

INFORME

**TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA
Y BUEN GOBIERNO EN LOS PARLAMENTOS**por **M^a Dolores Llop Ribalta**

Interventora de las Cortes de Aragón y de El Justicia de Aragón

RESUMEN

La aprobación en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012 del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha abierto en España el debate sobre esta cuestión fundamental en las democracias modernas, pero sin desarrollar en nuestro país desde la promulgación de la Constitución de 1978. Sin embargo, la transparencia en los parlamentos ha quedado un tanto al margen de este debate, y ello a pesar de que si la transparencia y el acceso a la información de toda acción política constituye un elemento fundamental para determinar la calidad democrática, mayor será su relevancia en la institución central de una democracia que es el parlamento. En este artículo se analizan la situación en las Cortes Generales y en los parlamentos autonómicos españoles de los aspectos básicos de la transparencia, y la necesidad de la existencia de unos códigos de conducta en las instituciones parlamentarias, en cuanto compromiso necesario con la ética pública.

ABSTRACT

The project of law on transparency, access to public information and good government approved at the Cabinet meeting on July 27 of 2012; has opened a debate in Spain on this fundamental question for modern democracies. This question hasn't been addressed in our country since the promulgation of the Constitution of 1978. Nevertheless, transparency in parliaments has stayed rather on the margin of this debate. This may surprise since parliaments are the central institution of a democracy and transparency as well as the access to information of any political action constitute fundamental elements to determine the democratic quality. This article analyzes the situation in the Spanish Parliament and the regional (autonomous) parliaments regarding the basic aspects of transparency, and debates the need of new codes of conduct in parliamentary institutions and the necessary commitment with public ethics.

I. INTRODUCCIÓN

En el debate general acerca de la importancia de la transparencia en la actuación de los poderes públicos como garantía de calidad democrática, suscitado a raíz de la tramitación del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aprobado en el Consejo de Ministros de 27 de julio de 2012, la transparencia en los parlamentos ha quedado un tanto al margen de ese debate. Pero si la transparencia y el acceso a la información de toda acción política constituye un elemento fundamental para determinar la calidad de una democracia y, como en la propia exposición de motivos del proyecto de ley se reconoce, los países con mayor nivel de transparencia y buen gobierno cuentan con instituciones más fuertes, cómo no va a ser importante la transparencia en la institución central de una democracia como es el parlamento. Esta cuestión tiene especial importancia en un momento en que se están cuestionando las instituciones democráticas, siendo el parlamento una de las instituciones más cuestionada y peor valorada.

En diversos y recientes estudios que la Unión Interparlamentaria ha elaborado, se pone de manifiesto que las instituciones parlamentarias están entre las que gozan de una menor confianza de los ciudadanos y sólo los partidos políticos registran un nivel más bajo de aprobación pública. En Europa la credibilidad de los parlamentos ha ido disminuyendo desde hace tiempo. En estos momentos, en la Unión Europea, según datos del euro-barómetro de otoño de 2011, la confianza en los parlamentos nacionales es únicamente del 31% y en España es aún más baja, del 21%. En América Latina, según datos del Latino-barómetro del 2010, el porcentaje de la población que tiene confianza en los parlamentos fue del 34%. En general, los parlamentos obtienen grados de aprobación más bajos que otras instituciones gubernamentales.

El porcentaje de confianza todavía sería menor, seguramente, si a los encuestados españoles se les hubiese preguntado su opinión acerca de los parlamentos autonómicos. Esta confianza en España además se está minando desde las propias instancias políticas al considerar a los parlamentos autonómicos como una más de las causas del despilfarro de las Comunidades Autónomas. Abrir ese debate sin el más mínimo rigor en los momentos actuales pone en cuestión la existencia misma de los parlamentos autonómicos.

Desde principios del verano son permanentes las declaraciones en la prensa de responsables políticos del Partido Popular, incluso con cargos institucionales en Comunidades Autónomas, acerca del excesivo número de diputados de los parlamentos autonómicos y de la necesidad de reducir el sueldo a los diputados de esos parlamentos y limitar su profesionalización. En sus inicios, la mayoría de parlamentos autonómicos no contaban con diputados en dedicación exclusiva. La profesionalización es un avance en la idea de mejorar la representación de esos parlamentos frente a las distorsiones y conflictos de intereses que producía la compatibilidad de la actividad privada con la de diputado junto la limitación que esa compatibilidad suponía para determinadas profesiones y empleos. En muchos parlamentos autonómicos existe todavía la posibilidad de optar por uno u otro régimen de dedicación y en algunos está limitado el número de diputados con dedicación exclusiva.

El debate acerca del número de parlamentarios y su profesionalización en los parlamentos autonómicos se está planteando en términos populistas sin que haya una reflexión seria acerca de cual debe ser el papel de los parlamentos autonómicos y está introduciendo un elemento más en la desconfianza en la configuración territorial del Estado.

La erosión de la legitimidad de los parlamentos ha sido estudiada ampliamente en el primer informe parlamentario mundial¹, que se ha presentado este año 2012, encargado conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Unión Interparlamentaria (UIP). En este informe se identifican tres tendencias que contribuirían a la erosión de las fuentes tradicionales de legitimidad de los legislativos:

La primera sería la capacidad real de los parlamentos de cumplir una de sus funciones fundamentales, la de controlar a los gobiernos.

El parlamento es la institución que debe exigir la rendición de cuentas a los gobiernos pero en estos momentos en Europa y especialmente en España, existe el convencimiento generalizado de que la política ha abandonado el parlamento. Como se señala en el “Informe sobre la democracia en España 2011” elaborado por la Fundación Alternativas, los ciudadanos se sienten menos representados al comprobar como la

toma de decisiones políticas sobre sus intereses se traslada desde el proceso electoral a espacios ajenos a la participación ciudadana².

Estamos viviendo seguramente una de las crisis económicas más profundas de nuestra historia reciente que está socavando la configuración del estado del bienestar, que había sido uno de los logros de la Europa surgida después de la segunda guerra mundial, obligando a los gobiernos de los países a recortar el gasto público de forma drástica y emprendiendo medidas que afectan directamente a la vida de los ciudadanos, como la organización del trabajo, los salarios o los mecanismos de protección social. Estos ciudadanos perciben que todas las decisiones se adoptan desde instancias políticas y económicas supranacionales que ellos no han elegido, y por tanto sin los controles reservados a los parlamentos nacionales (en algunos casos, como en Italia, esas mismas instancias han elegido hasta a los jefes de sus gobiernos).

Como señalaba recientemente Joaquín Estefanía en un artículo³, que titulaba *La democracia aletargada*, “las reformas institucionales que está adoptando la UE se centran casi exclusivamente en limitar el margen de maniobra de los gobiernos y no en la dirección de fortalecer la participación democrática en la toma de decisiones y de los mecanismos de control democrático, que son enormemente imperfectos. Incluso en el caso improbable de que se realizase hoy un amplio traspaso de poderes hacia la institución europea elegida de forma más democrática (El Parlamento) ¿cuál sería la capacidad de los ciudadanos europeos de controlar las acciones de la UE cuando en este Parlamento no hay mayorías de gobierno a las que los ciudadanos puedan castigar?”.

A eso se añade que, en los sistemas parlamentarios, como el español, las mayorías parlamentarias que apoyan al gobierno convierten al parlamento en muchos casos en meros escenarios de representación de la democracia con resultados absolutamente previstos de antemano. En España se ha dado un paso más en esa dirección al utilizar sistemáticamente el procedimiento del decreto ley para aprobar medidas que suponen recortes importantes en los derechos de los ciudadanos, eludiendo la posibilidad de debate parlamentario. A fecha de hoy se han aprobado 26 decretos leyes que, en muchos casos, ni siquiera se han tramitado posteriormente como proyecto de ley por lo que no ha existido la discusión parlamentaria ni en el momento de su validación.

Un ejemplo de esa pérdida de capacidad del parlamento para ejercer su función de control del gobierno lo podemos ver con lo sucedido alrededor de la Oficina de Control Presupuestario. La creación de esa Oficina, cuyo objeto es evaluar la ejecución de las cuentas públicas desde el parlamento, y que ha sido una reivindicación clásica de los grupos de la oposición en cada Legislatura que, finalmente, salió adelante la pasada Legislatura por unanimidad, no ha sido puesta en funcionamiento todavía. El Presidente del Congreso, Jesús Posada, que en su día defendió la proposición de ley ante el Pleno de la Cámara, cuando presidía la Comisión de Presupuesto, ha declarado que se pondrá en marcha cuando la creación de esa oficina no cueste dinero ni al Congreso ni al Senado. Las funciones de seguimiento y control de la ejecución del presupuesto y de asesoramiento técnico a los órganos de las Cámaras sobre las cuentas públicas es trascendental en un momento en donde lo que está cuestionado son precisamente las cuentas públicas. La renuncia a la creación de la oficina de control presupuestario supone la renuncia del parlamento al ejercicio de una parte fundamental de su función de control.

2. *Informe sobre la democracia en España 2011*. Fundación Alternativas. Pág. 14.

3. Publicado en EL PAÍS, el 13 de septiembre de 2012.

La segunda tendencia sería el descenso en la confianza hacia los partidos políticos. La representación parlamentaria es un proceso colectivo que depende de los partidos políticos. Los partidos, seleccionan a los candidatos a diputados y, a través de los grupos parlamentarios organizan el trabajo parlamentario, dentro de las reglas marcadas por los reglamentos por lo que, el buen funcionamiento de un parlamento, depende en gran medida del buen funcionamiento de los grupos parlamentarios. Pero por una parte la selección de candidatos no obedece, muchas veces, a méritos personales o profesionales sino a méritos partidarios, por lo que el parlamento es incapaz de convertirse en proveedor de líderes políticos y por otra parte, la función de representación colectiva de intereses ha entrado en conflicto con las nuevas tendencias culturales y tecnológicas.

Los partidos políticos son los principales aglutinadores de los intereses de los ciudadanos y su función institucional en la organización política es indispensable para la existencia de un estado de derecho, para la democracia. Sin embargo, los partidos políticos son las instituciones que suscitan mayor desconfianza en muchos lugares del mundo. En España los políticos y los partidos políticos, ocupan desde hace unos años el tercer lugar entre lo que los ciudadanos consideran como problema e inmediatamente detrás del desempleo y la crisis económica. El número de ciudadanos que mantiene esa opinión ha ido creciendo y en la última encuesta del CIS de julio de este año el porcentaje es ya del 25%.

Las manifestaciones de Madrid frente al Congreso de los Diputados evidencian ese rechazo al conjunto de la clase política. Las protestas no se han concentrado frente al gobierno, que es quien está aplicando los recortes, sino frente a la institución en la que están representados todos los grupos políticos. Esos manifestantes están expresando su frustración y enfado con sus representantes políticos y su pérdida de confianza en la institución parlamentaria. Todo ello encierra un cuestionamiento de la legitimidad de nuestras instituciones de tintes populistas, que como recordaba recientemente José María Lassalle, ha tenido trágicas consecuencias en la historia de Europa⁴.

Este populismo va creciendo a medida que se ahonda la crisis económica y en muchos países de la Unión Europea tiene ya una significativa representación electoral.

La tercera tendencia, sería la aparición de nuevas vías de representación. Durante mucho tiempo los parlamentos eran casi los únicos foros donde dar voz a los intereses de los ciudadanos, pero en estos momentos compiten con otras alternativas que incluyen formas de democracia directa, consulta, etc.

No es que los parlamentos no hayan sido cuestionados en otros momentos de su historia o que no hayan sufrido transformaciones a lo largo de los años, lo que ha cambiado es la forma de cuestionarse las funciones de estos parlamentos. Se están planteando nuevos interrogantes acerca de la naturaleza de la representación que tiene que competir con nuevas formas de participación en la vida pública.

Algunos parlamentos como el británico, el francés y el Congreso americano, conscientes del cambio que se estaba produciendo acerca de las demandas de representación, han emprendido en las últimas décadas reformas muy importantes, renovando procedimientos internos, sus presupuestos y sus mecanismos de control.

Estos procesos de reforma, sin embargo, no han alcanzado al parlamento español. Ni se ha producido la demandada reforma del Reglamento del Congreso, que permitiría

4. Véase el artículo de LASALLE, JOSÉ MARÍA. "Antipolítica y multitud". EL PAÍS, de 1 de octubre de 2012.

modificar procedimientos en la forma de ejercer la función legislativa y de control, ni se han emprendido reformas sustanciales en la configuración de las estructuras administrativas que faciliten un ejercicio más eficaz de la función parlamentaria. Para estas reformas el parlamento necesita de medios económicos suficientes, y si embargo, su carencia es uno de los déficits históricos en España.

El promedio de presupuesto de los parlamentos de los países de la OCDE es de 478.710.629 dólares y el porcentaje del presupuesto nacional asignado al Parlamento es de 0,22%, en Estados Unidos ese porcentaje es del 0,20%, en Francia del 0,23%, en México del 0,25%. En España el Presupuesto del Congreso de los Diputados y del Senado suma aproximadamente 138.000.000 de euros⁵ que suponen alrededor de 177.813.000 dólares, el 0,07% del Presupuesto del Estado, ambas cifras están muy por debajo de la media de la OCDE.

Los parlamentos están sometidos en estos momentos, como nunca lo habían sido antes, a mayores exigencias de los medios de comunicación y de los ciudadanos y por lo tanto deben redoblar sus esfuerzos para, como señala la Unión Interparlamentaria en su manual acerca de “El Parlamento y la Democracia en el siglo XXI: Una guía de buenas prácticas”⁶ volverse más transparentes, más abiertos, más efectivos y más participativos.

La transparencia y el acceso a la información son piezas claves para introducir una nueva forma de relacionarse de los parlamentos con los ciudadanos. Implantar una política de transparencia supone cambios de organización y de procedimientos con la finalidad de dotar de contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad y publicidad⁷.

Si el acceso a la información supone el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a conocer la información producida y controlada por los poderes públicos, la transparencia va más allá y supone una prestación activa de información de manera accesible y pertinente de forma que los procedimientos, estructuras y procesos estén a disposición para su valoración.

La importancia que tiene la transparencia y el acceso a la información en los parlamentos ha sido reconocida desde distintas instancias y es motivo permanente de discusión en los foros parlamentarios internacionales. La Unión Interparlamentaria hace especial hincapié en la necesidad de dotar de transparencia a las instituciones parlamentarias con el objetivo de difundir y permitir el acceso a la información acerca de la gestión parlamentaria y de las actividades de los diputados, fortalecer el ejercicio de las funciones parlamentarias (representación de la ciudadanía, elaboración, discusión y aprobación de leyes y básicamente, control de los otros poderes del Estado), poner a disposición de los ciudadanos la información y conocimiento necesarios para participar de manera informada, demandar el ejercicio de la rendición de cuentas y finalmente, reducir la distancia entre los representantes y los ciudadanos.

En el primer informe parlamentario mundial se analiza los cambios de las demandas de los ciudadanos hacen a los parlamentos y muestra la forma en que se están respondiendo a esos cambios y se incide especialmente en la necesidad de ofrecer mayor acceso e

5. Estas son las cifras que aparecen en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 2013.

6. *El parlamento y la democracia en el siglo XXI. Una guía de buenas prácticas*. Unión Interparlamentaria. 2006.

7. MERINO, M. “*El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*”, Democracia y Transparencia. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, pág. 78.

información. En la Conferencia Mundial de 2012 sobre el parlamento electrónico, organizado por las Naciones Unidas y la Unión Interparlamentaria en Roma los pasados días 14 y 15 de septiembre, la transparencia ha sido motivo también de varias de las ponencias presentadas. En esa Conferencia han intervenido el Vicepresidente Primero del Senado, Juan José Lucas y el Vicepresidente Segundo del Congreso de los Diputados, Javier Barrero quien precisamente presentó una ponencia en la sesión dedicada a la transparencia parlamentaria.

Ese foro ha sido el escenario en el que se ha presentado “la declaración sobre la transparencia parlamentaria” que es un llamamiento a los parlamentos nacionales y a los órganos legislativos subnacionales y transnacionales, por las organizaciones de la sociedad civil de supervisión parlamentaria (PMOs) con el objetivo de generar un mayor compromiso con la transparencia y la participación ciudadana en el trabajo parlamentario⁸. La declaración fue uno de los temas de discusión en la conferencia de líderes de las PMOs que se celebró en Washington del 30 de abril al 2 de mayo de 2012, organizada por conjuntamente por el National Democratic Institute, la Sunlight Foundation, y la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa, con el apoyo de la Omidyar Network, el Open Society Institute, el National Endowment for Democracy, el Instituto del Banco Mundial y la Embajada de México en los Estados Unidos.

En esta declaración los representantes de estas organizaciones civiles se comprometen a promover una serie de principios de transparencia del parlamento:

- Promover una cultura de la transparencia.
- Transparentar la información parlamentaria.
- Facilitar el acceso a la información parlamentaria.
- Y por último, permitir el acceso electrónico y el análisis de la información parlamentaria.

La declaración, como ponen de manifiesto sus firmantes “no tiene por objeto solo una llamada a la acción, sino que quiere establecer las bases para el diálogo entre los parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil para promover la transparencia gubernamental y parlamentaria, y para asegurarse de que esa apertura conduzca a una mayor participación ciudadana, a instituciones más representativas y en definitiva una sociedad más democrática”.

Porque a pesar de todas las críticas, el parlamento es esencial para el funcionamiento de la democracia y la mayoría de los ciudadanos creen que la democracia sería imposible sin un parlamento. Como señala el informe interparlamentario mundial las formas de democracia más directas no pueden replicar ni remplazar el proceso parlamentario. Los casos en que las nuevas formas de participación han funcionado de manera más efectiva son aquellas en las que éstas refuerzan el proceso representativo en lugar de pasarlo por alto.

II. LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LOS PARLAMENTOS ESPAÑOLES

Desde la perspectiva comparada, se pueden establecer tres modelos de regulación según la forma en que los parlamentos deban cumplir las normas generales sobre transparencia

8. <http://www.openingparliament.org/declaration>

de los poderes públicos: los que tienen la obligación de cumplirlas totalmente, los que están obligados a un cumplimiento parcial de la ley, con el deber de auto-regularse, y los que quedan excluidos totalmente de su cumplimiento. En el primer supuesto estaría el Parlamento Europeo⁹, en el segundo México y en el tercero Australia.

Muchas veces, sin embargo, no existe una relación directa entre la exigencia de aplicación de la legislación sobre transparencia y la realidad de la transparencia en los parlamentos. Hay países en los que la cultura de la transparencia es muy fuerte, como puede ser Australia, Reino Unido o Estados Unidos de América, donde los parlamentos se han dotado de regulaciones propias que han abierto totalmente la institución a los ciudadanos. En estos países son los propios parlamentarios los que asumen la necesidad de esa transparencia como un mecanismo fundamental de acercamiento a sus electores.

La existencia de una regulación de la transparencia, sin embargo ayuda a crear esa cultura de la transparencia y a profundizar en ella en aquellos países donde existe una fuerte tradición en la opacidad de lo público.

El proyecto de ley español en su Título I “Transparencia de la actividad pública” ha seguido el modelo de sujeción parcial. Así el artículo 2 al delimitar el ámbito subjetivo de aplicación del Título I “Transparencia de la actividad pública” establece que las disposiciones de ese título se aplicaran a:

“f) El Congreso de los Diputados, el Senado, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial, así como el Consejo de Estado, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Consejo Económico y Social y las instituciones autonómicas análogas en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo”.

En las leyes de transparencia de Galicia, Baleares o en la recientemente aprobada de Navarra, no se incluye en su ámbito de aplicación subjetivo al parlamento de esas Comunidades Autónomas. En estos momentos se están tramitando las de Cataluña, Extremadura y Valencia y se han anunciado la presentación de leyes de transparencia en Andalucía, Aragón, Canarias, Castilla y León y Euskadi. No sabemos que modelo elegirán esas Comunidades Autónomas a la hora de delimitar el ámbito subjetivo de aplicación en relación con sus parlamentos.

La forma en que se ha incluido al parlamento nacional y a los parlamentos autonómicos en el ámbito subjetivo de aplicación del Título I del proyecto de ley de transparencia plantea, en mi opinión, un primer problema en relación con los parlamentos, al no dotarlos de la singularidad que las institucionales legislativas requieren y convertir el apartado f) del artículo 2 en un cajón de sastre donde recibe la misma consideración el Congreso de los Diputados o el Senado que el Consejo Económico y Social. En el caso de los parlamentos autonómicos ni siquiera se les menciona como tales sino que estarían incluidos dentro de “las instituciones autonómicas análogas”.

La aplicación del conjunto de preceptos del Título I a los parlamentos queda, por otra parte, bastante reducido al limitarlo a la actividad de estas instituciones sujeta a derecho administrativo. Es decir a su actividad contractual, que ya tiene una norma propia, la ley de contratos del sector público, que obliga a los parlamentos a cumplir los requisitos de información y publicidad; a la información relacionada con su actividad como empleador público y a la información acerca de su actividad patrimonial.

En el proyecto de ley no existe ninguna referencia a la necesidad de que los parlamentos deban establecer reglas propias que hagan transparente el conjunto de su actividad, regulando el acceso a la totalidad de la información que posean. Un parlamento no puede limitarse únicamente a garantizar la transparencia de su actividad sujeta a derecho administrativo, que en cualquier caso es instrumental y accesoria frente a la transparencia necesaria en el ejercicio de sus funciones como la institución representativa de todos los ciudadanos.

El Convenio del Consejo de Europa sobre el Acceso a los Documentos Públicos, de 18 de junio de 2009, que es uno de los referentes que marca los estándares internacionales en el contenido de las leyes de transparencia, establece en el artículo 1, que el concepto “autoridad pública” significará, para los propósitos de ese convenio, entre otros, los organismos legislativos en cuanto realizan funciones administrativas. El mismo convenio reconoce, sin embargo, que esta inclusión es un mínimo y que cabe la posibilidad de que si un país así lo quiere, la definición “autoridad pública” incluya a los organismos legislativos en lo concerniente al resto de sus actividades.

Desde la Fundación Manuel Giménez Abad, que forma parte del grupo de expertos creado en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, se ha remitido una sugerencia acerca de la posibilidad de introducir una disposición adicional, como se ha hecho en alguna otra ley¹⁰ en donde se establezca la necesidad de que los Reglamentos parlamentarios recojan normas específicas de transparencia para el conjunto de su actividad.

Dentro de las obligaciones de “Publicidad Activa” el Capítulo II del Título I, los parlamentos quedan excluidos de la obligación de facilitar información de los planes y programas anuales y plurianuales. En el borrador de anteproyecto tampoco estaban obligados a facilitar información institucional y organizativa, sin embargo en el proyecto aprobado, por sugerencia del Consejo de Estado, deberán facilitar esta información. No están sujetos tampoco a las disposiciones de publicidad del artículo 6, que recoge la obligación de facilitar información de relevancia jurídica ni a facilitar información acerca de los informes de compatibilidad de los diputados ni de las declaraciones de bienes y actividades contemplados en los apartados g) y h) del artículo 7.

La práctica totalidad de las disposiciones del Capítulo III del Título II “Derecho de acceso a la información pública”, son de aplicación a los parlamentos pero limitadas siempre a las actividades sujetas a derecho administrativo, por lo que se puede producir la paradoja de que los ciudadanos puedan obtener toda la información acerca de un contrato menor y no la puedan obtener, por ejemplo, de un informe acerca de las incompatibilidades o de los posibles conflictos de intereses de alguno de sus representantes.

Plantea serias dudas la posibilidad de aplicar el régimen disciplinario a los responsables de los parlamentos por el incumplimiento reiterado de resolver en plazo las demandas de acceso a información, según establece el apartado 6) del artículo 17.

El proyecto de ley al regular la reclamación ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y de Calidad de los Servicios dispone que, de acuerdo con el art. 21, la misma no cabrá para los órganos previstos en el art. 2.1.f), entre los que están, como ya sabemos, los parlamentos. En ese caso, sólo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo.

Sin embargo, la disposición adicional cuarta, en su apartado primero, establece que “la resolución de la reclamación prevista en el art. 21 corresponderá, en los supuestos de resoluciones dictadas por las administraciones de las comunidades autónomas, sus asambleas legislativas, y las instituciones autonómicas análogas al consejo de Estado, Consejo Económico y Social, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, así como las de resoluciones dictadas por las entidades locales comprendidas en su ámbito territorial, al órgano independiente que aquéllas determinen”. Esto supone que existe un régimen de reclamaciones distinto para el Congreso de los Diputados y el Senado y para los parlamentos autonómicos. Esta disposición adicional va más allá, al prever, en su apartado dos, que las comunidades autónomas podrán atribuir la competencia para la resolución de la reclamación prevista en el art. 21 a la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, lo que puede conducir, a que esa Agencia pueda resolver la reclamaciones realizadas contra las resoluciones dictadas por los parlamentos autonómicos.

Pero las disposiciones del proyecto de ley de transparencia no caen en un vacío normativo. Todos los parlamentos cuentan con disposiciones reglamentarias que previenen la publicidad de sus actuaciones y, además, todos practican ya, de hecho, alguna forma de publicidad activa así, la transparencia en los parlamentos en España la podemos analizar desde esta doble perspectiva: la primera desde su regulación en los reglamentos parlamentarios o en las resoluciones interpretativas de los mismos, y la segunda desde el punto de vista de su aplicación práctica.

Todos los reglamentos parlamentarios contienen disposiciones que prevén la publicidad de parte de sus actuaciones: se refiera al carácter público o no de las sesiones de Pleno y Comisión, del contenido de las publicaciones oficiales y de la información a los medios de comunicación, o de la publicidad de los proyectos y proposiciones de ley¹¹.

Estas disposiciones evidencian un concepto de publicidad de parlamentos que pertenecen a otra época y que ignoran los avances de las tecnologías de la información. Incluso aquellos reglamentos que han sido reformados recientemente mantienen, en muchos casos, esta misma estructura y contenido en las disposiciones que prevén la publicidad de su actividad. Sin embargo, algunos de ellos, como los del Parlamento de Andalucía y de la Asamblea de Extremadura, aprobados a partir del año 2005, incluyen ya algunas disposiciones que incrementan las obligaciones de publicidad especialmente en relación con las declaraciones de bienes y actividades de los diputados o contienen referencias genéricas al uso de las nuevas tecnologías para publicitar su actividad, especialmente en relación con la obligación de publicar los boletines y diario de sesiones en las webs parlamentarias respectivas¹². Esas disposiciones se encuentran dispersas en los textos reglamentarios careciendo de toda sistemática.

Pero es el reglamento de la cámara vasca el único que hace referencia de forma explícita al derecho al acceso a la información y a la transparencia en sus artículos 108 y 109, haciendo especial hincapié en la necesidad de que la Cámara adopte medidas que faciliten el contacto entre los ciudadanos y los miembros del Parlamento y potencien la transparencia de la Institución. Esas medidas deberán garantizar el acceso a todos los documentos del Parlamento sean escritos o sonoros en plazos que no superen los dos o tres días, según los casos. Deberán también fijarse procedimientos que faciliten a los ciudadanos la búsqueda, a través de Internet, de toda la información generada

11. Los artículos 63, 64, 95 a 98, 109 y 126 del Reglamento del Congreso de los Diputados; o los artículos 76, 77, 108 a 112, 122 y 139 del Reglamento de las Cortes de Aragón.

12. Ver <http://www.parlament.cat/web>, <http://www.cortsvalecianas.es> y <http://www.parlamento.euskadi.net>

por el Parlamento. Se establecerá un procedimiento para mantener permanentemente informados a los ciudadanos interesados en iniciativas concretas.

El artículo 109 va un poco más allá introduciendo ya el concepto de participación:

“El espacio sobre participación de la página web del Parlamento Vasco estará igualmente disponible para que cualquier ciudadano o ciudadana pueda efectuar sus sugerencias y aportaciones públicamente y conocer el resultado de las mismas”.

En algunos parlamentos empieza a debatirse la necesidad de dotarse de instrumentos que promuevan la transparencia parlamentarias, así en el parlamento andaluz y catalán se han creado grupos de trabajo para estudiar esta cuestión. En las Cortes de Aragón, en la pasada Legislatura, se llegó a presentar un proyecto de transparencia en la web, que sin embargo no fue aprobado.

La presidenta de la Comisión Permanente de Presidentes de Parlamentos Autonómicos de España (COPREPA), que es la presidenta de la Cámara Vasca, ha manifestado este verano, en el Senado, la necesidad de ampliar y profundizar en la transparencia en los parlamentos autonómicos.

La realidad de la transparencia parlamentaria, sin embargo, como ya hemos dicho, va más allá de las disposiciones reglamentarias. Esa realidad la encontramos en las webs parlamentarias. No hay ningún parlamento en España que no disponga de web y los cambios experimentados en los últimos cinco años han sido en algunos casos muy significativos.

Las webs parlamentarias se han convertido en la ventana a través de la cual los parlamentos se abren a los ciudadanos, dejándoles conocer en profundidad toda su actividad para que esos mismos ciudadanos puedan participar de una forma más informada y directa en las instituciones parlamentarias.

La unión interparlamentaria, consciente de la importancia de los sitios webs para apoyar la cultura de la transparencia, la apertura y la rendición de cuentas elaboró en el año 2000, un primer documento que establecía las directrices para el contenido y la estructura de los sitios webs parlamentarios. Estas directrices se actualizaron en marzo de 2009, tras conocerse el informe mundial sobre e-parlamento 2008 y, recientemente se ha publicado el informe sobre e-parlamento 2012¹³.

Estos documentos, elaborados conjuntamente por la Unión interparlamentaria y el Departamento de Asuntos económicos y Sociales de las Naciones Unidas, a través del Centro Global para las TIC en los parlamentos, evalúan los sitios webs de los parlamentos de todo el mundo, distinguiendo cuatro áreas: 1) Información general sobre el parlamento, 2) Información acerca de la función legislativa, presupuestaria y de control, y de las actividades en comisión y en pleno, 3) Herramientas de búsqueda y visualización de la información, y, 4) la usabilidad y accesibilidad del sitio.

Siguiendo este esquema, el apartado 1) coincidiría con las disposiciones del proyecto de ley sobre publicidad activa a las que están sujetos los parlamentos, en las once categorías que comprende ese apartado:

- El acceso al parlamento.
- Historia y papel.

- Las funciones, composición y actividades.
- Los cargos de dirección del parlamento.
- Las Comisiones, ponencias y otros órganos no plenarios.
- Los miembros del parlamento.
- Los Grupos Parlamentarios y los Partidos políticos en el parlamento.
- Las elecciones y el proceso electoral.
- La administración del parlamento.
- Publicaciones, documentos y servicios de información.
- Enlaces a sitios web Generales.

El apartado 2 contendría el núcleo de la transparencia acerca de la actividad de un parlamento, que es el que queda fuera del ámbito del proyecto de ley, pero que es el esencial para que los ciudadanos conozcan y valoren si su parlamento cumple o no la función de representación que se les ha encomendado en una democracia representativa.

Los apartados 3 y 4 se refieren a la facilidad para acceder a toda la información disponible: la información debe poder obtenerse con la mayor rapidez y de forma simultánea para el parlamentario y funcionario y para el público; las iniciativas deben estar disponibles en su integridad, es decir, con todos los informes y actuaciones que han permitido alcanzar un texto; la información debe ser clara y comprensible para los ciudadanos, no sólo para los expertos. Esa claridad no debe limitarse únicamente a los textos legislativos sino que debe extenderse a los procedimientos. El parlamento debe implicarse directamente en esta tarea de clarificación.

Esos objetivos se complementarían con la difusión en directo de las sesiones parlamentarias y la existencia de un archivo de las grabaciones en vídeo, así como con la prestación de servicios de alerta a los miembros del parlamento, a los medios de comunicación y a los ciudadanos.

Pero toda esa información, que aumenta exponencialmente día a día, es imposible de manejar si el sitio web no cuenta con un motor de búsqueda lo suficientemente potente. Estos motores se han convertido en un instrumento imprescindible para poder acceder a toda esa información.

Por último, pero no menos importante, es determinar cómo se gestionan los sitios webs parlamentarios. El informe mundial E-Parlamento hace especial hincapié en que la gestión de los sitios web requiere de un liderazgo del más alto nivel con la cooperación de la administración parlamentaria, esa gestión deberá garantizar que el contenido de las webs es objetivo y aceptado por todos los grupos políticos del parlamento y que la información es precisa, óptima y completa.

Si analizamos las webs de los parlamentos en España siguiendo estas directrices obtendremos el siguiente resultado:

1. Información general sobre el parlamento. Todos los parlamentos incluyen información acerca de la historia y el papel de los parlamentos, de sus funciones, composición y actividades; de los órganos y miembros del parlamento; información acerca de la administración parlamentaria; información de las elecciones y el proceso electoral; todos incluyen acceso directo a las publicaciones oficiales y a los servicios de documentación e información. Sin embargo, no todos los parlamentos incluyen información acerca de las retribuciones de los parlamentarios y de sus declaraciones de actividades e intereses, ni información acerca de las subvenciones a los grupos parlamentarios. Únicamente las webs del Congreso, el Senado, el Parlamento de

Andalucía, el de Canarias y el de Cataluña incluyen esa información (Cataluña no incluye la declaración de intereses únicamente la de actividades). Ninguna web ofrece información acerca de la gestión económica de su presupuesto excepción hecha de la información incluida en el perfil de contratante a que obliga la Ley de Contratos del Sector Público, ni información acerca de las retribuciones de su personal.

2. Información acerca de la función legislativa, presupuestaria y de control, y de las actividades en Comisión y en Pleno. Todas las webs parlamentarias incluyen información acerca de la tramitación parlamentaria de las iniciativas, prácticamente todas ofrecen la retransmisión de los Plenos en directo con la excepción del parlamento de Canarias, las Cortes de Castilla y León y la Asamblea Regional de Murcia. Cada vez más parlamentos están ofreciendo la retransmisión de las Comisiones también en directo y el mismo número de parlamentos ponen a disposición en la web su archivo audiovisual. Sin embargo, todas las webs presentan una carencia fundamental en la información acerca de la función de control del parlamento, al no ofrecer información específica sobre el presupuesto del Estado o de la Comunidad Autónoma respectiva.

La labor de información del Parlamento no debe limitarse a su actividad sino que, como señala Estaban Greciet en un reciente artículo, la transparencia en el Parlamento tiene que tener una dimensión *ad extra*, es decir, debe poner a disposición de los ciudadanos toda aquella información de la que dispone, sea o no producida por la institución par lamentaría.

3. Herramientas de búsqueda y visualización de la información. Únicamente el Senado posee un motor de búsqueda integral que relaciona toda la información disponible en su web. El Congreso está en proceso de adquisición de este motor de búsqueda integral, sin ese motor de búsqueda se pierde parte de la utilidad de la información contenida en la web.
4. Usabilidad y accesibilidad. Prácticamente todas las web parlamentarias tienen una buena usabilidad y accesibilidad a excepción de las webs de Cantabria y Murcia.
5. Gestión de los sitios web. Este es un claro ejemplo de como la realidad se ha impuesto a las disposiciones reglamentarias y a la propia estructura de las administraciones parlamentarias. No existe en ningún parlamento una regulación clara y explícita de cómo debe gestionarse las webs parlamentarias, se producen situaciones de hecho en las que casi siempre son los responsables de informática o nuevas tecnologías los que se encargan de una forma oficiosa, se responsabilizan de la web con la colaboración, la mayoría de las veces de los servicios de documentación de los parlamentos bajo la superior dirección del Secretario General del Parlamento. No existe en ningún parlamento unos responsables políticos que evalúen el contenido de las webs parlamentarias ni unos responsables administrativos claros.
6. Participación. Los instrumentos de participación a través de la web y el uso de las redes sociales son los aspectos que presentan menor desarrollo en los parlamentos, únicamente hay cuatro parlamentos que están trabajando, de una forma experimental, en estas áreas, que son las Cortes de Aragón, el Parlamento de Cataluña, la Asamblea de Extremadura y el Parlamento Vasco.

Para concluir esta parte, considero que los parlamentos tienen que hacer un esfuerzo para ampliar su implicación con la transparencia y el acceso a la información y que las previsiones del proyecto de ley de transparencia son solo un primer paso en esa dirección. Cada una de las instituciones parlamentarias deben dotarse de las normas que les permitan ejercer la transparencia y el acceso a la información como un elemento fundamental de legitimidad y estableciendo los mecanismos de participación que permitan recuperar la confianza de los ciudadanos.

Pero la transparencia debe suponer también un compromiso con la ética pública.

III. CÓDIGOS DE CONDUCTA

El Título II del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece los principios éticos y de actuación que deben regir la labor de los miembros del gobierno, de altos cargos y asimilados de la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales. Quedan fuera, por tanto del ámbito de aplicación los parlamentos.

Esta es una cuestión, sin embargo, que no debe obviarse porque, uno de los factores que influye en la desconfianza hacia las Instituciones Parlamentarias es la percepción de comportamientos deshonestos de los parlamentarios y de la preeminencia de los intereses particulares frente a los de los ciudadanos a los que representan. La vinculación de estas Instituciones y sus miembros con diversos escándalos en todo el mundo ha hecho que, en los últimos 20 años, desde el ámbito académico y desde el ámbito institucional, se promueva la discusión acerca de cuáles deben ser los mecanismos más adecuados para impedir o inhibir comportamientos impropios por los representantes de los ciudadanos que amenazan la legitimidad democrática. Los escándalos de parlamentarios no es algo nuevo, se ha producido siempre. Lo que sí es nuevo es la difusión de esos casos de corrupción y la atención que los medios de comunicación les dan. El ciudadano está mejor informado y es, por tanto, más exigente.

Entre los mecanismos que permiten regular el comportamiento de los legisladores y que intentan reconstruir la confianza en el Parlamento estaría el establecimiento de un régimen ético integral que garantizase una conducta apropiada a través de los denominados “códigos de conducta”.

El éxito de estos “códigos” es relativamente reciente y se explica por la especial trascendencia que los escándalos derivados del incorrecto comportamiento de los parlamentarios tienen en los medios de comunicación y en los ciudadanos y por el convencimiento de que la sanción electoral es insuficiente, es decir, no funciona eficazmente la rendición de cuentas vertical.

El estudio comparativo mundial acerca del mandato parlamentario, elaborado por la Unión Interparlamentaria en el año 2000¹⁴, define los “códigos de conducta” como el conjunto de reglas “éticas” o “deontológicas” que los parlamentarios están obligados a respetar mientras dure su mandato en sus contactos con el mundo exterior con objeto de mantener la confianza del ciudadano en la integridad del Parlamento y de no comprometer en ningún caso a su Asamblea. En conjunto se trata de reglas que tratan de evitar el clientelismo, los conflictos de intereses y, en general, toda sospecha de corrupción.

La Conferencia Mundial de Parlamentarios contra la corrupción celebrada en Ottawa, en 2002, creó la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)¹⁵, que agrupa a 164 países, y que es una red internacional de parlamentarios dedicados a asegurar la buena gobernabilidad. En la Conferencia Mundial de la GOPAC celebrada en Arusha (Tanzania) en 2006, se acordó establecer un grupo mundial de trabajo con el objeto de dinamizar el debate acerca de los códigos de conducta de los parlamentarios y así se ha elaborado un Manual de Ética y Conducta Parlamentaria. Este manual que ha sido elaborado por y para políticos, está dirigido principalmente a los parlamentarios y fija dos objetivos:

14. VAN DER HULST, M., “El mandato parlamentario”. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2000.

15. Ver <http://www.gopacnetwork.org>.

En primer lugar, describir y explicar los elementos que integran una política de ética y conducta parlamentarias.

Y en segundo lugar, identificar las cuestiones claves que deben tenerse en cuenta para la elaboración, ejecución y aplicación de esos códigos de ética o conducta.

“Códigos de conducta” en sentido estricto existen en pocos países: Reino Unido, Irlanda, Australia, Chile, India. Lo que sí existe en la mayoría de países son reglas o códigos sobre cuestiones concretas que se refieren básicamente a los conflictos de intereses de los diputados y a cuestiones de disciplina y cortesía parlamentaria.

Esta es la situación en España. La regulación de los derechos y deberes de los diputados y senadores están contenidas en el Título II de la Constitución, en el Capítulo II del Título II de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General, en el Título I del Reglamento del Congreso de los Diputados, en los Títulos I y II del Reglamento del Senado y en el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de diciembre de 2009, por el que se aprueban normas en materia de registro de intereses.

Los derechos y deberes de los diputados de las Parlamentos de las Comunidades Autónomas tienen un tratamiento similar y así está establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía, en los Reglamentos de las Cámaras y sus normas de desarrollo¹⁶.

Pero los “códigos de conducta” van más allá del mero establecimiento de unos deberes para los parlamentarios y su valor reside en el establecimiento de un marco consensuado de comportamiento ético, de una política de conducta en el seno del Parlamento.

En el informe de la GOPAC se establece de forma clara y sistemática cuál debe ser el proceso de elaboración de una política de ética y de conducta: crear la voluntad política de reforma, llegar a un acuerdo sobre los principios éticos, desarrollar reglas detalladas, establecer el procedimiento para aplicar las reglas y formar a los diputados para que puedan comprender y cumplir esas reglas.

Crear la voluntad política de reforma

La voluntad política de reforma puede surgir por una reacción a problemas en materia de ética. Un ejemplo lo constituye el Reino Unido, en donde, tras la ola de escándalos políticos vividos a principios de los años 90 del siglo pasado, se constituyó, en 1995, un comité de expertos para proponer unas normas de conducta en la vida pública que concluyó con el famoso informe Nolan y que incluía normas específicas para el Parlamento.

La voluntad de reforma también puede surgir como respuesta a la reacción social respecto a los usos parlamentarios. España nos puede servir de ejemplo en relación al debate suscitado alrededor de los complementos de pensiones a los parlamentarios. Así, una normativa aprobada en el año 2006, sin que tuviese prácticamente trascendencia pública, se ha cuestionado por la ciudadanía y los medios de comunicación como una cuestión de privilegios de la clase política, de abuso de poder, en el momento en que se estaba aprobando en España una legislación restrictiva para las pensiones del conjunto de los ciudadanos, lo que ha obligado a abrir un debate en el Congreso

y en el Senado y a la revisión de los acuerdos adoptados. Como consecuencia de ese debate, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, han acordado, el 19 de julio pasado¹⁷, la publicidad de las declaraciones patrimoniales y la reforma de las pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los parlamentarios, así como la aplicación de criterios más restrictivos acerca de las incompatibilidades para evitar posibles conflictos de intereses.

El tercer factor que puede mover la voluntad de reforma sería la necesidad de fijar criterios claros a la hora de aplicar el reglamento parlamentario. Esto es importante en aquellos Parlamentos con falta de tradición en los usos parlamentarios.

Llegar a un acuerdo sobre los principios éticos

Lo más importante es fijar unos criterios éticos homogéneos y compartidos por todos los parlamentarios, para evitar que los códigos terminen por convertirse en declaraciones de principios sin ninguna eficacia¹⁸. Debe existir un consenso claro acerca de cuáles deben ser las reglas de comportamiento de los miembros de la Institución Parlamentaria.

Estos principios pueden estar recogidos en fuentes internas (los propios Reglamentos Parlamentarios o los Estatutos Parlamentarios), o pueden estar basados en las experiencias de otros Parlamentos o en normas internacionales.

Los principios de ética pública más nombrados entre los países de la OCDE¹⁹ han sido la imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, eficiencia, igualdad, responsabilidad y justicia.

La Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción ha fijado como principios de actuación de las políticas públicas la participación, legalidad, eficiencia, integridad, transparencia y rendición de cuentas.

La Comisión Nolan en Gran Bretaña formuló siete principios de ética parlamentaria: neutralidad, integridad, objetividad, responsabilidad, transparencia, honestidad y liderazgo.

En resumen, estamos hablando de los principios generales de una ética pública democrática, pero la materialización de esos principios en un código que fije reglas claras de comportamiento plantea problemas porque no todos los parlamentarios mantienen una misma posición ética y esta posición además no se corresponde con una posición política determinada, sino que está directamente vinculada a la propia ética personal del parlamentario.

Desarrollar reglas detalladas

El contenido de los códigos de ética o de conducta debe comprender el reconocimiento y resolución de conflictos de intereses, las reglas que rigen la transparencia

17. Ver "Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 455, de 22 de Julio de 2011"

18. "Comités, Organismos y Códigos de Ética Parlamentaria". Documento de trabajo núm. 2, enero, 2008. Chile Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

19. PUMA, "Reforcer l'éthique dans le service publique. Les mesures des pays de l'OCDE". OCDE-PUMA note de synthèse, num. 7, septiembre 2000."

y la divulgación, el procedimiento para resolver los conflictos de intereses una vez finalizado el mandato parlamentario, y, por último, hacer compatible todas estas reglas o principios con la inmunidad parlamentaria.

Los conflictos de intereses constituyen una de las variedades de corrupción que plantea más problemas de ética pública y, por lo tanto, las declaraciones de intereses, ya sean financieras o de otro tipo, representan las herramientas de la conducta parlamentaria más relevantes. Tradicionalmente lo que se regulaba eran las incompatibilidades de los cargos públicos, pero en la actualidad se incorporan normas que apuntan a identificar los posibles conflictos entre el interés personal del legislador y el interés público. Aparecen así, en los códigos de ética, nuevas incompatibilidades personales y funcionales, así como la obligación para los legisladores de resolver cualquier posible conflicto de interés. El Consejo de Europa en su recomendación Nº. R (2010) dirigida a los estados miembros, acerca de “Códigos de conducta para los agentes públicos” fue un punto más allá al establecer que “un conflicto de intereses nace de una situación en la que un agente público tiene un interés personal que influya o aparente influir sobre el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones públicas”. Como muy bien señala Pablo García Mexía²⁰, no solamente no debe existir conflicto de intereses sino que no debe ni siquiera parecer que exista ese conflicto.

Las reglas que rigen la transparencia y la divulgación, aunque no permitan eliminar un conflicto entre interés personal e interés público, sí permiten identificar un posible conflicto de intereses (como ejemplo el debate que está planteado en España acerca de la publicación y las declaraciones de bienes de los diputados). La publicidad de las declaraciones de bienes y actividades es fundamental para que la ciudadanía pueda, especialmente a través de los medios de comunicación, ejercer el control. Algunas cuestiones que surgen en relación con la transparencia se centran en si la publicidad de los bienes y actividades debe alcanzar solo a los diputados o hacerse extensiva a sus familiares, y las consecuencias que podría suponer esa ampliación para hacer desistir de la actividad pública a determinados profesionales o empresarios altamente cualificados.

Otra de las cuestiones que se está debatiendo es si la divulgación y la transparencia deben alcanzar al coste y financiación de los desplazamientos y a los obsequios que puedan percibir los diputados. Muchos países ya tienen reglas específicas en ambas cuestiones, limitando el importe de los obsequios e imponiendo la obligación de hacerlos públicos y entregarlos a la institución si superan un importe. La misma obligación se aplica a los desplazamientos financiados por particulares. El profesor Villoria²¹ establece dieciséis medidas que podrían ayudar a prevenir los conflictos de intereses y que se pueden resumir en: un sistema de incompatibilidades más rígido, obligación de declarar los ingresos y patrimonio personales y familiares y publicitarlo, así como la obligación de declarar intereses privados relevantes para la toma de decisiones con la regulación de la abstención en caso de posibles conflictos, declaración de regalos, control de acceso a la información privilegiada y restricciones en la propiedad de acciones y empresas.

Algunas de estas cuestiones ya están reguladas, a veces de una forma bastante estricta, en la Leyes Electorales y en los Reglamentos de las Cámaras y el problema surge al aplicar los controles sobre su cumplimiento.

20. GARCÍA MEXÍA, P., “La ética pública. Perspectivas actuales”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 114. Octubre-Diciembre 2001.

21. VILLORIA MENDIETA, M., “La corrupción política”, Editorial Síntesis, Madrid, 2006, pp. 59-65.

Establecer el procedimiento para aplicar las reglas y formar a los diputados para que puedan comprender y cumplir esas reglas

El procedimiento para aplicar las reglas de conducta conduce inmediatamente a la cuestión de qué ocurre en el supuesto de su incumplimiento, ¿cómo se sanciona?, ¿quién sanciona?

No estamos hablando, por supuesto, de sanciones penales por vulneración de la legislación, sino de sanciones por no respetar las reglas de conducta establecidas por un Parlamento. El tratamiento sería similar al de las infracciones reglamentarias y se trataría, por tanto, de sanciones disciplinarias (suspensión, expulsión, sanción económica), aunque en algunos países como Japón existen penas específicas por delitos deontológicos.

Los organismos encargados de velar por el cumplimiento de estos códigos son los “Comités de ética o de conducta”, cuya función es supervisar la aplicación de la legislación ética, especialmente en lo que se refiere a los conflictos de intereses, siendo su relación con la institución parlamentaria una de las cuestiones más controvertidas.

No hay una única opinión acerca de la necesidad de que estas instancias sean totalmente independientes de las instituciones parlamentarias, existiendo tres modelos posibles de “Comités de ética o de conducta”:

Un modelo son los Comités externos e independientes, que suponen la existencia de un organismo cuasi judicial, ajeno al Parlamento, encargado de supervisar y aplicar las reglas. Esto supone la juridificación de la ética parlamentaria y no es eficiente porque enfrenta distintos poderes del Estado.

Otro modelo son los Comités creados dentro de los propios Parlamentos. Son los propios diputados los que deciden investigar y sancionar. Este es el modelo utilizado en Estados Unidos y en Sudáfrica y es muy criticado porque convierte a los diputados en juez y parte. Estos Comités funcionarían de forma similar a las Comisiones de Investigación.

Por último, estaría el modelo que mezcla elementos de los dos anteriores. Existe una entidad fiscalizadora independiente, nombrada por el Parlamento, en la que incluso pueden formar parte funcionarios parlamentarios, pero las sanciones las imponen los diputados, sea a través de una Comisión parlamentaria especializada o el Pleno. Este es el modelo adoptado por el Reino Unido, Irlanda y Canadá.

En los países del norte de Europa el papel del Comité lo desempeña el Ombudsman.

Pero lo esencial no es el papel de órgano sancionador, la función más importante que ejercen estos Comités es la educativa y consultiva. La primera supone la promoción de la ética y la segunda implica el asesoramiento y orientación de comportamientos. Los regímenes de ética no deben entenderse como una serie de reglas destinadas a sancionar a los parlamentarios, deben ser pautas para facilitar el entorno que promueva una conducta apropiada. Porque, como señala García Mexía, los códigos de conducta son en realidad “mecanismos de control ético-público que pretenden que los destinatarios interioricen sus preceptos y actúen por convencimiento y no por temor a la sanción”²².

La tarea de formación y asesoramiento deberá hacerse extensiva a los funcionarios parlamentarios y se concretará en la elaboración de un manual de ética.

Pero debemos tener claro que cuando nos estamos refiriendo a los códigos de ética y de conducta, no estamos frente a un problema de naturaleza legal sino cultural y por lo tanto, no es suficiente elaborar unos códigos que incentiven los comportamientos íntegros y penalicen los deshonestos. Lo fundamental es establecer una cultura ética abriendo un debate en la sociedad que reconstruya el pacto moral entre los ciudadanos y sus representantes, para que los valores regresen a la vida pública. La quiebra de ese pacto de confianza es la causa fundamental de la desafección de los ciudadanos hacia los políticos y la política. Ese debate debe hacerse en cada país teniendo en cuenta su estructura política, su diseño institucional y sus tradiciones culturales, y, además debe de ser capaz de irse adaptando a las rápidas transformaciones sociales que introducen nuevos sistemas de valores²³, pero en general no se diferenciarán de los principios y valores básicos de una ética pública democrática. Los regímenes de ética, aun teniendo en cuenta las diferencias culturales de cada país, deberán coincidir en dos principios: las decisiones de un Parlamento no deben tomarse por presiones externas y en las democracias es importante que no se produzcan abusos de confianza²⁴.

CONCLUSIÓN

La crisis de confianza abierta entre los ciudadanos y sus representantes puede derivar en una crisis de confianza de la representatividad, cuestionando la legitimidad de los sistemas democráticos al cuestionar sus instituciones.

El Parlamento es el eje de la representación y el Parlamento debe liderar el proceso de recuperación de esa confianza. El Parlamento debe abrir el debate acerca de sus debilidades y fortalezas y convertirse en un referente ético que aumente su legitimidad para controlar al resto de poderes públicos. Para conseguir esto debe reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, promover la transparencia de la institución parlamentaria y dotarse de reglas que marquen el comportamiento ético de los cargos electos.

Pero todo ello no servirá de nada si no se tiene el convencimiento desde la institución parlamentaria de la necesidad de emprender transformaciones profundas en su organización y en sus procedimientos, porque la ética, como dice la profesora Camps²⁵, es más una actitud que un comportamiento.

Pero estos cambios no sólo incumben a los políticos, al Parlamento, es la propia sociedad la que debe implicarse cuestionando el modelo de moral que ha prevalecido en los últimos veinte años unido a una expansión económica que ha favorecido comportamiento corruptos tanto en la sociedad como en la clase política, debilitando la cultura democrática, debilitando también instituciones sociales que sirven de control social del poder, como los medios de comunicación. La autocrítica debe alcanzar a toda la sociedad y no solamente a sus representantes. ■

23. En el Reino Unido, el código Nolan que fue fundamental para recuperar el prestigio del Parlamento no ha eliminado toda sospecha y así en el año pasado surgió de nuevo el escándalo acerca del uso de los fondos parlamentarios por sus diputados.

24. Según el NDI (Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales). Serie de Investigación Legislativa. Documento IV. "Ética Legislativa. Un estudio comparativo". 1999. Washington.

25. CAMPS, V., "Ética, retórica, política", Alianza Universidad, Madrid, 1988, pág. 95.