

Participación ciudadana y actividad parlamentaria (Citizen participation and parliamentary activity)

MIGUEL ÁNGEL GONZALO*

Gonzalo, M.A., 2017. Participación ciudadana y actividad parlamentaria. *Oñati Socio-legal Series* [online], 7 (5), 1018-1040. Available from: <http://ssrn.com/abstract=3059482>



Resumen

En la pasada década, han surgido amplias demandas de una mayor transparencia y una mayor participación en la elaboración de las políticas públicas. La crisis de representación ha hecho que los gobiernos vieran las políticas de transparencia como forma de restaurar la confianza pública. La mejora de las webs de transparencia, el compromiso con una política de datos públicos, la regulación de los grupos de interés, el uso intensivo de redes sociales, la promoción de foros de deliberación, la adopción de códigos de conducta para miembros de los parlamentos o el carácter público de las agendas de los parlamentarios son algunas de las herramientas de apertura de los parlamentos con las que se está experimentando tanto a nivel nacional como internacional.

Palabras clave

Transparencia; participación; parlamento abierto

Abstract

In the last decade, broad demands for greater transparency and participation in the elaboration of public policies have arisen. The crisis of representation has caused governments to see transparency policies as a way to restore public confidence. Improvement of transparency websites, commitment to an open data policy; regulation of interest groups; intensive use of social networks; promotion of deliberation forums; adoption of codes of conduct for MPs or publicity of parliamentarians' agendas are some of the opening tools of parliaments that are being experienced at both national and international level.

Key words

Transparency; participation; open parliament

* Webmaster de congreso.es. Congreso de los Diputados s/ Floridablanca s/n; 28071 Madrid. miguel.gonzalo@congreso.es.



Índice

1. Introducción: crisis de la representación y percepciones ante la crisis económica	1020
2. Parlamento abierto y participación política	1021
2.1. La participación política de los ciudadanos	1021
2.2. El Parlamento abierto	1023
3. Propuestas para mejorar la participación ciudadana en el Parlamento.....	1025
3.1. Información y comunicación parlamentaria.....	1025
3.2. Participación en el Parlamento	1028
3.3. El Lobby Parlamentario	1033
4. Casos prácticos relacionados con la transparencia y la participación	1034
4.1. Los portales de transparencia activa del Congreso de los Diputados y el Senado	1034
4.2. El portal de datos abiertos del Senado Italiano.....	1036
4.3. Colaboración con organizaciones de monitorización parlamentaria y vigilancia política	1037
4.4. Experiencia de foros deliberativos en el Parlamento de Brasil: el proyecto e-democracia.....	1037
4.5. Peticiones electrónicas en la Cámara de los Comunes del Reino Unido .	1037
5. Conclusión	1038
Referencias.....	1038

1. Introducción: crisis de la representación y percepciones ante la crisis económica

Las razones por las cuales la transparencia y la participación y, por extensión, las políticas relacionadas con el Gobierno Abierto han pasado a estar en la agenda transversal de la sociedad tienen mucho que ver el cuestionamiento del sistema representativo como consecuencia de, al menos, tres factores:

- La percepción en amplios sectores de la opinión pública de que la gestión de la crisis económica se ha realizado de forma injusta y generadora de desigualdad. Como ha constatado el reciente informe FOESSA (2016) "las diferencias regionales de la pobreza apuntan a una salida divergente de la crisis. Esta disparidad seguirá provocando aumentos en las diferencias de desigualdad y bienestar".
- La apreciación de que los gobiernos nacionales y, sobre todo, los parlamentos nacionales son impotentes o están faltos de recursos y competencias para resolver los problemas de o en un mundo globalizado.
- En tercer lugar, pero no menos importante, la ausencia de una rendición de cuentas efectiva, eficiente, rápida y comprensible acerca del trabajo de los parlamentos.

Junto a estas causas, son varios los autores que relacionan una cierta apatía por los asuntos públicos, desafecto o carencia de sentimiento de pertenencia al entorno local y falta de motivación por mejorarlo, e incluso por preservarlo, en que los ciudadanos se sienten excluidos de la toma de decisiones. De esta manera, el descontento con los mecanismos de participación política se presenta como un aspecto importante dentro de un descontento político más amplio. Como dice Luis Marañón "hay quien piensa que los partidos (en Europa, donde existen como estructuras estables) han de ser antenas permeables a los criterios ciudadanos. La realidad es que son proveedores de relatos y de marcos de interpretación. Eso sólo se altera en momentos puntuales. Y si esos momentos se convierten en realidad estable estamos ante situaciones de ruptura o quiebra del sistema de representación por partidos políticos".

Si se examinan los datos de la Ronda 7 del European Social Survey (ESS7 2014), recientemente hechos públicos, vemos que España se sitúa en la mitad de la tabla en lo que a confianza en sus parlamentos tienen los europeos (Tabla 1):

TABLA 1

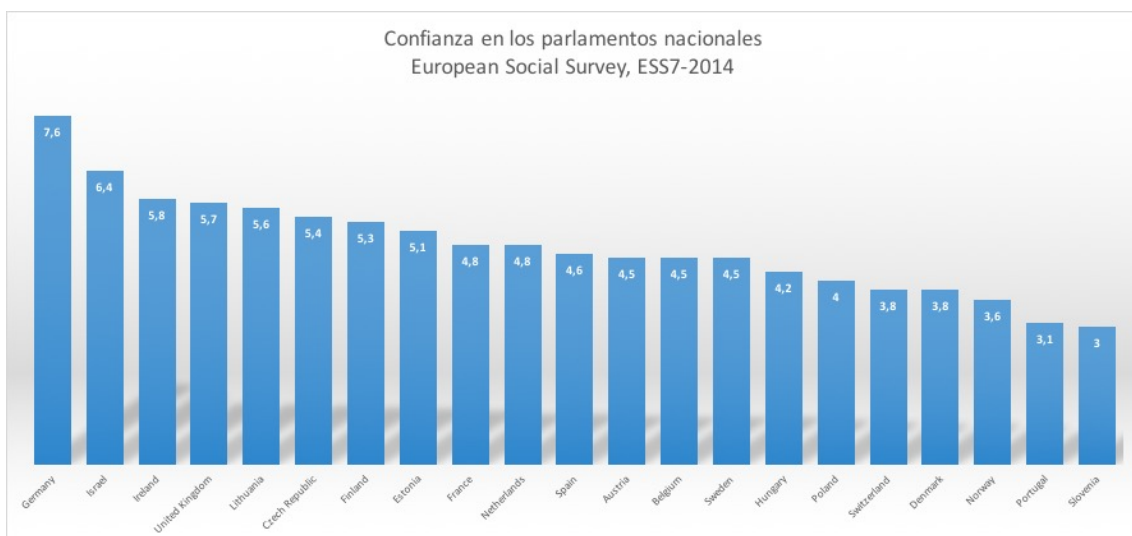


Tabla 1. Confianza en los parlamentos nacionales.
Fuente: ESS7 2014.

Aunque si se miran los resultados individuales en el caso español se puede apreciar que hay todavía una mayoría de la población española por debajo del 5 en confianza en sus parlamentos.

TABLA 2

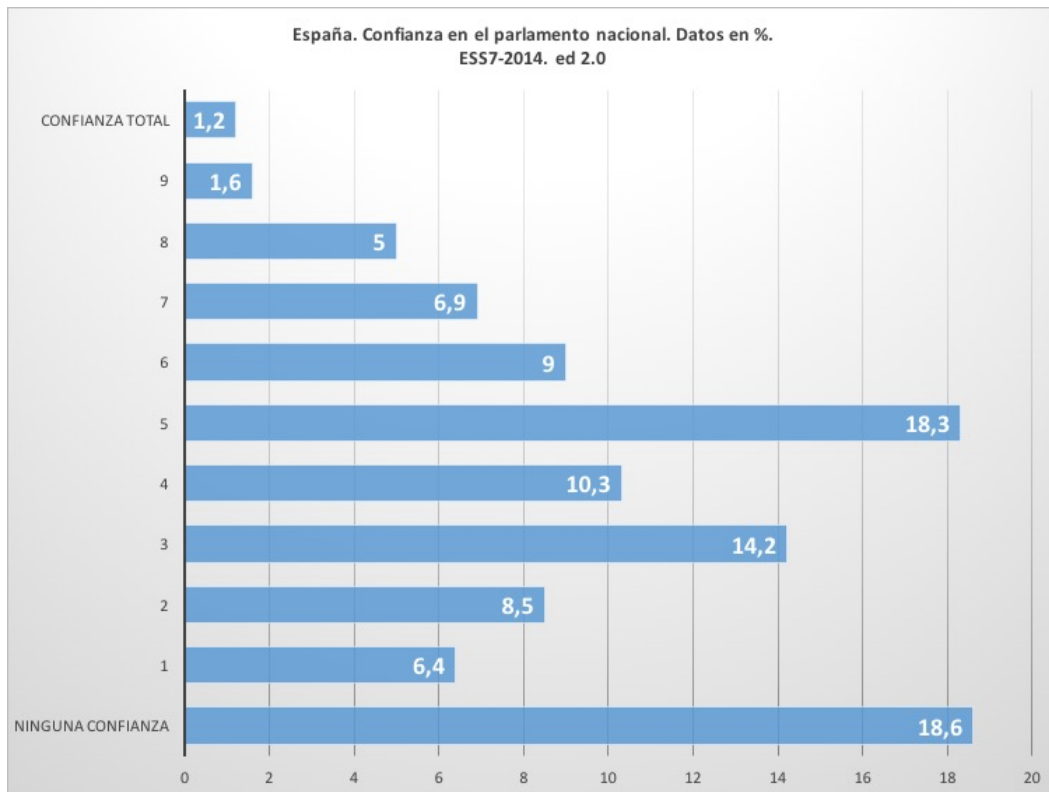


Tabla 2. España. Confianza en el parlamento.
Fuente: ESS7 2014.

2. Parlamento abierto y participación política

2.1. La participación política de los ciudadanos

Hasta hace bien poco la participación política de los ciudadanos se ha relacionado de forma casi exclusiva con la participación electoral. Sin embargo, es evidente para cualquier observador como, desde hace unos años, hay un creciente interés por definir propuestas que aumenten el "espacio público", el ágora, de debate y comunicación entre los ciudadanos y sus representantes.

En la administración pública tradicional, cuya filosofía de referencia es el modelo burocrático weberiano (Criado 2016), la idea fuerza se orienta hacia el cumplimiento de normas y reglas; la ciudadanía es concebida como usuaria de los servicios públicos y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) son concebidas como una herramienta para la automatización de tareas. Esta concepción de la administración que supuso, sin duda, avances importantes en la concepción del servicio público y en la mejora de la eficiencia y eficacia de las administraciones, está dando paso a una visión de la administración desde la óptica de lo que se está llamando la "gobernanza" o la "gobernanza inteligente".

Desde esta nueva gobernanza, claramente situada en el paradigma del *open government*, la nueva idea fuerza es la creación de valor público a través de la colaboración con la sociedad; en este caso, la ciudadanía es concebida como "co-productora" de estos servicios, más allá desde luego de una visión como cliente de los servicios prestados desde lo público y, las TIC son vistas y usadas para la innovación pública, colaborativa y creadora incluso de nuevos servicios de valor añadido.

Esta manera de entender la gobernanza, que es lo mismo que aludir a una nueva manera de tomar decisiones en el ámbito de lo público, parte de dos principios: por un lado, el de la existencia de una ciudadanía que cada vez es más exigente y más vigilante hacia los políticos y, por otro lado, el de unas instituciones a las que se les exige reformas en su funcionamiento para ser receptivas a los cambios y para poder procesar de manera inteligente las nuevas formas de participación ciudadana.

En este cambio hacia una nueva gobernanza no es ajeno el movimiento 15-M. Que se puede definir como auténtico movimiento, como señala el profesor Presno, al encontrarnos ante “un esfuerzo público, organizado y sostenido por trasladar a las autoridades pertinentes las reivindicaciones colectivas (campaña); el uso combinado de reuniones públicas, manifestaciones, peticiones... (repertorio), y, finalmente, manifestaciones públicas y concertadas de valor, unidad, número y compromiso” (Tilly, citado por Presno Linera 2015).

Quizás el elemento particular de esta crisis de la representación lo constituya el tipo de demandas planteadas por el 15-M (Gonzalo y Caverro, 2013, comunicación presentada en ICA Regional Conference, Málaga: *Why should I trust you? Challenges for communication in times of crisis*. 18-19 de julio). ¿En qué sentido? Tradicionalmente las críticas de la sociedad civil al sistema se han centrado en partidos políticos concretos, en determinadas políticas, o en decisiones políticas sobre hechos determinados. En el caso actual la enmienda lo es a la totalidad. Los partidos tradicionales, el gobierno y la oposición, el sistema electoral, los sindicatos, la corona o el funcionamiento del sistema económico, todo es criticado.

Alrededor del 15-M se expresa una parte de la ciudadanía que parece encontrarse insatisfecha con el funcionamiento del sistema político y económico. Este movimiento ha gozado, principalmente durante sus primeros meses de funcionamiento, de un amplio apoyo por parte del conjunto de la población. La cual parece estar de acuerdo con algunos de los diagnósticos que realiza el 15-M. Simplificando, la vida política ha sido secuestrada por parte de los grandes partidos políticos y reducida a un mero ritual vacío orquestado por ellos y por los medios de comunicación, pero, paradójicamente, la inmensa mayoría de los ciudadanos han seguido otorgando su apoyo al sistema de partidos tradicional (Vallespín 2012, 135).

No sólo el 15-M pero sí especialmente en el contexto de ese “estado de ánimo” se viene hablando de un descontento hacia los mecanismos actuales de participación. Dicho descontento puede deberse a (Rubio y Gonzalo 2017):

- al falso enfrentamiento entre la democracia participativa y representativa;
- al exceso de expectativas generadas en torno a estas figuras, especialmente provocada por el entendimiento erróneo de la participación como toma de decisiones, y no como un procedimiento complejo, dónde la elaboración de las políticas públicas resultan mucho más beneficiosas;
- al carácter informal de iniciativas existentes;
- a la escasez de opciones;
- a las barreras para la participación, tanto de las condiciones socioeconómicas como la digitalización social, como de los requisitos legales como el número de firmas o las certificaciones notariales necesarias; y
- a la baja efectividad de las opciones existentes (por los temas elegidos y por las innumerables carencias en estos procedimientos), lo que provoca que cuando la participación tiene lugar frecuentemente se convierte en *pseudoparticipación*, alejada de una participación real y efectiva, en la que se pretende un efecto placebo que, lejos de lograr una mayor integración en los asuntos públicos, provoca una mayor desilusión.

Hay que observar de cerca las diversas iniciativas que, desde el ámbito de lo local y autonómico, se están desarrollando en los últimos años, tales como los proyectos de desarrollo comunitario en el ámbito de los servicios sociales, las consultas ciudadanas o los presupuestos participativos para poder verificar si realmente se están generando modelos institucionalizados y estables de participación. De ahí que uno de los retos más grandes de la democracia actual pase por formalizar lo informal, ser capaz de integrar esta participación en las instituciones, convertir la emoción en organización, a través de la deliberación.

Elementos de esta nueva participación política en red, lejos de debilitar la democracia representativa puede representar un fortalecimiento de la misma (Ramos Vielba y Campos-Domínguez 2012). Formular propuestas y articuladas de participación es una de las vías para hacer efectiva las promesas de regeneración democrática y apertura del parlamento.

Las propuestas de mejora de la participación en el parlamento no son la solución única, como es evidente, a los problemas de la representación. Estas medidas, si sólo son entendidas como estrategias de imagen, no sólo no contribuirán a mejorar la reputación del parlamento sino que llevarán a un mayor alejamiento. Por otra parte, estas medidas tienen que ir acompañadas con otras, de mayor calado, como son la reforma del sistema de partidos para mejorar su democracia interna, la puesta en marcha de procedimientos estables de colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil y el parlamento o la reforma de las normas de funcionamiento de los parlamentos.

2.2. El Parlamento abierto

La propia idea del parlamento abierto se engarza con un objetivo de mejora y fortalecimiento de la democracia.

En los últimos años se ha ido generando un amplio corpus bibliográfico y doctrinal sobre conceptos tales como "gobierno abierto", "transparencia", "participación" o "rendición de cuentas". La presente nota tiene como objetivo adaptar de forma práctica al ámbito parlamentario estos conceptos, definir el concepto de "parlamento abierto" y mostrar algunas iniciativas concretas que se pueden poner en práctica, bien a corto plazo por ser de relativa sencillez como a largo plazo, por requerir una planificación y una financiación más amplia.

Desde el Memorando para un Gobierno Abierto elaborado por la administración Obama en 2009 se pueden encontrar iniciativas de implantación de políticas basadas en estos conceptos en administraciones de todo el mundo y de distintos niveles: nacional, regional o local.

Entre la variedad de aproximaciones teóricas al concepto, se puede encontrar una que dice que el gobierno abierto "un modelo de gobierno que persigue maximizar el valor público promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas y la participación y la colaboración y, a través de la priorización de un uso intensivo de la tecnología, apostando por el co-gobierno y, en este sentido, instaurando una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable" (Gascó 2014).

El parlamento como institución, como es evidente, tiene una diferencias sustanciales respecto al ejecutivo (que es el ámbito al que se aplica la definición anterior). Algunas de ellas tales como que no gestiona políticas públicas ni presta servicios públicos en el sentido administrativo de la palabra, lleva a que sea necesario adaptar la definición anterior.

De ahí que se pueda definir un parlamento Abierto como "aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que

abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente, tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda política”¹.

Para el desarrollo de un parlamento abierto se necesita además de un plan estratégico, con objetivos e indicadores, un marco jurídico adecuado que, en el ámbito parlamentario, es el reglamento. La presente nota no aborda las implicaciones reglamentarias de su puesta en marcha ya que serían más propias de otro enfoque político. Está en el ámbito de competencias de los grupos parlamentarios el iniciar los trámites para estudiar una reforma del reglamento.

Para la parte estratégica se cuenta con el trabajo previo de diversas organizaciones que han elaborado propuestas de indicadores que permitan evaluar los avances hacia un parlamento abierto. Hay que citar, por su carácter pionero, las Directrices para sitios web parlamentarios (ver Unión Interparlamentaria 2009) aprobadas por la Unión Interparlamentaria en Amman 2002.

Desde el año 2000 y gracias al impulso de la Unión Interparlamentaria (Medina 2013) se cuenta con una cada vez más completas y complejas directrices para los sitios web parlamentarios. Las primeras se aprobaron en Amman en el año 2000. Un grupo de trabajo de alto nivel creado en el seno del Global Center for ICT in Parliaments concluye con la presentación de una versión revisada de las mismas en la World e-parliament Conference de Bruselas en 2008.

Al año siguiente en la reunión del ICT Working Group del ECPRD se presentan propuestas nuevas de ampliación de las directrices para reforzar la dimensión de participación e interacción entre sociedad y parlamento. Por último en el VIII Parliaments on the Net celebrado en La Haya se aprobaron The Hague Rules for Parliamentary Websites (2010) cuya característica principal es establecer una lista de comprobación de los elementos básicos que debe tener una página web parlamentaria para tener un cierto nivel de calidad.

Precisamente al año siguiente, se crea la Open Government Partnership (OGP) como parte de un esfuerzo de la sociedad civil para fomentar que los gobiernos sean más transparentes, eficaces y responsables. En el año 2014 la OGP elaboró una *Guía para el Gobierno Abierto* (OGP 2014), para ayudar a los gobiernos a avanzar hacia los objetivos del gobierno abierto a través de casos prácticos y acciones específicas partiendo de una selección de temas trasversales y áreas temáticas. Una de estas áreas es, precisamente, el parlamento.

Dentro de estas guías hay que tener en cuenta la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria adoptada en 2013 por más de 70 organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo comprometidas con la monitorización parlamentaria y la mejora de la democracia (OpeningParliament 2012).

En el terreno de los indicadores en un sentido más estricto hay que tener en cuenta el Índice de Transparencia de los Parlamentos elaborado en 2013 por la organización Transparencia Internacional que define un conjunto de 80 indicadores integrados en seis áreas de transparencia (Transparency International España 2014).

Por último, aunque no por ello menos importante, están los informes GRECO. España se adhirió al GRECO (Grupo de Estados Contra la Corrupción) del Consejo de Europa en 1999. Desde la fecha de su adhesión, nuestro país ha sido objeto de evaluación en el marco de la Primera (junio 2001), Segunda (mayo 2005) y Tercera (mayo 2009) Rondas de Evaluación. La actual Cuarta Ronda de Evaluación del GRECO, iniciada el 1 de enero de 2012, trata sobre la “prevención de la corrupción

¹ Definición elaborada dentro del Grupo de Trabajo Parlamento Abierto de la Red Novagob.

respecto a parlamentarios, jueces y fiscales". El informe de evaluación (Consejo Europeo 2013) contiene recomendaciones para las cámaras que afectan a cuestiones tales como la regulación de los grupos de presión, la agenda de los parlamentarios, la publicidad y contenido de las declaraciones de bienes y actividades o la elaboración de códigos de conducta que son abordados posteriormente en el presente documento. En los 18 meses siguientes a la aprobación del informe, España deberá informar sobre las acciones emprendidas en respuesta a las recomendaciones allí contenidas.

Sobre este conjunto de indicadores y principios se puede construir una estrategia de parlamento abierto que, lógicamente, parte de los pasos ya dados por el Congreso de los Diputados y el Senado en transparencia en legislaturas pasadas como los relativos a la publicidad del registro de intereses en lo referido a las declaraciones de bienes y actividades, la publicidad del régimen económico y de protección social, la adaptación de las normas necesarias para la aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por citar sólo algunas.

Un ejemplo de regulación parlamentaria del "parlamento abierto" es la reforma del Reglamento del parlamento de Cataluña que dedica el Capítulo IV del Título VI "De la transparencia en la actividad parlamentaria" al concepto de parlamento abierto y así el artículo 222 señala que "el Parlamento, por medio del Portal de la Transparencia y otros formatos electrónicos, si procede, debe adoptar las medidas necesarias para que los ciudadanos, entidades, organizaciones y grupos sociales participen y colaboren en la tramitación de los proyectos y proposiciones de ley y las iniciativas parlamentarias en general".

3. Propuestas para mejorar la participación ciudadana en el Parlamento

Las propuestas para mejorar la transparencia de los parlamentos y la participación ciudadana con los mismos se pueden organizar en torno a 3 ejes: la información y comunicación parlamentaria; los mecanismos de participación y la regulación de los grupos de interés.

3.1. Información y comunicación parlamentaria

La publicidad es un elemento consustancial al parlamentarismo. Una de las primeras decisiones de las Cortes de Cádiz fue comenzar la publicación de un diario de sesiones que recogiera, de la forma más completa posible, sus debates. Hoy en día el parlamento se comunica de forma directa con la ciudadanía a través de los canales parlamentarios, las páginas web y las redes sociales. El éxito de una política comunicativa actualizada está, precisamente, es salir de las rigideces burocráticas y rutinarias.

3.1.1. Portales de Transparencia

Dentro de la necesidad de trabajar la información parlamentaria la transparencia se ha convertido en un tema clave para la recuperación de la confianza. El fomento efectivo de la transparencia parlamentaria y la participación ciudadana implican la publicación proactiva por parte de los parlamentos de información completa, adecuada y detallada -tanto en todo lo referido a la institución, su actividad y su funcionamiento, como el conjunto de documentos empleados y generados en el proceso legislativo. Así, por ejemplo, el Parlamento de Canarias dedica un título completo de su Reglamento, el XXIII, a la Transparencia en la que regula las exigencias de publicación activa, así como la figura importante del Comisionado de Transparencia y Acceso a la información.

3.1.2. Impulso de la reutilización de la información parlamentaria en formatos abiertos (open data)

La puesta en marcha de portales de datos abiertos por parte de los parlamentos es una herramienta imprescindible para la participación y la rendición de cuentas ya que hace posible que la sociedad civil interesada puede realizar sus propias evaluaciones sobre el trabajo parlamentario. El desarrollo de vínculos de colaboración con las organizaciones de la sociedad civil así como con iniciativas sociales de reutilización de la información contribuirá a ampliar las posibilidades de análisis, difusión y reutilización de la información parlamentaria.

Los principios para abrir la información gubernamental de la Sunlight Foundation (n.d.) también orientan las actuaciones en esta línea.

- a) **Publicación proactiva:** Los parlamentos han de publicar información completa, adecuada y detallada -tanto en todo lo referido a la institución, su actividad y su funcionamiento, como el conjunto de documentos empleados y generados en el proceso legislativo-, sin necesidad de que el ciudadano lo solicite previamente.
- b) Realizar una ponderación entre el interés público en conocer y acceder a la información y la posible afectación de derechos individuales de protección de datos de forma que prime, en lo posible, el interés público en el conocimiento del funcionamiento de las organizaciones parlamentarias.
- c) **Utilización de formatos abiertos y reutilizables:** la información parlamentaria ha de facilitarse de manera estructurada, en formatos accesibles y reutilizables, proporcionando elementos complementarios precisos para su comprensión y procesamiento automatizado fomentando la utilización de metadatos.
- d) **Publicación de los esquemas del modelo de datos** para facilitar a los reutilizadores la comprensión de entidades, atributos y relaciones.
- e) **Uso de estándares de facto** en la publicación de información para la reutilización como son los formatos JSON, XML, RDF o CSV.
- f) **Facilitar la información a través de canales** como API REST y/o punto de consulta semántico SPARQL.
- g) **Dar facilidades de acceso y motores de búsqueda:** las cámaras deberían adquirir la responsabilidad, tanto de facilitar el acceso a través de diferentes vías y herramientas, como de transmitir la información con lenguaje simplificado para hacerla comprensible. Asimismo, es necesario favorecer la identificación, búsqueda y recuperación de los documentos disponibles para su reutilización mediante listados, bases de datos o catálogos específicos.
- h) **Prestar especial atención a publicar y mantener actualizadas** todas las relaciones entre los distintos elementos de información, tanto en la web del congreso como en formato datos abiertos. Por ejemplo un proyecto de ley debería estar relacionado con las anteriores versiones de la ley, informes de comisiones pertinentes, testimonio de expertos, y las enmiendas realizadas en debate parlamentario.
- i) **En resumen, la información parlamentaria que como mínimo debería estar sujeta a publicación en formatos abiertos, de acuerdo a los principios expuestos, sería la siguiente:**
 - o Grupos parlamentarios, contando con una relación de miembros e iniciativas parlamentarias presentadas como tal grupo.
 - o Integrantes de los grupos parlamentarios, con información personal: nombre, apellidos, grupo, fecha de alta y de baja, en su caso, y una declaración de bienes y actividades en formato abierto, reutilizable y armonizado.

- Iniciativas parlamentarias, detallando para cada una su proceso completo de tramitación, contenido en texto completo, autoría así como la publicación datos concretos para tipos específicos de iniciativas tales como el resultado de votación, respuestas asociada a la pregunta, intervenciones.
- Cualquier otra información demandada por los ciudadanos relativa a las funciones desarrolladas por las cámaras.

3.1.3. Memoria de análisis de trazabilidad o huella digital legislativa

Unido a la regulación del lobby, que se aborda de forma separada más adelante, está la integración en las páginas web parlamentarias de sistemas de información que permitan ver, dentro del expediente de tramitación de una iniciativa legislativa, qué modificaciones se han introducido a propuesta de los diversos grupos de interés. El lobby puede entenderse como una extensión del derecho de participación de la ciudadanía en los asuntos públicos pero, en los tiempos de transparencia, es necesario que sus gestiones sean conocidas y, sobre todo, se vea qué impacto han tenido sus propuestas en las leyes finalmente aprobados. De esta manera, al igual es que posible conocer qué enmiendas de las presentadas por los grupos parlamentarios han sido aprobadas, debería ser posible tomar conocimiento, igualmente, de las propuestas que, habiendo sido presentadas en reuniones particulares con los grupos, han sido finalmente adoptadas y tramitadas.

3.1.4. Colaboración con las organizaciones de monitorización parlamentaria

La propuesta para mejorar la participación en el parlamento va encaminada al establecimiento de acuerdos de colaboración entre las cámaras y estas organizaciones para la realización de un esfuerzo coordinado para hacer más transparente y accesible la información parlamentaria a la ciudadanía.

La colaboración, bajo la orientación de la ya citada Declaración de Transparencia Parlamentaria tendría como objetivos:

- promover de la cultura de la Transparencia;
- hacer transparente la información parlamentaria;
- facilitar el acceso a la información parlamentaria; y
- permitir el acceso electrónico y de análisis de la información parlamentaria.

3.1.5. Utilización activa de las redes sociales

La sociedad a la que la comunicación del parlamento y desde el parlamento se dirigía ha cambiado. Los índices de penetración de smartphones y la utilización de dispositivos móviles para trabajo, entretenimiento y comunicación son apabullantes. Los parlamentos pueden utilizar, dentro de un esquema de comunicación institucional, las redes sociales para reforzar la cercanía y mejorar la reputación de la institución. Se han señalado por parte de los expertos (Redlines. Análisis & Estrategia 2016) diversas buenas prácticas que pueden realizarse desde los servicios de las cámaras:

- “Retransmisión en directo por redes sociales de actos y actividades plenarios de máximo interés.
- Publicación por redes sociales de las deliberaciones plenarios.
- Publicación de calendario de sesiones, votos programados, orden del día, calendario de audiencias de las comisiones.”

Las cámaras también pueden favorecer la presencia de los parlamentarios en las redes sociales dando difusión en sus páginas web institucionales a sus perfiles individuales, creando listas en Twitter que faciliten una visión de conjunto o desarrollando “hubs” de contenidos que recopilen la actividad sectorializada o tematizada de los parlamentarios en las redes como hace, por ejemplo, el Parlamento Europeo (n.d.) con su *Newshub*.

3.2. *Participación en el Parlamento*

Constituye una preocupación creciente de nuestros Parlamentos (y de las instituciones públicas en general) el acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos (García-Escudero 2015). Las recomendaciones internacionales coinciden en señalar que los parlamentos deben introducir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones al parlamento y a sus representantes, con vistas a influir realmente en la agenda parlamentaria.

3.2.1. Impulso de los foros deliberativos y participativos

Una propuesta que se está empezando a incluir en reformas de reglamentos parlamentarios son los foros participativos para recoger aportaciones de los ciudadanos en relación con las iniciativas parlamentarias en tramitación.

Estos foros estarían abiertos a los ciudadanos pero deberían contar con una participación activa de las cámaras, poniendo a disposición los temas con antelación e información suficiente para favorecer el debate y ejerciendo labores de moderación, y especialmente con sus representantes; deben ser de carácter público y tienen que contar con exigentes mecanismos de identificación personal.

Los foros contribuyen a perfeccionar el procedimiento legislativo a través de la participación de los representantes que podrían introducir en él los puntos de vista de la sociedad civil, organizada o no. De esta manera, una esfera de participación política no institucionalizada podría influir en la esfera institucional sin necesidad de que esta tuviera que cambiar jurídicamente.

En ningún caso se trata de resucitar el viejo mandato imperativo, como señala Enrique Cebrián Zazurca (2012), en la medida en que el modelo no busca tanto soluciones concretas a un asunto determinado, cuanto el debate razonado. Lo que se busca es poner de manifiesto la opinión de los participantes en el foro como forma de control político y como medida del grado de receptividad político-social de los parlamentarios.

Diversos parlamentos autonómicos han puesto en marcha desde hace años diversas iniciativas que pueden calificarse dentro del apartado de foros de participación, en algunos casos más cerca de buzones de recogida de sugerencias y en otros con más posibilidades de participación: Parlamento Vasco regulado en el artículo 110 de su Reglamento (ADI: aporta, debate, influye), Corts valencianas (nuevo art. 110 bis). Sin regulación reglamentaria, existen también estos foros o consultas sobre las iniciativas en tramitación en las páginas web de los Parlamentos de Cataluña (Escó 136), Galicia (Lexisla con Nós), Andalucía, Cantabria, Navarra, Cortes de Aragón, Asamblea Regional de Murcia y Asamblea de Extremadura. Un ejemplo en esta línea es la regulación en el artículo 165 del Reglamento del Parlamento de Andalucía de las preguntas de iniciativa ciudadana.

Los índices de participación en estos foros no son muy altos. Algunas de las premisas para que los foros deliberativos sean iniciativas de éxito pueden ser:

Contextualización

Es cierto, que todas estas iniciativas entroncan con una de las recomendaciones de la Declaración sobre el Parlamento Abierto, promovida por más de 70 organizaciones de la sociedad civil dedicadas al escrutinio de la actividad parlamentaria, en concreto, en el punto 18 señalan:

Reconociendo la necesidad de los ciudadanos de estar plenamente informados para realizar aportes a los temas examinados, el Parlamento debe proveer al público el análisis y la información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos.

Esta puede ser una de las claves para convertir un proyecto de participación ciudadana en exitoso, que se cuente, además del mero texto del proyecto, de unas claves, unos análisis y una documentación complementaria que hagan comprensible por la ciudadanía el objeto de debate político. Como ha señalado César Calderón (2013), un proyecto de apertura de datos sin contextualización y sin las claves políticas induce a mayor confusión y no contribuye a la transparencia.

Implicación

La participación necesita una implicación entre ciudadanía y representantes para que los primeros se sientan reconocidos en la participación, como ha comentado en numerosas ocasiones Antoni Gutierrez Rubí. Por tanto, un proyecto de participación ciudadana exige una cierta gestión y creación de comunidades en las que la participación ante y durante el debate de los parlamentarios es fundamental.

Es una hipótesis que habría que verificar con un trabajo de campo pero es posible que una motivación fuerte de un ciudadano para entrar en un foro web o en cualquier otro proyecto de participación sea la posibilidad de interactuar en directo con sus representantes como lo puede hacer en Twitter, por ejemplo.

Es necesario también realizar, por parte de los servicios de la cámara, una adecuada gestión de las expectativas generadas ya que, con toda probabilidad, los primeros ensayos de participación no cubrirán en su totalidad los objetivos de los ciudadanos que participen ya que estos serán los más motivados precisamente para utilizar los foros.

Búsqueda y recopilación

Hay que cuidar los foros de participación dada una posible tendencia a la intervención caótica o de baja calidad. En el parlamentarismo actual ya existen medios de recabar las opiniones de ciudadanos cualificados sobre una materia. Existen las comisiones de estudio, las subcomisiones o las ponencias que pueden recabar la comparecencia de expertos. Por tanto, el propósito de estos 'hearings online' debiera ser igualmente, ser capaces de extraer la máxima calidad de las aportaciones, no ya de un selecto grupo de expertos propuestos por los grupos parlamentarios, sino de la calidad de ideas que exista en una comunidad más amplia, así pues, los parlamentos están llamados a abrirse a nuevas y creativas formas de participación.

Conexiones

Como una derivada de la creación de comunidades será interesante observar si los mecanismos de participación consiguen crear nuevas redes de contactos entre personas con conocimientos teóricos o reflexiones de interés con sectores que de forma práctica tienen experiencias constructivas al respecto.

Plan de comunicación

Deben ponerse esfuerzos y recursos por parte de la institución, incluyendo campañas de comunicación, para conseguir que la participación sea lo más amplia posible y que, además, sea lo más inclusiva posible.

Es posible que sea necesario, por tanto, realizar algún esfuerzo adicional de explicación o introducción al uso de estas herramientas para ciudadanos que puedan tener dificultades en el uso de las TIC.

Trazabilidad

Es conveniente que se pueda establecer una cierta trazabilidad de las aportaciones de los debates que hayan sido asumidas por los grupos parlamentarios. Una medida que reforzaría la confianza de la ciudadanía en el proceso sería que los grupos se comprometieran a informar públicamente de que han aceptado una recomendación y sugerencia y lo expongan así a lo largo del debate parlamentario en sí mismo.

3.2.2. Facilitar el ejercicio de la iniciativa legislativa popular

La Constitución Española establece en su artículo 87.3 la posibilidad que 500.000 ciudadanos ejerzan la iniciativa legislativa, recogiendo firmas de apoyo a una propuesta normativa y presentándolas ante el Congreso de los Diputados. Desde la creación de esta figura, y su regulación en el año 1984 (Ley Orgánica 3/1984), hasta el cierre de la XI Legislatura el número de ILPs promovidas asciende a 122 pero son pocas las que han conseguido alcanzar el número de firmas requeridas y muchas menos las que han logrado su objetivo. La propuesta se centra en modificaciones legislativas y reglamentarias, dejando al margen aquellas propuestas que requerirían una reforma constitucional.

De ahí que con carácter general y refiriéndose sólo en el nivel estatal, se propone:

- Respecto al número de firmas exigido para su ejercicio, hay que citar el número desproporcionadamente alto establecido por nuestra regulación constitucional pero pensamos que la cantidad de firmas exigidas no resultaría insalvable si se facilitaran las formas de conseguirlas. Así, se propone que sea el Congreso el que facilite un espacio web de recogida de firmas, dentro de la propia institución parlamentaria, que permitiera la recogida de firmas electrónicas, dotando al proceso de institucionalidad, visibilidad y garantizando su integridad, su seguridad y el anonimato de las mismas. De esta forma, y sin modificar la Constitución sería posible facilitar que se alcance el número de firmas, 500.000, en el plazo de tiempo establecido por la LO, nueve meses ampliables hasta doce. Esto permitiría además facilitar el seguimiento online de la tramitación de la iniciativa legislativa popular a través de una referencia única. La existencia de esta plataforma global para las ILP's en tramitación será un impulso para la cultura participativa.
- En segundo lugar debería establecerse definitivamente la audiencia a los miembros de la Comisión Promotora y su participación a lo largo del procedimiento legislativo en el Pleno de la Cámara en el sentido que ya disponen los Reglamentos de los Parlamentos de Cataluña y Andalucía. La comparecencia en Comisión se establece en la reforma del año 2006, al modificar el artículo 13.2 y se concretó en la reforma de 2015 estableciendo que "en todo caso, la persona designada por la Comisión Promotora será llamada a comparecer en la Comisión del Congreso de los Diputados competente por razón de la materia, con carácter previo al debate de toma en consideración por el Pleno, para que exponga los motivos que justifican la presentación de la iniciativa legislativa popular". En la XI Legislatura se produjo la primera comparecencia en comisión de un representante de una entidad promotora de una ILP, en concreto la Proposición de Ley de modificación de la Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y Atención a las personas en situación de dependencia, en materia de participación en el coste de las prestaciones y servicios de las personas beneficiarias, en concreto fue el 27 de abril de 2016 en la Comisión de Sanidad y Servicios Sociales. Queda pendiente, por tanto, la reforma necesaria para hacer posible la comparecencia ante el Pleno.
- Otras decisiones que podrían reforzar esta figura serían la de permitir la acumulación, en su caso, de iniciativas de distintos autores e idéntica materia (algo que incluso se podría articular a través de la plataforma web citada). También podría ponerse en práctica la previsión recogida en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001 reguladora del Derecho de Petición, que habilita la transformación de las iniciativas populares inadmitidas –por incumplimiento de uno o de varios requisitos constitucionales o legales– en peticiones colectivas cualificadas o de impulso político, a modo de mociones o proposiciones no de ley de origen popular.

- Por último queda señalar un tema que suscita controversia como es la retirada de una iniciativa legislativa popular cuando tras la fase de enmiendas los promotores consideren que haya podido quedar desvirtuada. Al afectar a la soberanía de las Cámaras parte de la doctrina entiende que no es posible dicha retirada, pero debería al menos hacer posible la solicitud de retirada de la misma, en la línea de las legislaciones aragonesa y catalana. Se trataría de que la Comisión Promotora tuviese la facultad de solicitar esa retirada, sobre lo cual decidiría con carácter definitivo el Pleno de la Cámara respectiva, al ser las Cámaras ya "dueñas" de la iniciativa tras su toma en consideración.

3.2.3. Mejora del "derecho de petición" ante las Cámaras

El derecho de petición se viene entendiendo como una institución residual en el derecho actual ya que el avance del Estado de Derecho confiere a los ciudadanos mecanismos jurisdiccionales para la defensa de sus derechos sin que sea necesario acudir a la vía del derecho de petición cuando existe un procedimiento bien en la vía administrativa, bien en la vía jurisdiccional. Sin embargo, en el contexto tecnológico actual existen plataformas como Change.org o Avaaz.org, entre otras, que permiten al ciudadano una herramienta de participación para reclamar cambios normativos en políticas o situaciones.

El derecho de petición es un derecho fundamental cuya titularidad corresponde a toda persona física y jurídica con independencia de su nacionalidad, y que está recogido en el artículo 29 de la Constitución y desarrollado en Ley Orgánica 4/2001. Es la propia Ley Orgánica la que se refiere en su disposición adicional primera, a un tipo de peticiones especiales, en las que se incluirían las peticiones antes las Cámaras y que quedarían al margen de la regulación y sometidas a una normativa específica. Este tipo de peticiones se establecen en el art. 77 de la Constitución y están recogidas en los reglamentos de las Cámaras (Art. 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados y arts. 192-195 del Reglamento del Senado). Se puede ejercer de forma individual o colectiva y, por analogía, consiste en la facultad de dirigirse a las cámaras para, o bien poner en conocimiento de estas ciertos hechos, o bien para reclamar una intervención, o ambas cosas a la vez.

La regulación actual, probablemente fruto de su concepto residual, es excesivamente rígida en los requisitos de formulación. De ahí que se proponga la creación de una plataforma online para la presentación y tramitación de las peticiones parlamentarias que permita tanto la publicidad, previa autorización del petionario, a las peticiones recibidas como la posibilidad de asociarse a peticiones colectivas.

Así, la propuesta consiste en:

- revisar el proceso para acortar los plazos establecidos de tramitación de las peticiones que se cursan en el seno de la comisión parlamentaria correspondiente;
- poner en marcha plataformas para dar publicidad de las peticiones para aquellos casos en los que los ciudadanos, en cumplimiento de la legislación de protección de datos, así lo autoricen;
- poner a disposición de los ciudadanos herramientas tecnológicas para realizar las peticiones de forma telemática;
- desarrollar la posibilidad introducida en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición de "convocar en audiencia especial a los petionarios, posibilidad que se ha utilizado esporádicamente en el Senado. Esta convocatoria podría ser considerada obligatoria, combinada con la obtención de un número determinado de apoyos a la petición a través de una plataforma pública

dedicada a la promoción de las peticiones sobre las cuales el ciudadano haya dado su consentimiento para su publicidad;

- publicar en la página web de las cámaras un informe semestral de las peticiones tramitadas que no sólo recoja la información numérica de las peticiones tramitadas, como se hace ahora en la web del Congreso, sino una información más detallada sobre el curso dado a las mismas como realiza el Senado;
- realizar un programa de promoción del ejercicio de este derecho, mediante una campaña de información sobre el procedimiento.

3.2.4. Mejoras en las comparecencias y audiencias parlamentarias

Dentro del objetivo de introducir procedimientos que permitan al público comunicar sus preocupaciones al parlamento y a sus representantes, para que puedan influir realmente en la agenda parlamentaria, otro instrumento podría ser la celebración de audiencias parlamentarias con ciudadanos, encuestas y foros con el público, haciendo que los resultados de estas comparecencias, en la medida de lo posible, fuesen públicos.

La propuesta pasa por añadir al procedimiento de propuesta por los grupos, otra vía en la que fueran las entidades cívicas las que pudieran solicitar comparecer, para favorecer el debate público; este hecho ya se da de facto ya que muchas entidades privadas piden ser oídas ante las Cámaras, lo que se suele canalizar por los grupos o por las comisiones, de manera informal, aunque no exista obligación reglamentaria.

Para conseguir los objetivos enunciados, se debería añadir a cada Reglamento parlamentario, un punto en el que se establecieran el procedimiento de las comparecencias de particulares y entidades cívicas, que debería ser siempre libre y motivada, a través de un canal público en el que todos puedan conocer las solicitudes de comparecencias y su interés o relación con la materia que se encuentra en estudio o tramitación. La aceptación sería aceptada como regla general, salvo acuerdo contrario de una mayoría cualificada (evitando así, tanto comparecencias "fraudulentas" pero evitando también que la mayoría pueda vetar las comparecencias de entidades no afines).

Además se podría aumentar la publicidad de las comisiones permitiendo, por ejemplo, que cuando el compareciente lo autorice, se publique en la página web del parlamento un resumen de la presentación aportada por el propio compareciente.

3.2.5. Intergrupos

Los intergrupos son grupos informales de diputados y senadores pertenecientes a distintos grupos parlamentarios. Estos mecanismos, que nacieron en Estados Unidos a finales de los 50, se han ido extendiendo en países como USA, UK o el Parlamento Europeo, y en ocasiones están abiertos a personas ajenas a las propias instituciones, de manera informal y sin reconocimiento de las cámaras se han convertido de hecho en un punto de contacto entre expertos, afectados, interesados y parlamentarios.

Estas instituciones podrían servir de correa de transmisión de las opiniones y solicitudes de las organizaciones y particulares. Promueven la transversalidad tanto entre miembros de distintos grupos políticos, territoriales, como entre miembros de ambas Cámaras, otorgando a determinados temas visibilidad, identificando personas de referencia y aportando formatos de relación que la formalidad propia del reglamento parlamentario, evitando a su vez el secretismo que acompaña en ocasiones este tipo de reuniones informales. De ahí que, evitando cualquier confusión con los órganos oficiales de la institución, se proponga dotar de visibilidad y operatividad a estos grupos, respetando su informalidad pero estableciendo un reglamento interno. Una medida de este tipo contribuirá a dar mayor visibilidad a la relación parlamento-ciudadanía.

Los grupos tendrán su propia organización, sus miembros, sus órganos directivos, su propio equipo y serán organizaciones, en el sentido pleno de la palabra, con un número mínimo de miembros identificados y una actividad continua, que no termina con las sesiones de las cámaras.

3.3. *El Lobby Parlamentario*

Una de las formas no institucionalizadas de participación ciudadana es el lobby. Esta falta de institucionalización genera problemas de reputación a sus actividades y a su trabajo sobre las instituciones, lo que ha provocado una ola general de regulación que abarca no sólo los países de la Unión Europea sino que ha alcanzado también países latinoamericanos como Perú, Chile, México o Colombia. De ahí que, hoy en día, una revisión de los mecanismos de participación parlamentarios deba incluir necesariamente la regulación del lobby largamente reclamada (Rubio 2003).

3.3.1. El establecimiento de un Registro.

Desde la Federal Regulation of Lobbying Act de 1946 (USA) el modelo de control de los grupos de presión ha girado en torno a la creación de un registro que permita identificar a todas aquellas personas físicas o jurídicas que pueden establecer relaciones con las instituciones públicas así como conocer sus intereses, sus clientes, las actividades realizadas con este fin y los recursos empleados en ellas.

La propuesta tiene las siguientes características:

- Obligatoriedad del registro que, como contrapartida, ofrecerá una serie de ventajas a los grupos de interés registrados tales como el acceso al parlamento o a la información de primera mano sobre las iniciativas y proyectos en tramitación.
- El registro dará publicidad a los siguientes datos:
 - o Nombre del grupo de interés, dirección, número de empleados.
 - o Detalle de las actuaciones, de carácter legislativo, normativo o de cualquier otro tipo, sobre las que han pretendido ejercer acciones de influencia.
 - o Identificación de todas aquellas personas que hayan participado en las distintas acciones de lobby.
 - o Cartera de clientes, responsables públicos con los que ha tenido relación durante el periodo.
 - o Detalle del dinero facturado en compensación a los servicios prestados (si trabaja por cuenta ajena) o del dinero destinado por el grupo a las actividades de lobby en el periodo (si defiende sus propios intereses).

En este sentido ha sido pionera la regulación del Parlamento de Cataluña a través de su Reglamento (2015), que, en sus artículos 216 a 221, establece por primera vez en el ámbito parlamentario un "registro de grupos de interés" cuya finalidad declarada es la "la inscripción y el control de las personas y organizaciones que, en interés de otras personas o como expresión directa de intereses colectivos, realizan actividades que pueden influir en la elaboración de las leyes o en el ejercicio de las demás funciones del Parlamento"

3.3.2. Código de Conducta

Un complemento para el Registro, habitual en el ámbito europeo, sería la aprobación de un Código de Conducta de obligado cumplimiento para los grupos de interés y las personas inscritas, a imagen y semejanza del que por ejemplo existe ya en la asociación sectorial del lobby en nuestro país (APRI n.d.).

Este Código de Conducta debe incluir una serie de normas que los representantes de los distintos grupos de interés deben respetar en sus relaciones con los distintos poderes públicos:

- a) Identificarse siempre con su nombre o con el de la entidad para la que presta servicios.
- b) No falsear la información y los datos aportados al registro.
- c) Declarar en todo momento el interés que defiende y, en su caso, el nombre de las empresas u organizaciones a las que representa.
- d) Velará por que la información que aporte a los poderes públicos sea neutra, completa, actualizada y no engañosa.
- e) Respetar la legislación aplicable a las incompatibilidades de los cargos públicos.
- f) En ningún caso podrá proponer una contraprestación al responsable público a cambio de sus servicios.
- g) Evitará los conflictos de intereses, señalando a sus clientes cualquier circunstancia por la que se pudiesen producirse dichos conflictos y tomando de forma inmediata las acciones necesarias para abordarlos.

Como ejemplo se puede citar la Resolución de 17 de enero de 2017 de la Mesa del Parlamento de Canarias por la que se aprueba el código de conducta de los miembros del Parlamento de Canarias (2017).

3.3.3. Agenda pública de los parlamentarios

Se trata de una medida íntimamente conectada con el debate acerca de cómo se deben regular el lobby. La agenda, mediante la cual diputados y senadores darán publicidad a las actividades de naturaleza pública que lleven a cabo, se incluirá en la página de Internet de sus respectivas instituciones y servirá además como complemento del registro de grupos de interés, al poner de manifiesto todas aquellas personas o entidades que realizan actividades dirigidas a influir de manera directa a los diputados.

Se trata de una medida que, más allá de su efecto sobre el lobby, ha sido recomendada en el Informe GRECO sobre la Cuarta Ronda de Evaluación de España, dedicado a las medidas para combatir la corrupción entre los miembros del parlamento y la judicatura. En la parte de las recomendaciones de este informe se insta a publicar las agendas de contactos de los parlamentarios con terceras partes, sobre todo en lo que se refiere a los agentes que pueden influir en el proceso legislativo.

Además sería conveniente definir un estándar de publicación, con formato abierto, que además de permitir su actualización de forma consistente y ágil, establezca plazos para la publicación y permita procesar de manera conjunta la información.

4. Casos prácticos relacionados con la transparencia y la participación

4.1. Los portales de transparencia activa del Congreso de los Diputados y el Senado

Las Cortes Generales están incluidas en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAI) pero lo están exclusivamente "en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo" (art. 2.1.f). En virtud de la autonomía normativa de la que gozan, como garantía de la división de poderes, el legislador ha considerado que la ley no podía ir más allá, al establecer obligaciones de transparencia para las cámaras, correspondiendo a estas el establecimiento autónomo de sus obligaciones de transparencia.

Por su lugar clave dentro de la estructura del Estado, el Parlamento debe ser el órgano transparente por antonomasia y, por eso, debe asumir íntegramente en su

regulación interna todas las obligaciones establecidas por la ley, e incluso ir más allá que la propia ley en aspectos que, por no entrar dentro de los procedimientos legislativos habituales, no han sido tocados por ésta, como es todo el ámbito relativo a la documentación parlamentaria.

En esta línea una buena vía sería introducir estas reformas a través de la reforma de los reglamentos, donde se podría crear un capítulo específico dedicado a la transparencia, que recogiera todas las disposiciones existentes sobre esta materia, recogidas en normas supletorias o interpretativas o de otro orden, y las elevará de forma ordenada hasta el Reglamento. Son conocidas las dificultades que en nuestro país se presentan para reformar el reglamento, y de las posibilidades de tratar de adaptarse a la ley a través de resoluciones de la mesa, pero sólo en el Reglamento se recogería debidamente un aspecto tan relevante y, solo así se cumpliría con el mandato legal que establece literalmente en la Disposición Adicional Octava que estos órganos “regularán en sus respectivos reglamentos”.

En el caso del Congreso, en la X Legislatura se constituyó una Ponencia para la reforma del Reglamento que no concluyó sus trabajos haciendo necesaria la aprobación de una norma específica para la adaptación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Así se cuenta con las Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo. Estas normas se circunscriben a la exclusiva aplicación de la citada Ley en el ámbito del Congreso, remitiéndose a la misma y precisando las especialidades internas derivadas de la naturaleza de la cámara como órgano constitucional.

En este sentido, el Senado, en virtud de la reforma aprobada con fecha 5 de junio de 2014, ha introducido en su Reglamento un párrafo nuevo en el artículo 36.1, que se refiere a las competencias de la Mesa, atribuyendo a ésta la facultad de aprobar las normas y adoptar las medidas que resulten precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública de la misma. Con fecha 2 de diciembre de 2014, la Mesa del Senado ha aprobado las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, así como la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado.

El Portal de Transparencia del Congreso incluye información económica, presupuestaria y contractual que no se había hecho pública hasta ese momento como el propio presupuesto del Congreso con un nivel de desagregación elevado; la contratación menor; información sobre los fondos de remanentes presupuestarios de la Cámara; informes complementarios de los proyectos de ley remitidos por el ejecutivo; datos económicos de la actividad internacional; datos económicos globales sobre los desplazamientos de los diputados o las retribuciones de los cargos nombrados por la Mesa, entre los contenidos más demandados.

El Informe del Grupo de Países contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en su Cuarta Ronda de Evaluación de España (Consejo Europeo 2013) reconoce importantes avances realizados por el Parlamento español en la transparencia del proceso legislativo y en la rendición de cuentas de los parlamentarios. En concreto en el informe se valora el esfuerzo que ha supuesto la publicación en la página web de ambas cámaras de las declaraciones de actividades y, posteriormente, de las declaraciones de bienes. Por el contrario, realiza cuatro recomendaciones que no han sido todavía atendidas sobre temas tales como: códigos de conducta para los parlamentarios; regulación de los grupos de interés; incremento del nivel de detalle de las declaraciones de bienes y actividades así como sobre la supervisión de dichas declaraciones.

Las normas de aplicación de la normativa sobre transparencia en las cámaras también pusieron en marcha un procedimiento que garantice el derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía. En ambas cámaras se optó por una regulación que simplifique y facilite al máximo la realización de las solicitudes y así, por ejemplo, no es necesario la utilización de firmas electrónicas que, en el caso de otros portales de transparencia, ha generado críticas por parte de diversas instituciones al suponer una barrera efectiva al acceso. Dicho esto, el número de solicitudes no ha cubierto las expectativas iniciales generadas al respecto no llegando en el caso del Congreso a menos de 200 desde su apertura en febrero de 2015. Aquí es necesario realizar una profunda reflexión acerca de por qué no aumenta este número de solicitudes. Se pueden identificar cuatro tipos de causas (Campos Acuña 2016):

- a) desconocimiento: el ciudadano no sabe lo que puede pedir;
- b) dificultades administrativas: las causas de inadmisión, los límites, la apelación extensiva, constante y quizás demasiado general a la normativa de protección de datos, son algunas circunstancias objetivas que dificultan el acceso;
- c) dificultades tecnológicas tales como la señalada utilización de complejos sistemas de identificación electrónica que no están al alcance de un usuario medio;
- d) y, finalmente, desconfianza hacia el propio sistema de transparencia por pensar que no va a servir para nada formular una consulta o bien por no tener confianza en que vaya a ser contestada adecuadamente.

4.2. El portal de datos abiertos del Senado Italiano

Como ejemplo de buenas prácticas se puede citar el gran trabajo que está realizando el Senado italiano en el terreno del open data a través del portal dati.senato.it (Senato della Repubblica n.d.). Los datos incluidos en el portal son, como es natural, los más demandados: composición, iniciativas parlamentarias y votaciones. Técnicamente utiliza todos los estándares recomendados por las organizaciones de reutilización: formatos abiertos, RDF (Resource Description Framework), linked open data, etc.

Otros parlamentos están también poniendo en marcha interesantes iniciativas de datos abiertos:

- Senado de Francia (Sénat n.d.).
- Cámara de Diputados de Italia (Parlamento Italiano n.d.).
- Noruega (Stortinget n.d.).
- Suecia (Sveriges Riksdag n.d.).
- Suiza (The Federal Assembly-The Swiss Parliament n.d.).
- Canadá (Mulley n.d.).
- Senado de Brasil (Senado Federal n.d.).
- Cámara de Diputados de Brasil (Câmara dos Deputados n.d.).
- Senado de Chile (República de Chile. Senado 2012).

4.3. Colaboración con organizaciones de monitorización parlamentaria y vigilancia política

Cada vez son más los países en los que existen organizaciones con una línea de trabajo de incidencia política a favor de la transparencia parlamentaria. En México se puede citar a Borde Político (n.d.) que ha desarrollado interesantes interfaces para el seguimiento y monitorización de la actividad de los legisladores en la cámara mexicana. También en México se sitúa Visión Legislativa (n.d.), cuya misión es contribuir al conocimiento y toma de decisiones a partir de la construcción y difusión de investigación, capacitación y propuestas sobre instituciones legislativas, partidos políticos y derechos humanos.

En Chile es muy interesante el trabajo de la Fundación Ciudadano Inteligente (n.d.) que tiene como misión fortalecer la democracia y reducir la desigualdad en América Latina, promoviendo la transparencia y la participación ciudadana a través del uso innovador de las tecnologías de la información y para ello utilizan la transparencia, las tecnologías de la información y la participación colectiva como herramientas de cambio.

En Guatemala "Congreso Transparente"; "Observatorio Legislativo" en Ecuador y otras tantas agrupadas en la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Se puede encontrar una relación muy completa de estas organizaciones entre las que promueven la importante "Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria.

4.4. Experiencia de foros deliberativos en el Parlamento de Brasil: el proyecto e-democracia

En el ámbito internacional, la iniciativa institucional de participación que se suele considerar de referencia es la abordada por el Parlamento de Brasil con el nombre de "E-democracia". La participación se organiza en dos fases (De Faria 2013): en primer lugar, el debate de ideas y, en segundo lugar, la armonización de las ideas. Respecto al primero se puede participar a través de foros pero también de chats, y de una muy interesante "biblioteca virtual" que contiene legislación aplicable, antecedentes, artículos doctrinales, vídeos, notas de reuniones, etc. En la parte de armonización de ideas se utilizan foros específicos y biblioteca virtual. El sitio web también contiene enlaces con los miembros del parlamento para entablar un diálogo directo y direcciones de otros foros de debate. Cabe concluir que una de las características principales de esta iniciativa es el cuidado de la comunidad; sin una comunidad (no participantes aislados) es difícil construir y trasladar ideas a la "inteligencia colectiva". Como el proceso legislativo tiene una naturaleza bastante complicada y no lineal, el proceso de participación y colaboración entre ciudadanos y diputados demanda cierta flexibilidad, con interacción en diversos niveles, teniendo en cuenta diferentes objetivos, y puede estar encaminada a la aportación tanto de ideas, información o propuestas de texto.

4.5. Peticiones electrónicas en la Cámara de los Comunes del Reino Unido

El parlamento británico admite la presentación de peticiones electrónicas para solicitar una actuación específica del Gobierno o del Parlamento (UK Government and Parliament n.d.). Una petición tiene que tener el apoyo de al menos 6 personas para que se publique en el sitio web de peticiones. La petición permanece en el sitio web durante 6 meses durante los cuales la Comisión de Peticiones puede tomar alguna actuación al respecto (pedir más información, trasladar al Gobierno o recomendar su debate en el Pleno). Por otra parte, si una petición recopila más de 100.000 firmas se debatirá obligatoriamente en la Cámara. Desde que se puso en marcha este sistema hasta junio de 2016 se habían debatido 25 peticiones presentadas electrónicamente.

5. Conclusión

Muchos parlamentos de nuestro entorno están adoptando medidas para favorecer la transparencia y la participación. En la comunicación se han destacado algunas de ellas que pueden implantarse de forma relativamente rápida si existiera el consenso necesario para una reforma de los reglamentos. Sin embargo, no hay que olvidar que la credibilidad de la transparencia de la institución parlamentaria depende en gran medida de la que tengan los grupos parlamentarios y las propias formaciones políticas que en ella se integran.

Referencias

- Asociación de Profesionales de Relaciones Institucionales, n.d. *Código de conducta* [online]. Disponible en: <http://relacionesinstitucionales.es/apri-asociacion-de-profesionales-de-relaciones-institucionales/codigo-de-conducta/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Borde Político, n.d. *Borde Político* [online]. Disponible en: <http://borde.mx/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Calderón, C., 2013. El gobierno tiene un plan mágico. *César Calderón. Gov&Tech* [online], 7 de enero. Disponible en: <http://www.cesarcalderon.es/?p=30180> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Câmara dos Deputados, n.d. *Dados Abertos-Legislativo* [online]. Brasilia. Disponible en: <http://www2.camara.leg.br/transparencia/dados-abertos/dados-abertos-legislativo> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Campos Acuña, C., 2016. "Derecho a saber" (I) ¿Por qué no preguntamos? 4 razones para explicar lo inexplicable [online]. Fundación de la Universidad Autónoma de Madrid (FUAM), Novagob. Disponible en: <http://novagob.org/quotderecho-a-saberquotiapor-qua-no-preguntamos-4-razones-para-explicar-lo-inexplicable/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Cebrián Zazurca, E., 2012. *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*. Zaragoza: Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico.
- Consejo Europeo, 2013. *Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales* [online]. IV Evaluación Greco Informe. Cuarta Ronda de Evaluación. Informe de Evaluación. Disponible en: <https://rm.coe.int/16806ca049>. Estrasburgo, 6 de diciembre. [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Criado, J.I., 2016. *Nuevas tendencias en la gestión pública : innovación abierta, gobernanza inteligente y tecnologías sociales en unas administraciones públicas colaborativas*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública.
- De Faria, C.F.S., 2013. Avances y desafíos del proyecto e-Democracia de la Cámara de Diputados de Brasil. En: I. Ramos Vielba, M.Á. Gonzalo y E. Campos Domínguez, coord. *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización*. Madrid: Fundación Ideas: Friedrich Ebert Stiftung, 35-51.
- European Social Survey, 2014. Abstract. En: *Dataset: ESS7-2014, ed.2.1*. [online]. Disponible en: <http://nesstar.ess.nsd.uib.no/webview/index.jsp?v=2&submode=abstract&study=http%3A%2F%2F129.177.90.83%3A80%2Fobj%2FStudy%2FESS7e02.1&mode=documentation&top=yes> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, 2016. *Expulsión Social y Recuperación Económica*. Análisis y Perspectivas 2016. Madrid: FOESSA.

- Fundación Ciudadano Inteligente n.d. *Ciudadano Inteligente* [online]. Disponible en: <https://ciudadanoointeligente.org/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- García-Escudero Márquez, P., 2015. Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana. *UNED, Teoría y realidad Constitucional*, 36, 171-216.
- Gascó, M., 2014. *Guía de Buenas Prácticas de Gobierno Abierto* [online]. Con aportaciones de Alberto Ortiz de Zárate. Bogotá: Observatorio Universidad Externado de Colombia. Disponible en: <http://www.gobiernolocal.gob.ar/sites/default/files/guadebuenaspracticasingobiernoabierto-140923062754-phpapp02%281%29.pdf> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAI). *Boletín Oficial del Estado* 295, 10 de diciembre, 97922-97952.
- Ley Orgánica 3/1984, modificada por la Ley Orgánica 4/2006. 26 de marzo. *Boletín Oficial del Estado* 74, de 27 de marzo, 8387-8389.
- Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. *Boletín Oficial del Estado* 272, de 13 de noviembre, 41367-41370.
- Medina, A. 2013. La evolución de los e-parlamentos en el mundo: análisis de los estándares de la UIP y del World E-Parliament Report. En: R. Rubio Núñez, coord. *Parlamentos abiertos: tecnología y redes para la democracia*. Madrid: Congreso de los Diputados, Departamento de Publicaciones.
- Mulley, M., n.d. *Keep tabs on Parliament* [online]. Disponible en: <https://openparliament.ca/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Open Government Partnership (OGP), 2014. *Open Government Guide. Guía sobre Gobierno Abierto* [online]. The Transparency and Accountability Initiative. Londres, 10 de octubre. Disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/open-gov-guide-summary-cross-cutting-topics_ES.pdf [Con acceso el 25 de octubre de 2017].
- OpeningParliament.org, 2012. *Declaración sobre la Apertura Parlamentaria* [online]. Disponible en: <http://www.openingparliament.org/declaration> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Parlamento de Canarias 2017. Resolución de la Mesa del Parlamento 9L/RM-0005 *Boletín Oficial del Parlamento de Canarias* [online] 22, de 19 de enero. Disponible en: <http://www.parcn.es/files/pub/bop/9l/2017/022/bo022.pdf> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Parlamento Europeo, n.d. *Newshub. Voices from the European Parliament* [online]. Disponible en: http://www.epnewshub.eu/#/?_k=ef54rj [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Parlamento Italiano, n.d. *The Datasets* [online]. Disponible en: <http://data.camera.it/data/en/datasets/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Presno Linera, M., 2015. *Cuatro quinces de mayo después* [online]. Disponible en: <https://presnolinera.wordpress.com/2015/05/15/cuatro-quinces-de-mayo-despues/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Ramos Vielba, I., y Campos Domínguez, E., 2012. *Ciudadanía en 3D: democracia digital deliberativa : un análisis exploratorio*. 1ª ed. Barcelona: Edhasa.
- Redlines. Análisis & Estrategia, 2016. *White Book: Parlamentos Abiertos. Guía de Buenas Prácticas* [online]. Disponible en: <http://redlines.es/wp->

- [content/uploads/2016/02/160221-whitebook_parlamentos-red.pdf](#) [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982. *Boletín Oficial del Estado* 55, de 5 de marzo.
- Reglamento del Senado del 3 de mayo de 1994. *Boletín Oficial del Estado* 114, de 13 de mayo, 14687-14709.
- República de Chile. Senado, 2012. *Datos Abiertos Legislativos* [online]. Disponible en: http://www.senado.cl/datos-abiertos-legislativos/prontus_senado/2012-11-27/154842.html 27 de noviembre. [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Rubio Núñez, R y Gonzalo, M.A., 2017. Vías de participación en los parlamentos, ¿parlamentos abiertos? En: *Participación política: deliberación y representación en las Comunidades Autónomas*. Madrid: Congreso de los Diputados.
- Rubio Núñez, R. 2003. *Los grupos de presión*. Con prólogo de Pedro de Vega. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Senado Federal, n.d. *Dados Abiertos Legislativos* [online] Disponible en: <http://datosabiertos.senado.gov.br/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Sénat, n.d. *La plateforme des données ouvertes du Sénat* [online]. Disponible en: <http://data.senat.fr/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Senato della Repubblica, n.d. *Home-Dati.senato.it* [online] Disponible en: <http://dati.senato.it/sito/home> [Con acceso el 26 de octubre de 2017].
- Stortinget, n.d. Stortingets datatjeneste. En: *ÁPNE DATA* [online]. Disponible en: <http://data.stortinget.no/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Sunlight Foundation, n.d. *Lineamientos para Políticas de Datos Abiertos* [online]. Disponible en: <https://sunlightfoundation.com/opendataguidelines/es/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Sveriges Riksdag, n.d. The Riksdag's open data. En: *Öppna data* [online]. Disponible en: <http://data.riksdagen.se/In-English/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Texto refundido del Reglamento del Parlamento de Cataluña, 2015. *Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña* 6967, de 1 de octubre.
- The Federal Assembly-The Swiss Parliament, n.d. *Open data / Webservices* [online]. Disponible en: <https://www.parlament.ch/en/services/open-data-webservices> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Transparency International España, 2014. *Índice de los Parlamentos (IPAR) 2014* [online]. Disponible en: <http://transparencia.org.es/indice-de-los-parlamentos-ipar/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- UK Government and Parliament n.d. *Petitions* [online]. Disponible en: <https://petition.parliament.uk/> [Con acceso el 26 de septiembre de 2017].
- Vallespín, F., 2012. *La mentira os hará libres: realidad y ficción en la democracia*. 1ª ed. Barcelona: Galaxia Gutenberg. Círculo de Lectores.