

La adaptación de los parlamentos a la cultura de la transparencia

BLANCA BELMONTE PELÁEZ

Letrada de la Junta General del Principado de Asturias.

Resumen

La aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha supuesto un gran cambio en el ejercicio del poder público que ha obligado a todas las Administraciones a adquirir nuevos hábitos de conducta adaptados a lo que se ha llamado «cultura de la transparencia». En España, el factor determinante para la implantación de esta cultura fue la crisis económica que comenzó en 2008 y que dio lugar, especialmente desde 2011, a la proliferación de movimientos sociales que pusieron de relieve el descontento de los ciudadanos con la clase política y la necesidad de volver a conectar a la sociedad civil con las instituciones. El objetivo principal de la transparencia es llevar a cabo un control más eficaz del poder público y fomentar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones que les afectan. Todo ello con el fundamental apoyo de las nuevas tecnologías. Examinaremos a continuación la adaptación de los Parlamentos a este nuevo escenario, repasando los elementos que se incluyen dentro del concepto de transparencia, como son la publicidad activa, el derecho de acceso, la participación ciudadana, los Códigos éticos y la regulación de los grupos de interés. **Palabras clave:** Buen gobierno, Código ético, grupo de interés, Parlamento, participación ciudadana, publicidad, transparencia.

Resum

L'aprovació de la Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, ha suposat un gran canvi en l'exercici del poder públic que ha obligat totes les administracions a adquirir nous hàbits de conducta adaptats al que s'ha anomenat «cultura de la transparència».

A Espanya, el factor determinant per a la implantació d'aquesta cultura va ser la crisi econòmica que va començar en 2008 i que va donar lloc, especialment des de 2011, a la proliferació de moviments socials que van posar en relleu el descontentament dels ciutadans amb la classe política i la necessitat de tornar a connectar la societat civil amb les institucions. L'objectiu principal de la transparència és dur a terme un control més eficaç del poder públic i fomentar la participació dels ciutadans en la presa de decisions que els afecten. Tot això amb el suport fonamental de les noves tecnologies. Examinarem a continuació l'adaptació dels parlaments a aquest nou escenari, repassant els elements que s'inclouen dins del concepte de transparència, com són la publicitat activa, el dret d'accés, la participació ciutadana, els codis ètics i la regulació dels grups d'interès.

Paraules clau: Bon govern, codi ètic, grup d'interès, parlament, participació ciutadana, publicitat, transparència.

Abstract

The approval of Law 19/2013, 9 December, on transparency, access to public information and good governance has been a major change in exercising public powers and has forced all Public Administrations to acquire new habits of behavior adapted to the so-called «culture of transparency». In Spain, determining factor for the implementation of such culture was the economic crisis beginning back in 2008 and which led, particularly since 2011, to the incorporation of social movements showing the social unrest of Spanish citizens with the political class and the need to link again civil society and institutions. The main objective of transparency is to carry out an effective control of public powers and enhancing the participation of citizens in making decisions affecting them with the essential support of new technologies. We will examine how the Parliaments have adapted their behavior to this new scenario, reviewing the elements included within the concept of transparency, including active publicity, right of access, citizen participation, codes of ethics and the regulation of interest groups.

Key Words: Good governance, Code of ethics, interest group, Parliament, citizen participation, publicity, transparency.

Sumario

- I. Introducción.
- II. Fuentes.
- III. Tradicional modelo de publicidad y nuevo modelo de transparencia.
- IV. Publicidad activa.
- V. Derecho de acceso.
 1. Objeto.
 2. Sujetos.
 3. Solicitud.
 4. Límites.
 5. Inadmisión.
 6. Órgano competente para resolver.
 7. Plazo.
 8. Impugnación.
- VI. Parlamento Abierto.
 1. Audiencias ciudadanas.
 2. Preguntas de iniciativa popular.
 3. Propositiones no de ley de iniciativa ciudadana.
 4. Enmiendas de iniciativa ciudadana.
 5. Opiniones, propuestas, sugerencias y aportaciones on line.
 6. Denuncias anónimas.
 7. Códigos de conducta.
- VII. Grupos de interés.
- VIII. Bibliografía.

I. Introducción

Lo tradicional en el ejercicio del poder público desde la Antigüedad ha sido el ocultamiento y el secretismo celoso respecto de la información. Un fenómeno que ya en el siglo XVI fue estudiado por Arnold Clapmar en «Los secretos de la República» donde vinculaba la política con el cultivo de los *arcana imperii*, informaciones exclusivas y privilegiadas que definen como sujeto de poder a quien las posee y administra. No será hasta el Estado Liberal cuando el ciudadano adquiera el derecho a la información pública, convirtiéndose los *arcana imperii* en *res publica*, y ello debido a que el poder ya no se va a ejercer en beneficio del monarca, sino en interés de los ciudadanos y, en consecuencia, éstos deben conocer las cuestiones que les afectan. Para Kant, padre de la idea moderna de publicidad, el parámetro de justicia de las normas es la publicidad en tanto que «son injustas todas las acciones que se refieren al derecho de otros hombres cuyos principios no soportan ser publicados».

Estas afirmaciones recobran un nuevo interés a partir de mediados del siglo XX, con el nacimiento del Estado Social y su búsqueda del bienestar de los ciudadanos, para lo cual, aparte de otras medidas, se incluye su derecho a conocer y a involucrarse en la actuación pública. Comienza entonces a hablarse de Gobierno Abierto, basado en los principios de transparencia, buena administración y apertura, y defendido por movimientos ciudadanos que presionan al poder para hacer más partícipe a la sociedad en la toma de decisiones. Pioneros en este terreno serán los Estados Unidos que, si bien ya desde la década de los sesenta del siglo pasado empezaron a regular el acceso a la información pública (*Freedom of Information Act*, 1966), darán un salto cualitativo durante la Administración del Presidente Obama con la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto de 2009.

Tanto las instituciones europeas como el resto de países europeos de nuestro entorno adquirieron pronto conciencia de la necesidad de seguir este camino y proceder a una «apertura» del poder, introduciendo en sus ordenamientos jurídicos una legislación específica reguladora de la transparencia y el derecho de acceso a la información pública.

En España, sin embargo, esta cultura de la transparencia llega con cierto retraso. El factor determinante será el desarrollo de movimientos sociales, como el 15-M y su lema «no nos representan», que surgieron a raíz de la crisis económica iniciada en 2008 y que pusieron de relieve la desconexión de la sociedad con la clase política o, en palabras de García Escudero, «el divorcio entre Parlamento y sociedad». El florecimiento de casos de corrupción y la sensación de impunidad de los implicados, sumada la inactividad de los dirigentes políticos, contrastaron fuertemente con el paralelo drama social vivido por aquellos que se veían obligados a abandonar sus viviendas o a engrosar las filas de parados. Aquel sentimiento de indignación precipitó el acceso de nuevas fuerzas políticas a los Parlamentos y la reestructuración de los partidos tradicionales que interiorizaron la urgencia de adaptarse al nuevo escenario. Desde entonces, se han aprobado un conjunto de reformas estructurales destinadas a promover la integridad en la vida pública enmarcadas en lo que se llamó «Plan de Regeneración Democrática» que incluía, entre otras medidas, la aprobación de una ley de transparencia y una ley reguladora del ejercicio del alto cargo, la reforma de la Ley de financiación de los partidos políticos, del Código Penal y de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a efectos de endurecer las condenadas relacionadas con delitos de corrupción.

Dentro de esta nueva etapa en el ejercicio del poder se enmarca la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, que, como dice su preámbulo, tiene un triple alcance: incrementa y refuerza la transparencia en la actividad pública –que se articula a través de obligaciones de publicidad activa para todas las Administraciones y entidades públicas–, reconoce y garantiza el acceso a la información –regulado como un derecho de amplio ámbito subjetivo y objetivo– y establece las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables públicos así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento –lo que se convierte en una exigencia de responsabilidad para todos los que desarrollan actividades de relevancia pública–.

La Ley 19/2013 ha obligado a las Administraciones a adaptarse a la cultura de la transparencia, que pretende extenderse a todo el ámbito del poder público, superando así las previsiones sectoriales que existían hasta ahora (por ejemplo, en la Ley 27/2006, de 18 de julio, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente; la Ley 37/2007, de 16 de noviembre, sobre reutilización de la información del sector público, o la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos).

II. Fuentes

En lo que a los Parlamentos se refiere, el artículo 2.1 f) de la Ley 19/2013 incluye en su ámbito subjetivo de aplicación a «la Casa de su Majestad el Rey, el Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Banco de España, el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo». Por su parte, la disposición adicional octava dispone 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 la Ley». La Mesa del Congreso, en su reunión de 20 de enero de 2015, y al amparo de lo dispuesto en el artículo 31.1.1º del Reglamento, aprobó las Normas para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo. En el Senado, el 5 de junio de 2014, el Pleno aprobó una reforma de su Reglamento para incluir entre las competencias de la Mesa las de «Aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública

del Senado» (artículo 36.1 g)). En ejercicio de esta competencia, la Mesa del Senado, en su reunión del día 2 de diciembre de 2014, aprobó la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado.

En cuanto a los Parlamentos autonómicos, la disposición final novena de la Ley 19/2013 establece que los órganos de las Comunidades Autónomas dispondrán de un plazo máximo de dos años para adaptarse a las obligaciones contenidas en la Ley. Transcurrido ya este plazo, las Asambleas, con mayor o menor amplitud, han procedido a adaptarse a las exigencias de la ley mediante la reforma de sus Reglamentos, mediante la aprobación normas de sus órganos de gobierno en desarrollo de los mandatos reglamentarios, o bien mediante la aplicación directa de la correspondiente ley autonómica de transparencia, en caso de que así lo disponga la misma.

En el siguiente cuadro se reflejan las fuentes de regulación de la transparencia en los Parlamentos autonómicos:

Parlamentos autonómicos	Referencias en la Ley autonómica de transparencia	Referencias en el Reglamento de la Cámara	Normas de desarrollo aprobadas por los órganos de la Cámara
Andalucía	Art.3.2 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía	Arts. 8, 13, 16, 20, 25, 28, 46, 49, 62, 67, 69, 70, 100, 125, 147, 183, 66 bis y 114 bis	Acuerdo de la Mesa de 25 de junio de 2014 por el que se aprueban las Normas relativas al derecho de acceso a la información
Aragón	Art.4.2 de la Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.	Arts. 300 a 306	-
Principado de Asturias	No existe ley de transparencia	Arts. 280 a 285	-
Baleares	-	-	-

Canarias	Art.2.2 y disposición adicional cuarta de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.	Arts.13.4, 16.3, 18.3, 206, 210 a 212.	Normas para la aplicación de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara, de 11 de febrero de 2016
Cantabria	Art.4 y disposición adicional décimo primera de la Ley de Cantabria 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública	-	-
Castilla-La Mancha	Disposición adicional primera de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.	-	— Acuerdo de la Mesa de 10 de febrero de 2014 por el que se amplía y refuerza la transparencia de la actividad parlamentaria. — Acuerdo de la Mesa de 9 de enero de 2017, relativo a las normas para la aplicación de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara
Castilla y León	-	-	Resolución de la Mesa de 8 de abril de 2015 por la que se aprueban las normas por las que se procede a la aplicación concreta de las disposiciones de la Ley 19/2013
Cataluña	Disposición adicional quinta de la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno	Arts.208 a 232	-
Extremadura	Art.2 y disposición adicional tercera de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura	Arts.18, 21, 32 y 120 (referencias al Portal de Transparencia de la Cámara)	-

Galicia	<ul style="list-style-type: none"> — Art. 3.1 d) de la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno — Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia 	Arts. 10.2 bis, 12, 15, 27, 30 y 66 bis	-
La Rioja	Art.2 de la Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja	-	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo de la Mesa de 9 de enero de 2017 sobre publicidad en el Portal de Transparencia — Acuerdo de la Mesa de la Cámara sobre solicitudes de acceso a la información — Acuerdo de la Mesa de la Cámara sobre la gestión de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública
Comunidad de Madrid	No existe ley de transparencia	-	<ul style="list-style-type: none"> — Acuerdo de la Mesa, de 20 de mayo de 2015, sobre los contenidos de la Sección de Transparencia de la Página Web Institucional — Normas para la aplicación de la Ley 19/2013 a la actividad de la Asamblea sujeta a Derecho Administrativo.
Región de Murcia	Art.5.2 de la Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.	-	Normas reguladoras del derecho a la información pública de la Asamblea Regional de Murcia
Comunidad Foral de Navarra	-	-	-
País Vasco	No existe ley de transparencia	Arts. 108 a 110	-

Comunidad Valenciana	Art.2 y disposición adicional cuarta de la Ley 2/2015, de 2 de abril, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.	Arts. 110 bis y 110 ter	<ul style="list-style-type: none"> — Resolución de Presidencia de carácter general número 3/IX, por la que se desarrolla el artículo 110 ter del RC sobre el Portal de Transparencia y se establece el procedimiento de acceso a la información de Les Corts — Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo
----------------------	---	-------------------------	--

III. Tradicional modelo de publicidad y nuevo modelo de transparencia

Como refleja la normativa referida, los Parlamentos han sustituido el tradicional «modelo de publicidad» de sus actividades, centrado básicamente en la publicidad de las sesiones plenarias y la publicación de los actos, acuerdos e intervenciones en los Boletines y Diarios de Sesiones Oficiales (que hasta hace apenas veinte años eran prácticamente los únicos medios con los que se contaba para conocer lo debatido y aprobado por el Parlamento), por un «modelo de transparencia» mucho más exigente que, en cierto modo, «desnuda» a las Asambleas y pone a disposición de los ciudadanos toda una suerte de herramientas que no solo posibilitan su control, sino que también permiten la interacción de la sociedad con el legislador. Ello es así porque la transparencia va mucho más allá de la publicidad; no es una versión mejorada de la publicidad, sino un concepto totalmente nuevo en el que ésta es solo una pequeña parte.

Como decíamos, los elementos principales que conformaban el tradicional modelo de publicidad, eran la publicidad de las sesiones y las publicaciones a través de Boletines Oficiales y Diarios de Sesiones. Además, se incluyen también en ese modelo otras vías como el acceso de público y de medios de comunicación social debidamente acreditados a las sesiones que no tengan carácter secreto, los cauces de participación ciudadana limitados a la presentación

de iniciativas legislativas populares y al ejercicio del derecho de petición, la posibilidad de conocer físicamente las sedes mediante visitas organizadas o durante las jornadas de puertas abiertas y, más recientemente, el acceso de los ciudadanos a la información disponible en las páginas web que actualmente todos los Parlamentos tienen en las que, aparte de la publicación de información institucional y organizativa, existen canales para el envío de preguntas, quejas o sugerencias, así como para poder visualizar, en directo o en diferido, las sesiones de los Plenos y de las Comisiones.

Pues bien, el nuevo modelo de transparencia va más allá:

- a) impone obligaciones de publicidad activa, ampliando sustancialmente la información que debe ser publicada por los Parlamentos, que ya no queda limitada a descripciones superficiales sobre la institución, los órganos y el funcionamiento, sino que obliga, como veremos, a someter al escrutinio público prácticamente toda su actividad;
- b) concede a los ciudadanos el derecho a acceder a documentos y contenidos hasta ahora reservados para el uso interno y que sobrepasan el tradicional derecho de acceso a archivos y registros administrativos del artículo 105 de la Constitución, así como el derecho de los ciudadanos a conocer el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan la condición de interesados del artículo 53 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas;
- c) amplía los cauces de participación ciudadana en la toma de decisiones públicas y las vías de contacto de la sociedad y sus representantes, haciendo uso de las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías, y todo ello enmarcado en lo que se ha denominado «Parlamento Abierto» que, como veremos, incluye como elementos destacados preguntas, enmiendas y proposiciones no de ley de origen popular, aportaciones *on line*, audiencias ciudadanas y denuncias anónimas; y

d) refuerza la fiscalización de la actividad de los parlamentarios, especialmente en lo que tiene que ver con el contacto de éstos con grupos de interés, e impone pautas y principios de carácter ético a través de Códigos de conducta que recogen en un mismo documento reglas de comportamiento que hasta ahora estaban diseminadas en distintas normas como la Constitución, los Reglamentos parlamentarios, resoluciones de las Cámaras, leyes electorales estatal y autonómicas (régimen de incompatibilidades, deberes de los parlamentarios como respeto del orden, la cortesía, deber de confidencialidad, prohibición de utilizar su condición para actividades mercantiles, etc), y todo ello en aras de la integridad que requiere el ejercicio de la representación de la soberanía nacional.

A continuación, examinaremos estas nuevas piezas que conforman la cultura de la transparencia en cuanto a los Parlamentos se refiere.

IV. Publicidad activa

Como vimos más arriba, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, incluye en su ámbito subjetivo de aplicación (artículo 2.1 f) a los Parlamentos en lo que se refiere a «sus actividades sujetas a Derecho Administrativo». Lo cierto es que las Cámaras, de forma progresiva y generalizada, han ido más allá y no han limitado su publicidad activa a las actividades sujetas a derecho administrativo. La publicación de información que rebasa los aspectos administrativos, no solo se debe a que así lo pueda exigir la normativa autonómica sobre transparencia parlamentaria (ya sea por aplicación de la ley de transparencia, ya sea por acuerdo de la propia Cámara en ejercicio de su autonomía), sino que también ha influido de manera considerable, y no es ningún secreto, la evaluación a la que han sido sometidas las Asambleas por organizaciones que, a modo de «agencias de calificación», han expuesto ante la opinión pública el grado de transparencia de las

mismas, para sonrojo de unas y orgullo de otras. Destaca entre estas organizaciones, Transparencia Internacional, que se presenta como «la única organización no gubernamental a escala universal dedicada a combatir la corrupción, congregando a la sociedad civil, sector privado y los gobiernos en una amplia coalición global». Transparencia Internacional ha realizado dos evaluaciones a los Parlamentos españoles, en 2014 y 2016, mediante ochenta indicadores, que han servido a las Cámaras de modelo para estructurar la información publicada en sus respectivas páginas web.

La herramienta de publicación utilizada para dar cumplimiento a las obligaciones de publicidad activa ha sido el Portal de Transparencia alojado en las páginas web de los Parlamentos, que centraliza toda la información, facilitando así su consulta.

De acuerdo con los principios recogidos en el artículo 5 la ley básica, la publicación de la información ha de cumplir las siguientes condiciones: ha de ser periódica y actualizada; de una manera clara, estructurada y entendible para los interesados, favoreciendo su comprensión por personas con discapacidad, conforme al principio de accesibilidad universal y diseño para todos; en formatos reutilizables, y de acceso fácil y gratuito.

En cuanto al propio contenido de la información, y como decía anteriormente, la mayor parte de los Parlamentos se han basado en los cuestionarios de Transparencia Internacional para determinar los datos objeto de publicación que, por otra parte, van más allá de lo exigido por la ley estatal. Se sigue el siguiente esquema general:

1. Información sobre el Parlamento: sobre cargos electos, personal y retribuciones del Parlamento; planificación, organización y patrimonio; órganos, normas e instituciones parlamentarias.
2. Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria: funcionamiento de los órganos parlamentarios y actividad parlamentaria.

3. Relaciones con los ciudadanos: características de la página web, información y atención al ciudadano y participación y compromiso con la ciudadanía.
4. Transparencia económico-financiera: información contable y presupuestaria y transparencia económico-financiera.
5. Transparencia en las contrataciones, convenios, obras y suministros.
6. Derecho de acceso a la información: visibilidad, canales y características del acceso a la información pública y reclamaciones y evaluación del derecho de acceso.

Por otra parte, es conveniente destacar que dentro de los ochenta indicadores que han servido para la evaluación, y también para estructurar gran parte de los Portales de Transparencia, existen ítems que, aunque puedan resultar aplicables a órganos de la Administración, no se corresponden con la propia naturaleza de la institución parlamentaria o simplemente no existen en la mayoría de las Asambleas, y aun así se penaliza su falta de publicación (por ejemplo, los relativos a altos cargos del Parlamento, a planes y programas plurianuales, dietas, informes externos, etc).

En cualquier caso, a pesar de haberse generalizado esta estructura, en la Memoria de cumplimiento de la Ley de Transparencia durante el ejercicio 2016 del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno se recomienda sistematizar la información publicada siguiendo el esquema de los apartados contenidos en los artículos 6, 7 y 8 de la Ley 19/2013, es decir, dividirla en tres grandes secciones: información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica, e información económica, presupuestaria y estadística. Y dentro de estas, el Consejo hace las siguientes recomendaciones:

- a) En cuanto a la información institucional, organizativa y de planificación e información de relevancia jurídica: aplicar un diseño claro, intuitivo y amigable de la información relativa a las funciones de la institución; enlazar las referencias a las normas con los textos de las mismas y completar los textos normativos con

enlaces activados para la explicación de términos normalmente desconocidos por la ciudadanía.

- b) En cuanto a la información económica, presupuestaria y estadística: separar claramente los datos e informaciones relativos a contratos, convenios y subvenciones; cuando la publicación de los datos se verifique a través de un enlace con una plataforma o base de datos centralizada (como la plataforma de contratación del sector público), establecer el mismo directamente con el portal de la institución, no con la página inicial de la plataforma; interpretar «ayudas» en sentido amplio (premios, becas, etc.); incluir en la información presupuestaria el suficiente material gráfico como para que el ciudadano no experto pueda comprender el contenido de las partidas y el destino de los fondos; incluir la antigüedad en el cómputo de las retribuciones y publicar las resoluciones concedentes de compatibilidades.
- c) Finalmente, y con carácter general, el Consejo de Transparencia recomienda que cuando no haya información que publicar por no haberse producido ninguna actuación, debería incluirse una mención expresa a que la falta de información obedece a la falta de actividad; mantener la información en la página web durante todo el período de vigencia o de producción de efectos del acto a que se refiere y, cesada la eficacia, dar de baja la información en un período de tiempo razonable o incorporarla a una apartado específico de «información histórica».

V. Derecho de acceso

1. Objeto

Mediante el ejercicio del derecho de acceso los ciudadanos pueden obtener información pública, cualquiera que sea su formato o soporte, que obre en poder del Parlamento y que haya sido elaborada o adquirida en el ejercicio de sus funciones.

En lo que se refiere al carácter de la información, recordemos, el artículo 2.1. f) de la Ley 19/2013 hace referencia únicamente a las actividades sujetas a Derecho Administrativo. No obstante, al igual que en el caso de la publicidad activa, son ya varios los Parlamentos que posibilitan el acceso tanto a la información administrativa como a la parlamentaria. Es el caso, por ejemplo, de las Cortes Valencianas, de Castilla y León y Castilla-La Mancha, el Parlamento Vasco, el de Cantabria y el de Cataluña, la Junta General del Principado de Asturias o las Asambleas de Madrid y de Murcia. Así, en las Normas reguladoras del derecho de acceso a la información de la Asamblea Regional de Murcia, del Parlamento de Canarias y de las Cortes Valencianas, en sus artículos 2, 4 y 3 respectivamente, se dice que todas las personas tienen derecho a acceder a la información pública que, en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, y sobre sus actividades sujetas al Derecho Administrativo, obren en poder de la Cámara en los términos que estas mismas normas prevén. Por su parte, de forma más concreta, el artículo 210 del Reglamento del Parlamento de Cataluña establece «1. El derecho de acceso a la información parlamentaria comprende la documentación generada por el Parlamento y la que este tiene como consecuencia del ejercicio de sus funciones, incluida la que le deben suministrar el Gobierno, las administraciones, otras instituciones y terceras personas en cumplimiento de las leyes o del presente reglamento. 2. La información parlamentaria incluye, sin excepción, la documentación relativa a la actividad de los órganos parlamentarios y la documentación administrativa de los servicios que integran la Administración parlamentaria». Igualmente, en el artículo 108 del Reglamento del Parlamento Vasco se reconoce el derecho a acceder a los documentos parlamentarios a través de un registro de documentos parlamentarios de acceso público o a través de redes informáticas o electrónicas de comunicación, añadiéndose que los demás documentos parlamentarios que no sean directamente accesibles por estos medios se facilitarán previa solicitud por escrito. Finalmente, el nuevo Título XIX del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias,

dedicado a la transparencia, como señalaba el preámbulo de la reforma del Reglamento que lo introdujo, es de aplicación «no solo a las actividades sujetas al derecho administrativo, a las que, por lo que a las instituciones parlamentarias en particular se refiere, propiamente se limita la ley [la Ley 19/2013], sino también, y en uso de la autonomía de la Cámara, a todas las demás».

2. Sujetos

El derecho de acceso a información pública se reconoce, con carácter general, y de acuerdo con lo que dispone el artículo 12 de la ley 19/2013, a «todas las personas». A este respecto, existen en el ámbito autonómico algunas particularidades:

- a) El Parlamento de Andalucía reconoce el derecho a «Toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en Andalucía».
- b) El Parlamento de Cataluña (artículo 209. 1 del Reglamento) lo reconoce a «Todas las personas mayores de dieciséis años, a título individual o en nombre y representación de una persona jurídica legalmente constituida o de una organización o plataforma constituida para la defensa o promoción de intereses colectivos, aunque no tenga personalidad jurídica».
- c) En las Cortes de Aragón se exigen al menos catorce años.

3. Solicitud

La solicitud se cursará por cualquier medio que permita tener constancia de la identidad del solicitante, la información que se solicita, una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones, y la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada, en su caso. No se requiere que la solicitud de acceso esté motivada, pero en el caso de que se expongan los motivos por los que se solicita la información, éstos podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución.

El modo ordinario de presentación de la solicitud de acceso es mediante los formularios que a tales efectos están disponibles en las páginas web de los Parlamentos con el fin de facilitar su tramitación a los ciudadanos. No obstante, como señala la legislación básica, este acceso puede tener lugar por cualquier medio. En tal sentido, la Ley de Transparencia de Cantabria (que incluye en su artículo 4 al Parlamento de Cantabria como sujeto obligado en relación con sus actividades sujetas al Derecho administrativo) y también la Ley de Transparencia de Aragón, precisan que cuando la solicitud se formule de forma oral, sea mediante comparecencia o mediante comunicación telefónica, la misma será recogida en formato electrónico. Por su parte, la Norma parlamentaria de Andalucía exige, en su artículo 4, que la solicitud se formule necesariamente por escrito.

Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, se les concederá un plazo de quince días para realizar las alegaciones que estimen oportunas.

4. Límites

El derecho de acceso podrá limitarse, en lo que se refiere a la información sobre la actividad sujeta a derecho administrativo, en los casos previstos en el artículo 14 de la ley básica (cuando el acceso pueda suponer un perjuicio para la seguridad nacional, la defensa, las relaciones exteriores, la seguridad pública, la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios, etc). En cuanto a la información parlamentaria, el acceso sólo podrá ser limitado en los supuestos regulados en el Reglamento y en las normas y resoluciones de los órganos de la Cámara.

Cuando alguno de los límites señalados no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial omitiendo la información afectada por el límite, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. De ello se informará al solicitante.

Además, en caso de que la información solicitada contuviese datos personales se estará a lo previsto en el artículo 15 de la Ley 19/21013 sobre la disociación de datos que impida la identificación de las personas afectadas. En su defecto, para datos especialmente protegidos de los apartados 2 y 3 del artículo 7 de la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos, se requerirá el consentimiento de los afectados, y si la información solicitada no contiene datos especialmente protegidos, será necesario proceder a la ponderación del interés público en la divulgación de la información y los derechos de los afectados.

5. Inadmisión

El artículo 18 de la ley estatal de transparencia recoge las causas de inadmisión de las solicitudes de acceso, aplicables también a los Parlamentos, y que, como señala Barrero Rodríguez, se han configurado a partir de conceptos jurídicos indeterminados, lo que dificulta su interpretación así como su aplicación. De ahí la importancia de acudir a los Criterios interpretativos y Resoluciones dictadas por el Consejo de Transparencia para su esclarecimiento. Veremos a continuación las causas de inadmisión y los criterios del Consejo sobre las mismas:

- a) Solicitudes referidas a información que esté en curso de elaboración o de publicación general. El Proyecto de Reglamento de desarrollo de la Ley 19/2013 entiende por información en curso de elaboración «aquella que resulte incorporada a documentos o soportes en tramitación o en proceso de finalización y que, en consecuencia, no cuente todavía con todos sus elementos o estos sean provisionales o sujetos a verificación o ratificación posterior». Se trata de información que no se tiene en el momento de la solicitud pero estará disponible en un corto plazo (Resoluciones 11/2015, de 25 de mayo, 198/2015, de 23 de septiembre, 192/2016, de 14 de julio o 28/2017, de 18 de abril). No debe confundirse con información de un proceso que aún no ha

finalizado, pues lo que debe de estar inacabo es la información, no el proceso (Resolución 84/2017, de 23 de mayo). Además, el Consejo de Transparencia considera que para que esta circunstancia pueda aducirse como causa de inadmisión, en la resolución habrá de indicarse la fecha aproximada de publicación y el lugar previsto para la misma (Resolución 101/2017, de 30 de mayo).

- b) Solicitudes referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas. El Consejo de Transparencia ha considerado que, con independencia de la denominación del documento, en este caso lo relevante es la medida en que el mismo haya podido influir en la formación de la voluntad del órgano, esto es, que constituya la *ratio decidendi* del correspondiente acuerdo. Asimismo, en el Criterio interpretativo 6/2015, de 12 de noviembre, el Consejo de Transparencia considera que «una solicitud de información auxiliar o de apoyo (...), podrá ser declarada inadmitida a trámite cuando se den, entre otras, algunas de las siguientes circunstancias:
- Cuando contenga opiniones o valoraciones personales del autor que no manifiesten la posición del órgano o entidad.
 - Cuando lo solicitado sea un texto preliminar o borrador sin la consideración de final.
 - Cuando se trate de información preparatoria de la actividad del órgano o entidad que recibe la solicitud.
 - Cuando la solicitud se refiera a comunicaciones internas que no constituyan trámites del procedimiento.
 - Cuando se trate de informes no preceptivos y que no sean incorporados como motivación de una decisión final».
- c) Solicitudes relativas a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración. El Consejo de Transparencia, en el Criterio 7/2015, entiende que la reelaboración supone un nuevo tratamiento de la información y que ha de estar basada en elementos objetivables de carácter organizativo, funcional

o presupuestario, identificando estos en la correspondiente resolución motivada. Concreta en el Criterio referido que esta causa de inadmisión ha de entenderse aplicable cuando «la información que se solicita, perteneciendo al ámbito funcional de actuación del organismo o entidad que recibe la solicitud, deba:

- Elaborarse expresamente para dar una respuesta, haciendo uso de diversas fuentes de información, o
 - Cuando dicho organismo o entidad carezca de los medios técnicos que sean necesarios para extraer y explotar la información concreta que se solicita, resultando imposible proporcionar la información solicitada». Quedarían fuera del concepto de reelaboración de la información y, por tanto, no podría justificarse su inadmisión, aquellos casos en que ésta tenga que ser necesariamente manipulada debido a su volumen o complejidad, cuando deba ser disociada por contener datos protegidos o cuando se encuentre en poder de varias unidades responsables de su custodia pero su autor esté claramente definido (Criterio del Consejo de Transparencia 7/2015, de 12 de noviembre, y Resoluciones 123/2015, de 24 de octubre, 283/2016, de 23 de septiembre, 410/2016, de 15 de diciembre, entre otras). Además, algunas leyes autonómicas de transparencia, como la andaluza, aragonesa o valenciana, excluyen que exista reelaboración cuando la información sea objeto de tratamiento informatizado de uso corriente o habitual.
- d) Solicitudes dirigidas a un órgano en cuyo poder no obre la información cuando se desconozca el competente. El Consejo de Transparencia ha manifestado reiteradamente la necesidad de diferenciar este apartado d) del artículo 18, del artículo 19.1, en virtud del cual, si la solicitud se refiere a información que no obre en poder del sujeto al que se dirige, éste la remitirá al competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. La causa de inadmisión del artículo 18.1.d) únicamente es de aplicación cuando, además de no obrar en poder del órgano, éste desconozca el competente para proporcionar la información, en tanto que

el artículo 19.1 requiere el conocimiento de aquel por parte del receptor de la solicitud (entre otras, Resoluciones 152/2016, de 4 de julio, 236/2016, de 29 de agosto, 315/2016, de 6 de octubre, 225/2017, de 8 de agosto).

- e) Solicitudes manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la Ley. El Criterio interpretativo del Consejo de Transparencia 3/2016, de 14 de julio, diferencia los tres supuestos:
- Se considera manifiestamente repetitiva cuando la solicitud de información coincida de forma patente con otra u otras presentadas anteriormente por el mismo solicitante y hubieran sido rechazadas por afectar a los límites de los artículos 14 o 15 de la ley o a alguna de las causas de inadmisión del artículo 18, o bien, hubiera sido admitida y la información aportada no hubiese experimentado cambio alguno; cuando el solicitante conociera de antemano el sentido de la resolución por habersele comunicado en un procedimiento anterior por el órgano informante; cuando coincidan con otras dirigidas al mismo órgano en periodos de tiempo inferiores a los plazos de tramitación legalmente previstos, y cuando fueran de respuesta imposible.
 - Se considera abusiva la solicitud cuando pueda entenderse incluida en el concepto de abuso del derecho del artículo 7.2 del Código Civil; cuando para ser atendida se requiera la paralización del resto de la gestión de los sujetos obligados a suministrar la información; cuando suponga un riesgo para los derechos de terceros, y cuando sea contraria a las normas, las costumbres y a la buena fe.
 - Se considera justificada con la finalidad de la ley cuando se fundamenta en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos, conocer cómo se toman las decisiones públicas, conocer cómo se manejan los fondos públicos y conocer bajo qué criterios actúan las instituciones públicas.

A estas causas de inadmisión, algunos Parlamentos han añadido dos más:

- f) aquellas solicitudes que contengan expresiones ofensivas contra personas o contra instituciones, así como meros juicios de valor u opiniones (en el Congreso, el Senado, las Asambleas de Madrid y Murcia, las Cortes Valencianas, de Castilla y León y Castilla-La Mancha); y
- g) que afecten a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución (en las Cortes de Castilla-La Mancha y el Parlamento de Canarias).

6. Órgano competente para resolver

La competencia para la resolución de las solicitudes de acceso se atribuye al Secretario General/Letrado Mayor o a la Mesa de la Cámara. Así, en el Congreso de los Diputados, las Asambleas de Madrid y Murcia, los Parlamentos de Andalucía y La Rioja y las Cortes Valencianas y de Castilla-La Mancha, al Secretario General o Letrado Mayor. En el Senado, las Cortes de Aragón y de Castilla y León, el Parlamento de Canarias y la Junta General del Principado de Asturias, a la Mesa de la Cámara.

No obstante, si la información ya estuviera publicada o la resolución de la solicitud no ofrezca dudas, en el Congreso de los Diputados resolverá la Dirección de Comunicación de la Secretaría General; en la Asamblea de Madrid, la Asesoría Técnica dependiente de la Secretaría General; en el Senado y Cortes Valencianas, las unidades información de la Secretaría General con competencia en la materia; y en las Cortes de Castilla y León y el Parlamento de Canarias, la Oficina de información.

7. Plazo

El plazo del que dispone el órgano competente para resolver es de un mes, excepto en el Parlamento de Andalucía que prevé veinte días.

En cualquier caso, si el volumen o complejidad de la información solicitada lo requiere, el plazo es prorrogable por el mismo tiempo.

Trascurrido el plazo para resolver sin que se haya dictado resolución, la solicitud se entenderá denegada. La regla general del silencio negativo se quiebra en las Cortes de Aragón (donde se entiende de aplicación el artículo 31.2 de la ley autonómica de transparencia), en las Cortes Valencianas (de acuerdo con el artículo 11 de la Resolución de la Presidencia 3/IX), y en el Parlamento de Cataluña (de acuerdo con el artículo 214 del Reglamento), en los cuales el silencio tiene carácter estimatorio, salvo que: a) la denegación total o parcial de la información viniera expresamente impuesta en una ley, en los tres casos; b) la información solicitada pudiera entrar en conflicto evidente con otros derechos protegidos, en la Cámara valenciana; c) se diera alguno de los límites que el Reglamento u otras leyes establecen para acceder a la información pública, en Cataluña.

En todo caso, las resoluciones habrán de ser motivadas si deniegan el acceso, conceden el acceso parcial o a través de modalidad distinta a la solicitada y permiten el acceso cuando haya habido oposición de tercero.

8. Impugnación

Frente a las resoluciones del Secretario General/Letrado Mayor o de la Mesa de la Cámara cabe, con carácter previo a la vía contencioso-administrativa, reclamación potestativa ante la Mesa (así se establece expresamente en el Congreso, el Senado, Asambleas de Madrid y Murcia, Cortes Valencianas, de Castilla y León y Castilla-La Mancha, Parlamento de La Rioja y de Cantabria y Junta General del Principado de Asturias). Sin embargo, en el Parlamento de Canarias, el artículo 15 de sus Normas sobre transparencia y derecho de acceso, señala que frente a la resolución en materia de acceso a la información solo cabrá la interposición de recurso contencioso-administrativo. Por su parte, en el Parlamento de Cataluña, el artículo 215 de su Reglamento, atribuye la competencia para

resolver las reclamaciones contra las denegaciones del derecho de acceso a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública del artículo 39 de la ley de transparencia autonómica.

VI. Parlamento Abierto

Aparte de los medios tradicionales de participación, como son el derecho de petición, iniciativa legislativa popular o los buzones de sugerencias, la cultura de la transparencia en los Parlamentos ha supuesto todo un abanico de posibilidades para acercar a la sociedad a los representantes políticos en un intento de combatir la desafección experimentada en estos últimos años y de involucrar a los ciudadanos en el manejo de asuntos públicos. Examinaremos, a continuación, los elementos más destacables y novedosos que conforman el concepto de Parlamento Abierto.

1. Audiencias ciudadanas

Con ellas se abre la posibilidad de que representantes de colectivos sociales interesados en materias que se encuentran en tramitación comparezcan ante las Cámaras para dar su opinión. Existen dos modelos de participación ciudadana en función de los sujetos legitimados para solicitarlas:

- a) modelo de solicitud ciudadana, en virtud del cual son los propios ciudadanos los que formulan propuestas de comparencias, correspondiendo a los Grupos Parlamentarios la decisión sobre su sustanciación o no. Es el caso de las Cortes Valencianas, que las ha previsto en el artículo 182 bis del Reglamento y en la Resolución de Presidencia de carácter general 2/IX, por la que se regula la participación en el procedimiento legislativo. De acuerdo con esta Resolución, las propuestas de comparencia por los interesados deberán presentarse en el Registro de la Cámara, serán trasladadas a los Grupos Parlamentarios a fin de que indiquen cuáles son las

comparecencias que estiman oportuno sustanciar, pudiendo cada Grupo proponer un máximo de tres comparecencias y teniendo preferencia las que alcancen un mayor grado de consenso. Las comparecencias no incluidas por esta vía se realizarán por escrito dirigido a la Comisión Especial de Participación Ciudadana.

- b) modelo de solicitud parlamentaria, en el que son los Diputados o los Grupos Parlamentarios los legitimados para proponer las audiencias. Los Reglamentos del Parlamento de Andalucía (artículo 112) y de las Cortes de Aragón (artículo 163) exigen que quienes comparezcan tengan la consideración de representantes de colectivos sociales, sean estos públicos o privados, afectados por el contenido del proyecto de ley, y solo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual. En la Cámara catalana (artículo 115) se prevé que el trámite de audiencia se sustancie preferentemente por vía presencial o por videoconferencia, mediante comparecencia, o por escrito o por vía electrónica si así lo determina la comisión.

Este tipo de audiencias, tanto las de un modelo como las del otro, han de ser diferenciadas de las comparecencias de personas competentes en la materia de que se trate para asesorar sobre la misma, previstas en la mayoría de los Reglamentos parlamentarios. Las audiencias tienen de novedoso que se centran en la participación de representantes de colectivos ciudadanos. Cierto es que, en ocasiones, no es fácil diferenciar unas y otras, dado que en los Parlamentos en los que no están previstas las audiencias, en la práctica, éstas se sustancian por el trámite tradicional de comparecencias de expertos. Así ocurre, por ejemplo, en la Junta General del Principado de Asturias cuyo artículo 67.1 f) del Reglamento posibilita la comparecencia de personas o colectivos expertos o interesados en asuntos que se estén tratando en la Cámara al objeto de prestar asesoramiento o informe, a propuesta de los Diputados que sean miembros de la Comisión en que se vayan a sustanciar. A este respecto hay que hacer notar el notable aumento de solicitudes de comparecencias de este tipo que se ha producido en

el Parlamento asturiano en la X Legislatura, tanto en la tramitación de iniciativas legislativas como en planes, programas, memorias e informes, que ha llevado a la adopción del Acuerdo de la Mesa de 5 de junio de 2017 en virtud del cual se han limitado a dos las sesiones de las Comisiones dedicadas a estas comparecencias, pudiéndose ampliar a tres, excepcionalmente, con la autorización de la Junta de Portavoces.

2. Preguntas de iniciativa popular

Las Cortes de Aragón (artículo 266 del Reglamento) y los Parlamentos de Canarias (artículo 174 del Reglamento) y Galicia (artículo 17 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia) han introducido la posibilidad de que cualquier ciudadano residente en el respectivo ámbito territorial pueda formular preguntas al Gobierno autonómico mediante su presentación en el Registro de la Cámara o a través de la página web. Las preguntas habrán de cumplir los requisitos que los Reglamentos exigen para las preguntas de formulación parlamentaria, y la Mesa de la Cámara, una vez calificadas y admitidas, ordenará su publicación en el Boletín correspondiente. Publicadas las preguntas, para su tramitación se exige que sean asumidas por un Diputado, quien deberá advertir de su origen popular en el momento de su formulación. Las propuestas de preguntas admitidas a trámite por la Mesa que no hayan sido asumidas por ningún Diputado se considerarán decaídas.

3. Proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana

Dentro de las formas de participación de los ciudadanos en el impulso de la acción del Gobierno, las Cortes de Aragón y el Parlamento de Galicia son las únicas Cámaras que permiten la presentación de Proposiciones no de ley de iniciativa popular. En el artículo 270 del Reglamento de las Cortes de Aragón, las propuestas de proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana se encuentran sujetas a requisitos

similares a los de las preguntas de iniciativa ciudadana: el proponente puede ser cualquier persona física o jurídica residente en Aragón, se presentarán por escrito en el Registro o a través de la página web, la Mesa procederá a su calificación y admisión, para su tramitación deberán ser asumidas por un Grupo Parlamentario y en su formulación deberá hacerse constar la autoría de la iniciativa.

En la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia, el procedimiento para su presentación es el previsto en esa norma para la tramitación de las iniciativas legislativas populares, con las siguientes particularidades: a) podrán promover su presentación personas jurídicas que representen intereses sociales, o cualquier ciudadano con su firma y la de otros nueve; b) La Mesa se pronunciará sobre su admisibilidad, y rechazará motivadamente, pero sin recurso, las que considere improcedentes con arreglo al Reglamento del Parlamento; c) El número requerido de firmas de personas legitimadas para suscribirlas es de 2.500; d) cualquier Grupo Parlamentario podrá asumirlas y si son varios, quedarán asignadas al primero que lo solicite, y e) la Junta Electoral de Galicia será competente para establecer los requisitos necesarios para que el procedimiento de recogida de firmas pueda realizarse a través del sistema de firma electrónica.

4. Enmiendas de iniciativa ciudadana

Previstas como tales en los Reglamentos de las Cortes de Aragón (artículo 165) y Valencia (artículo 113 bis) y en el Parlamento de Andalucía (artículo 114 bis), permiten a los ciudadanos presentar propuestas de modificación de iniciativas legislativas. Para ser tramitadas como enmiendas se requiere también que sean asumidas por algún Grupo Parlamentario, que igualmente queda obligado a hacer constar la autoría de las mismas. En las Cortes de Aragón, pueden presentarse por cualquier persona física o jurídica residente en Aragón; en las Cortes Valencianas, por la ciudadanía valenciana, directamente o a través de las asociaciones

más representativas inscritas en el Registro de Asociaciones de la Comunitat Valenciana, así como los ayuntamientos; y en el Parlamento de Andalucía, los ciudadanos andaluces, a través de asociaciones representativas de sus intereses inscritas en el Registro de Asociaciones de la Junta de Andalucía. Además, en este último caso, se establecen las siguientes limitaciones: a) solo pueden ser enmiendas al articulado; b) no caben en el caso de materias excluidas de iniciativa legislativa popular por el artículo 3 de la Ley 5/1988, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos, y c) no podrán ser de exclusivo interés personal de quien las formula o de cualquier otra persona singularizada.

5. Opiniones, propuestas, sugerencias y aportaciones on line

Todos los Parlamentos, con mayor o menor desarrollo, cuentan en sus páginas web con foros, plataformas, buzones, redes sociales o espacios de participación que permiten a los ciudadanos dejar constancia de sus opiniones, propuestas, aportaciones o sugerencias relativas a proyectos o proposiciones de ley en tramitación y establecer contacto con los Diputados y Grupos Parlamentarios. Así, el espacio «Legisla con nosotros» del Parlamento de Galicia, con el que se da cumplimiento al artículo 15 de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de iniciativa legislativa popular y participación ciudadana en el Parlamento de Galicia; «Escó 136» en la Cámara catalana que, de acuerdo con el artículo 224 de su Reglamento, permite también la presentación de informes y documentos relacionados con la materia, destacando la memoria de evaluación del impacto que los procesos participativos tienen sobre la actividad parlamentaria que, según el artículo 226, el Parlamento debe elaborar una vez finalizada la tramitación y publicar en el Portal de la Transparencia; la «Plataforma de participación ciudadana» del Parlamento de Canarias, prevista en el artículo 174 de su Reglamento; las secciones «Parlamento abierto» de La Rioja, Cantabria o Navarra; o las tres herramientas que el Parlamento vasco dedicada a la participación ciudadana: «Parte Hartu», que permite establecer un diálogo directo

con los Grupos Parlamentarios, planteando cuestiones clasificadas por temáticas, «ADI!», donde se mantienen debates sobre temas de actualidad y sobre los proyectos y proposiciones de ley, pudiendo los participantes votar positiva o negativamente los comentarios e ideas, y publicándose, al finalizar el debate, un documento con las iniciativas y comentarios más respaldados, que será remitido a todos los Grupos Parlamentarios, y «ADI! Bakea», espacio específico dirigido a recoger las aportaciones y el sentir de la ciudadanía vasca en torno a la construcción de la paz y la convivencia.

Como iniciativa destacable en el ámbito de la participación, encontramos el «Consejo Extremeño de Ciudadanos» creado en el seno del Parlamento de Extremadura, conforme a lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura, y cuyo desarrollo reglamentario se llevará a cabo por la Mesa de la Cámara (artículo 271 del Reglamento). Se trata de un foro de consulta para el ejercicio de la participación ciudadana en cuya puesta en marcha se encuentra trabajando, desde finales de 2015, un grupo de expertos compuesto por representantes de distintos ámbitos y organizaciones de la sociedad civil extremeña. De acuerdo con la Ley de Gobierno Abierto, el Consejo incentivará y promoverá debates sobre cuestiones de actualidad e interés general, formulará propuestas ante las instituciones y autoridades públicas de la Comunidad Autónoma, velará por el respeto de la capacidad de iniciativa ciudadana en los distintos sectores de la acción pública y realizará el seguimiento de las distintas propuestas o sugerencias ciudadanas que se le formulen. El Consejo estará formado por todos los colectivos y ciudadanos que deseen formar parte del mismo y se inscriban, a tal efecto, en el Registro de Participación y Colaboración Ciudadanas. Anualmente, elevará a la Mesa de la Asamblea, para que esta lo dé a conocer públicamente y sea debatido en Pleno, un informe acerca del grado de satisfacción de la ciudadanía con el cumplimiento de los principios de participación ciudadana por parte de las instituciones que integran el sector público, estableciendo propuestas o sugerencias de mejora en dicho campo.

6. Denuncias anónimas

La probabilidad de uso indebido que conlleva el anonimato, hacen que los Parlamentos se hayan mostrado reacios a la implantación de canales de denuncia anónima, con la excepción de la Asamblea de Madrid y el Parlamento de Cantabria que, por otra parte, lo han implantado siguiendo modelos muy diferentes. En el Parlamento de Cantabria simplemente se requiere cumplimentar un formulario disponible en su página web, en el que ningún campo es obligatorio, que será contestado «a la mayor brevedad posible». Sin embargo, la Asamblea de Madrid impone ciertas exigencias: a) el objeto de la denuncia habrá de ser una irregularidad, incumplimiento o comportamiento contrario a las normas que rigen la Cámara regional relacionado con: incompatibilidades o conflictos de intereses, asuntos correspondientes a contrataciones públicas o convenios, apropiación indebida, malversación y desvío de recursos, aspectos económicos o contables, o seguridad de la información institucional; b) todas las denuncias requieren de soporte probatorio; c) serán recibidas por la Asesoría Jurídica de la Asamblea que, tras efectuar la valoración técnico-jurídica, puede optar por inadmitir aquellas que no se ajusten a la tipología antes referida, impulsar la investigación o archivar aquellas que no sean competencia de la Asamblea o carezcan por completo de fundamento, las que estén incompletas, las injuriosas y difamatorias, así como las que no guarden la consideración debida hacia cualquier persona.

Como anécdota, en la Junta General del Principado de Asturias, con éxito más que escaso, se abrió durante un mes un canal de denuncias anónimas limitado a comunicaciones relacionadas con asuntos de la Comisión de Investigación sobre las listas de espera en la sanidad asturiana, que no tuvo trascendencia alguna y cuyas comunicaciones fueron desechadas por la Comisión, que apenas entró en su valoración.

7. Códigos de conducta

La adaptación de los Parlamentos a la cultura de la transparencia también requiere la existencia Códigos de conducta aplicables a los

miembros de las Cámaras que impongan la necesidad de que éstos se guíen en sus actuaciones por una serie de valores éticos, convirtiendo así en auténticas normas jurídicas de carácter vinculante principios que antes eran meras declaraciones de intenciones.

El Informe correspondiente a la Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción), iniciada el 1 de Enero de 2012, sobre la «prevención de la corrupción respecto a parlamentarios, jueces y fiscales» puso de manifiesto la necesidad de elaborar un Código de conducta uniforme para los miembros de las Cortes Generales en el entendido de que su existencia supondría un claro valor añadido tanto para los propios parlamentarios como para la imagen que los ciudadanos tienen de ellos y una demostración del compromiso del Parlamento con la integridad. Por ello, el Informe recomendaba la elaboración y aprobación de un Código de conducta con la participación de los miembros de las Cámaras, de fácil acceso para los ciudadanos y que se complementase con medidas *ad hoc* para su puesta en práctica, incluso a través de una fuente institucional de asesoramiento confidencial que proporcionase a los parlamentarios orientación y asesoramiento sobre cuestiones éticas y posibles conflictos de intereses, así como con actividades formativas especializadas. Sin embargo, en el Informe de Cumplimiento del GRECO publicado a finales del 2016 se señalaba que España seguía sin cumplir, entre otras, esta recomendación.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y las leyes autonómicas de transparencia recogen pautas de conducta y principios de buen gobierno, pero lo cierto es que, en el ámbito parlamentario, ni las Cortes Generales ni la mayor parte de Cámaras autonómicas cuentan todavía con un Código ético. En tal sentido, señala Mayor Gómez que las Asambleas «no pueden ser islotes ajenos a la implantación de los Códigos éticos (...), sino que deberían liderar este proceso con firmeza y determinación». Añade, «En un momento como el presente, los cargos electos deben ser conscientes de que su forma de actuar en el ejercicio

de su actividad parlamentaria tiene que ser un espejo de plenitud y conciencia ética, en la medida que será observada por la sociedad».

A tal fin, a principios de 2018, la Mesa del Congreso de los Diputados acordó remitir a la Comisión del Estatuto del Diputado el encargo de redactar un Código de conductas éticas y sobre posibles conflictos de intereses que no formaría parte del Reglamento. Entre las propuestas formuladas por los Grupos Parlamentarios, y que serán objeto de estudio y debate en el seno de la Comisión, se encuentran: el refuerzo de mecanismos de control y, en su caso, de sanción de conductas; la revisión del régimen de dedicación exclusiva; la comprobación de la veracidad de lo declarado sobre actividades privadas y datos académicos; el asesoramiento previo a los Diputados, o la incorporación, a parte de las declaraciones de bienes, intereses y actividades, de nueva información detallada sobre el valor de mercado de sus propiedades y vehículos, las empresas en las que tienen acciones o participaciones, el tipo de interés que pagan por los créditos obtenidos de instituciones financieras, e información sobre regalos, viajes y actividades complementarias.

Igualmente, la Mesa del Senado ha creado un Grupo de Trabajo encargado de redactar un Código de conducta a la vista de las recomendaciones del informe del GRECO.

En cualquier caso, a pesar de los pasos que se están dando en esta línea y de las repetidas afirmaciones sobre su necesidad para mejorar la confianza ciudadana en la institución parlamentaria, la realidad es que por el momento solo tres Cámaras autonómicas cuentan con Códigos éticos propiamente dichos: el Parlamento de Cataluña, aprobado por la Mesa, en sesión celebrada el día 28 de julio de 2016, en desarrollo del mandato del artículo 15 del Reglamento; el Parlamento de Canarias, aprobado por Resolución de la Mesa de 17 de enero de 2017; y el Parlamento de La Rioja, que cuenta con unas «Normas sobre Código ético institucional y buenas prácticas parlamentarias» aprobadas también por su Mesa. En las páginas web de otras Cámaras, bajo el título de Código ético, lo que se vuelcan son, o bien los artículos del propio Reglamento relativos a los deberes de los Diputados, o bien

los principios de buen gobierno de la ley estatal de transparencia o, en su caso, la ley autonómica de transparencia. Supuesto diferente es el de la Asamblea de Extremadura, cuyo Reglamento, en el artículo 34, impone expresamente la obligación de que los Diputados cumplan los principios éticos y de actuación y los deberes relativos a las declaraciones de actividades, bienes, derechos e intereses que se recogen en la Ley de Gobierno Abierto de Extremadura. Además, se dice que el incumplimiento de los mismos podrá conllevar la privación de alguno o de todos los derechos que le concede el Reglamento.

En cuanto al contenido de los Códigos, éstos cuentan con lo que podemos denominar pautas de comportamiento o de conducta, como son la exigencia de imparcialidad, integridad, dedicación, transparencia, trato respetuoso, gestión austera, honestidad, honorabilidad y conducta digna, ejemplar, constructiva, cordial y dialogante.

Se regulan, asimismo, cuestiones relativas a conflictos de intereses de los parlamentarios. Según el artículo 2 del Código de conducta del Parlamento canario, «Existirá conflicto de intereses cuando un diputado o diputada del Parlamento de Canarias tenga un interés personal directo o indirecto en un asunto que pueda influir de manera inadecuada en el cumplimiento de sus deberes como miembro de la Cámara. No existirá conflicto de intereses cuando el provecho personal que obtenga un diputado o diputada por su actuación beneficie al conjunto de la población, o a un amplio sector de la misma. Todo miembro de la Cámara que crea encontrarse ante un conflicto de intereses adoptará de inmediato las medidas necesarias para resolverlo de conformidad con los principios y disposiciones del presente Código de conducta. Si estima que no puede resolverlo por sus propios medios, deberá notificar esta circunstancia de forma inmediata a la Mesa mediante escrito motivado. En caso de duda sobre la existencia o el alcance de un conflicto de intereses, el diputado o diputada podrá dirigirse a la Mesa, que resolverá lo que proceda, pudiendo solicitar ésta, si lo estima oportuno, dictamen motivado a la Comisión del Estatuto de los Diputados y de Peticiones». El artículo 16 del Código de conducta

del Parlamento de Cataluña también prevé que el Diputado pueda, mediante la Mesa del Parlamento, pedir un informe a la Comisión del Estatuto de los Diputados si considera que puede incurrir en una situación de conflicto de intereses.

Los Códigos se ocupan igualmente de los regalos u obsequios que los miembros de las Cámaras puedan recibir, pudiendo aceptarlos solo en caso de que se trate de obsequios de cortesía cuyo valor estimado no supere ciertos límites (150 euros en el Parlamento de Cataluña y en el de La Rioja y 99 euros en el de Canarias). Si superasen esa cantidad deberán entregarlos al Parlamento, que los registrará y publicará en el Portal de la Transparencia.

Finalmente, los Códigos catalán y canario exigen la publicidad de las agendas de sus miembros a través de los Portales de Transparencia y prevén un régimen sancionador para el caso de incumplimiento de obligaciones impuestas por los mismos.

VII. Grupos de interés

Otro elemento que se puede incluir en la nueva cultura de la transparencia es el referido a la regulación y control al que se debe someter a los grupos de interés que actúan en los Parlamentos.

Señala Duverger que, a diferencia de los partidos políticos, que buscan conquistar el poder, los grupos de presión, no participan directamente en la conquista del poder y en su ejercicio, sino que actúan sobre el poder, pero permanentemente fuera de él, es decir, haciendo presión sobre él. Tratan de influenciar a los hombres que detentan el poder, pero no buscan entregar el poder a sus hombres.

Los grupos de interés se han asociado tradicionalmente a grandes multinacionales guiadas por intereses económicos que acuden a todo tipo de métodos de actuación para alcanzar sus objetivos, como el soborno, la coacción o la amenaza. Sin embargo, lejos de esta visión, los grupos de interés desempeñan hoy una importante función de intermediación entre ciudadanos y representantes políticos, llevando

a las instituciones preocupaciones sociales de carácter laboral, humanitario, cultural, medioambiental, etc. Constituyen, además, una vía para la obtención de información especializada y asesoramiento en sectores que pueden resultar ajenos a los miembros de las Cámaras. Al mismo tiempo juegan un importante papel en la formación de la opinión pública y, por ello, son igualmente un instrumento de politización y movilización social.

Precisamente por la influencia que pueden ejercer sobre los parlamentarios, se requiere que estén sometidos a ciertas reglas que garanticen la transparencia de su actividad y eviten negociaciones prohibidas, tráfico de influencias y otras actividades fraudulentas. Así pues, la regulación de los grupos de interés pretende determinar cómo y en qué condiciones se ha de llevar a cabo el acceso de los mismos a los miembros del Parlamento, de manera que la interacción de la sociedad civil con el poder Legislativo se produzca dentro de un marco jurídico seguro para unos y otros. No sólo se posibilita el contacto directo de los agentes sociales con los legisladores a los efectos de trasladar sus propuestas y opiniones, obtener información, defender sus intereses o solicitar cambios en la normativa que les afecte, sino que también supone un elemento de control con el que se trata de reducir la opacidad y eliminar cualquier tipo de actuación irregular de los representantes de la soberanía.

Este control ya se realizaba en EEUU desde 1946, donde la actividad de los *lobbys* en el Congreso está totalmente normalizada. En Europa, solo en tiempos recientes se ha empezado a asumir la necesidad de su regulación. De hecho, la Unión Europea cuenta desde 2011 con un Registro de grupos de interés, único para el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, regulado por un acuerdo institucional entre ambos. Por lo que se refiere a España, en el Informe de la Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO también se recomendaba la introducción de reglas sobre cómo los miembros del Parlamento tratan a los grupos de presión y otras terceras partes que intentan influir en el proceso legislativo. Pero al igual que en el caso de los Códigos de

conducta, en el Informe de Evaluación de Cumplimiento de 2016 se puso de relieve que la medida no se había implementado.

Ha habido varios intentos de regular la labor de los grupos de interés en las Cortes Generales, como la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la creación del Registro de los grupos de interés o lobbies, presentada por el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Llibertat), tomada en consideración por el Pleno de la Cámara en abril de 2016 pero caducada con el fin de la XI Legislatura y la Proposición de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para la regulación de los grupos de interés del Grupo Parlamentario Popular, también tomada en consideración por el Pleno, en marzo de 2017, y actualmente en tramitación en la Comisión de Reglamento.

Tampoco los Reglamentos autonómicos los incluyen, con la excepción del Reglamento de Cataluña, que dedica su Capítulo III del Título VI al Registro de grupos de interés, desarrollado por el Acuerdo de la Mesa del Parlament de 24 de enero de 2017. El Registro es accesible desde la página web del Parlament, donde, además, el ciudadano puede consultar el listado de grupos inscritos y los encuentros con los Diputados que consten en la agenda de cada parlamentario.

Existen tres leyes autonómicas de transparencia que han incorporado a los grupos de interés al objeto de reglamentar su actuación en el ámbito de la Administración, que son la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla La Mancha, así como el Decreto 8/2018, de 20 de febrero, por el que se crea y regula el Registro de grupos de interés de Castilla-La Mancha; la Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña, y el Decreto-ley 1/2017, de 14 de febrero, por el que se crea y se regula el Registro de grupos de interés de Cataluña; y la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón. En la Comunidad de Madrid, está previsto su régimen en el Proyecto de Ley de Gobierno Abierto,

Participación Ciudadana y Transparencia. En el Principado de Asturias, la ponencia de la Junta General que está estudiando el Proyecto de Ley de Transparencia y Buen Gobierno ha previsto también su inclusión, si bien su desarrollo se llevará a cabo por vía reglamentaria.

Del conjunto de la normativa referida, vigente o en tramitación, se extrae lo siguiente:

- a) Se entiende por grupo de interés las personas físicas o jurídicas y las organizaciones, cualquiera que sea su forma o estatuto legal, que se dedican profesionalmente, como todo o parte de su actividad, a influir directa o indirectamente en los procesos de elaboración de las políticas o disposiciones normativas, en la aplicación de las mismas o en la toma de decisiones de la Administración, sus organismos y entes públicos. Se incluyen igualmente las plataformas, redes u otras formas de actividad colectiva que, a pesar de no tener personalidad jurídica, constituyan fuentes de influencia organizada. Además, la Ley 5/2017, de 1 de junio, de Integridad y Ética Públicas de Aragón establece un listado, a título de ejemplo, de lo que se considera *Lobista*: las personas que desarrollen profesionalmente la actividad de *lobby*, tales como los consultores de relaciones públicas, representantes de organizaciones no gubernamentales, corporaciones, empresas, asociaciones industriales o de profesionales, colegios profesionales, sindicatos, organizaciones empresariales, talleres o grupos de ideas, despachos de abogados, medios de comunicación, organizaciones religiosas u organizaciones académicas.
- b) El acceso de los grupos de interés a los parlamentarios y al personal adscrito a los Grupos Parlamentarios queda condicionado a su inscripción en el correspondiente Registro, que tiene carácter público. En él deben figurar también las actividades realizadas por los grupos de interés en las Cámaras, como son los encuentros con Diputados y personal del Parlamento, información sobre actos a los que se invite a los Diputados, comparencias y aportaciones hechas sobre iniciativas legislativas.

- c) La inscripción en el Registro conlleva la asunción de un conjunto de normas de conducta cuyo incumplimiento supone la imposición de una sanción que, en función de la gravedad de la infracción, podrá consistir en una amonestación, la declaración de incumplimiento y su publicación, la cancelación o suspensión de la inscripción y prohibición de acceso a la Cámara durante un tiempo determinado, llegando incluso a multas de hasta 12.000 euros.
- d) Por último, entre las propuestas existentes sobre la regulación de los grupos de interés (al menos en el Congreso de los Diputados para la propia Cámara y en la Junta General del Principado de Asturias para la Administración) se incluye la incorporación de la «huella legislativa» consistente en dejar constancia en el expediente de la ley de la participación o influencia que durante la tramitación hayan podido tener grupos de interés, de forma que todos los cambios de la ley introducidos durante su elaboración, así como las distintas versiones de la misma y documentos que hayan propiciado las modificaciones, queden reflejados en el expediente. Con ello se trata de garantizar la transparencia del procedimiento legislativo y permitir saber si se ha producido una influencia desproporcionada de algunos intereses sobre las decisiones políticas.

VIII. Bibliografía

- Alonso Timón, A. J.: «La participación ciudadana, transparencia y técnica normativa en las Leyes 39 y 40 de 2015. Los principios de buena regulación», *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, núm. 34, 2016, pp. 77-102.
- García-Escudero Márquez, P.: «Regeneración del Parlamento, transparencia y participación ciudadana», *UNED Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 36, 2015, pp. 171-216.
- Llop Ribalta, M. D.: «Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en los Parlamentos», *Cuadernos Manuel Giménez Abad*, núm. 4, 2012, pp. 66-158.

- Martínez Santa María, P.: «El principio de la transparencia en el Parlamento», en Cosculluela Martínez, B. (coord.), *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 257-278.
- Mayor Gómez, R.: «Los Códigos éticos o Códigos de conducta en los Parlamentos o Asambleas Legislativas: la necesidad de su implementación», en *Parlamento y Constitución. Anuario*, núm. 18, Cortes de Castilla-La Mancha, 2017, pp. 125-126.
- Navarro Méndez, J. I.: «Los parlamentos en tiempos de pérdida de legitimidad: las tic como fundamento de un cambio de paradigma», en Tudela Aranda, J. (ed.), *Los parlamentos autonómicos en tiempos de crisis*, Colección actas 9. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado autonómico, Zaragoza, 2015.
- Perea Florencio, V.: «La legislación de transparencia y los parlamentos», en Pau i Vall, F. (coord.), *La transparencia desde el Parlamento. XXI Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Tecnos, 2015, pp. 33-66.
- Sarmiento Méndez, X. A.: «La información y transparencia en los parlamentos españoles», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 28, 2015, pp. 105-131.
- Sarmiento Méndez, X. A.: «¿Transparentan bien la información los parlamentos?: ideas sobre la calidad de los legislativos en el siglo XXI», en Pau i Vall, F. (coord.), *La transparencia desde el Parlamento. XXI Jornadas de la Asociación de Letrados de Parlamentos*. Madrid, Tecnos, 2015, pp. 19-34.