

La información y transparencia en los parlamentos españoles

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO MÉNDEZ

Secretario General de la CALRE. Letrado Mayor del Parlamento de Galicia

Profesor de Derecho Público y Teoría del Estado, Universidad de Santiago de Compostela

Resumen

El presente trabajo se ocupa de precisar los términos de la información parlamentaria en la normativa y jurisprudencia constitucional reguladora en el caso de los parlamentos españoles. Además atendiendo a la aplicación de la ley 19 /2013, de 9 de noviembre, se destacan los principales problemas de su aplicación a los parlamentos proponiendo soluciones que favorezcan la participación política y la necesaria cercanía de las instituciones parlamentarias a los ciudadanos.

Resum

Aquest treball s'ocupa de precisar els termes de la informació parlamentària en la normativa i la jurisprudència constitucional reguladora en el cas dels parlaments espanyols. A més, atesa l'aplicació de la Llei 19 /2013, de 9 de novembre, es destaquen els principals problemes de l'aplicació als parlaments i s'hi proposen solucions que afavoresquen la participació política i la necessària proximitat de les institucions parlamentàries als ciutadans.

Sumario

- I. La información parlamentaria: alcance según el Tribunal Constitucional
- II. Publicidad parlamentaria: teoría y práctica. Previsiones de los reglamentos de las Cámaras y decisiones de los tribunales
- III. La transparencia parlamentaria: aplicación de la Ley 19/2013 de 9 de noviembre. Publicidad activa, buen gobierno y acceso a la información
- IV. La participación política y la transparencia en los parlamentos
- V. Conclusiones

I. La información parlamentaria: alcance según el Tribunal Constitucional

Cuando el artículo 15 de la Declaración de Derechos del Hombre y el Ciudadano 1789 afirmó que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas a todo agente público de su administración estaba reconociendo implícitamente la importancia de la información que manejan los poderes públicos y el carácter esencial del derecho del ciudadano a que esa información se transparente de forma fácil. Además, como se observa de la lectura del artículo citado, la información y la transparencia están en la base de la idea de la exigencia de responsabilidad que los representados pueden en todo momento dirigir a sus representantes.

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

Por otro lado, la consagración de España como un estado social y democrático de derecho exige a los poderes públicos facilitar la máxima difusión de la información en su poder, lo que abona la idea acogida con naturalidad por el máximo intérprete de la Constitución de la primacía del debate público sobre el procedimiento, aún a sabiendas de que la Constitución establece simplemente un criterio general y no absoluto de publicidad y transparencia en la actuación de los poderes públicos.²

En sede parlamentaria, el derecho individual de los miembros de las Cámaras a obtener la información de los restantes poderes públicos, y singularmente del Ejecutivo, garantiza su derecho a comunicar y recibir libremente información veraz, tal y como reconoce el artículo 20 de la Constitución. Además, como reiteradamente ha reconocido el Tribunal Constitucional español, este derecho se integra también en el apartado 2.º del artículo 23 que reconoce el derecho a la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos directamente o a través de sus representantes.

El derecho de los diputados a la información puede producirse como señaló en su día la Sentencia 203/2001 del Tribunal Constitucional por una actuación del Ejecutivo o por una decisión de los órganos de las Cámaras que impida el traslado a los destinatarios de la solicitud del requerimiento de los parlamentarios.

De modo paralelo a este reconocimiento debe constatar que conforme al artículo 106.1 de la Constitución la información en poder de los parlamentos es también un instrumento que sirve al control por parte de los ciudadanos de la Administración parlamentaria y, sobre todo, de los actos que llevan a cabo sus representantes.³

El derecho a la información de los diputados y su publicidad, genera un mayor control social, y por tanto, una mayor legitimidad tanto para estos en el ejercicio de sus

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

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

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

funciones parlamentarias, como para los gobiernos como sujetos pasivos de esa actuación. De este modo, se ha podido afirmar que la información que obtienen los representantes públicos no es de su propiedad, sino de los ciudadanos, pudiendo defenderse la idea de una obligación de transmitirla en aquellas materias que tienen un interés público y social.⁴

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

Para ubicar correctamente las consecuencias que sobre los sujetos parlamentarios tienen las nuevas demandas de información y transparencia es necesario centrar la posición constitucional de los parlamentos en España. De este modo, la consagración constitucional de la monarquía parlamentaria tiene su correlato lógico en el diseño del artículo 66 de la Constitución cuando perfila las funciones clásicas de las Cortes Generales en relación a su papel representativo, su función legislativa y de control y sus facultades presupuestarias. Este diseño institucional va a delimitarse de modo muy semejante en el caso de los parlamentos autonómicos tomando como partida el sistema de gobierno parlamentario previsto en el artículo 152 de la Constitución y su remisión al desarrollo posterior que han llevado a cabo los estatutos de autonomía. Además, otros preceptos constitucionales se han preocupado de consagrar otras funciones constitucionales en las que participan los legislativos autonómicos, de este modo los artículos 69.5, 87.2.º, 161.1.a) y 166 contienen los cauces para que los parlamentos autonómicos designen una parte de los miembros del Senado, puedan presentar proposiciones de

⁴ En este sentido, se ha pronunciado Rodríguez Zapata, J.: *Teoría y práctica del derecho constitucional*. Tecnos, Madrid 2011, p. 457.

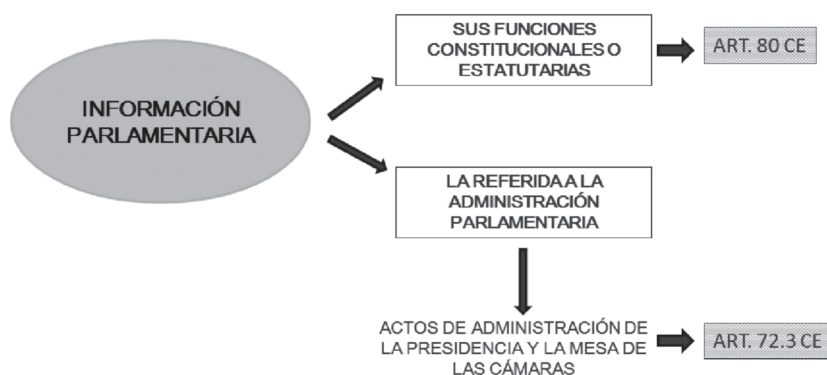
ley ante la Mesa del Congreso de los Diputados, estén legitimados para interponer recursos de inconstitucionalidad o incluso puedan iniciar la reforma constitucional.⁵

En todo caso y en una línea de principio debe distinguirse una *summa divisio* en la información parlamentaria. Por un lado, nos encontramos aquella que tiene que ver con el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias que el Parlamento en España tiene atribuidas, cuyo primer marco de referencia es el art. 80 de la Constitución Española regulador con carácter general de esta clase de publicidad.⁶ En este orden de cosas resulta oportuno recordar los objetivos que la OCDE⁷ ha destacado que debe perseguir el servicio público de información en un sistema democrático y que se refieren básicamente a tres aspectos:

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

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

Distinta naturaleza tiene la información parlamentaria referida a la administración de las Cámaras. Nuestra Constitución en el art. 72 apartado 3.º atribuye de modo genérico a los presidentes de las Cámaras el poder de ejercitar en nombre de las mismas todos los poderes administrativos en el interior de sus respectivas sedes.⁸ Estos actos de administración que en la aplicación de los reglamentos van a llevar a cabo la presidencia y las mesas de las Cámaras careciendo de naturaleza constitucional van a estar sometidos a un régimen jurídico de transparencia asimilado a los restantes actos administrativos tradicionales del poder ejecutivo. Para clarificar esta dicotomía puede consultarse el siguiente cuadro:



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

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

7 «Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas», Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) París 2001, pp. 21 y 22.

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

II. Publicidad parlamentaria: teoría y práctica. Previsiones de los reglamentos de las Cámaras y decisiones de los tribunales

Como se acaba de exponer, la publicidad de las tareas constitucional y estatutariamente atribuidas a los parlamentos es una exigencia del carácter representativo de las Cámaras parlamentarias y en este sentido se ha reconocido por nuestro Tribunal Constitucional en sentencias como la núm. 176/1989, de 19 de julio, en la que se destaca la importancia de la publicación de los asuntos parlamentarios para que se abra la posibilidad a un necesario control político por parte de los electores. Este control resulta definitivo a los efectos de superar el problema de la apatía política que transmite cierta falta de confianza en las instituciones democráticas por el aumento de los casos de corrupción que pueden llegar a constituir un grave cuestionamiento de la estabilidad y desarrollo de las sociedades democráticas.⁹

La publicidad parlamentaria alcanza una doble dimensión pues no solo hay que considerar la publicidad de las sesiones sino la posible publicación accesible de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados. Estas consideraciones que suenan en algunos estamentos de la democracia española como revolucionarios son lugares comunes en otras latitudes. Baste recordar las palabras clásicas del juez del Tribunal Supremo norteamericano Louis Brandeis cuando afirmaba que la luz del sol es el mejor de los desinfectantes, y como esa gráfica metáfora puede aplicarse a los asuntos parlamentarios.

El Tribunal Constitucional español parece asumir el sentido de estas reflexiones cuando admite la legitimidad de la grabación y reproducción de las intervenciones parlamentarias vinculándolas a su constancia en el diario de sesiones de las Cámaras y afirmando con rotundidad que tales medios técnicos no suponen intromisión alguna en la intimidad de los parlamentarios aunque se trate de declaraciones que se realicen fuera de los turnos previstos reglamentariamente haciendo constar de modo expreso la constitucionalidad del uso de esos medios para el ejercicio de las potestades de moderación y disciplinarias que corresponden a la presidencia de las Cámaras.

La información pública de las sesiones y acuerdos parlamentarios debe vincularse a mi juicio al «derecho a saber» de los ciudadanos que está profundamente unido con dos facetas activas de la ciudadanía: el ya citado derecho a controlar que los electores tienen respecto de los elegidos y sobre todo el derecho del cuerpo electoral a protagonizar la vida democrática más allá de su participación en cada uno de los procesos electorales.

Ciertamente la comprensión actual de las disposiciones reglamentarias en relación con la publicidad de la información parlamentaria debe vincularse a tres facetas que gozan de tradición en el ámbito anglosajón:

- La libertad de información (*freedom of information*)
- Participación (*open government*)
- Rendición de cuentas (*accountability*)

⁹ En este sentido, debe recordarse la recomendación 12 (2002) del Comité de Ministros del Consejo de Europa relativa a la educación para la ciudadanía democrática, adoptada el 16 de octubre de 2002.

Solo ajustando la aplicación práctica del contenido clásico de los reglamentos parlamentarios a este nuevo esquema de relación de la institución con los representados es posible mantener su redacción actual y ésta es la vía que se empieza a seguir en los parlamentos que en España tratan de abrir su funcionamiento a los ciudadanos.

Los reglamentos parlamentarios asientan el principio de la publicidad de las sesiones parlamentarias posibilitando con carácter general el acceso del público al salón de plenos en una visión de la publicidad que hoy en día se presenta como francamente timorata. La transparencia activa que se exige a las instituciones políticas demanda que se proporcione una información suficiente y útil para la exigencia de responsabilidad y de ahí que desde hace bastantes años no haya habido problemas para interpretar que la retransmisión en directo por medios técnicos (primero televisión y más recientemente internet) tengan obstáculo alguno en la letra de los reglamentos parlamentarios.

El Tribunal Supremo español ha afirmado que la transparencia es un principio que debe presidir las actividades públicas y este dato que tal vez ha venido a conmovir el funcionamiento de las administraciones públicas asienta en el ámbito legislativo la idea tradicional del Parlamento como una casa de cristal, en la que sólo con carácter muy excepcional las sesiones de las Cámaras tienen carácter secreto. En este sentido es bueno recordar que, en el derecho parlamentario español tradicionalmente son secretas las sesiones que puedan afectar al decoro de la cámara o de sus miembros, las que se trata acerca de la suspensión de la condición de diputado, las que traten asuntos de la comisión del estatuto de los diputados, o aquellas que se acuerde el carácter secreto por mayoría absoluta.¹⁰

En todos los casos citados, la publicidad de las sesiones plenarias se presenta como una manifestación de lo que en términos actuales se denomina transparencia activa, esto es, una obligación de información establecida con la finalidad de que los ciudadanos puedan proceder, si lo estiman oportuno, a las correspondientes exigencias de responsabilidad pública.

El régimen de acceso público en el caso de las comisiones parlamentarias ha sido tradicionalmente diferenciado del expuesto en relación con las sesiones del pleno de las Cámaras. Así, podemos asentar un principio general en esta materia de desarrollo de las comisiones sin acceso físico del público. Este principio se ha visto profundamente matizado por la generalizada admisión del acceso de los medios de comunicación acreditados (salvo el caso de las sesiones secretas) y por la tradicional existencia de diarios de sesiones de comisión que publicitan el contenido de las mismas y más recientemente por la incorporación de canales parlamentarios o la retransmisión a través de las páginas web de las Cámaras de las sesiones. Estas últimas vías colaboran a lo que el profesor Eduardo García de Enterría ha planteado como una legitimación democrática confirmada permanentemente al permitir un seguimiento en tiempo real de los debates parlamentarios.¹¹

10 Manifestación clara de la publicidad de las sesiones es la regulación amplia que la instrucción de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre la información gráfica de la Cámara hace cuando sólo plantea como límite el respeto de los derechos fundamentales de los diputados y demás personas que prestan servicios en la Cámara. *Boletín Oficial del Congreso de los Diputados* del 2 de enero de 2012. Serie D, núm. 10, pp. 16 y 17.

11 *Democracia, Jueces y control de la Administración*. 3.ª Edición Civitas, Madrid 1997, pp. 104 y 105.

Además, y como se señalará posteriormente, la publicidad real de las comisiones ha venido a reforzarse mediante el acceso de los ciudadanos no ya como público, sino como protagonistas de las mismas, instaurando una suerte de participación democrática diferenciada de la representativa y de la directa, permitiendo lo que el Tribunal Constitucional ha cualificado como voces de intereses sectoriales de la sociedad.¹²

En estos momentos de construcción de un nuevo *statu quo* de la transparencia también en parlamentos debe repensarse la existencia de las comisiones secretas. Por su naturaleza existen en nuestros reglamentos parlamentarios previsiones acerca del carácter secreto de las reuniones de las comisiones del estatuto del diputado, o las que tratan del control de gastos reservados. Incluso cabe la posibilidad de declarar secretas parte de las reuniones de las comisiones de investigación.

Aun coincidiendo con Lasagabaster¹³ en el principio general de que sin la existencia de información la participación es un entequeia, no parece que los ejemplos antes transcritos y contenidos en la redacción tradicional de nuestros reglamentos parlamentarios puedan presentarse como un obstáculo a la participación ciudadana, ni al control de los representantes políticos, sino que cabe incluirlos en los límites razonables a la publicidad de la información parlamentaria. Por otro lado, atendiendo a la materia que trata la comisión, y con un carácter excepcionalísimo en la práctica, cabe adoptar por parte de la comisión y mediante mayoría absoluta, su régimen secreto. Los operadores políticos han sido conscientes de la difícil comprensión de una medida como la que posibilita el reglamento y tal vez conocedores de las ideas Kelsenianas¹⁴ acerca de la inviolabilidad de una democracia sin control, han huido de la posibilidad de hurtar al debate público las comisiones parlamentarias.

El régimen jurídico de la publicidad de otros órganos parlamentarios es también ilustrativa de una cierta cultura del silencio que históricamente ha rodeado al poder político. En todo caso, y como ya se ha apuntado, ha sido el parlamento el lugar en donde estas rémoras tradicionales han sido sustituidas con mayor rapidez con una cultura de la información mediante la progresiva publicitación del contenido de las sesiones de otros órganos parlamentarios. Ejemplifica bien lo dicho el caso de las ponencias parlamentarias que según el común de los reglamentos tendrán carácter secreto cuando desarrollan sus trabajos en el seno de comisiones de investigación siendo su régimen a puerta cerrada cuando tienen carácter legislativo si bien sus contenidos se hacen públicos en los distintos boletines oficiales mediante los técnicamente bien fundamentados informes de ponencia que redactan los letrados de las Cámaras.

De modo diferente, las sesiones de la Diputación Permanente permiten en algunos parlamentos el acceso de público mientras que en otros, como el Parlamento de Galicia, asimilan su publicidad más a las sesiones de las comisiones que como quedó antedicho solo son abiertas para los medios de comunicación debidamente acreditados.

¹² Así en su Sentencia 119/1995, de 17 de julio.

¹³ Lasagabaster Herrarte, I.: «Notas sobre el derecho administrativo de la información», en García Macho, R. (Editor), *Derecho administrativo de la información y administración transparente*, Marcial Pons, Madrid 2010, p. 112.

¹⁴ Kelsen, H., *La démocratie. Sa nature. Sa valeur*. «Económica», Paris 1988, pp. 72 y 73.

Mayores restricciones en la publicidad se producen respecto de las reuniones de los órganos de gobierno de las Cámaras: la Mesa y la Junta de Portavoces. Las reuniones de la Mesa de la cámara se celebran a puerta cerrada levantándose la oportuna acta de las mismas en la que constan los acuerdos adoptados. En la mayoría de los parlamentos estas actas no se publican pero sí todos aquellos acuerdos que producen eficacia externa al propio órgano que son la inmensa mayoría. Parecidas consideraciones cabe hacer respecto de la publicidad de las reuniones de la Junta de Portavoces siendo reseñable respecto de este órgano que se ha establecido una suerte de práctica parlamentaria consistente en la celebración de ruedas de prensa de los portavoces de los grupos parlamentarios con posterioridad a su celebración.

Respecto del régimen jurídico comentado cabe hacer una reflexión, una reflexión de alcance que demanda el necesario equilibrio entre el derecho de información y la protección de la intimidad que puedan afectar los debates parlamentarios. Será bueno tomar en cuenta que la presión social de la opinión pública no debe generar una apertura indiscriminada de los procedimientos y ello a pesar de criterios extensivos como los mantenidos por el Consejo de Europa en los que se habla de una presunción de apertura siguiendo reputadas referencias doctrinales.¹⁵



La publicación de la actividad parlamentaria ha venido girando tradicionalmente entorno al contenido de las actas. Los reglamentos parlamentarios exigen con carácter general la aprobación de actas del pleno y de las comisiones estableciendo un contenido mínimo que afecta a cuatro aspectos: una relación sucinta de los temas tratados, la enumeración de las personas intervinientes, las incidencias ocurridas y la parte más sustantiva: los acuerdos adoptados. Respecto del procedimiento que se sigue en la formación de estas actas hay que dejar constancia de que la actividad material de su redac-

15 Así en el preámbulo del Convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos de 27 de noviembre de 2008. La expresión doctrinal acerca de la presunción de apertura aparece citada por Mendel, T., *Freedom of information: a comparative legal survey*, Unesco 2003, pp. 25.

ción corresponde habitualmente a os letrados de las Cámaras aunque según los reglamentos quien las firma será el secretario del órgano con el visto bueno del presidente. El contenido de las mismas usualmente se da por ratificado si no se producen reclamaciones en el plazo de diez días. En el anterior cuadro se sintetiza este régimen jurídico.

Respecto a la publicidad de las actas y a pesar del principio general del derecho en favor de la publicidad que ha asumido entre nosotros el Tribunal de Justicia de la Unión Europea¹⁶ nuestros reglamentos parlamentarios se limitan comúnmente a disponer que las actas una vez ratificadas quedarán a disposición de los diputados. Esta previsión empieza a ser superada por la práctica cuando algunos parlamentos como el extremeño proceden a su publicación en la web de la cámara.

Las añejas disposiciones de los reglamentos que limitan al ámbito interno los contenidos de las actas de las sesiones han de ceder ante las nuevas exigencias de la transparencia y del derecho de acceso a la información. Como en términos más generales ha recordado el Tribunal Supremo español¹⁷ cabe asentar que las excepciones a la publicidad por las leyes han de estar justificadas en términos constitucionalmente aceptables y el que se refiere al contenido de las actas no alcanza a justificarse por vinculación a la autonomía de las Cámaras prevista en el artículo 72 de la Constitución.

Otro gran protagonista tradicional de la publicidad en las Cámaras es el boletín oficial. Este instrumento tradicional de la publicidad simplemente ha evolucionado en nuestro ámbito parlamentario en lo que afecta a la supresión de su edición en papel cuando debería haberse incorporado a otros cambios existentes en el derecho comparado¹⁸ y sobre todo haber asumido potentes motores de búsqueda que hagan posible una auténtica transparencia activa en la línea de potenciar la sede electrónica del parlamento.

El boletín oficial de un parlamento español incorpora un tratamiento completo de los textos legislativos y de su iter dentro de las Cámaras. También da cumplida información de las iniciativas de control e impulso y de las comunicaciones que el Gobierno remite al Legislativo. Finalmente existe una cláusula general que permite la publicación de otro tipo de informaciones en los boletines parlamentarios que van desde acuerdos de régimen interior hasta los novedosos procedimientos en materia de seguimiento del principio de subsidiaridad en la aplicación del derecho de la Unión Europea.

En todo caso, la inexistencia de un contenido mínimo en la regulación del portal web de los parlamentos ha llevado a que la situación actual de la información en los mismos sea muy heterogénea publicándose habitualmente la legislación de modo meramente cronológico por lo que la transparencia informativa deja mucho que desear. Los avances en el contenido de estas sedes electrónicas van en ocasiones muy condicionadas por el contexto mediático en el que viven las Cámaras por lo que sería deseable *lege ferenda* que los reglamentos contemplasen unas líneas maestras claras en relación con este instrumento electrónico como tradicionalmente lo venían haciendo respecto del contenido del boletín oficial del parlamento.

16 Asunto C-353/99 P, Consejo de la Unión Europea contra Heidi Hautala, de 6 de diciembre de 2001.

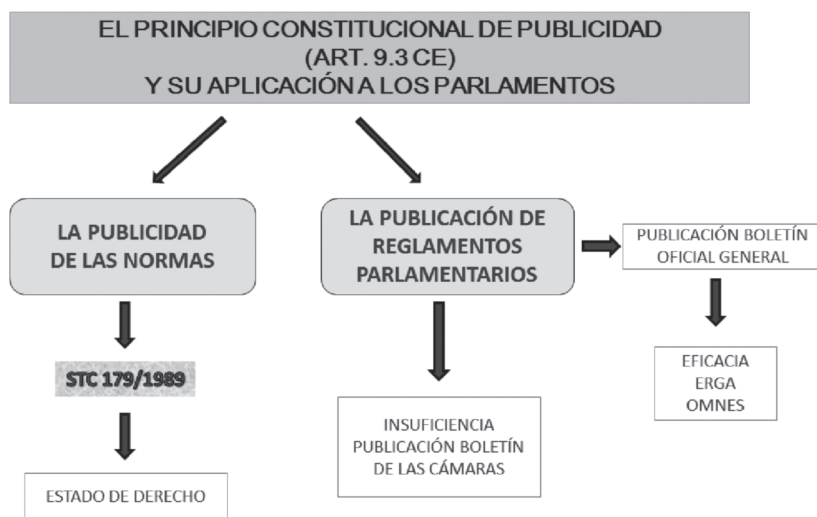
17 Sentencia del Tribunal Supremo del 6 de junio de 2005, sala tercera.

18 Por ejemplo, el Boletín Oficial de los Estados Unidos *Federal register* que ha recibido numerosas distinciones y reconocimientos por su accesibilidad en temáticas mucho más reconocibles por los ciudadanos que las tradicionalmente usadas atendiendo a criterios estrictamente jurídicos. La publicación de los boletines en las sedes electrónicas tienen los mismos efectos que su edición impresa según el art. 11 de la Ley de Administración Electrónica. Para un repaso del sistema americano de relación entre poderes puede consultarse mi trabajo: «Las relaciones entre poder legislativo y poder ejecutivo en Estados Unidos» en *El control del gobierno en democracia*. Tecnos. Madrid 2013, pp. 217 a 229.

Con carácter más general resulta necesario hacer una reflexión acerca del principio constitucional de publicidad contenido en el artículo 9.3 de la Carta Magna y de su aplicación a los parlamentos. El principio de publicidad de las normas como se ha encargado de recordar nuestro Tribunal Constitucional, entre otras, en su sentencia núm. 179 de 1989, supone uno de los fundamentos básicos del Estado de derecho y los parlamentos han colaborado a una inteligencia amplia de su efectividad mediante la incorporación en sus webs de unas buenas bases de datos legislativas en las que constan los antecedentes de tramitación que dan lugar a la aprobación definitiva de las leyes. Estos documentos tienen singular importancia a efectos interpretativos como ha destacado en numerosas ocasiones el Tribunal Supremo en aplicación de lo previsto en el Título Preliminar de nuestro Código Civil.

Respecto de la publicación de los reglamentos parlamentarios nuestro Tribunal Constitucional ha incidido en la necesidad de que se produzca en el boletín oficial general siendo insuficiente su inclusión en el boletín oficial de la cámara. Los efectos *erga omnes* que muchos preceptos de los reglamentos de las Cámaras tienen obligan a esta publicidad reforzada de unos textos que además tienen según la Ley orgánica del Tribunal Constitucional la susceptibilidad de ser recurridos del mismo modo que las leyes: mediante el recurso de inconstitucionalidad.

Mayores complejidades plantea la publicación de los acuerdos de las Mesas de las Cámaras con naturaleza de reglamentos administrativos. En estos casos y por aplicación también de la necesaria publicidad de las normas prevista constitucionalmente sería necesaria su remisión al boletín oficial del Estado o de la comunidad autónoma respectiva para que los requisitos de la integración de la norma se cumplan correctamente. El alcance del artículo 9.3 de la Constitución en los Parlamentos puede analizarse en el siguiente cuadro:



III. La transparencia parlamentaria: aplicación de la Ley 19/2013 de 9 de noviembre. Publicidad activa, buen gobierno y acceso a la información

Una cierta conmoción se produjo en los ámbitos parlamentarios con motivo de la aprobación de ley 19/2013. Esta preocupación derivaba fundamentalmente de los interrogantes acerca de cómo debía aplicarse esta norma en sede legislativa. Tomándose conocimiento en un primer momento de que las Cámaras quedaban dentro del ámbito subjetivo de aplicación de la ley conforme a lo dispuesto en su art. 2.1.f) en lo referido a sus actividades sujetas a derecho administrativo quedaba como un ámbito de más difícil delimitación la remisión a la regulación en los reglamentos parlamentarios prevista en la disposición adicional octava del texto legal. Este mandato normativo aún no ha sido acometido en todas las Cámaras mediante la reforma de los reglamentos¹⁹ aunque si ha habido acuerdos integradores de éstos que han ido en la línea de los mandatos que finamente la ley ha incorporado. En este sentido puede citarse a título de ejemplo el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Galicia de 8 de mayo de 2006 por el que se aprueban las normas de desarrollo del Reglamento de la Cámara para la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad parlamentaria.²⁰

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

Ante esta situación que puede afectar al contenido esencial de derechos fundamentales se hace preciso adoptar medidas técnicas para evitar el tratamiento automático de dichos datos de carácter personal y permitir el ejercicio de los derechos ARCO²¹ por parte de todos los ciudadanos.

19 Así la proposición de ley anunciada en el Parlamento de Andalucía en noviembre de 2014.

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

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

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

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

- a) Fomentar la relación electrónica del ciudadano con el Parlamento de Galicia.
- b) Reducir los tiempos de espera de atención al ciudadano.
- c) Acortar los tiempos de espera en la resolución de trámites solicitados por el ciudadano.
- d) Mejorar el uso interno de los sistemas de información del Parlamento de Galicia.
- e) Desarrollar un sistema de gestión de información documental que facilite un rápido acceso del personal del Parlamento de Galicia a la información solicitada por el ciudadano, garantizando la seguridad de la información en cuanto a su integridad, confidencialidad, autenticidad, trazabilidad, y disponibilidad.
- f) Cumplir los requisitos exigidos por la normativa nacional de protección de datos de carácter personal y de impulso de las administraciones públicas.
- g) Mantener, operar y evolucionar un sistema de gestión de la seguridad.²²

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

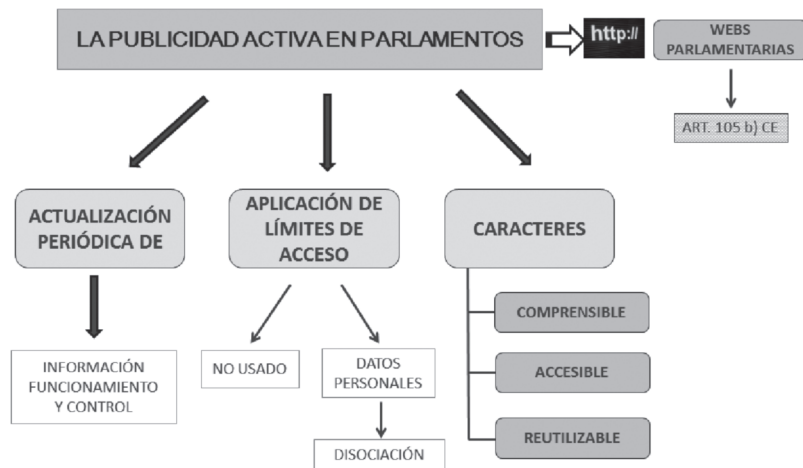
La ley de transparencia contempla la aplicación de determinados límites de acceso a la información que no es habitual usar en sede parlamentaria. Por el contrario, sí que se respetan de forma escrupulosa los límites referidos a la publicación de datos

²² Boletín Oficial del Parlamento de Galicia núm. 294, del 22 de mayo del 2014.

de carácter personal de los diputados y del personal al servicio de las cámaras, procediendo de ser preciso a la disociación de aquellos que sí pueden ser objeto de publicidad por no afectar al contenido del derecho fundamental. Una correcta publicidad activa exige que la información se presente de modo comprensible, evitando lo que se ha denominado como transparencia «opaca» para denominar a una publicación excesiva de información que dificulta o lleva a impedir el entendimiento de los contenidos.²³

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

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



23 En este sentido, Miguel Ángel Blanes Climent, *La transparencia informativa de las administraciones públicas. El derecho de las personas a saber y la obligación de difundir información pública de forma activa*. Thomson Reuters Aranzadi, 2014, p. 61.

Otro plano de la información requerida por la Ley es el referente a la información parlamentaria institucional, organizativa y de planificación. Las cámaras ofrecen de forma permanente su normativa y organigrama actualizado, identificando de forma personal a todos los diputados y sus cargos y los responsables de las distintas unidades de la administración parlamentaria. También al responsable del procedimiento de que se trate de acuerdo con el artículo 75. b) de la Ley de procedimiento administrativo, y

de forma específica en el caso de los procedimientos contractuales. El debate jurídico más polémico se centra en la delimitación de la concreción de los datos que se hace preciso ofrecer, si es suficiente la identificación personal o si por el contrario es necesario aportar otros datos como el teléfono o el correo electrónico.

La ley exige que se publiciten los planes y programas de la administración, haciendo constar los objetivos concretos, medios y cronograma para su ejecución y grado de cumplimiento, estableciéndose además un órgano competente para su evaluación y publicación. En el caso de los parlamentos se produce la substanciación de planes y programas remitidos para su debate o convalidación por parte del gobierno, pero carecen de un plan anual o plurianual referido a su actuación política. Sí existen, por el contrario, planes anuales en el ámbito de los recursos humanos, como puede ser la oferta de empleo público, u otros plurianuales como planes informáticos o de tecnologías de la información cuya responsabilidad última corresponderá al órgano rector colegiado de la cámara, mesa del Parlamento. Al analizar el contenido de estos planes y programas Elisa de la Nuez recalca que sólo resulta aplicable a las administraciones públicas, quizá por tener presente realidades como la parlamentaria en las que estas figuras no resultan homologables.²⁴

La información parlamentaria de relevancia jurídica que debe transparentarse en las cámaras tiene distinta naturaleza. En primer lugar, hay que tratar la categoría de los proyectos normativos respecto de los que ya se ha dejado constancia que las webs parlamentarias documentan en extenso mediante la reproducción de los debates parlamentarios. Aquí cabe plantearse la necesidad de publicar también en la sede electrónica las alegaciones de los ciudadanos y no solo las que remitidas por el Gobierno consten efectuadas al anteproyecto de ley sino aquellas otras que puedan incorporarse en los foros existentes en la fase parlamentaria. Nada obsta tampoco para que los informes de carácter técnico fundamentalmente los de los servicios jurídicos de las cámaras puedan presentarse a la opinión pública para una mejor comprensión de los antecedentes que han contribuido a formar la *voluntas legislatoris*.

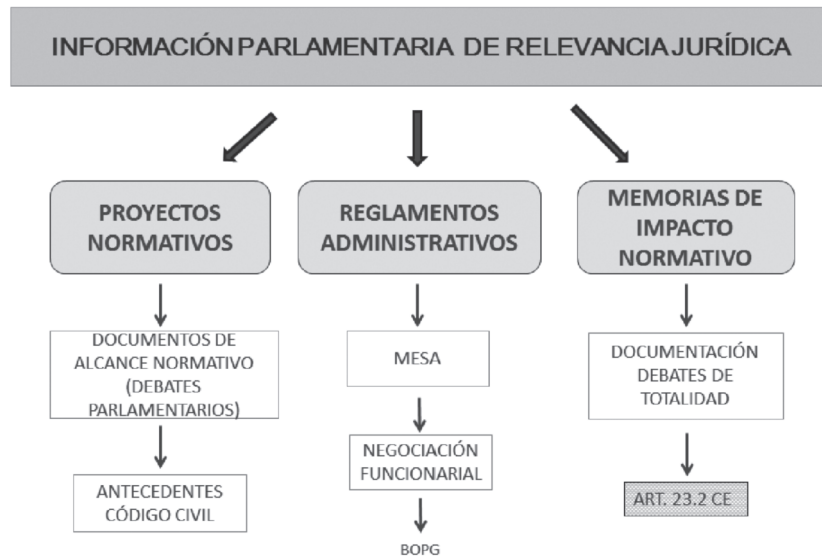
Respecto de los reglamentos administrativos que la mesa de la cámara apruebe para establecer el marco jurídico de aplicación de la voluntad de la administración parlamentaria también sería conveniente que en la web de la cámara constase todo el procedimiento para su aprobación. Debería constar desde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

La ley de transparencia refiere también como información de relevancia jurídica las memorias de impacto normativo. Se trata de una documentación imprescindible para motivar la necesidad y oportunidad de la norma proyectada pudiendo así valo-

²⁴ *Transparencia y buen gobierno. Comentarios a la Ley 19/2013 de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. La Ley, Madrid, 2014, p. 190.*

rarse las diferentes alternativas válidas para el logro de los objetivos y por otro lado valorar igualmente las consecuencias jurídicas y económicas de las mismas.²⁵

Las referidas memorias de impacto contempladas en el Real Decreto 1083/2009 de 3 de julio colaboran a la transparencia y calidad de las normas y en el caso de los trámites parlamentarios constituyen una documentación imprescindible para que con motivo de la realización de los debates de totalidad de las leyes los parlamentarios puedan ejercer con plenitud las funciones constitucionales que le atribuye el artículo 23.2 de la Constitución. En este sentido, resultan habitualmente ponderadas por su utilidad tanto las memorias referidas al impacto de género como las de carácter económico. La información parlamentaria de relevancia jurídica puede consultarse en este mapa conceptual:



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

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

²⁵ Lavilla Rubira, J.J., «El procedimiento de elaboración de los reglamentos en la ley del gobierno doce años después», en *Revista Española de la función consultiva*, núm. 11, enero-junio de 2009, p. 23.

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

Almeida Cerredá ha recordado el escaso ámbito regulatorio que en España ha tenido la materia de los convenios y encomiendas de gestión.²⁶ Esta unánime constatación doctrinal no obsta para que los convenios y encomiendas en el ámbito parlamentario deban constar claramente publicadas. En la práctica se limitan habitualmente a los ámbitos cultural y educativo en lo referido a la colaboración con universidades, reales academias o institutos de investigación y suponen la aplicación general de las disposiciones de la Ley de contratos del sector público y de la Ley de patrimonio de las administraciones públicas.

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

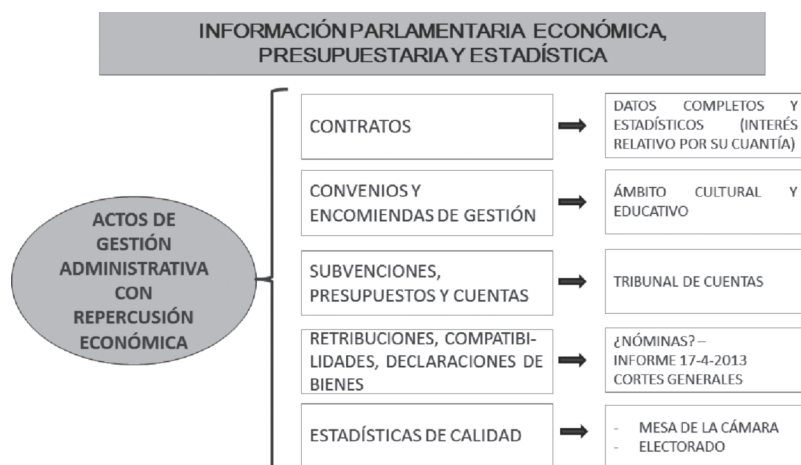
La inclusión de los presupuestos parlamentarios dentro de los generales del Estado o de la comunidad autónoma de la que se trate no puede servir de expediente disimulador acerca del conocimiento público de los mismos. De este modo, además de una publicación desglosada de los presupuestos es preciso proceder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

Uno de los aspectos más controvertidos y que han acabado por superar una *arcania imperi* de los parlamentos es el logro de la publicación de las retribuciones, compatibilidades, declaraciones de bienes y, de ser el caso, cesantías de los representantes políticos. Todo ello ha venido a complicarse con la polémica acerca de la publicación de los viajes oficiales realizados por los miembros de las cámaras en ejercicio de sus funciones.²⁷ Respecto de esto último, hay que dejar constancia de la información deta-

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

27 Acuerdo de la Mesa del Senado de 18 de noviembre de 2014. BOCCGG. Serie Senado núm. 440, pp. 759 y siguientes.

llada que la web del Congreso de los Diputados recoge al respecto. El informe de los Servicios Jurídicos de las Cortes Generales de 17 de abril de 2013, ante una solicitud de publicación de las nóminas de los diputados, concluye la imposibilidad de llevarlas a cabo por incluirse datos de carácter personal en una línea semejante a la asumida por la Agencia Española de Protección de Datos en su resolución 2377 de 2010 y en la sentencia de la Audiencia Nacional de 29 de abril de 2010. Por el contrario, en el ámbito comunitario el Tribunal de Justicia ha entendido que sí resulta admisible la publicación de nombres, apellidos y sueldo de empleados que permitía la legislación austriaca. El Tribunal alega la necesidad de garantizar la utilización óptima de los fondos públicos y en particular el mantenimiento de los salarios dentro de unos límites razonables situándolo como un principio prevalente sobre el derecho a la intimidad de las personas afectadas.²⁸ Por último, y dentro de esta categoría la información parlamentaria ha de proporcionar unas estadísticas de calidad poniendo a disposición las auditorías si existen y en todo caso la liquidación presupuestaria de la institución. En este sentido, se hace imprescindible la incorporación de mecanismos de contabilidad analítica que publiciten los costes de las diferentes actuaciones y servicios de toda la administración parlamentaria que financian los contribuyentes con elaboración y publicación de los indicadores que permiten evaluar esos programas y los costes y beneficios de cada uno. No resulta ajeno a este mundo el requerimiento claro de la publicación de los informes que llevan a cabo los interventores de las cámaras llegándose a postular por algunos autores un replanteamiento acerca de los sistemas tradicionales de provisión de puestos de trabajo en la intervención de las cámaras.²⁹ El siguiente cuadro conceptual resume la información parlamentaria económica, presupuestaria y estadística:



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

29 Interesante resulta el estudio de De la Nuez, E., «Transparencia y buen gobierno» en *Foro de la Sociedad civil*, Madrid, 2012.

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

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

En segundo lugar, la ley demanda una actuación transparente, que en el caso de los parlamentarios resulta muy precisa cuando los reglamentos delimitan los deberes de diputados y diputadas en la configuración de su estatuto personal. Sin duda aquí hay que traer a colación los problemas prácticos que esa gran ficción jurídica contenida en el artículo 67.2 de la Constitución provoca: la prohibición del mandato imperativo. En efecto, la realidad de la práctica política del estado de partidos conduce a que *ab initio* haya que tomar conciencia de que la actuación de los representantes parlamentarios está profundamente mediatizada por su adscripción partidista, haciéndose por lo tanto en ocasiones difícil identificar esa demandada transparencia en el actuar del diputado individual.

La reforma de la Ley orgánica del régimen electoral general mediante la Ley 7/2011, de 15 de junio, introdujo la publicación de las declaraciones de bienes y actividades públicas que hasta aquel momento se encontraban sólo a disposición de las comisiones parlamentarias competentes (denominadas según las cámaras como comisiones de estatuto del diputado o de incompatibilidades). En otros parlamentos esta publicación se ha llevado a cabo sin modificación de marco normativo alguno, mediante un acuerdo político respetado por todos que posibilita el conocimiento de las actividades, rentas y bienes de diputados y diputadas. Resulta, desde un punto de vista de técnica normativa, deseable que se proceda a la modificación de los textos legales para incluir esta obligación de transparencia.

El tercer aspecto del buen gobierno en la sede parlamentaria tiene que ver con el ejercicio del mandato con criterios de imparcialidad. Se trata aquí no tanto de la imparcialidad o asepsia que se le exige a otros operadores jurídicos como jueces y funcionarios, puesto que por definición los parlamentarios encuadran su actuación en una ideología y habitualmente en un grupo político, sino en tratar de evitar que los intereses personales del diputado puedan mediatizar el correcto ejercicio de su función representativa. De este modo, los reglamentos de las cámaras incluyen un precepto en el

que se establece que los diputados no podrán invocar o hacer uso de su condición de parlamentarios para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional. Igualmente, se establece que todo miembro de la cámara que se ocupe directamente en el marco de su profesión o en el de una actividad remunerada de una cuestión que es objeto de debate en el pleno o en una comisión deberá manifestarlo con anterioridad.

Más genérico es el principio de buen gobierno que demanda el respeto de una conducta digna en el caso de los parlamentarios. Los reglamentos de las cámaras contienen entre los deberes de los diputados aquellos que les obligan a ajustar su conducta al reglamento, respetar el orden, la cortesía y la disciplina parlamentarias, así como a no divulgar las actuaciones que, según lo dispuesto en el reglamento, puedan tener excepcionalmente el carácter de secretas. Hay que advertir que, lejos de presentarse como una previsión genérica, el incumplimiento de estos deberes de conducta puede producir en la mayor parte de los parlamentos incluso la suspensión temporal en la condición del diputado, si bien no es habitual la adopción de esta medida y requiere de un procedimiento con garantías con acuerdo final del pleno de la cámara.³⁰

En quinto lugar, una exigencia del buen gobierno en parlamentos es la plena dedicación de los miembros de las cámaras a los asuntos públicos. Este principio no deberá interpretarse de modo literal, puesto que la legislación reguladora de las incompatibilidades permite en algunos parlamentos la figura del diputado no profesional. Lo que sí demanda la plena dedicación es el respeto de los términos estrictos de la legislación de incompatibilidades y una correcta atención a los asuntos públicos que les son encargados. Además, las últimas demandas de transparencia y buen gobierno exigen la publicidad de la agenda³¹ de los parlamentarios, aunque la nueva ley de transparencia no impone obligación alguna al respecto, lo que para autores como Guichot Reina supone un hándicap importante para conocer las posibles influencias en sus actos y prevenir casos de corrupción. Se haría necesario en este sentido publicitar no sólo las reuniones sino la temática de las mismas para posibilitar el control público de la gestión de los representantes políticos.

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

El vicio de desviación de poder proveniente de la teoría general del derecho administrativo encuentra también una difícil aplicación en sede parlamentaria, donde la discrecionalidad en el ejercicio del cargo público es por definición muy amplia. Existe «un contrato» de partida entre el electorado y las candidaturas electorales, constitui-

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

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

do por el programa que se ofrece en el proceso electoral. Como es bien sabido, no se trata de un marco exigible jurídicamente, e incluso su incumplimiento da lugar a la prolija problemática del transfuguismo político, que siempre deja en el aire quien identifica mejor el cumplimiento del programa electoral en caso de enfrentamiento entre diputados y órganos de gobierno de los partidos. Una problemática más concreta en relación con el ejercicio de facultades representativas para fines distintos de las que han sido otorgadas viene constituida por los casos en los que los parlamentarios llegan a aprobar leyes singulares que exceptúan el régimen jurídico general con violación de derechos fundamentales, supuesto que ha provocado decisiones del Tribunal Constitucional como las contenidas en su Sentencia 129/2013, por la cual se anula el contenido de una ley autonómica que contenía una infracción del artículo 24 de la Constitución.

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

Los requisitos de publicidad activa y buen gobierno que la ley contempla reciben su correcta correspondencia mediante la regulación del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos. En el caso de los parlamentos, la solicitud de acceso a la información pública deberá dirigirse con carácter general a la presidencia de la cámara, que es quien ostenta su representación jurídica. En la línea prevista por la ley, el escrito no necesitará presentarse de modo motivado y podrá presentarse en lengua cooficial en aquellas comunidades autónomas que cuenten con idioma propio. La ausencia de motivación en la solicitud es una opción legislativa ciertamente avanzada, que aunque puede provocar problemas de gestión favorece el derecho de los ciudadanos y supera esquemas como el francés que prevé la necesidad de un interés legítimo, o el italiano que de forma más genérica habla de la conveniencia de explicar las razones del acceso a la información.

Una vez recibida la solicitud, podrá procederse a su inadmisión mediante resolución motivada. Esta posibilidad tiene una configuración totalmente restrictiva en el ámbito comunitario, donde el parlamento europeo ha requerido a las restantes insti-

tuciones comunitarias que velen por el respeto del reglamento de acceso a la información pública para que se consiga una mayor transparencia y un mayor grado de accesibilidad para los ciudadanos.³²

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

La ley se preocupa de enumerar casos en los cuales será posible inadmitir el acceso a la información, citando en un primer momento aquella información que se encuentra *in fieri*, buen ejemplo de lo cual será aquella que se encuentra en los directorios de trabajo de la intranet parlamentaria. Íntimamente relacionada con ésta es aquella información de carácter interno que se presenta como una información no definitiva y que podría generar desconfianza y seguridad jurídica por su distribución. Por contra, sí será posible acceder a los documentos que forman parte de un expediente no finalizado y en este sentido se ha pronunciado el Tribunal General de la Unión Europea cuando anuló una decisión del Parlamento Europeo denegatoria de un informe de auditoría sobre las dietas de los parlamentarios en proceso de modificación, así como la denegación de acceder a un documento sobre las propuestas emitidas por los diferentes estados en el proceso de modificación del reglamento 2001 de acceso a la información.³³

En España la dicción literal del artículo 105 letra *b* de la Constitución, no precisa nada al respecto, lo que plantea dudas en relación con la fase inicial de gestación de las decisiones, puesto que algunas de ellas se van a someter en forma de proyecto a un proceso de participación pública, y existen casos en que como ha señalado Sainz Moreno «la reserva o el secreto debe mantenerse hasta el momento mismo hasta que la decisión se formula con plena eficacia».³⁴ La Sala Tercera, Sección Quinta del Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de septiembre de 2011, ha distinguido la figura del informe inconcluso como aquél que se encuentra en fase de borrador del «expediente inconcluso en el que pueden figurar varios informes, todos ellos terminados, a los que se pueden ir añadiendo varios datos o resultados conforme avancen las fases del procedimiento».

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

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

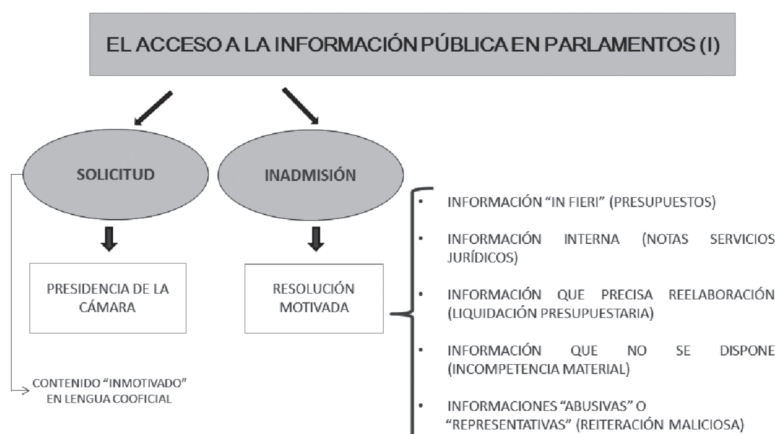
33 Asunto T-233/09, access. infoeurope contra Consejo de la Unión Europea, de 22 de marzo de 2011.

34 «Secreto y transparencia» en F. Sainz Moreno (director) *Estudios para la reforma de la administración pública*. Madrid, INAP, 2004. p. 176.

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

Pueden inadmitirse a trámite las solicitudes manifiestamente repetitivas o que tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley. En este sentido, el artículo 5.5 del convenio del Consejo de Europa sobre el acceso a los documentos públicos aprobado por el comité de ministros del 4 de abril de 2008, permite denegar la solicitud de acceso a la información si a pesar de la ayuda de la autoridad pública la petición sigue siendo demasiado vaga para permitir que el documento oficial sea identificado o si la petición es manifiestamente irrazonable. En sede parlamentaria es posible establecer como causa de denegación a un diputado la existencia de ofensas en el escrito de solicitud de información dirigido al gobierno por aplicación de las normas de disciplina parlamentaria contenidas en el reglamento de la cámara, y así se conducen las mesas de ciertos parlamentos solicitando la reformulación de los escritos de petición de información.

Cabe coincidir con los criterios de la Unión Europea cuando se refiere la vigencia de un necesario principio de proporcionalidad en el caso de reiteraciones maliciosas en la solicitud documental puesto que ello supondría una sobrecarga administrativa contraria al principio de buena administración. Estas ideas sobre el acceso a la información en Parlamentos se esquematizan del siguiente modo:



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

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

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

En lo referido a la resolución del procedimiento mediante la que se concede o deniega el acceso la ley prevé que deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud en el parlamento. Es posible la ampliación de este plazo por otro mes cuando la cámara entienda que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante. Transcurridos los plazos máximos para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa existe una presunción legal de que la solicitud ha sido desestimada siguiendo los esquemas del derecho público francés. Esta benigna regulación del silencio no impide que la ley contemple como infracción grave a los efectos de la aplicación a sus responsables del régimen disciplinario el supuesto de incumplimiento reiterado de la obligación de resolver en plazo. En el caso de la administración parlamentaria habrá de estarse a lo

dispuesto por los estatutos de personal que contemplan el régimen disciplinario de estos servidores públicos.

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

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

IV. La participación política y la transparencia en los parlamentos

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

Paralelamente a este problema se suscita como llevar a cabo el control en el ámbito parlamentario de las cuestiones relativas a la transparencia informativa habida cuenta de que las cámaras quedan al margen del ámbito de actuación del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno previsto en la ley estatal. Sin necesidad de crear nuevos órganos resulta razonable pensar en la participación de los ombudsmen existentes en nuestro sistema constitucional por ser ellos competentes en las cuestiones de «buena administración» que van más allá de la defensa estricta de los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por otro lado, también los órganos dependientes de las cámaras que tienen atribuidas facultades fiscalizadoras sobre asuntos económicos, tribunales de cuentas en sus distintas denominaciones, puedan desarrollar un papel importante en este sentido siendo relevante la remisión de la información de las webs de transparen-

cia parlamentaria al propio Tribunal de Cuentas que cuenta con una web denominada «Portal de Rendición de Cuentas» de carácter omnicompreensivo y de fácil acceso.

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

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

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

Finalmente y respecto del carácter gratuito del acceso informativo en la cámaras no debe perderse de vista que en el derecho comparado pueden encontrarse supuestos de cobro generalizado tan solo exceptuándose el mismo en casos sencillos (Alemania). De este modo, no estando previsto en España el cobro de posibles tasas por copia, resulta reseñable la regulación de la Unión Europea en la que se prevé facturar por el subministro de información de una extensión mayor de 20 páginas.³⁵

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

Todos los aspectos comentados hasta ahora han venido a completar un complejo cuadro en el que puede examinarse el *status quo* actual de la participación ciudadana en las funciones parlamentarias. Existen por un lado vías formalizadas de participación reconocidas en las leyes como aquellas que permiten a los ciudadanos participar en la función legislativa mediante la tradicional forma de democracia directa que constituye la iniciativa legislativa popular que en los últimos años se ha abierto aún más mediante la presentación telemática de las firmas de apoyo en esta clase de procedimientos.

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

La comparecencia de los ciudadanos con motivo de las tramitaciones legislativas está reconocida expresamente en algunos reglamentos parlamentarios siendo de forma indirecta incorporada en otros cuando su deposición se produce en comisiones de estudio que son el germen de futuros textos legislativos.

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

Respecto de las vías informales de participación ciudadana ha de reconocerse que el uso generalizado de las nuevas tecnologías ha abierto numerosas posibilidades que no se planteaban hasta fechas relativamente recientes. Como ha señalado la OCDE la toma en consideración de opiniones, sugerencias y peticiones de todos los grupos de la sociedad en el procedimiento de elaboración de las normas asegura el grado de cumplimiento voluntario de las mismas.³⁶

Las webs parlamentarias incorporan el correo electrónico de diputados y grupos lo que permite que cualquier ciudadano pueda acercarse a sus representantes políticos sus propuestas de cambio normativo. Más concretamente se han introducido vías para formular enmiendas legislativas que siguen el esquema de las *regulations* existentes en la normativa de las agencias federales de los Estados Unidos.³⁷

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

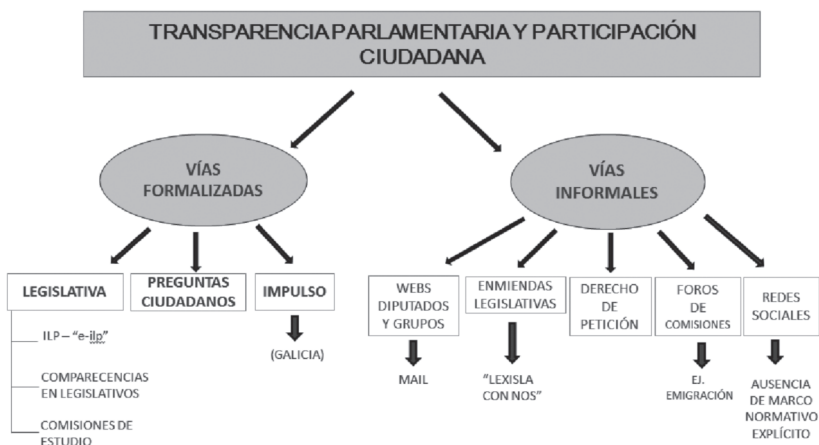
Los mecanismos de los foros de debate online han demostrado su utilidad en los portales parlamentarios y posibilitan la participación masiva de los ciudadanos. Son particularmente útiles en casos en los que por motivos fácticos el acceso personal de los representados se haría difícil en las cámaras.³⁸

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

36 «Panorama de las administraciones públicas 2009» 1.ª edición, Instituto Nacional de Administración Pública. Organización para la cooperación y el desarrollo económico (OCDE) Madrid 2010, p. 151.

37 Al respecto puede consultarse Bugaric, B.: «Openness and transparency in public administration: challenges for public law», *Wisconsin International Law Journal*, 2004, pp. 4 y siguientes.

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



V. Conclusiones

A la vista del análisis descrito debe constatar que en lo referente a la transparencia y acceso por parte de los ciudadanos a la información pública los parlamentos españoles siempre han gozado de una posición más favorecedora del conocimiento de la información de la que han tenido tradicionalmente los ejecutivos. Los gobiernos y su funcionamiento se han asociado siempre más al secretismo y las cámaras al debate público y publicado.

Desde un punto de vista cuantitativo el caudal informativo que han de poner en conocimiento de los ciudadanos los ejecutivos es mucho más numeroso que el de los parlamentos. Sin embargo a pesar de que tanto las cantidades presupuestarias gestionadas como las políticas públicas implementadas por las cámaras suponen un grano en el granero de la producción de actividades del ejecutivo sí que cuentan con gran interés cualitativo para los ciudadanos por dar cuenta de las actuaciones que sus representantes llevan a cabo en la cámara parlamentaria.

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