la sede electrónica), etc.

Un buen número de las propuestas aluden a esos aspectos administrativos a los que se refería la propuesta de Plan de la Secretaría General de la cámara. Son las que se inscriben en el ámbito de la mejora de la trazabilidad, búsqueda y acceso a las iniciativas que se tramitan en el Congreso. Se alega por un grupo parlamentario que el buscador ofrece una amplia relación de palabras clave que en nada ayuda a una búsqueda eficaz. También se pide habilitar accesos directos a determinados contenidos como el boletín oficial y el diario de sesiones dentro de la pestaña «actividad parlamentaria» de la página web.

Muy ligadas a estas peticiones está la propuesta de publicación de todas las actas que recojan los acuerdos adoptados por la Mesa, así como la de imprimir mayor agilidad en la publicación de los diarios de sesiones o más visibilidad a los dossieres de información relativos a cada iniciativa.

A medio camino entre las propuestas de corte administrativo y parlamentario o político está la mejora de la «huella legislativa» de cada iniciativa normativa con la incorporación de la información de todo tipo que genere la tramitación de cada una de ellas. Esta petición enlazaría con la publicidad de las aportaciones, documentos, contactos y reuniones con grupos de interés, lo que necesariamente debe pasar por una previa regulación de la transparencia en las relaciones institucionales, iniciativa *non nata* de la legislatura anterior²³.

²³ Anteproyecto de Ley de Transparencia e Integridad en las Actividades de los Grupos de Interés: <https://www.hacienda.gob.es/SGT/NormativaDoctrina/proyectos/ley-transparencia-ley-nt8-11-22-1.pdf>

De abordarse esta propuesta, habría que definir qué se entiende por grupo de interés, qué tipo de acciones están sujetas a registro, la publicidad (o no) obligatoria de esos contactos, el eventual régimen sancionador en el caso de incumplimiento, etc., todo un régimen completo que exigiría, además, tramitación parlamentaria.

En la órbita de la rendición de cuentas se enmarcan aquellas propuestas que piden una mejora de la visualización de las proposiciones no de ley de impulso y orientación de la acción de gobierno, y no solo esto. Debería poderse conocer periódicamente el grado de ejecución y cumplimiento de todas ellas, lo que hace aconsejable contar con una herramienta tecnológica *ad hoc* que se alimente con información actualizada y suministrada por el gobierno.

En la faceta «integridad» se percibe una inquietud por el fortalecimiento de un régimen sancionador por incumplimiento de los deberes parlamentarios, no solo los relacionados con la falta de publicidad de los contactos con los grupos de interés, sino también los relativos a la revelación de datos o el falseamiento de los que deban obrar en las declaraciones de intereses. A este respecto, uno de los grupos reclama el mantenimiento de la publicación de declaraciones patrimoniales y de actividades de los diputados que han dejado de serlo.

Las propuestas con mayor peso son aquellas que exigen, al mismo tiempo, reformas de mayor calado y, por ello, una intervención necesaria del Parlamento. En esta categoría se enmarca la reforma de la Comisión de Peticiones, no solo en cuanto a garantizar suficiencia de medios para su funcionamiento, sino también y sobre todo en cuanto a la posibilidad de presentación de peticiones por medios electrónicos. Permitir la comparecencia del peticionario ante la Comisión permitiría materializar una mayor participación de la sociedad en los trabajos parlamentarios, así como la publicación de las peticiones y las respuestas dadas para hacer posible un mejor seguimiento y rendición de cuentas de las presentadas.

Encima de la mesa está también la creación de «convenciones ciudadanas», grupos de personas elegidas aleatoriamente que puedan efectuar recomendaciones al Pleno o a Comisiones sobre ámbitos concretos. Existen ya experiencias similares en modelos comparados y permitiría un diálogo parlamento–sociedad donde la desinformación y la polarización pueden contrarrestarse o minimizarse en mayor medida.

Otro último paquete de propuestas recae sobre la iniciativa legislativa popular y algunos de los aspectos que forman parte de su régimen jurídico. Desde flexibilizar su admisión, permitiendo su presentación sin firma digital sirviéndose de procedimientos alternativos de autenticación, hasta permitir el no decaimiento de estas iniciativas al disolverse las Cortes o que no se requiera el trámite de su toma en consideración, pasando por la posibilidad de que la comisión promotora pueda comparecer en sede parlamentaria para su defensa o se amplíen las materias sobre las que puede versar este tipo de iniciativa.

Veremos en pocos meses cómo toman forma estas propuestas en lo que será con toda seguridad el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados.

3.2. Parlamento Abierto en el mundo

Como decíamos en el epígrafe anterior, las reformas proyectadas por nuestro Congreso distan mucho del estado actual de avance de aquellos a los que queremos parecernos. Ocurre algo similar a lo que en 2013 nos sucedía con la LTAIBG: era nuestra primera ley horizontal sobre transparencia y estábamos de enhorabuena, pero también éramos conscientes de que estábamos marcando compromisos ya superados por países de nuestro entorno desde hacía décadas. Estos procesos que comportan un cambio cultural exigen tiempo, son necesariamente largos, en cuanto demandan cambios profundos de paradigmas, de formas de entender la *res publica* y la relación de los poderes públicos con la ciudadanía. Desde esta perspectiva, hay que entender un cierto conservadurismo en las medidas propuestas, aunque existen suficientes modelos en otros países como para poder aprender de experiencias exitosas.

Merecen una lectura detenida la obra de Rubio Núñez y Vela Navarro-Rubio, que han glosado y sistematizado buena parte de estas buenas prácticas en Parlamento Abierto²⁴, o los trabajos elaborados por ParlAmericas²⁵. Esta última organización, surgida en 2012 como heredera del Foro Interparlamentario de las Américas, es una red parlamentaria independiente integrada por los parlamentos nacionales de los 35 estados americanos y del Caribe. Dispone de una estupenda herramienta de visualización de compromisos de parlamento abierto tipo semáforo²⁶ donde se puede comparar, descargar y hacer un seguimiento del progreso en los compromisos adoptados por cada uno de los parlamentos que forman parte de la organización. En esta aplicación pueden filtrarse los compromisos por diferentes pilares (transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana, ética y probidad y planificación estratégica), país o estado de progreso (logrado, en proceso o parcialmente logrado, iniciado pero no logrado y no iniciado). Se puede descargar la información en diferentes formatos, aunque de momento ninguno reutilizable.

Otra organización remarcable en este ámbito es la Open Parliament eNetwork de la OGP, lanzada formalmente en marzo de 2018 y conocida con la marca «OPeN», que apoya las iniciativas de parlamento abierto no solo dentro de la OGP. Trabaja en 54 países, aunque solo 17 de ellos tienen un plan de Parlamento Abierto (algunos parlamentos, aun no teniendo plan propio, tienen

²⁴ *Ob. cit.* El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas...

²⁵ Caja de herramientas de transparencia legislativa. Conceptos, instrumentos de trabajo y buenas prácticas. 2020.

²⁶ <https://parlAmericas.org/herramienta-de-compromisos-de-parlamento-abierto/?lang=es>

compromisos dentro de su respectivo Plan de Acción nacional). Está integrada por diferentes organizaciones que trabajan a nivel mundial por hacer de los parlamentos instituciones más transparentes, responsables y participativas²⁷.

Otra de las organizaciones reseñables es IPEN, la Red Internacional de Participación Parlamentaria, que reúne a más de 400 académicos, funcionarios parlamentarios y representantes del tercer sector de 70 países del mundo, que trabajan para promover la colaboración y alentar el intercambio de conocimientos en torno a los parlamentos y la participación pública. Fundada en 2020 como una colaboración entre el Centro de Política Democrática de la Universidad de Leeds y el Servicio de la Cámara de los Comunes del Reino Unido. Es co-anfitriona de la Unión Interparlamentaria desde 2022.

Reciente es también el proyecto LATINNO, primera base de datos completa y sistemática sobre las nuevas formas de participación ciudadana que se están desarrollando en América Latina, las llamadas innovaciones democráticas. Recolecta datos sobre la evolución de las innovaciones democráticas en 18 países de América Latina entre 1990 y 2020. Los datos son analizados en base a 43 variables que capturan el contexto, el diseño institucional y el impacto de cada innovación. Junto con los datos cuantitativos, se reúne y evalúa información cualitativa de cada caso. LATINNO no es solamente una base de datos. Es un proyecto de investigación que produce conocimiento nuevo y comparativo sobre innovaciones democráticas y participación ciudadana en América Latina. Está coordinado por personal del Departamento de Democracia y Democratización del WZB Berlin Social Science Center y cuenta con financiación de la Open Society Foundations²⁸.

La producción científica y documental de estas organizaciones aporta un volumen de recursos bibliográficos de calidad para conocer el pulso de la apertura parlamentaria en el mundo. Tanto los países latinoamericanos como los de la órbita anglosajona ofrecen abundantes ejemplos de cómo incorporar buenas prácticas al funcionamiento y organización de nuestros parlamentos. La gama de buenas prácticas es muy diversa y atiende a las especiales características de cada país y cámara parlamentaria. Sin duda, la tecnología es uno de los factores clave en el desarrollo de estos procesos con el apoyo de software y apps móviles, sin perder de vista aquellos sistemas donde el acercamiento a los poderes legislativos debe efectuarse en espacios físicos debido al bajo o precario estado de desarrollo digital. Entre los proyectos destacables, cobran especial importancia los tutoriales o las guías para comprender mejor el funcionamiento del parlamento, sus procesos y actividad legislativa, o el uso de las redes sociales para acercar las instituciones a las generaciones más jóvenes.

²⁷ Directorio Legislativo, Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, Instituto Nacional Democrata, Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos, ParlAméricas, Fundación Westminster para la Democracia e Inter pares.

²⁸ <https://latinno.wzb.eu/es/>

Otras experiencias tratan de fomentar las audiencias y debates públicos, la creación de foros de opinión y propuestas, el apoyo de iniciativas en plataformas digitales, etc. En muchos parlamentos aún sigue echándose de menos información suficiente para llevar a cabo una auditoría y rendición de cuentas suficientes sobre las asignaciones parlamentarias y los gastos de los miembros del parlamento (por ejemplo, viáticos), generando una sensación de que sobre dichos fondos no puede existir escrutinio social alguno.

A riesgo de ofrecer una muestra poco representativa, y por ello insistimos en la consulta de las páginas y documentos mencionados en este trabajo, merece la pena citar la investigación «Connecting to Congress», continuación del proyecto Congreso 3.0, un innovador experimento estadounidense de varios años que implicó una metodología científica que trata de demostrar que la participación deliberativa conecta mejor a los electores y a los legisladores. Los eventos deliberativos ofrecen a los legisladores la oportunidad de llegar más allá de los «sospechosos habituales». De hecho, atrajeron especialmente a ciudadanos que tienden a no seguir la política o que están desencantados con el sistema. Los eventos deliberativos utilizan materiales de referencia no partidistas e imparciales, lo que ayuda a que los participantes puedan ir más allá de los puntos de discusión y los argumentos simplistas y avanzar hacia una discusión exhaustiva e informada. Los participantes encuestados cuatro meses después del evento deliberativo tenían un 10 % más de probabilidades de votar por el representante que interactuó con ellos de esta manera.

La plataforma de peticiones electrónicas del Parlamento británico es otra experiencia de referencia. Es una manera sencilla de hacerse oír ante la Cámara de los Comunes y presionar para que el Gobierno tome medidas. La petición debe contar con el apoyo de al menos seis personas antes de que se publique en el sitio de peticiones para que otras personas la firmen. La Comisión de Peticiones puede solicitar más información por escrito o en persona a los peticionarios, al gobierno o a otras personas u organizaciones relevantes, dirigirse al gobierno o a otro organismo público para presionar para que se tome acción sobre una petición, pedir a otra comisión parlamentaria que examine el tema planteado o, directamente, presentar peticiones para debate en el Parlamento.

Brasil cataliza importantes experiencias de e-democracia en su Cámara de Diputados. Son particularmente interesantes tres modalidades: las audiencias interactivas, en las que los ciudadanos pueden seguir en vivo las audiencias públicas de los comités y participar enviando preguntas (de 2016 a 2022 se realizaron 2.274 audiencias interactivas, con 18.655 participantes, 54.682 mensajes y 16.519 preguntas); wikilegis, que permite a los ciudadanos dar su opinión sobre extractos de propuestas legislativas (de 2016 a 2022, 9 propuestas legislativas fueron presentadas por diputados para recibir sugerencias de la ciudadanía —hubo 665 participantes, 802 opiniones y 7.106 votos en opiniones—; y la agenda participativa, en la que los ciudadanos pueden ayudar a la Cámara de Diputados a priorizar qué propuestas deberían incluirse en la agenda de votación del Pleno.

Paraguay con su experiencia de Parlamento 2030, el impulso del proyecto de open data en el parlamento estonio o el foro bianual con sociedad civil del Parlamento de Sierra Leona, son solo una pequeña muestra de los avances que en este terreno se están produciendo a distinta escala en todo el mundo. Esperemos que España con este I Plan de Parlamento Abierto se una pronto a este elenco de instituciones que ya han decidido dar pasos más firmes hacia un nuevo concepto de parlamentarismo abierto.

IV. CONCLUSIONES

La tecnología aplicada a la información está suponiendo una oportunidad, pero también un reto, para la apertura de los poderes públicos hacia la ciudadanía. Y de esta onda expansiva no pueden quedar al margen los parlamentos. El impulso del gobierno abierto, centrado especialmente en el escrutinio de la actividad de los ejecutivos y de las administraciones que dirigen, hizo que durante los primeros años de despliegue de estas políticas la mirada no se centrara, en buena medida, en la actividad de los legisladores.

Ha sido más recientemente, con el incremento de la actividad parlamentaria y su creciente complejidad, tanto en lo que atañe a la producción normativa como al control político de la acción de gobierno, cuando la necesidad de acceder a la información ha cobrado un nuevo protagonismo. Es ahora cuando se plantea la necesidad de que las instituciones parlamentarias asuman un nuevo rol en sus relaciones con la sociedad civil, desde una perspectiva no tanto formal, que, en parte, también debe serlo, sino esencialmente articulando nuevos canales de comunicación y de diálogo que atemperen la rigidez y el hermetismo que han caracterizado a buena parte de estas instituciones durante largo tiempo. Es el momento del Parlamento Abierto en el que se impondrán nuevos modos, otros lenguajes, que apenas empezamos a ensayar.

V. BIBLIOGRAFÍA

- Aranda Álvarez, Elviro (2017). «Parlamento Abierto»: una visión desde los principios de funcionamiento de las cámaras parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 111.
- Blanes Climent, Miguel Ángel (2017). Comentario al artículo 24. Reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*, dirigida por Antonio Troncoso Reigada. Civitas.
- Fernández Ramos, Severiano. (2023). El acceso a la información sobre la actividad de los parlamentos. En *Dossier: Una década de ley de transparencia*

- en España. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi.
- Fernández Salmerón, Manuel (2014). Procedimiento administrativo e información del sector público. Capítulo de *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, coordinada por Valero Torrijos, Julián y Fernández Salmerón, Manuel (coords.). Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
- Gonzalo Rozas, Miguel Ángel (2023). Transparencia parlamentaria. En *Dossier: Una década de ley de transparencia en España*. Coordinado por Joaquín Meseguer Yebra y Francisco Delgado Morales. Aranzadi.
- López Hernández, Francisco Javier (2024). Indicadores de parlamento abierto en las asambleas regionales de los estados de la Unión Europea. *Legebiltzarreko Aldizkaria –LEGAL– Revista del Parlamento Vasco*, 5.
- Luna Pla, Issa y Puente Martínez, Khemvirg (2021). *Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Palomar Olmeda, Alberto (2014). El control judicial de las decisiones en materia de transparencia administrativa. Capítulo de *Régimen jurídico de la transparencia del sector público. Del derecho de acceso a la reutilización de la información*, coordinada por Valero Torrijos, Julián y Fernández Salmerón, Manuel (coords.). Editorial Aranzadi, Cizur Menor.
- Puente Martínez, Khemvirg y Luna Pla, Issa (coords.) (2019). *Observatorio de transparencia legislativa y parlamento abierto*, México, INAI-UNAM.
- Rubio Núñez, Rafael y Vela Navarro-Rubio, Ricardo (2017). El Parlamento Abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria. *Colección Monografías, núm. 12. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico*.
- Sánchez Morón, Miguel (2014). Nuevas garantías de Derecho Administrativo. *Revista de Administración Pública*, núm. 194.
- Santos Domínguez, Adela Beatriz (2022). Recensión de la obra *Buenas prácticas de Parlamento abierto y transparencia legislativa* de Issa Luna Pla y Khemvirg Puente Martínez. *Foro Internacional (FI)*, LXII, núm. 2, cuaderno 248.
- Tudela Aranda, José (2020). De la publicidad a la permeabilidad: transparencia, publicidad y derecho a la información en el nuevo parlamento. Un esbozo de crítica del parlamento abierto. Capítulo de la obra *Setenta años de Constitución Italiana y cuarenta años de Constitución Española*, Volumen III Instituciones políticas y Democracia. Dirigida por Antonio Pérez Miras, Germán M. Teruel Lozano, Edoardo C. Raffiotta y María Pia Iadicco, y coordinada por Ángel Aday Jiménez Alemán. BOE y Centro de Estudios Políticos Constitucionales. Madrid.