

LA TRANSPARENCIA EN LAS CORTES GENERALES

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA
Letrada de las Cortes Generales
Jefe de la Asesoría Jurídica del
Congreso de los Diputados

RESUMEN

Openness es la evolución natural de la transparencia. El impulso hacia la transparencia vivido en estos años debe culminar en un Parlamento Abierto que articule la posibilidad de los ciudadanos de participar en los procedimientos parlamentarios. La ciudadanía activa es un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas. La Declaración sobre la apertura parlamentaria afirma que es esta conexión con la ciudadanía la que da lugar a una legitimidad del parlamento más profunda. A nivel internacional se está trabajando en plataformas y herramientas para que los Parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen e implementen en colaboración planes de acción de apertura parlamentaria. España es miembro desde 2011 de la Open Government Partnership. Su Guía sobre Gobierno Abierto ha servido de inspiración a muchos países para iniciar su plan de acción de apertura parlamentaria. Este será el reto de las Cortes Generales.

Palabras clave: transparencia, ciudadanos, democracia, parlamento abierto, participación, rendición de cuentas.

ABSTRACT

Openness is the natural evolution of transparency. The impetus for transparency experienced in these years must culminate in an Open Parliament that articulates the possibility of citizens to participate in parliamentary procedures. Active citizenship is a vital link between transparency and accountability. The Declaration on Parliamentary Openness affirms that it is this connection with the citizens that gives rise to a deeper parliamentary legitimacy. At an international level, we are working on platforms and tools for

that Parliaments and civil society organizations can develop and implement plans of action on parliamentary openness. Spain has been a member since 2011 of the Open Government Partnership. His Open Government Guide has inspired many countries to initiate their action plan for parliamentary openness. This will be the challenge of the Cortes Generales.

Key words: transparency, citizens, democracy, open parliament, participation, accountability.

SUMARIO: I. DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN. II. EXPERIENCIAS DE PLANES DE ACCIÓN. III. HERRAMIENTAS PARA LA APERTURA LEGISLATIVA. IV. LA MONITORIZACIÓN PARLAMENTARIA. V. OPEN DATA. VI. RENDICIÓN DE CUENTAS. BIBLIOGRAFÍA.

I. DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN

En estos primeros años de vigencia, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha servido para que los Parlamentos realicen un importante esfuerzo de cumplimiento de la misma.

La ejecución de esta Ley se materializó en el ámbito parlamentario en unas normas propias de cada Cámara, que son las que se han venido aplicando estos años (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; y Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, aprobada por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014).

Diversas instancias, externas a las Cámaras, se han preocupado por evaluar sus niveles de transparencia mediante la emisión de informes, siendo los últimos disponibles los correspondientes a los años 2014 y 2016 elaborados por Transparencia Internacional, así como el Informe de Evaluación de los órganos constitucionales y reguladores, elaborado en marzo de 2017 por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En este impulso de la transparencia parlamentaria ha resultado muy notable el papel de las denominadas PMO (Organizaciones de Monitorización Parlamentaria). Su empeño en querer ofrecer una versión accesible de los Parlamentos ha servido para concienciar a éstos de la necesidad de ser parlamentos comprensibles para los ciudadanos.

Para comprobar estos niveles de transparencia alcanzados basta examinar en las páginas webs de las Cámaras cómo ha ido creciendo progresivamente la información que aparece, así como las solicitudes de acceso a la información que han sido tramitadas, siendo un proceso consolidado, que no admite marcha atrás, pero que en el futuro deberá afrontar nuevos retos y objetivos.

Como le ocurre a cualquier derecho de nueva creación, la transparencia en estos primeros años de vida ha tenido que ir haciéndose a sí misma,

perfilándose mediante sus concretas aplicaciones, en especial a través de la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, aunque no es de aplicación directa a las Cortes Generales, constituye un marco interpretativo de referencia. Los resultados de esta primera transparencia han sido desiguales, ya que no todas las instituciones publican las mismas informaciones ni del mismo modo, y también han sido dispares las contestaciones a solicitudes de acceso de una misma información debido a la diferente forma de interpretar la Ley de 2013, especialmente sus controvertidos límites y la obligación de ponderar.

Las primeras leyes de transparencia han respondido a un modelo tímido y muy contenido de transparencia, trabada con límites y excepciones, como en tantas ocasiones ha sido objeto de crítica.

Sin embargo, la práctica de la transparencia es por naturaleza expansiva, pues la transparencia, como cualquier proceso de conocimiento, da lugar a querer conocer más. Una vez que se inicia un proceso de transparencia, ésta ejerce sobre sí misma una fuerte presión hacia mayores niveles de transparencia, no resultando nunca suficiente los niveles conseguidos a pesar de ser muy relevantes e incluso inimaginables hace años.

La evolución va, desde luego, en esta línea de una transparencia exponencialmente acumulativa y, nos atreveríamos a decir, sin ningún tipo de cortapisas. Para esta mentalidad, cualquier asunto de interés público debe poder ser conocido y fiscalizado por los ciudadanos. Cada vez resulta más difícil poder justificar que determinadas informaciones no puedan ser conocidas. En algunos foros ya se habla de un parlamento “abierto por defecto” (*open by default*), que implica la publicación proactiva de todos los datos que generan las cámaras legislativas, en formatos abiertos y estructurados, y de acceso sencillo y gratuito.

La transparencia tiene por eso tanta importancia para la democracia pues coloca al ciudadano en una posición central como gran observador de lo que hacen sus gobernantes. Incluso las zonas más resistentes a la transparencia, las catalogadas tradicionalmente como reservadas o secretas, no resisten la fuerza de empuje de la transparencia y acaban por presentar fracturas y signos de vulnerabilidad, como se ha puesto en evidencia por el movimiento hacker. Precisamente estos hackers han puesto en entredicho

los sistemas de blindaje de las informaciones, poniendo de manifiesto que por encima de todo debe estar el derecho de los ciudadanos a saber.

Si los ciudadanos perciben la transparencia como algo tan connatural, es porque ésta responde de manera perfecta a su modo cotidiano de vivir. Se trata de un ciudadano que está habituado a encontrar en Internet lo que busca y que no comprende que haya informaciones no disponibles. Internet, como el espacio abierto y accesible a todos por antonomasia, traslada su propio modelo abierto a las instituciones.

Se podría decir que en estos momentos la transparencia, tras su primera fase de arranque, necesita de un nuevo impulso, pues se percibe un cierto agotamiento en la aplicación del modelo inicial orientado solo al acceso a la información. Aunque siempre hay un margen de mejora, llega un momento en que la transparencia pierde fuerza o interés cuando los ciudadanos, de no tener información han pasado a tenerla porque las instituciones la han publicado o se la han proporcionado.

La siguiente fase de la transparencia apunta claramente hacia la participación. En el futuro el foco de atención no estará tanto en cómo obtener la información, o en qué información debemos tener, sino que, disponiendo de dicha información, lo relevante será preguntarse qué vamos a hacer con ella, para qué nos puede servir y cómo la vamos a utilizar.

Así, la transparencia, aunque siempre se asocie a acceso a información, en su nueva etapa deberá ir más allá de la mera obtención del dato y vincularse directamente con la participación, el llamado *open government*. El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados (OSZLAK, 2012).

Cualquier debate que se dé sobre participación afecta de lleno al Parlamento, por ser el órgano que específicamente ha servido para articular durante mucho tiempo la única forma conocida de participación de los ciudadanos, que fue la que giró en torno al concepto clásico de representación, propio de un mundo con menor progreso tecnológico caracterizado por las dificultades de comunicación del representado.

Sin embargo, la tecnología provoca un ajuste de este anterior modelo representativo basado en la distancia, pues ahora resulta fácil articular la presencia del representado. No quiere ello decir que se vaya a prescindir del elemento representativo, sino que éste deberá convivir con elementos participativos. Ya en abril de 2012 el Informe Parlamentario Mundial de la UIP y PNUD iba referido a “La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria”, disponible en <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>.

El *open government* en el Parlamento no es una inquietud nueva, sino que ya hay muchos trabajos y experiencias al respecto. Hay que destacar el trabajo realizado por la Open Government Partnership (OGP, en sus siglas inglesas), de la que España es país firmante desde su mismo nacimiento en 2011. Su documento *Open Government Guide. Guía sobre Gobierno Abierto. Customised Report* dedica a los Parlamentos las páginas 159 a 173 y realiza el siguiente resumen de compromisos que se deben ir adoptando, en tres niveles:

Inicial

- Permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo
- Publicar activamente información online sobre las responsabilidades, tareas y funciones del parlamento

Intermedio

- Formar alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en el parlamento
- Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales
- Publicar información parlamentaria con formatos abiertos

Avanzado

- Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con el parlamento
- Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas
- Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales

Innovador

- Desarrollar y compartir software parlamentario de código abierto

La Open Government Partnership proporciona una plataforma para que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen e implementen en colaboración un plan de acción sobre transparencia, anticorrupción y participación ciudadana. Dentro de ella, el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de OGP (Legislative Openness Working Group) brinda oportunidades de aprendizaje y asistencia técnica a los parlamentos y grupos de la sociedad civil que trabajan para mejorar la apertura legislativa a través de la plataforma OGP. Desde el lanzamiento del Grupo de Trabajo en 2013, la participación parlamentaria en OGP ha seguido creciendo, con numerosos parlamentos nacionales desarrollando compromisos y planes de acción.

La apertura legislativa ha estado en la agenda de OGP desde los primeros días y de hecho constituye el primero de los compromisos a adoptar en el nivel inicial. Entre las organizaciones especializadas que colaboran en este campo, cabe citar National Democratic Institute; OpeningParliament; Global Centre for ICT in Parliament; Inter-Parliamentary Union; The Latin American Network for Legislative Transparency, etc.

En concreto, el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa dirigido por el NDI y el Congreso de Chile fue lanzado formalmente en la Cumbre de OGP en Londres del 31 de octubre al 1 de noviembre de 2013. El 5 de septiembre de 2017 OGP ha lanzado la guía *Parliamentary Engagement Policy Guidance*, integrada por dos documentos *Open Government Partnership: Parliamentary Engagement Policy Guidance* y *FAQs Explaining OGP's New Legislative Engagement Policy*, que se pueden consultar en <https://www.opengovpartnership.org/>.

Estas y otras organizaciones internacionales están fundamentalmente de acuerdo sobre el derecho de la ciudadanía a participar en el trabajo del poder legislativo. En concreto, el National Democratic Institute fue cofundador de la red de la sociedad civil OpeningParliament.org, un grupo de más de 180 organizaciones en más de 80 países que monitorean la actividad parlamentaria y abogan por una mayor apertura legislativa. Fundada por NDI, la Fundación Sunlight y la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, la red global OpeningParliament.org brinda un

lugar para compartir experiencias, desarrollar herramientas y recursos de manera colaborativa y realizar actividades de promoción conjunta. La base de esta comunidad es la *Declaración sobre la apertura parlamentaria*, que se ha traducido a 24 idiomas que se puede consultar en <http://blog.okfn.org/2012/08/31/introducing-the-declaration-on-parliamentary-openness/>. Escrito en colaboración por la comunidad, este documento describe principios de apertura parlamentaria, y ha sido apoyado por más de 200 organizaciones de la sociedad civil y parlamentos de todo el mundo.

La *Declaration on Parliamentary Openness* afirma que la apertura parlamentaria “hace posible que los ciudadanos tengan información sobre el trabajo del parlamento, les capacita para participar en el proceso legislativo, les permite exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por sus acciones y garantiza que los intereses de los ciudadanos se vean representados. Es esta conexión con la ciudadanía la que da lugar a una legitimidad del parlamento más profunda y, a su vez, sirve de incentivo para que los parlamentos fomenten una cultura de apertura en todo el ámbito público”.

La Commonwealth Parliamentary Association ha adoptado un marco de referencia en el que se afirma que “se deberán generar oportunidades para que el público exprese su opinión en el proceso legislativo”, una idea repetida por el Southern African Development Community Parliamentary Forum y la Confederación Parlamentaria de las Américas.

Otro documento, la *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, afirma: “Para representar verdaderamente los intereses ciudadanos y dar vida al derecho de la ciudadanía de exigir a su gobierno, el parlamento tiene la obligación de activar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, sin lugar a discriminación, en los procesos parlamentarios y de toma de decisiones”.

II. EXPERIENCIAS DE PLANES DE ACCIÓN

Precisamente unos de los elementos centrales de OGP es el proceso de cocreación de los denominados Planes de Acción (PA) por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Los PA son medios que permiten asegurar compromisos concretos para la promoción de la transparencia, empoderamiento de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y el uso de las

nuevas tecnologías para fortalecer el gobierno a todos niveles. Para finales de 2018, la Unidad de Apoyo habrá recibido 76 nuevos Planes de Acción, siendo el grupo más grande desde la fundación de OGP en 2011. Los cientos de compromisos, los cuales deberán entregarse a más tardar el 31 de agosto del 2018, serán testimonio del valor del movimiento de gobierno abierto en todo el mundo.

En la *Guía sobre Gobierno Abierto* de la OGP se recomienda que los parlamentos adopten mecanismos para acoger aportaciones ciudadanas en el seno del proceso legislativo. Las recomendaciones incluyen:

1. Celebrar audiencias públicas para permitir la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo. Cuando están suficientemente acotadas y estructuradas, las audiencias públicas permiten que los parlamentos se beneficien del conocimiento técnico de los ciudadanos. A través de testimonios de miembros del equipo de gobierno y la investigación sobre el uso del dinero público, las audiencias públicas también pueden demostrar a la ciudadanía que el parlamento está implementando adecuadamente las políticas públicas en la tutela de los intereses del público.
2. Generar oportunidades para que los ciudadanos envíen comentarios por escrito sobre los borradores de los textos legislativos. En algunos casos, estos comentarios se incorporan al diario oficial de sesiones.
3. Proporcionar apoyo básico a la relación entre los miembros del parlamento y los votantes de sus respectivas circunscripciones.

Muchos parlamentos proporcionan un mínimo apoyo a sus miembros para que puedan desplazarse hasta y desde las circunscripciones que representa, facilitando la celebración de reuniones con sus votantes. Otros incluso financian oficinas en las distintas circunscripciones.

En los últimos años, ha habido un mayor esfuerzo entre los parlamentos, la sociedad civil y las empresas privadas para desarrollar plataformas que ayuden a capturar más voces en el proceso legislativo. Entre los parlamentos, el *Wikilegis* de la Cámara de Diputados brasileña, que está siendo diseñado por un grupo colaborativo de piratas informáticos dirigidos por la propia Cámara de Diputados, y los esfuerzos del Eduskunta de Finlandia son algunos de los mejor documentados. Las iniciativas de la sociedad civil, como *Parlement-et-Citoyenne*, que ayuda a los diputados

franceses a involucrar a los ciudadanos en un proceso colaborativo de lluvia de ideas, y el *Proyecto Madison* de la Fundación OpenGov, han inyectado creatividad adicional y ayudado a integrar estos esfuerzos. Las iniciativas con fines de lucro, como *LegislationLab* e *Ideascale*, también pueden ayudar a los procesos de redacción legislativa o facilitar la ideación en apoyo de los objetivos parlamentarios.

Citando la plataforma *e-democracy* de Brasil y el *OpenMinistry* de Finlandia, un sitio web de la sociedad civil que permite a los ciudadanos proponer iniciativas al Eduskunta, el Parlamento georgiano se ha comprometido a aumentar la participación pública en el proceso legislativo. Si bien muchos parlamentos permiten a los ciudadanos enviar comentarios sobre la legislación en privado, muchas herramientas nuevas permiten comentar y editar los textos legislativos como un proceso público.

Como decimos, son ya varios los Parlamentos que han empezado a tomar iniciativas. Sin duda, la Cámara de Diputados de Brasil es la experiencia más exitosa de una plataforma colaborativa, llamada e-democracia, dedicada exclusivamente a la participación de los ciudadanos <https://edemocracia.camara.leg.br/>, en la que se prevé la posibilidad de celebrar con los ciudadanos lo que se llama “audiencias interactivas” o que éstos puedan realizar contribuciones al proceso legislativo y participar en discusiones. La plataforma estructura la participación ciudadana a través de dos formatos diferentes: las “Comunidades Virtuales Legislativas”, enfocadas a la elaboración de un proyecto de ley, y el “Espacio libre”, que es un área de discusión abierta sobre cualquier asunto que afecta al Parlamento. Los instrumentos de participación que ofrece la plataforma son los siguientes: los foros temáticos, las audiencias públicas interactivas, *Wikilegis* y *Pauta Participativa*, que permite a los ciudadanos votar a favor o en contra.

La Cámara italiana de Diputados es líder en *linked open data* a través de una específica página <http://data.camera.it/data/en/datasets/>. Algunos Parlamentos africanos y de América Latina están probando un prometedor software de código abierto basado en el esquema de Akoma Ntoso para documentos legales que actualmente se está sometiendo al proceso de estandarización de OASIS. El *World e-Parliament Report* y el *Global Parliamentary Report* describen una serie de medidas en línea y fuera de línea que los parlamentos han adoptado para mejorar la apertura y la participación.

Especial atención merece el Plan de Acción para el Parlamento abierto de Georgia (2015), que es considerado un país líder en Europa en apertura legislativa http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/88361/Open_Parliament_Eng_Rev15_PRINT.

Otros ejemplos de Parlamentos que van modificando sus reglamentos para reforzar la transparencia y la participación, son Ucrania que elaboró su plan de acción en 2016 y Francia en julio de 2015 y Serbia han iniciado planes similares. En América Latina destaca la Red de Parlamento de ParlAmericas, la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) que agrupa a asociaciones mexicanas y los planes de Parlamento Abierto de Guatemala, Chile y Paraguay, destacando en Costa Rica el Plan de Acciones Prioritarias para la Apertura Legislativa adoptado por el Directorio Legislativo y la Alianza por una Asamblea Abierta <http://accesa.org/2015/10/20/directorio-legislativo-presenta-junto-con-alianza-por-una-asamblea-abierta-el-plan-de-acciones-prioritarias-para-la-apertura-legislativa/>.

III. HERRAMIENTAS PARA LA APERTURA LEGISLATIVA

El Parlamento abierto se dirige a conseguir un elevado nivel de implicación de ciudadanos informados en las actuaciones parlamentarias, especialmente en materia legislativa. La transformación inminente será la del procedimiento legislativo en un procedimiento coparticipativo, que permita la entrada de los ciudadanos como nuevos sujetos parlamentarios activos.

Ello obligará a los Parlamentos a articular espacios de participación online dentro del debate legislativo a través, por ejemplo, de peticiones, consultas, audiencias públicas y otros mecanismos para recibir los escritos de los ciudadanos que serían tramitados durante la sesión. Como señaló una comisión de reforma parlamentaria del Reino Unido en 2009: “El enfoque principal de la agenda general de la Cámara para la interacción con el público debe ir más allá del mero suministro de información y encaminarse hacia una asistencia activa, para alcanzar un mayor grado de participación del público”.

Este cambio en el énfasis se está llevando a cabo en muchos parlamentos, en parte debido al reconocimiento del deseo del público de una mayor participación e influencia sobre los asuntos políticos clave. Pero también como un reflejo del sentimiento que existe entre los políticos

del valor de incorporar la opinión pública a los procesos legislativos y de supervisión. En el Informe Parlamentario Mundial 2012 se citaba el plan estratégico del Parlamento de Uganda que captó el espíritu y el contenido de muchas de estas iniciativas al proporcionar más fondos para llevar a cabo las audiencias de las comisiones fuera del parlamento, a medida que los diputados “expresaron su deseo incontenible de llevar el parlamento al pueblo, a través de sus comisiones, en forma de visitas y audiencias públicas fuera del parlamento para la creación de leyes controvertidas”.

Los parlamentos han puesto en práctica muchas innovaciones diseñadas para acercarse más a las personas, tales como la realización de las sesiones en diferentes lugares del país, la creación de oficinas de extensión, o incluso de unidades móviles de información parlamentaria. Por ejemplo, en Namibia, la campaña anual del parlamento llamada “Llevemos el parlamento a la gente”, incorpora varios componentes, incluyendo el lanzamiento de sitios web interactivos, la instalación de puestos de información en ferias regionales y la realización de audiencias públicas. Otra iniciativa es un “LinkedIn de los políticos”, incorporando las herramientas para la gestión de la relación con los clientes (CRM, por sus siglas en inglés) a la vida política, donde el reto de la comunicación es esencialmente el mismo: llegar al público. Para participar en él, los representantes públicos deben abrirse un perfil, una especie de LinkedIn del servidor público, desde el que colgar los proyectos en los que se esté trabajando. Sus seguidores solo tienen que entrar en la página para ver en qué ocupan el tiempo y, si así lo quieren, hablar con ellos.

La conexión por internet, que hace que el ciudadano se pueda hacer visible por sí mismo, es ahora el nuevo modelo de participación democrática. Si tradicionalmente los Parlamentos surgieron como una institución para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes reunidos en el Parlamento, el nuevo modelo de participación basado en tecnologías que permiten que el ciudadano se represente a sí mismo, tiene la consecuencia de ampliar la dimensión de lo parlamentario a todas esas múltiples manifestaciones de los ciudadanos que existen fuera de la sede del Parlamento, pero que son perfectamente compatibles con él como las llamadas Comunidades Virtuales Legislativas (CVLs), *wikilegis* y demás chats y foros de discusión y de *lobby* ciudadano. Por tanto, será vital

que se introduzca en los parlamentarios el uso de herramientas digitales de interacción y que se incorpore tal enfoque en la práctica cotidiana.

Los debates digitales fueron el primer experimento mediante el cual los Parlamentos probaron la red como espacio de diálogo con los ciudadanos. Los más relevantes a estos efectos fueron los *Encuentros Abiertos Digitales (On-Line Town Hall Meetings)* del Congreso de los Estados Unidos y los *debates temáticos online* del Parlamento británico.

Como antes se ha dicho, existen ya proyectos de discusiones virtuales a través de la celebración de audiencias públicas interactivas de los ciudadanos (*face-to-face discussions*) con el fin de que los diputados participen en las charlas con internautas durante las sesiones de las comisiones o de pleno, interactuando directamente con ellos, o que éstos remitan al parlamentario sus versiones *wiki* de los textos legislativos que se están tramitando.

La Comisión de Democracia Digital del Reino Unido ha alentado al Parlamento a desarrollar una serie de iniciativas piloto con el objetivo de mejorar el alcance a los ciudadanos. Entre sus sugerencias están los esfuerzos para facilitar la participación pública en los debates parlamentarios a través de una “Cibercámara”. También recomiendan experimentar con formas de brindarles a los ciudadanos la oportunidad de interrogar directamente a los ministros. El Congreso colombiano se ha comprometido a proporcionar a los ciudadanos un medio para transmitir observaciones sobre la legislación que se discute en los comités y el plenario directamente a los parlamentarios. La iniciativa también facilitaría un proceso de retroalimentación.

Wikilegis, que se contempla en el proyecto e-democracia de Brasil, es una de las herramientas de colaboración más importantes para que los ciudadanos puedan participar en el debate y construcción de los textos legislativos de manera conjunta con los parlamentarios. Funciona como cualquier otro instrumento *wiki* de construcción colaborativa, pero adaptado a las peculiaridades del procedimiento legislativo. En concreto, los parlamentarios podrían publicar en *Wikilegis* las propuestas legislativas en las que intervienen y los ciudadanos pueden participar comentando o sugiriendo un nuevo texto completo o bien pueden hacer modificaciones artículo por artículo.

En la página web del National Democratic Institute podemos encontrar herramientas on line para la participación, que llaman *Meet DemTools* y que son las siguientes: CIVI, para la gestión de contactos para el compromiso constitucional (CiviMP), organización política (CiviParty) y acción cívica (CiviCSO); DKAN para organizar, almacenar, trazar y compartir datos; ELECTIONS para la recopilación de datos y análisis para documentar procesos políticos; FIX MY COMMUNITY, para informar problemas para construir una comunidad mejor; ISSUES, para empoderar la participación del votante con los candidatos en los temas que importan; y PETITIONS, para proponer, promover y mejorar: los ciudadanos crean y respaldan las peticiones para impulsar el cambio político.

También el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de OGP ha desarrollado un conjunto de herramientas para avanzar en la apertura legislativa, que denominan *Toolkit for Advancing Legislative Openness*. Desde este Grupo se alienta a los Parlamentos a involucrar a los ciudadanos tanto fuera de línea como en línea a través de su Semana Global de Apertura Legislativa (GLOW). También algunos parlamentos organizan sus propias semanas de apertura parlamentaria con el apoyo de la sociedad civil. Este fue el caso en Serbia que organizó la “Semana del Parlamentarismo” en 2015.

Otra herramienta de colaboración, en lo que se refiere a la aplicación tecnológica, son los *hackathons* parlamentarios, que nacieron como resultado de un *hackathon* celebrado en el Parlamento brasileño. Son reuniones de programadores y desarrolladores de software y hardware que se centran en crear de forma colaborativa proyectos que transforman la información de interés público en soluciones digitales accesibles a todos los ciudadanos. La experiencia en Brasil de este hacking cívico fue tan positiva que en la cámara se ha establecido de forma permanente un “Laboratorio de Hackers”. Otros ejemplos se encuentran en Paraguay, México, Unión Europea (*Citizens of Europe*) y en Argentina.

Otra línea de actuación que se promueven son las E-Peticiones. Las nuevas tecnologías han mejorado la capacidad de los ciudadanos de usar peticiones en línea para reunir apoyo para sus demandas de políticas. Las peticiones permiten a los ciudadanos plantear cuestiones de política que pueden no estar en la agenda pública. El sitio web de petición electrónica de Letonia, *ManaBalss*, y el sitio web finlandés *OpenMinistry* son herramientas

dirigidas por la sociedad civil que permiten a los ciudadanos proponer y hacer campaña para una acción parlamentaria sobre cuestiones que consideran importantes. Ambos sitios web ofrecen consultas legales para propuestas que obtienen un cierto nivel de popularidad.

Los planes del Reino Unido y Ucrania incluyen la implementación de sistemas de petición electrónica que respetan criterios específicos. La recomendación del Reino Unido de revisar el sistema de peticiones electrónicas incluye una sugerencia para invitar al autor de la petición a la Cámara de los Comunes a participar en una audiencia sobre la petición.

IV. LA MONITORIZACIÓN PARLAMENTARIA

Como se ve, el viejo concepto de publicidad de la sesión parlamentaria, limitado a la mera retransmisión, se queda corto para abarcar todas estas nuevas situaciones. La nueva publicidad implica ahora necesariamente la participación, permitiendo la interacción entre las dos partes. De hecho, las organizaciones de monitorización parlamentaria (PMO) han desarrollado software y plataformas web que permiten que los electores contacten con sus representantes parlamentarios (y viceversa), con la intención de modernizar y fortalecer los procesos legislativos. El Informe Mundial del Parlamento 2012 de la UIP y PNUD ya mencionaba la necesidad de que los Parlamentos superen sus recelos hacia estas PMO y aprovechen en cambio su potencial: “Este impulso hacia una mayor apertura, transparencia y validación externa independiente trasciende muchas de las ideas tradicionales acerca de la representación política. Muchos políticos ven con recelo estos acontecimientos, particularmente cuando se trata del papel de comentarista público que desempeñan las PMO. Indudablemente, las PMO presentan desafíos, pero también ofrecen oportunidades, siempre y cuando los parlamentos reconozcan su potencial para involucrar al público en la labor parlamentaria”.

La misma idea de un parlamento monitorizado, sometido a supervisión, es otra prueba de la superación de los principios clásicos del parlamentarismo pues supone el surgimiento de una nueva función de la sociedad, que es la de controlar a su parlamento, como marca la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria (2012).

Sin duda, el aumento en el número de PMO ha sido uno de los acontecimientos recientes más importantes en las demandas de receptividad de los parlamentos y los diputados a nivel individual. El monitoreo y la calificación de los diputados han sido consecuencia de esta premisa: del deseo de ofrecerle más información al público sobre el quehacer de sus diputados. Estas organizaciones a menudo desarrollan tecnologías cívicas que ayudan a los ciudadanos a involucrarse con el parlamento y con la legislación. A menudo innovan a un ritmo que los parlamentos no pueden y algunos parlamentos, como la Cámara de Diputados brasileña, que ha creado el primer *Hacker Lab* parlamentario, han tratado de nutrir y apoyar a “hacktivistas cívicos” con las habilidades tecnológicas para ayudar a los parlamentos a involucrar mejor a los ciudadanos en línea.

Algunas de las herramientas de monitorización de la actividad de los parlamentarios de distintos países puestas en marcha por las PMO, son las siguientes: Theyworkforyou.com, Politic.org, VoteWatch.eu, Mep Ranking.eu, Quehacenlos diputados.net, Colibribook, RegardsCitoyens.org, Borde Score, Openparlamento, Curul501.org, Political Directory, ThinkingAboutEU, They vote for you, etc. Existen otras herramientas que realizan un seguimiento de la actividad legislativa: Congresoabierto.cl, Congresovisible, TIPI ciudadano, GovTrack.us, Retórica Parlamentaria, Proyecto Avizor, PARlTrack, Openstates, etc. Un tercer tipo de herramientas son las que proponen el trabajo en red: Ágora, OpeningParliament.org, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. En cuarto lugar, existen herramientas que realizan un seguimiento de si se cumplen las decisiones parlamentarias: Deldichoalhecho.cl, Polétika.org., Fairpolitics.nl, ¿Qué pasó con esto que aprobó el Congreso?, etc.

V. OPEN DATA

Otro de los retos de los Parlamentos es la mejora de la funcionalidad de sus páginas web incluyendo datos abiertos. Proporcionar información en “formatos abiertos” es la base de la apertura en el siglo XXI. Significa proporcionar a los ciudadanos la capacidad técnica y el derecho legal a la información para que pueda ser utilizada, modificada y compartida por cualquier persona para cualquier propósito. Un pilar de OGP, datos abiertos, permite efectivamente a los ciudadanos utilizar tecnología moderna para analizar información. Varios parlamentos e instituciones internacionales

están adoptando un esquema basado en Akoma Ntoso, un proyecto diseñado específicamente para garantizar la interoperabilidad a largo plazo de la información legislativa y legal. Para garantizar que los ciudadanos tengan el derecho legal de usar la información legislativa como lo consideren apropiado, los parlamentos pueden usar licencias, como las de *Creative Commons*, que facilitan el intercambio de información. La Comisión de Democracia Digital del Reino Unido ha recomendado que todos los datos legislativos estén disponibles utilizando la Licencia de Gobierno Abierto del Reino Unido.

Akoma Ntoso, como recoge en su página web, define un conjunto de representaciones electrónicas simples, tecnológicamente neutrales, de documentos parlamentarios, legislativos y judiciales para servicios electrónicos en un contexto mundial y proporciona un marco propicio para el intercambio efectivo de documentos parlamentarios, legislativos y judiciales. Proporcionar acceso a materiales jurídicos primarios, documentos parlamentarios y documentos judiciales no es solo cuestión de darles acceso físico o en línea. El “acceso abierto” requiere que la información se describa y clasifique de manera uniforme y organizada para que el contenido esté estructurado en elementos significativos que las aplicaciones de software puedan leer y comprender.

La oportunidad de hacer visibles las estructuras y los componentes semánticos de los documentos parlamentarios, legislativos y judiciales a las aplicaciones de software significa poder utilizar la gran capacidad de las TIC para manipular documentos no como texto simple e indiferenciado, sino en su estructura y componentes semánticos para que se pueden desarrollar servicios de información de valor para ayudar a las instituciones y a los ciudadanos a desempeñar mejor sus respectivos roles.

Akoma Ntoso Versión 1.0 y Akoma Ntoso Naming Convention Versión 1.0 han sido aprobados como Especificaciones del Comité OASIS a partir del 6 de junio de 2017. OASIS trabaja para promover las mejores prácticas mundiales para el uso de XML dentro de los procesos de gestión de documentos legales en general. El objetivo es recopilar los requisitos de la comunidad de los interesados que crean, administran y utilizan documentos legislativos y legales (editores, bibliotecas, instituciones públicas, tribunales, editores, etc.) con el fin de ampliar y refinar el estándar.

Reconociendo la capacidad de los ciudadanos para desarrollar herramientas para utilizar datos parlamentarios, muchos parlamentos han comenzado a proporcionar acceso a su información a granel (*in bulk*) o “acceso masivo”. Hay dos formas de hacerlo: 1) un parlamento puede descargar su información a través de un “volcado de datos” o 2) puede hacer que sus datos estén disponibles a través de una interfaz de programación de aplicaciones o API. Proporcionar datos a granel está codificado en la disposición de la Declaración sobre la apertura parlamentaria sobre la descarga para su reutilización (§39).

De conformidad con la Declaración sobre la apertura parlamentaria, los parlamentos están realizando una serie de mejoras funcionales. La Rada ucraniana se ha comprometido a mejorar la capacidad de búsqueda de su sitio web (Declaración sobre Apertura Parlamentaria, §41) mediante la adopción de metadatos apropiados.

Los servicios de alerta son otra herramienta para facilitar la participación ciudadana. La Declaración sobre Apertura Parlamentaria establece: “Siempre que sea posible, el parlamento proporcionará a los ciudadanos la capacidad de suscribirse a servicios para alertarlos sobre ciertas categorías de acciones parlamentarias a través del correo electrónico, mensajes de texto SMS u otras tecnologías” (§43). Los servicios de alerta ayudan a los usuarios de información parlamentaria a saber cuándo se producen debates, votaciones u otras acciones. El Congreso de Colombia se ha comprometido a proporcionar esta herramienta al público.

Otros avances importantes se deberán dar en materia de recopilaciones legislativas accesibles. El Parlamento, como autor de leyes, debe estar implicado activamente en estas iniciativas. *The Free Access to Law Movement* comenzó en 1992 y reconoce que la información legal, incluida la legislación, es parte del patrimonio común de la humanidad y debe ser de libre acceso para todos. Diversas organizaciones están trabajando en proyectos relacionados con el libre acceso a la ley, como *Code for all*. Su objetivo final es avanzar en el libre acceso a la ley en cada país, utilizando su experiencia colectiva en tecnología cívica, últimamente en Polonia, Rumanía y Sudáfrica. Existen ya una serie de proyectos que pueden servir de inspiración como *Fabrique de la Loi* (seguimiento legislativo francés), *Eur-Lex* (legislación europea) y *Legislation.gov.uk* (legislación del Reino Unido).

VI. RENDICIÓN DE CUENTAS

Por último, un alto estándar de transparencia implica implementar medidas eficaces para asegurar la actividad fiscalizadora o de rendición de cuentas. No es casualidad que los términos *Accountability* y *Transparency* formen una pareja y vayan siempre unidos en informes de distintos organismos internacionales.

La información obtenida a través de la transparencia solo es útil si se traduce en un control con exigencia real de responsabilidades. No basta con que se publiquen las informaciones o que éstas sean accesibles, sino que se requiere que éstas sirvan para algo más, que se traduzcan en sanciones y en exigencia de responsabilidades a quienes incurran en actuaciones no éticas, corruptas o con mal uso de fondos públicos, una vez que éstas salgan a la luz.

Una política de transparencia implica la sujeción del poder a la amenaza de la sanción (*enforcement*), comprendiendo tanto la obligación de que el poder sea ejercido de forma transparente (*monitoring*) como la necesidad de justificar y explicar actos y decisiones (*justification*) dentro de la noción de “responsabilidad” (*answerability*) (SCHEDLER, 1999). De acuerdo con Schedler, “la rendición de cuentas política comprende algo más que la generación de información y la interacción de argumentos”. Para que la rendición de cuentas sea completa se necesita que los actores no sólo informen y expliquen, sino que sus actos sean premiados o castigados. Para que haya una efectiva rendición de cuentas es importante poner en marcha procedimientos que incluyan códigos de conducta, registros de interés, comités de evaluación y mecanismos de regulación y supervisión. Como dice este autor, existe un estrecho acoplamiento entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones. De acuerdo con gran parte de la nueva literatura institucionalista, las reglas para ser efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de monitoreo que eviten que la violación eventual de las reglas pase desapercibida (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero también deben contar con mecanismos para evitar que los actos de hacer trampas queden impunes (la dimensión de cumplimiento de la responsabilidad).

Por tanto, la rendición de cuentas como responsabilidad tiene como objetivo crear transparencia. En este sentido, la rendición de cuentas (como

respuesta) presupone información imperfecta, pues si el ejercicio del poder fuera transparente, no sería necesario responsabilizar a nadie. En realidad, la demanda de *accountability* (como *answerability*) se origina en la opacidad del poder. En un mundo de información perfecta, sería inútil preguntar a los actores políticos lo que han estado haciendo o tienen la intención de hacer, y por qué.

Para mejorar la rendición de cuentas y el control de la integridad, por diversas instancias se propone la adopción de *Códigos éticos de conducta* en el ámbito de los Parlamentos, como por parte del Grupo GRECO, organismo del Consejo de Europa contra la corrupción, así como por la Organización Mundial de Parlamentos contra la corrupción, y la AFD, Fundación Westminster para la Democracia.

Utilizando como referencia el Manual de ética y conducta parlamentarias publicado por GOPAC, Organización Mundial de Parlamentos contra la corrupción, Transparencia Internacional España propone los siguientes principios en el documento *Principios de ética y buenas prácticas parlamentarias*: 1. Establecimiento de unos Principios generales de ética y buenas prácticas; 2. Creación de una Comisión de Ética; 3. Transparencia y rendición de cuentas social; 4. Limitación de los aforamientos; 5. Listas electorales abiertas o, cuando menos, desbloqueadas; 6. Prohibición de recibir regalos u otras ventajas; 7. Régimen de incompatibilidades; 8. Regulación de los conflictos de interés; 9. Diligencia debida en las actuaciones de los parlamentarios; 10. Comparación de las declaraciones en el nombramiento y en el cese; 11. Duración limitada de los mandatos parlamentarios; 12. Regulación legal de los Grupos de interés (Lobbies); 13. Regulación de las Puertas giratorias; 14. Publicidad de las asignaciones económicas a los Grupos parlamentarios y de las retribuciones de los parlamentarios; 15. Control detallado y publicidad de los gastos de viaje; 16. Protección de los denunciantes; 17. Limitar el nivel de politización de la contratación; 18. Formación continua en materias de ética y buenas prácticas; 19. Régimen de infracciones y sanciones; 20. Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la corrupción.

De momento, sin embargo, este paso de la transparencia a la rendición de cuentas dista mucho de ser efectivo. No se trata solo de la adopción de medidas judiciales, sino de la asunción de responsabilidades anteriores que se podrían hacer efectivas a través de mecanismos con efecto sancionador como el cese, la dimisión, la declaración de incompatibilidad o

inhabilitación para cargos, la suspensión de funciones, multas, etc. De ahí la necesidad de que las futuras regulaciones sobre transparencia y participación ciudadana vayan necesariamente vinculadas a la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas con exigencia real de una responsabilidad inmediata.

Si no se quiere una transparencia solo de contenido, será necesario que se regulen los efectos de fiscalización y de exigencia de responsabilidad asociados a la misma. Incluso aunque se siga avanzando en transparencia y se publiquen, por ejemplo, los datos más sensibles de publicidad (como viajes, regalos, visitas de lobbies, conflictos de interés, procesos judiciales abiertos), de nada serviría si la conducta o la actuación reprochable, revelada mediante la transparencia, no lleva aparejada sanciones.

En definitiva, la apertura del Parlamento es una nueva fase que va más allá de la transparencia. *Openness* es el nuevo reto a asumir por las Cortes Generales en la línea de las iniciativas que ya se están adoptando por otros Parlamentos.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO LATRE, J.L. y CASTEL GAYAN, S.: *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV. Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública, Zaragoza, 2013.
- LOZANO GONZÁLEZ, C.L.: “Transparencia parlamentaria en el Distrito Federal”. BJV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016, pp. 47-74.
- OSZLAK, O.: “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 (recurso digital).
- RAMOS VIELBA, I.: “Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria: las organizaciones sociales de monitorización”. *Panorama Social*, nº 18, 2013, pp.153-167.
- RUBIO NÚÑEZ, R. [Coord.]: *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados 9, Madrid, 2014.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Colección Monografías nº 12, Fundación Manuel Gi-

- ménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómicos, Zaragoza, 2017.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.: “La información y transparencia en los parlamentos españoles”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 28, pp.105-132.
- SCHEDLER, A.: “Conceptualizing Accountability”. En: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. [Eds.]: *The self-restraining state. Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder London, 1999, pp.13-29.
- VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El Parlamento abierto: la influencia de la tecnología en la evolución de la institución parlamentaria*. E-Prints Complutense, Madrid, 2016.
- VISIEDO MAZÓN, F. J.: “El principio de transparencia y el parlamento”. En; MARTÍN CUBAS, J. [Coord]: *Constitución, política y administración: España 2017, Reflexiones para el debate*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 279-296.