

“TRANSPARENCIA Y PARLAMENTOS AUTONÓMICOS: EL CASO DE LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA”

D. Fernando Ruíz Cristina

Funcionario de las Cortes de Castilla-La Mancha

Trabajo de Fin de Grado, Julio de 2017
Dirigido por el Prof. Dr. Isaac Martín Delgado

RESUMEN

El objeto del presente artículo es realizar un análisis de la transparencia en los parlamentos autonómicos y en concreto en las Cortes de Castilla-La Mancha.

ABSTRACT

The purpose of this article is to perform an analysis of transparency in the autonomous parliaments and in particular in the Courts of Castilla-La Mancha.

PALABRA CLAVE: Transparencia, Asamblea legislativa

KEYWORDS: Transparency, legislative Assembly

SUMARIO:

1. Introducción
2. Una visión general de la normativa reguladora de la transparencia en España



3. Transparencia y Parlamentos regionales; en particular, las Cortes de Castilla-La Mancha
 - 3.1. Condiciones generales
 - 3.2. La normativa propia de las Cortes regionales
 - 3.3. Valoraciones
 4. Análisis críticos de los índices de medición de la transparencia en los Parlamentos
 - 4.1. Planteamiento
 - 4.2. El Índice de Transparencia de los Parlamentos
 - 4.3. Consideraciones críticas
 5. Conclusiones
- Bibliografía

1.-INTRODUCCIÓN

Justificación del trabajo:

La obtención del título universitario de Grado en Gestión y Administración Pública conlleva la elaboración, por parte del alumno, de un trabajo de fin de grado como requisito indispensable dentro del plan de estudios.

El trabajo se ciñe a un breve desarrollo sobre cuestiones que me han parecido interesantes sobre la normativa reguladora de la transparencia en España y en ningún caso se ha pretendido hacer un estudio de investigación exhaustivo de las cuestiones que se han tratado.

La ciudadanía española, harta de acciones fraudulentas y de casos de corrupción que han salpicado y siguen salpicando a algunos de nuestros dirigentes políticos y a ciertas instituciones, exige un cambio de comportamiento, a través de herramientas legales que la permitan conocer y tener una mayor presencia en la

toma de decisiones públicas con el fin de poder prever posibles desviaciones y de intentar atajarlas en sus inicios. El mejor camino para conseguirlo es tener acceso a la mayor información posible sobre las acciones de las Administraciones en diferentes campos en el momento en que se produzcan (información institucional, jurídica o económica, entre otros), ya que su aprovechamiento racional es la base del conocimiento y, en palabras de Umberto Eco, “toda información es importante si está conectada a otra⁴⁹”. Con esta filosofía nace, con ámbito estatal y carácter básico, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

Un breve recorrido por el contenido de la ley, su aplicación en los parlamentos españoles, con especial detenimiento en las Cortes de Castilla-La Mancha, y la medición del grado de transparencia que poseen, mediante la elaboración de una lista, obtenida a través de la puntuación de una serie de indicadores, es el objeto de este trabajo.

El tema elegido para la elaboración de mi trabajo de fin de grado, tiene para mí una doble motivación. La novedad de la ley, su corto recorrido en el tiempo y su reciente extensión a los parlamentos a través de la aprobación de sus normas internas en materia de transparencia hace que sea, en general, un tema poco estudiado y, por ello, un reto para el alumno que se adentra en la tarea de elaborar un Trabajo de Fin de Grado; junto con ello, mi condición de funcionario de las Cortes de Castilla-La Mancha lo hacía especialmente atractivo.

⁴⁹http://www2.unavarra.es/gesadj/servicioBiblioteca/ocio/Umberto_Eco.pdf. Última fecha de consulta 12/06/2017



No entendí muy bien las palabras de los profesores de la Universidad de Castilla-La Mancha encargados del asesoramiento sobre el trabajo de fin de grado, ni a mi tutor, el profesor Martín Delgado, cuando nos dijeron que el trabajo cambiaba constantemente, que era algo vivo hasta su terminación; es ahora cuando, a punto de finalizarlo, soy consciente de lo que querían decir aquellas palabras. El afán de curiosidad que todos tenemos por entender una realidad nos hace cuestionarnos lo que en un principio dábamos por hecho y las respuestas a esas preguntas es la que va dando cuerpo a nuestro pensamiento, que va quedando plasmado en el desarrollo del trabajo.

Metodología:

Como no podía ser de otra manera, la base fundamental para el desarrollo del trabajo han sido los textos legales aludidos en él y los Acuerdos de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha en materia de transparencia. Para poder desarrollarlos se han utilizado los comentarios de autores especialistas en la materia contenidos en libros y revistas. Especialmente, me ha servido de gran ayuda un libro casi monográfico, en cuanto a la materia se refiere, que se ha editado por iniciativa de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, "La transparencia desde el Parlamento. XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos", donde trece autores plasman sus opiniones sobre cuestiones que se han tratado en el trabajo.

Además de otros autores que figuran citados también me han servido de gran ayuda sendas cartas aclaratorias que se han enviado entre la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos y

Transparencia Internacional España sobre el índice de medición de la transparencia en los parlamentos.

Ni qué decir tiene que en una realidad como la nuestra, caracterizada por el uso de las nuevas tecnologías y la información, era imposible no recurrir también para completar la información, aunque en menor medida, a determinadas páginas web.

Estructura:

El grueso del trabajo se estructura en tres epígrafes centrales que se completan con la introducción, las conclusiones y algunos anexos que contienen documentos a los que se aluden en el trabajo.

El primer epígrafe, Una visión general de la normativa reguladora de la transparencia en España, desgrana de manera sucinta las disposiciones que contiene la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en cuanto a los aspectos que recogen el alcance de la ley, obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades de carácter público, el reconocimiento del acceso a la información y el buen gobierno de nuestros responsables públicos.

El segundo epígrafe, titulado Transparencia y parlamentos regionales; en particular, las Cortes de Castilla-La Mancha, explica cómo la ley de transparencia, vincula a los Parlamentos tan solo respecto de la actividad que desarrollen conforme a normas y principios propios del Derecho Administrativo y que su función legislativa y de control al Gobierno se regirán por lo dispuesto en sus Reglamentos y en las propias normas reguladoras que cada parlamento apruebe. Son estas normas, nacidas por Acuerdo de la



Mesa del Parlamento regional, en espera de su desarrollo reglamentario, las que se comentan en este trabajo, destacando que en ellas se sigue un esquema muy similar al dispuesto por la Ley 19/2013.

El tercer epígrafe, Análisis críticos de los índices de medición de la transparencia en los parlamentos, persigue acercarnos a la forma y a la finalidad con la que se realiza, evalúa, puntúa y se difunde la valoración del nivel de transparencia de los diecinueve parlamentos españoles -Congreso de los Diputados, Senado y los diecisiete parlamentos autonómicos-, mediante la confección de un cuestionario con ochenta indicadores que están distribuidos en seis áreas.

2.- UNA VISIÓN GENERAL DE LA NORMATIVA REGULADORA DE LA TRANSPARENCIA EN ESPAÑA.

En las primeras líneas del preámbulo de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (en adelante, LTAIP), queda recogido que la transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política.

Es un sentimiento, cada vez más generalizado en nuestra sociedad, el cambio que se debe producir en el acceso a una mejor y mayor información, su libre uso y el sometimiento de los poderes públicos a la transparencia informativa de sus actuaciones, convirtiéndose en una herramienta fundamental para el control, por parte de la sociedad en general, del ejercicio del poder y el control de los asuntos públicos

que permitirá que nos apercibamos de las desviaciones en su funcionamiento y que podamos contribuir, por consiguiente, a mejorar la gestión pública, además de poder conocer, sin tener que alegar otro motivo que la simple curiosidad, en qué, cómo y cuánto gastan los responsables de las políticas que se desarrollan con dinero público. En definitiva, se trata de mejorar la confianza de los ciudadanos en las instituciones al tiempo que propicia actuaciones para aumentar la participación ciudadana. Cualquier ciudadano puede ser sujeto activo sin que para ello tenga que alegar ningún interés legítimo⁵⁰.

Se ha hecho necesario disponer de mecanismos de participación y control, por parte de la sociedad, en el ejercicio del poder, que arrojen luz sobre posibles malos hábitos en la gestión de nuestros gobernantes, con el fin de favorecer un clima donde la ética pública sea la prioridad fundamental de todo aquel que quiera prestar su servicio a la comunidad. En este sentido la transparencia de la actividad pública es una exigencia demandada firmemente por todos los sectores cualificados de nuestra sociedad.

España ha sido uno de los últimos países, con una trayectoria democrática consolidada, en asumir el compromiso a través de una ley en materia de transparencia y buen gobierno y lo ha hecho en un contexto de exigencia ciudadana que demanda una mayor legitimación democrática, en tiempos de desconfianza política, económica e institucional,

⁵⁰ PEREA Florencio, V. <<La legislación de transparencia y los parlamentos>>. PAU y Vall, F. (Coord), *La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos, Madrid, 2015, p. 22-26



sospechas de corrupción y déficit democrático de nuestras instituciones.

La profunda crisis económico-financiera producida estos últimos años ha servido de plataforma para propiciar un cambio a favor de la transparencia en la agenda política española. La tormenta perfecta de la transparencia⁵¹. En las elecciones a Cortes Generales de 2011, todos los partidos políticos con representación en la Cámara recogían la transparencia como una de las cuestiones prioritarias que abordarían.

La configuración de obligaciones de publicidad activa para todas las administraciones y entidades de carácter público, el reconocimiento del acceso a la información y el buen gobierno de nuestros responsables públicos, así como la exigencia de responsabilidad a través de la adopción de consecuencias derivadas de su incumplimiento, son los tres aspectos que recoge la ley.

Aprovechando las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías, la ley prevé la canalización de la información emitida a través de un único punto electrónico de acceso, el portal de la transparencia, mediante el diseño de un procedimiento simple, ágil y asequible para todos los ciudadanos, con plazos breves de resolución, donde también quedará recogida, en materia de relaciones entre la administración y los ciudadanos, la publicación de documentos de relevancia jurídica y aquellos que sirven como instrumentos para el control y la gestión de los recursos públicos en materia económico-presupuestaria.

⁵¹ GUICHOT Reina, Emilio. <<El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las comunidades autónomas>>. *Revista Andaluza de Administración Pública*, 2012, no 84, p. 94.

El portal de la transparencia tendrá una estructura sencilla y fácilmente entendible para todo aquél que pretenda acceder a él, ya que, para poder albergar la publicidad activa, nos encontraremos con una cantidad ingente de información, en materia de información institucional, organizativa y de planificación de las funciones que desarrollan, su estructura organizativa y el grado de cumplimiento de los planes que acometan los sujetos obligados.

En cuanto al ámbito subjetivo, el sometimiento a la obligación de transparencia se extiende a todos los sujetos que ejercen funciones administrativas o prestan servicios públicos, cualquiera que sea su naturaleza pública o privada⁵², incluso a entidades que, por su especial relevancia pública o por su condición de perceptores de fondos públicos, quedan obligadas a reforzar la transparencia de su actividad, como los partidos políticos y organizaciones sindicales y empresariales, así como a los adjudicatarios de contratos del sector público.

Como garantía del cumplimiento de las obligaciones de la Ley, se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno, en el ámbito estatal, dejando a las comunidades autónomas la decisión sobre el modelo más adecuado en su ámbito. Se configura como un órgano independiente de supervisión y control para garantizar la correcta aplicación de la ley, todo ello al

⁵² GUICHOT Reina, Emilio. "Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas". *Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas)*, 2011, no 170, p. 5



margen de la posibilidad de queja ante el Defensor del Pueblo y de la garantía judicial última⁵³.

La LTAIP nace con ámbito estatal y carácter básico. Las Comunidades Autónomas, conforme a lo recogido en sus propios Estatutos de Autonomía, contarán con legislación propia en esta materia, por corresponderles como ámbito competencial exclusivo autonómico, en el ejercicio de su derecho de autoorganización.

En nuestra Comunidad Autónoma, amparada en las competencias exclusivas recogidas en las reglas 1ª y 28ª del artículo 31 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, se aprueba la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, siguiendo la estela de otras Comunidades Autónomas que cuentan con legislación propia en la materia, con el objetivo de acercar la Administración Regional al ciudadano, fomentar la transparencia en su actuación, garantizar el acceso a la información pública y fijar las unidades y órganos competentes en materia de transparencia y buen gobierno, así como en la resolución de las reclamaciones e imposición de las sanciones correspondientes.

Las tres primeras disposiciones adicionales contemplan las especialidades regulatorias de las unidades de transparencia y acceso a la información de los sujetos obligados que no forman parte estrictamente de la Administración Regional y sus organismos y entidades de derecho público o dependientes.

⁵³ Ibidem. p. 6

Si bien la LTAIP se aplica a las actividades materialmente administrativas de los Parlamentos autonómicos, la calificación de éstos como Administraciones Públicas o como Sector Público no resulta adecuada a la luz de los artículos 2 de la citada Ley 19/2013, el artículo 2 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público y también el artículo 2 y Disposición adicional 5ª de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Las primeras iniciativas que se fueron implantando en distintos Parlamentos autonómicos para su adaptación a las disposiciones previstas en la LTAIP consistieron en trabajos de reconfiguración de sus páginas web, con el fin de ofrecer la máxima información posible a los ciudadanos a través de una comunicación bidireccional que permitiera interactuar en procedimientos de participación en el proceso de elaboración de las leyes, especialmente con la utilización de medios electrónicos⁵⁴.

Cataluña y Navarra simplificaron el acceso a las herramientas de que disponían para conocer la actividad de los Diputados. El Parlamento Vasco, a través de una plataforma de participación ciudadana, permite a cualquier persona desarrollar una idea para que se pueda opinar y votar sobre ella a través de su página y las redes sociales vinculadas. En esta misma línea existen otras experiencias como la del Parlamento Gallego o el Cantábrico, en los que se permite expresar la opinión del pueblo sobre iniciativas legislativas en trámite.

⁵⁴ PEREA Florencio, V. <<La legislación de transparencia...>> op. cit., p. 28-29



Para canalizar la participación ciudadana en el debate político y la toma de decisiones en favor de una mayor transparencia, otras plataformas se han ido implantando en Andalucía con su "Parlamento abierto", "Ciudadanía y Parlamento" en la Asamblea de Extremadura, "La Presidenta responde" en Canarias, "Asamblea abierta" en Madrid o espacios de participación ciudadana en Aragón donde los ciudadanos pueden, entre otras, acceder a las preguntas escritas que realizan los parlamentarios en su ejercicio de control al gobierno y a las contestaciones a las mismas.

3.- TRANSPARENCIA Y PARLAMENTOS REGIONALES; EN PARTICULAR, LAS CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA.

3.1.- Consideraciones generales

En la actualidad, aún estamos asistiendo a un descrédito de nuestros dirigentes políticos ocasionado, en gran manera, por la percepción de la corrupción generalizada que les atañe directamente, a lo que se añade la crispación popular generalizada por los grandes esfuerzos que, en tiempos de crisis, hacen los ciudadanos.

Son momentos de crisis que implican cambios muy profundos que recalcan en todos nosotros como un proceso no simultáneo de destrucción del pasado y de construcción de un futuro diferente, un proceso en el que conviven vicios presentes en las estructuras de las instituciones y esperanzas en las alternativas futuras. Lo normal es encontrar una oposición al cambio en la forma de su funcionamiento que sirve de freno a la

modernización; se trata de una actitud bastante generalizada que consiste en la creencia de la imposibilidad de cambio o mejora de los sistemas actuales⁵⁵. Los últimos comicios electorales que han propiciado la aparición de nuevos partidos, con tan sorprendente representación parlamentaria, en un país tradicionalmente bipartidista, es el resultado de ello. La actividad actual de muchos Parlamentos, sin mayorías absolutas, constituye una buena prueba de esta actitud.

Esta percepción influye directamente en el sentido de las encuestas, donde los políticos son vistos como uno de los problemas principales de la sociedad⁵⁶. Los parlamentarios son escrutados continuamente por los ciudadanos, para saber cuánto cobran, qué privilegios tienen, qué patrimonio poseen o cuánto no trabajan.

En este sentido, la Ley de transparencia propiciará una ciudadanía más informada y más participativa que aspira a algo más que a votar en los procesos electorales. La transparencia es un principio que debe presidir las actividades públicas y este dato, que tal vez ha venido a conmover el funcionamiento de las administraciones públicas, asienta en el ámbito legislativo la idea tradicional del Parlamento como una casa de cristal⁵⁷.

⁵⁵ JÁUREGUI, Gurutz. *Problemas actuales de la democracia*. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. 1996. p. 2

⁵⁶ PEREA Florencio, V. <<La legislación de transparencia...>> op. cit., p. 26

⁵⁷ SARMIENTO Méndez, X.A. <<La información y transparencia en los parlamentos españoles>>. *Corts:*



La Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, vincula de diferente forma a sujetos de naturaleza diversa y con regulaciones muy dispares según lo dispuesto en su artículo 2.1.f). Es el caso de las Cámaras Legislativas, la Ley las vincula tan solo respecto de la actividad complementaria de su función principal que se desarrolla conforme a normas y principios propios de Derecho Administrativo, sin embargo, en otros ámbitos, como la función legislativa o de control al Gobierno, se estará a lo dispuesto en sus propias normas reguladoras⁵⁸.

Dentro de estas actividades del Parlamento sujetas a derecho administrativo se incluyen las decisiones en materia de contratación, personal y administración, adoptadas por los órganos rectores de la Cámara⁵⁹.

En concreto, la Disposición adicional primera de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, al igual que han hecho otras leyes autonómicas con sus respectivos parlamentos, recoge la facultad que le corresponde a las Cortes de Castilla-La Mancha, en uso de la autonomía que le es propia, de la elaboración de las normas para la aplicación, en su ámbito, de la

Anuario de derecho parlamentario. Cortes Valencianas, Valencia, 2015, nº 28, p. 106

⁵⁸ PEREA Florencio, V. <<La legislación de transparencia...>> op. cit., p. 29-30

⁵⁹ SARMIENTO Méndez, X.A. <<¿Transparentan bien la información los parlamentos?>> PAU y Vall, F. (Coord), *La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos, Madrid, 2015, p. 47

legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de la Cámara, así como un registro de grupos de interés, con la finalidad de garantizar, en su propia actividad, los principios de buen gobierno previstos en la ley regional.

3.2.- La normativa propia de las Cortes regionales

El Parlamento Castellano-Manchego, sin la existencia de ninguna exigencia legal y sin esperar a que viera la luz la Ley Regional, se adelantó para ampliar y reforzar la transparencia en la Cámara mediante un acuerdo de la Mesa de 10 de febrero de 2014, coincidiendo prácticamente con la entrada en vigor de la Ley de transparencia estatal 19/2013, de 9 de diciembre. Mediante este acuerdo se ampliaban los contenidos ya existentes en la página web de la institución en materia de información institucional, de relevancia jurídica, así como económica, presupuestaria y estadística.

En materia de información institucional, organizativa y planificación, se publicaría información relativa a las declaraciones políticas de los Grupos Parlamentarios, acuerdos, resoluciones y comunicaciones de los órganos parlamentarios, plantillas de personal, ofertas públicas de empleo y procesos selectivos en curso.

En materia de información de relevancia jurídica se incluiría la normativa sobre incompatibilidades, así como la información sobre funciones y dictámenes elaborados por la Comisión de Reglamento y Estatuto del Diputado y en materia de información económica, presupuestaria y estadística, los actos de gestión administrativa con repercusión económica o presupuestaria, como el presupuesto de la institución,



su ejecución, la cuenta general e informe sobre la liquidación y estabilidad presupuestaria, la asignación presupuestaria a los Grupos Parlamentarios para su funcionamiento, sueldos e indemnizaciones, régimen de protección social, declaraciones de actividades, bienes y rentas de los diputados, el inventario general, normativa sobre contratación, los contratos adjudicados con indicación de los procedimientos empleados, período medio de pago a proveedores, y convenios de colaboración entre otros.

En cumplimiento de lo dispuesto en las previsiones legales aludidas anteriormente, nace el Acuerdo de la Mesa del parlamento regional, en su reunión celebrada el día 9 de enero de 2017, relativo a las normas para la aplicación en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha de la legislación sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de las Cortes, en virtud de lo establecido en el artículo 32.1.1º del Reglamento de la Cámara.

Las normas que contiene tienen por objeto la aplicación de los principios de transparencia y de acceso por parte de la ciudadanía a la información de las Cortes de Castilla-La Mancha, en lo relativo a la transparencia de la actividad desarrollada que está sujeta a Derecho Administrativo, así como la regulación de la publicidad activa y el ejercicio del derecho de acceso a la información pública de las Cortes de Castilla-La Mancha.

La publicidad activa del Parlamento supone que la información se publicará de forma periódica y actualizada, de una manera clara, estructurada y entendible para las personas interesadas y, preferiblemente, en formatos reutilizables, publicidad que, por otra parte, en lo que a las Cortes de Castilla-

La Mancha se refiere, ya se venía respetando adecuadamente, antes de la entrada en vigor de las normas reguladoras de transparencia, en lo relativo a su actividad diaria en tiempo real y la composición del Pleno y de los distintos órganos de la cámara, además de otras informaciones referidas a procedimientos y tramitaciones parlamentarias.

El Acuerdo adoptado por la Mesa recoge la información mínima que deberá contener el portal de la transparencia, referida a información institucional, organizativa y de planificación; información de relevancia jurídica; información económica, presupuestaria y estadística; y el derecho de acceso; que se regirá por los principios de accesibilidad, interoperabilidad y reutilización de la información, sin perjuicio de poder contener cualquier otra información relativa a la propia institución que sea relevante para favorecer la transparencia.

Como quiera que fuere que las Cortes de Castilla-La Mancha ya venían ofreciendo de forma permanente información institucional y organizativa referida a la identificación personal de los diputados y sus cargos, la cuestión se centra en la delimitación de esa información, para que no entre en conflicto con la protección de datos de carácter personal, procediendo a ser preciso con la disociación de aquellos que sí pueden ser objeto de publicidad para no vulnerar derechos fundamentales que todo ciudadano tiene, aunque desarrolle una actividad pública.

Otras limitaciones sobre la información de la actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha sujeta a derecho administrativo se circunscriben a lo previsto en el artículo 14 de la LTAIP y en el ámbito parlamentario a los supuestos regulados en el Reglamento de las



Cortes, en particular en la información prevista como secreta en él, y en las normas y resoluciones de sus órganos competentes dictadas en su desarrollo.

En el plano de la información requerida por la Ley, referente a la información parlamentaria institucional, organizativa y de planificación, el portal de la transparencia ofrece además de la mencionada anteriormente, que ya se venía recogiendo desde 2014, información sobre las prácticas y normas seguidas sobre código ético o buen gobierno, tendentes a evitar que los intereses personales del diputado puedan mediatizar el correcto ejercicio de su función representativa, las normas y el horario del registro general, la sede electrónica y el registro electrónico, las plantillas presupuestarias desde el año 2007, el organigrama, el reglamento de personal y la programación del trabajo parlamentario con la participación del Gobierno, con derecho a voz pero sin voto, del calendario parlamentario previsto, referido a cada período de sesiones, puesto que en el caso de la planificación en los parlamentos se carece de planes anuales o plurianuales en cuanto a su actuación política se refiere.

En cuanto a la información parlamentaria de relevancia jurídica, además de los proyectos normativos que, atendiendo a la actividad parlamentaria, ya se venía dejando constancia en la web del Parlamento, como la publicación y la reproducción íntegra en tiempo real de los debates parlamentarios, se recogen normas sobre la gestión, conservación y eliminación de los documentos y archivos de la Cámara, la normativa sobre incompatibilidades, resoluciones judiciales firmes en relación con la actividad parlamentaria y otros informes destacables.

Respecto de la información y los actos de gestión administrativa que tienen repercusión económica y estadística, se recogen las normas internas, los contratos que, en aplicación de la Ley de Contratos del Sector Público, ya se venían recogiendo en el perfil del contratante, convenios que se limitan al ámbito cultural y educativo como convenios con la Universidad de Castilla-La Mancha y el Ente Público de Radio Televisión de Castilla-La Mancha, subvenciones que se establecen para el funcionamiento de los Grupos Parlamentarios y la fiscalización y control interno de las mismas. Los presupuestos y las cuentas, las retribuciones, declaraciones de bienes, rentas y actividades públicas de los diputados y estadísticas sobre la cadencia en el pago de las obligaciones contraídas por el Parlamento, además de otras muchas con repercusión presupuestaria y económica, como puede ser la publicación de los contratos menores que, aunque como ya es sabido, en el caso de los parlamentos, no son tan numerosos como en otros órganos de gestión, sí nos ofrece una idea clara de la apuesta institucional por la transparencia informativa y el pleno sometimiento al Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.

Los requisitos contemplados en la ley sobre publicidad activa y buen gobierno se establecen mediante la regulación del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos, que podrán solicitar el acceso a la información, sin necesidad de motivación o interés legítimo alguno. Esta falta de motivación puede causar problemas en la gestión informativa, pero es una apuesta clara por el derecho de los ciudadanos a conocer de los asuntos públicos.

Respecto de la regulación del acceso a la información pública por parte de los ciudadanos para cumplir con



los requisitos de publicidad activa y buen gobierno, la solicitud deberá remitirse a la presidencia de la Cámara, sin embargo, dado que el procedimiento prevé plazos de tramitación y resolución breves, será el órgano competente para tramitar y resolver dichas solicitudes la Secretaría General de la Cámara, ya que podrían plantearse problemas de gestión si la competencia le fuera asignada a un órgano político que no estuviera integrado en la administración parlamentaria.

Además de la tramitación⁶⁰, las normas reguladoras aplicables a las Cortes de Castilla-La Mancha enumeran las causas de inadmisión de las solicitudes presentadas mediante resolución motivada por el órgano instructor que, como se ha mencionado anteriormente, le corresponderá a la Secretaría General. Entre las causas de inadmisión se encuentra aquella información que, o bien ya está disponible para su consulta en las

⁶⁰ **Tramitación.** 1. Cuando la solicitud no identifique de forma suficiente la información que requiere, se pedirá al solicitante que la concrete en un plazo de diez días, con indicación de que, en caso de no hacerlo, se le tendrá por desistido, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución. 2. Si la información solicitada pudiera afectar a derechos o intereses de terceros, debidamente identificados, se concederá a estos un plazo de quince días para que puedan realizar las alegaciones que estimen oportunas. El solicitante deberá ser informado de esta circunstancia, así como de la suspensión del plazo para dictar resolución hasta que se hayan recibido las alegaciones o haya transcurrido el plazo para su presentación. 3. Si la solicitud se refiere a información que no obra en poder de las Cortes de Castilla-La Mancha, este la remitirá al órgano competente, si lo conociera, e informará de esta circunstancia al solicitante. De no conocerse el órgano competente, se estará a lo dispuesto por la letra d) de la norma décima de las presentes normas.

publicaciones oficiales o en la página web del parlamento cuya exigencia viene dada reglamentariamente, o bien es una información no definitiva o en curso cuya distribución podría generar inseguridad jurídica. Otra de las causas de inadmisión será la relativa a información para cuya divulgación sea necesaria una acción previa de reelaboración o aquella en que la solicitud vaya dirigida a las Cortes regionales y la información no obre en manos de ésta ni se conozca al órgano competente que la pueda proporcionar.

De igual forma, las referidas a informaciones que sean manifiestamente repetitivas o tengan un carácter abusivo no justificado con la finalidad de transparencia de la ley, las que tengan carácter auxiliar o de apoyo, como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas o las que afecten a una pluralidad de personas cuyos datos personales pudieran revelarse con el acceso a la petición, en número tal que no sea posible darles traslado de la solicitud en el tiempo establecido para su resolución.

En sede parlamentaria también serían inadmisibles aquellas solicitudes que contengan expresiones indecorosas contra personas o contra instituciones, así como meros juicios de valor u opiniones.

Cuando la aplicación de alguno de los límites previstos no afecte a la totalidad de la información, se concederá el acceso parcial previa omisión de la información afectada por la limitación legal, salvo que de ello resulte una información distorsionada o que carezca de sentido. En este caso deberá indicarse al solicitante qué parte de la información ha sido omitida.



En lo referido a la resolución del procedimiento mediante la que se concede o deniega el acceso, deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado, en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud, con posibilidad de ampliación de este plazo por otro mes más cuando la cámara entienda que el volumen o la complejidad de la información que se solicita lo haga necesario, y previa notificación al solicitante.

También se especifica la necesidad de motivación para las resoluciones que denieguen el acceso, las que concedan el acceso parcial o a través de una modalidad distinta a la solicitada⁶¹ y las que permitan el acceso cuando haya habido oposición de un tercero; en este último supuesto, se indicará expresamente a la persona interesada que el acceso solo tendrá lugar cuando haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso-administrativo sin que el mismo se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir la información.

⁶¹ **Formalización del acceso.** 1. El acceso a la información se realizará preferentemente por vía electrónica, siempre que los medios técnicos con los que cuenta la Cámara así lo permitan. 2. Si la información ya ha sido publicada, la resolución podrá limitarse a indicar al solicitante cómo puede acceder a ella. 3. El acceso a la información será siempre gratuito. No obstante, la expedición de copias o la trasposición de la información a un formato diferente al original, podrá dar lugar a la exigencia de exacciones en los términos previstos en la normativa que resulte de aplicación. 4. Si ha existido oposición de tercero, el acceso sólo tendrá lugar cuando, habiéndose concedido dicho acceso, haya transcurrido el plazo para interponer recurso contencioso administrativo sin que se haya formalizado o haya sido resuelto confirmando el derecho a recibir información.

Transcurridos los plazos máximos para resolver sin que se haya dictado y notificado resolución expresa, existe una presunción legal de que la solicitud ha sido desestimada, debiendo ser comunicado al solicitante.

La Cámara contará con una oficina de información integrada en la Secretaría General, ya que, al tiempo que esta unifica los distintos servicios de la Cámara (publicaciones, documentación, gestión parlamentaria, servicios económicos, etc.), también parece procedente que sea la Secretaría General, a través de esta oficina, la encargada de gestionar las solicitudes de acceso a la información en el Parlamento, a la gestión de publicidad activa, tramitación de las solicitudes, su registro, el impulso de los trámites internos que sean necesarios y mantener actualizado en la web un mapa de contenidos en el que queden identificados los distintos tipos de información, todo ello en favor de la aplicación del principio de economía del gasto.

Además de un recurso, que será de carácter potestativo, ante la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, al encontrarnos ante actos de la administración y no ante el ejercicio de funciones constitucionales de las Cámaras, se incorpora un recurso contencioso-administrativo para garantizar el derecho de acceso por parte de los ciudadanos⁶².

⁶² **Recurso contencioso-administrativo.** Las resoluciones expresas o presuntas en materia de acceso a la información sobre la actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha sujeta a Derecho administrativo podrán ser objeto de impugnación a través de la interposición de un recurso contencioso-administrativo de conformidad con lo previsto en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.



Las regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública en materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información se regirán por su normativa específica, y por las normas del parlamento con carácter supletorio.

La legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha sobre transparencia y acceso a la información pública se aplicará supletoriamente en relación con el derecho de acceso a la información pública sobre la actividad de las Cortes de Castilla-La Mancha sujeta a Derecho Administrativo.

3.3.- Valoraciones

Los parlamentos, de acuerdo con el principio de autonomía parlamentaria que les son reconocidos por sus propios Estatutos de autonomía, deben realizar las modificaciones del Reglamento del Parlamento y de sus normas de régimen y gobierno interiores que sean necesarias para cumplir los requerimientos establecidos por la ley.

La Ley no vincula a los parlamentos en cuanto a su función legislativa o de control al gobierno, sino que serán sus propias normas internas las que regirán sus actuaciones en materia de transparencia en estas funciones distintas de las actividades sujetas a derecho administrativo, a las que sí quedan vinculados por la propia LTAIP, según dispone su artículo 2.1,f).

A pesar de ejercer la autonomía que le es propia, no deben considerarse ni ser considerados islas institucionales que actúen cada una según su propio criterio; no es ese el sentido de la ley ni el camino

escogido por los parlamentos españoles para ponerla en práctica, como se puede apreciar por el contenido de las disposiciones analizadas en cuanto a las normas que regirán la aplicación de la LTAIP en las Cortes de Castilla-La Mancha. Las normas adoptadas, no son sino una adaptación que refleja una imagen fiel de las disposiciones que marca la propia ley de transparencia aplicable al resto del marco institucional español, a falta de la preceptiva regulación reglamentaria que prevé la LTAIP, en su disposición adicional octava, que precisaría de reformas en los respectivos reglamentos de los parlamentos.

Desde la aprobación de las normas reguladoras de la transparencia en las Cortes de Castilla-La Mancha solamente dos han sido las solicitudes que se han presentado en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública que pudiera obrar en poder de éstas, las dos resueltas y presentes en su portal de la transparencia debidamente anonimizadas.

Una de carácter descriptivo, en la que se mostraba interés por el procedimiento interno que se seguía para atender las solicitudes de acceso a la información pública, la unidad tramitadora y los recursos que procedían en caso de disconformidad una vez resuelta⁶³; y otra en la que, a pesar de la baja demanda informativa, ya podemos apreciar cómo la transparencia informativa y la protección de datos de carácter personal son dos derechos susceptibles de generar muchos conflictos.

⁶³https://www.cortesclm.es/web2/paginas/transparencia/derecho_acceso/resolucion1.pdf. Última fecha de consulta 17/06/2017



En esta última solicitud, una persona distinta a la que puso la queja solicitaba información sobre un expediente que fue tramitado por la Defensora del Pueblo de Castilla-La Mancha antes de su desaparición y en la que, una vez le fue comunicado al interesado, éste manifestó su oposición a que se le proporcionara dicha información, cuestión que no otorga derecho de veto alguno sobre el derecho de acceso pero sí que permite considerar las alegaciones manifestadas para poder valorar correctamente los derechos en conflicto que pudieran concurrir en la solicitud de acceso a la hora de dictar la resolución.

La regla cuarta de las normas propias de aplicación en las Cortes de Castilla-La Mancha dispone que todas las personas están legitimadas para solicitar el derecho de acceso a la información pública sin que se ostente la condición de interesado, sin perjuicio de los límites que pudieran concurrir, y que habría que analizar si la resolución otorgase el acceso al expediente, como así hace, a otra persona distinta de la que puso la queja. En este caso, el análisis que procede, es verificar si los datos que contiene la información solicitada son de carácter personal y en caso afirmativo, valorar si son o no datos meramente identificativos o especialmente protegidos.

La resolución adoptada se pronunció en el sentido de que los datos de carácter personal no tenían la consideración de meramente identificativos y relacionados con la organización, el funcionamiento o la actividad pública del órgano o entidad correspondiente ni tampoco especialmente protegidos, referidos a ideología, afiliación sindical, religión, creencias, origen racial, salud, vida sexual o comisión de infracciones penales administrativas (establecidos en el artículo 7 de la Ley Orgánica de Protección de Datos), por lo que

debía realizarse la ponderación que se indica expresamente en el apartado tres del artículo 15 de la LTAIP, o la disociación de los datos de carácter personal, de modo que se impidiera la identificación de las personas afectadas, conforme establece su apartado cuarto.

El sentido de la resolución finalmente adoptada⁶⁴ consideró que para garantizar plenamente los derechos de terceros mencionados en el expediente y a la vez ser lo más garantista posible para que ello no afectase al solicitante del derecho de acceso a la información procedería el acceso parcial, previa omisión de la información afectada por la limitación legal, informándose al solicitante qué parte de la información ha sido omitida y poniendo especial cuidado en que de dicha omisión no resulte una información distorsionada o carente de sentido.

4.-ANÁLISIS CRÍTICOS DE LOS ÍNDICES DE MEDICIÓN DE LA TRANSPARENCIA EN LOS PARLAMENTOS.

4.1.- Planteamiento

Como ya ha sido señalado, el descrédito de nuestros dirigentes políticos ocupa una de las primeras preocupaciones en el sentir mayoritario de los ciudadanos; los casos de corrupción han ido salpicando una a una prácticamente todas las instancias de la esfera pública, la gran mayoría de ellas derivadas de la

⁶⁴https://www.cortesclm.es/web2/paginas/transparencia/derecho_acceso/resolucion2.pdf. Última fecha de consulta 17/06/2017



financiación de los partidos políticos que, mediante la presencia de sus dirigentes en los principales cargos de las instituciones, han ido utilizando estas para la canalización de fondos de manera ilegal y fraudulenta en beneficio propio y de sus respectivos partidos políticos.

La introducción de medidas de transparencia en la gestión de lo público a través de la legislación en esta materia, no solamente es el intento de conseguir una mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, sino que también, en cierta manera, en palabras de Doña Encarna Fernández, presidenta de la Asociación de Letrados de Parlamentos, en la presentación de sus XXI Jornadas, "de intentar llevar al convencimiento de la opinión pública de que la corrupción y los comportamientos no éticos quedarán proscritos en la actividad pública."

En este escenario, Transparencia Internacional España viene elaborando a nivel nacional cinco índices de transparencia: Índice de Transparencia de los Ayuntamientos (ITA), Índice de Transparencia de las Comunidades Autónomas (INCAU), Índice de Transparencia de la gestión del Agua (INTRAG), Índice de Transparencia de las Diputaciones (INDIP) y el Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR) "para contribuir a combatir la corrupción y generar un mayor nivel de transparencia social⁶⁵."

Transparencia Internacional, según la información que podemos encontrar en su página web, "es una organización internacional, no gubernamental, no

⁶⁵ <http://transparencia.org.es/>. Última fecha de consulta 11/06/2017

partidista, y sin fines de lucro que tiene como misión combatir la corrupción a nivel nacional e internacional.” Entre los documentos que ha elaborado, que también encontramos en su página web, se encuentran los denominados, principios de ética y buenas prácticas parlamentarias⁶⁶, cuya finalidad es “contribuir a mejorar la integridad, la transparencia y el adecuado desempeño de las actividades parlamentarias, tanto en el Congreso de los Diputados y el Senado, como en los diecisiete Parlamentos autonómicos existentes en este país.”

Con estos principios también se persigue disuadir a los parlamentarios de que puedan incurrir en conductas contrarias a la ética y buen desempeño de su cargo como miembros de una cámara parlamentaria, y

⁶⁶ 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.



combatir algunas prácticas considerables como ilegales o corruptas. "La finalidad última de estos principios es en última instancia contribuir al aumento de la confianza y la credibilidad en la clase política y en los Parlamentos por parte de los ciudadanos, y que se reduzca así la desconfianza o las dudas sobre su conducta." Estos principios pretenden regir tanto el comportamiento de nuestros representantes políticos como la información que se debe obtener de los parlamentos a través de la contestación requerida en unos indicadores confeccionados por Transparencia Internacional España.

4.2.- El Índice de Transparencia de los Parlamentos

El Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR), persigue realizar y difundir una evaluación del nivel de transparencia de los diecinueve parlamentos españoles, (Congreso de los Diputados, Senado y los diecisiete parlamentos autonómicos) e impulsar el aumento de la información que ofrecen a los ciudadanos estas instituciones, mediante la confección de un cuestionario con ochenta indicadores que están distribuidos en seis áreas⁶⁷. Las seis Áreas de transparencia evaluadas son:

a) Información sobre el Parlamento, en la que mediante veintitrés indicadores se evaluaría

⁶⁷ LIZCANO Álvarez, J. <<Transparencia y corrupción. Un análisis desde la sociedad civil>>. PAU y Vall, F. (Coord), *La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Tecnos, Madrid, 2015, p. 83

información sobre los cargos electos, personal y retribuciones.

b) Información sobre el funcionamiento y la actividad parlamentaria, (diez indicadores), sobre el funcionamiento de los órganos parlamentarios y sobre la actividad parlamentaria

c) Relaciones con los ciudadanos y la sociedad, que recoge las características de la página web del parlamento, información y atención al ciudadano y participación y compromiso con la ciudadanía, con un total de catorce indicadores.

d) Transparencia económico-financiera, dividida en información contable y presupuestaria y transparencia económico-financiera, con once indicadores.

e) Transparencia en las contrataciones, convenios, obras y suministros, que contiene trece indicadores divididos en dos áreas de información, sobre contrataciones y sobre convenios, obras y subvenciones.

f) Derecho de acceso a la información, que evalúa, mediante nueve indicadores, la visibilidad, canales y características del acceso a la información pública y las reclamaciones y evaluación del derecho de acceso a la información pública.

La mecánica consiste en que, para atender a la información contenida en los indicadores, primeramente se confeccionará una evaluación inicial provisional por parte de Transparencia Internacional, contrastando si se publican en la página web del parlamento los citados indicadores para posteriormente recogerlos en un cuestionario prerrellenado que será enviado a cada



parlamento con los datos obtenidos, y con la consiguiente puntuación provisional, para que, libremente, cada parlamento pueda añadir la información de los indicadores que no estén contemplados en su web, y devolver el cuestionario para su análisis y posterior valoración definitiva que servirá para la elaboración de una lista que incluirá los diecinueve parlamentos con la calificación final obtenida por cada uno de ellos, ocupando el puesto que les corresponde acorde a la puntuación conseguida y que se presentará a los medios de comunicación en cuanto al nivel de transparencia obtenido.

Los indicadores se valorarán de acuerdo a tres niveles posibles de puntuación: 1 punto si la información del indicador está publicada en la web del parlamento; 0,5 puntos si la información se publica parcialmente; ó 0 puntos si no se publica la información en la citada web.

Ante este cuestionario referido a 2016, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA), reunida en Toledo el 11 de noviembre de 2016, a propuesta de los Secretarios Generales/Letrados Mayores de los respectivos Parlamentos reunidos, acordó poner de manifiesto algunas discrepancias con la información que debían incluir en el portal de la transparencia y matizar otras.

Una de las cuestiones que ha suscitado la queja de los parlamentos autonómicos españoles ha sido el escaso margen de tiempo del que disponían para adaptar sus portales de transparencia ante nuevos indicadores que contenían cuestiones complejas desde el punto de vista técnico o jurídico, y que requerían un tiempo razonable para su análisis y puesta en marcha, además de poder disponer de la puntuación final antes de la publicación de los datos para que, los parlamentos que así lo

quisieran, pudieran hacer nuevas revisiones o matizaciones a la información incorporada en su portal.

Otros indicadores solicitan información relativa a los Grupos Parlamentarios, cuestión que ofrece dudas sobre si dicha información debe ser proporcionada por las cámaras, ya que éstos no son órganos del Parlamento, sino asociaciones de carácter privado con fines públicos, y por tanto propietarios y titulares únicos de la información solicitada a las Asambleas Legislativas.

En su contestación, Transparencia Internacional mantiene la postura de que son los ciudadanos los que financian tanto a las instituciones parlamentarias como a los grupos parlamentarios, y que es una información que desde luego los ciudadanos tienen derecho a conocer, así como el detalle de los gastos presupuestados y realizados por ellos, en tanto es dinero público, con derecho a saber en qué se gasta, cómo se gasta y quién lo gasta por parte de unos y otros grupos parlamentarios.

El cuestionario también incluye índices que tienen repercusiones presupuestarias a considerar, y otros cuya ejecución resulta compleja para unos Parlamentos que, en muchos casos, no cuentan con los medios económicos, técnicos o humanos necesarios que les permitan acometerlos con rigor y con las debidas garantías legales y reglamentarias, como son los relacionados con la puesta en marcha de plataformas electrónicas abiertas a la ciudadanía en general, con la finalidad de servir de medios de discusión sobre iniciativas legislativas, cuestión que, en mi opinión, necesitaría de regulación reglamentaria y además conllevaría la existencia de un mayor gasto difícilmente sostenible para muchos parlamentos.



A este aspecto me permito transcribir literalmente parte de la respuesta que Transparencia Internacional España expresó: "...aunque tuvieran un coste adicional, este sería pequeño en relación con la utilidad social de la información aportada a los ciudadanos. En el caso, por ejemplo, del indicador nº 32, en el que se pregunta si existe un canal de televisión del Parlamento y se recoge su enlace en la web, admitimos igualmente que se justifique expresamente la no existencia de ese canal, simplemente justificándolo por ejemplo en términos económicos, pero lo que pedimos es que se informe y se ponga esta información en la web. Con este requisito informativo, que obviamente no tiene coste alguno, se puede cumplir perfectamente el correspondiente indicador." Es decir, un sí o un no, vale un punto.

Existen otros indicadores sobre los que debería estudiarse la posibilidad de su fusión o integración, porque podrían estar subsumidos explícita o implícitamente en otros, con la finalidad de evitar la duplicación de información.

Otra de las cuestiones que fueron motivo de protesta estaba relacionada con que determinados índices eran propios de las Administraciones Públicas o del Sector Público, no siendo aplicables a los parlamentos por no estar considerados como tales, ya que la calificación de éstos como Administraciones Públicas o como Sector Público no resulta adecuada a tenor de lo dispuesto en los artículos 2 de la LTAIP, 2 de la Ley 40/2015, de RJSP y 2 y Disposición Adicional 5ª de la Ley 39/2015, de PACAP.

Transparencia Internacional España basó su respuesta a esta cuestión en que tales indicadores tenían un claro

interés social de cara a que se conociera esa información por parte de los ciudadanos, aunque los parlamentos no tuvieran la obligación legal estricta de publicarlos según su consideración en el actual marco legal regulatorio de las instituciones parlamentarias.

También se constatan indicadores cuya información está considerada por los reglamentos parlamentarios como reservada, como son las transcripciones o actas de algunas comisiones parlamentarias y otros indicadores cuyo acceso restringe la propia Ley 19/2013, referidos a informes técnicos, jurídicos o documentos que forman parte de expedientes que pudieran entrar en conflicto con la protección de datos u otras cuestiones relacionadas con derechos subjetivos que afecten a terceros.

Tras la colaboración, unos en mayor medida que otros, de los Parlamentos españoles, el pasado 28 de febrero de 2017 se presentaron los resultados del Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR) 2016⁶⁸. Resultó ser que, en la clasificación obtenida tras la puntuación de los indicadores, la Asamblea de Madrid es el parlamento más transparente de España, seguido por los de Canarias y Castilla-La Mancha, mientras que el de Andalucía ocupa el último lugar de la clasificación. El cuarto y quinto puestos son para Cantabria y País Vasco, seguidos por la Asamblea de Extremadura (sexta), el parlamento de Murcia (séptimo), la Junta General del Principado de Asturias (octavo), el parlamento de La Rioja (novenos) y, en décimo lugar, el Senado.

El parlamento de Andalucía ocupa el último lugar (diecinueve) del Índice de Transparencia de los

⁶⁸ <http://www.efe.com>. Última fecha de consulta 11/06/2017



Parlamentos (IPAR) y entre los cinco últimos figuran el Congreso de los Diputados (quince), el Parlamento de Navarra (dieciséis), el de las Islas Baleares (diecisiete) y las Cortes de Aragón (dieciocho).

En la parte baja de la clasificación de transparencia de los parlamentos españoles están el de Galicia (once), las Cortes de Castilla y León (doce), las de Valencia (trece) y el de Cataluña (catorce).

4.3.- Consideraciones críticas

La transparencia en la información parlamentaria ha sido una cuestión prioritaria en las políticas seguidas por los parlamentos en atención a su función representativa, no solamente las tradicionales, referidas a la publicación de los boletines oficiales y los diarios de sesiones donde se ha ido recogiendo diariamente la vida del parlamento o que desde los inicios del parlamentarismo, el público pudiera presenciar desde las tribunas los debates parlamentarios, sino que también ha estado siempre presente la información sobre los diputados, funcionamiento de los órganos parlamentarios o la administración parlamentaria que se ha ido adaptando a la realidad de los tiempos donde los medios de comunicación, redes sociales e internet están presentes en su vida cotidiana con información en el momento de la posición política de los parlamentarios y el enlace en tiempo real en su sede web a las retransmisiones de las deliberaciones parlamentarias.

Quizás porque se daba por sabido, en este sentido las cámaras no han sabido publicitar bien sus logros en la gestión de los aspectos de esta información que

tradicionalmente han superado con mucho a la información proporcionada por el ejecutivo.

Con esta reflexión pretendo reforzar la idea de que los parlamentos siempre se han sometido de manera extraordinaria al ejercicio de la divulgación de su actividad pero que en ocasiones no se les puede tachar de oscurantismo informativo si la niegan. En determinados índices antes mencionados se solicita información a los parlamentos sobre cuestiones que ofrecen dudas sobre la legalidad de proporcionarla, aunque esté justificada en el derecho a conocer de los ciudadanos, como asevera TI-E. Me estoy refiriendo a la información requerida en determinados índices a los que he hecho alusión en los párrafos anteriores, unos porque eran propios de las Administraciones Públicas o del Sector Público, no siendo aplicables a los parlamentos por no estar considerados como tales, otros cuya información está considerada por los reglamentos parlamentarios como reservada y para finalizar aquellos que solicitan información relativa a los Grupos Parlamentarios.

En referencia a esta última es necesario explicar que los grupos parlamentarios desarrollan sus tareas dentro de la sede de los parlamentos y son estos quienes deben proporcionarles los medios materiales y adscribirles los medios personales que se acuerden para el desarrollo de su labor, pero esto no conlleva que exista una dependencia orgánica y por lo tanto esa información, aunque obrase en poder de las asambleas legislativas, serviría para fiscalizar las subvenciones que por ley deben recibir los grupos parlamentarios pero no conformaría un derecho para publicar información que no le pertenece sin la autorización de estos. Es obvio que es a los grupos parlamentarios a quien debería pedírsele esa información y no exigírsela a quien no



tiene ni la obligación ni la autoridad para proporcionarla.

En alusión a la procedencia o no de publicar la información requerida en los indicadores de las otras cuestiones mencionadas quisiera resaltar que a pesar de la aparente buena fe y las intenciones loables que predica Transparencia Internacional España, la realidad es que antepone su propia filosofía de lo que debe ser la transparencia, en palabras suyas, "buscando siempre que las instituciones públicas, y en este caso los Parlamentos, sean lo más transparentes que resulte posible, de acuerdo con el derecho a saber de los ciudadanos," y por tanto no dirigida al cumplimiento de unas normas legales, sino que se centran en la necesidad de la ciudadanía de conocer las diversas cuestiones y datos que se plantean en forma de indicadores. Conviene recordar que la característica esencial de un estado de derecho es el respeto escrupuloso de la ley, que a la postre es, sin duda, el que resultará ser el mayor y mejor indicador de transparencia, y que es esta la que debe guiar en todo momento toda actuación pública, y no perder de vista que las presiones exteriores procedan de donde procedan, nacidas al calor de la oportunidad del momento, desvirtúan por sí solas la finalidad para la que las instituciones fueron creadas, si con ello se consigue que se sometan a voluntades que poco o nada tienen que ver con la voluntad del pueblo.

Este tipo de evaluaciones en las que a veces se puntúan indicadores por haber respondido un simple sí o no, o de poseer enlaces, que también son puntuados, en el portal de la transparencia, que dirigen a información que ya estaba accesible en la propia página web del parlamento, como es el caso de los boletines oficiales o diarios de sesiones, no es sinónimo de más

transparencia sino de simplemente tener otro acceso desde la pestaña de al lado.

He tenido la tentación de haber ido desgranando uno por uno los indicadores contenidos en el IPAR 2016 pero he desistido del intento porque la realidad es que no nos encontramos ante la procedencia de incluir unos indicadores sí y otros no, sino que es más bien el concepto de una clasificación por puntos de los más transparentes, como si de baloncesto, coches o fútbol se tratara, lo que me ofrece muchas dudas, máxime cuando su evaluación está en manos privadas y su intencionalidad, aunque ahora sea buena puede ir variando con el paso del tiempo no ya en favor del interés general sino en el de los intereses de unos pocos, como todos recordaremos por experiencias recientes de asociaciones cuyo nombre también nos hacía pensar en la bondad de sus pretensiones.

Sin embargo, en un marco como el actual donde se siguen sucediendo los casos de corrupción y deslealtades públicas, todas las instituciones se encuentran en el punto de mira de los ciudadanos, y las evaluaciones puntuables en razón de la transparencia informativa que van a ser divulgadas por los medios de comunicación se convierten en el caldo de cultivo ideal para entrar en un juego de quién es más transparente so pena de ser considerados más corruptos.

La estructura y organización de Transparencia Internacional (en adelante nos referiremos a ella como TI) se está haciendo cada vez más grande y compleja y no hace falta ir muy lejos para conocer datos sobre ella; su propia página web recoge minuciosamente estos datos que, a continuación, de forma resumida desarrollamos.



TI fue creada como una organización sin fines de lucro, de acuerdo a la ley alemana y está dirigida por una Junta Directiva compuesta de doce miembros, ejerciendo su cargo por un período de tres años renovable. El Presidente de la Junta Directiva actúa como jefe ejecutivo del movimiento internacional y tiene la última responsabilidad de articular su misión. Cada uno de los capítulos nacionales de TI, como es el caso de Transparencia Internacional España, es una organización legalmente autónoma que elige su propia Junta Directiva. Estos capítulos, junto con la Junta Directiva de TI, crean la base de la estructura de gobernabilidad del movimiento TI. Dispone también de un Consejo Asesor con cuarenta individuos destacados, cuya finalidad consiste en mantener contactos al más alto nivel con el fin de asesorar a la organización con su experiencia y sus perspectivas internacionales.

Dispone de una Secretaría Internacional que está encabezada por el Director General, cuatro directoras y directores ejecutivos que se encargan de zonas geográficas específicas; un Director Ejecutivo en Londres, responsable de las actividades relacionadas al manejo de conocimiento e información, y otro trabaja como jefe de finanzas, además de otros directores emplazados en capitales emblemáticas responsables de otras áreas.

Las actividades y los programas de la Secretaría Internacional están financiadas principalmente por agencias de desarrollo, fundaciones y el sector privado y es la Secretaría quien financia los "fondos de semilla" que se otorgan a los capítulos nacientes ubicados en los países más pobres para facilitar sus actividades iniciales, tras lo cual, estos capítulos son los que deben buscar sus propios recursos para su sostenibilidad a largo plazo. La financiación de TI-España procede de la

Unión Europea, de la Secretaría Internacional de TI, y de fundaciones y empresas privadas que comparten con TI-España sus objetivos de transparencia y lucha contra la corrupción.

Además, la estructura de TI contempla Oficiales de Programa que coordinan al grupo de expertos voluntarios (profesionales de muchos países que ofrecen sus servicios) para brindarles a los capítulos pericia internacional, y mantienen contacto con las agencias de financiación relevantes, Directores Ejecutivos de TI, trabajan con los capítulos nacionales en actividades temáticas específicas tales como el monitoreo de convenciones internacionales, las iniciativas del sector privado y proyectos de encuesta.

Otros manejan tareas fundamentales, como la capacitación de los capítulos nacionales y la administración general. Un equipo encabezado por un Director Ejecutivo supervisa las finanzas de TI y coordina la búsqueda de fondos. Otro equipo se dedica a las relaciones públicas de TI y está encargado del desarrollo y la implementación de la estrategia global de relaciones públicas del movimiento. El equipo de Servicios de Conocimiento e Información de TI está en el proceso de desarrollar y mantener CORIS como portal de web líder anti-corrupción que a través de un sistema interactivo recoge, sistematiza y difunde información sobre el tema de la corrupción.

Según opina TI, los gobiernos nacionales no tienen el alcance global para liderar solos esta lucha y en vista del creciente número de actores e iniciativas nacidos con las mismas pretensiones que su asociación en el terreno anticorrupción, TI ha tenido que elegir cuidadosamente sus prioridades para mantener su posición de liderazgo en este ámbito y aumentar la



eficacia de sus acciones tanto al nivel nacional como internacional.

La cuestión se centra ahora en si para ser protagonista y líder en esta carrera por la transparencia y las acciones contra la corrupción, las estructuras de una sola sociedad civil, que ya de hecho no se nos antoja pequeña, deben crecer y hacerse más grandes al mismo ritmo que crecería su poder, o por el contrario la asociación y colaboración de muchas pequeñas sería una mejor solución para los intereses de los ciudadanos y de las instituciones en general.

La definición de lobby que utiliza Transparencia Internacional es "cualquier comunicación directa o indirecta con agentes públicos, decisores públicos o representantes políticos con la finalidad de influenciar la toma de decisión pública, desarrollada por o en nombre de un grupo organizado"⁶⁹.

Entre los principios de ética y buenas prácticas parlamentarias, proclamados por Transparencia Internacional se encuentra el de la existencia de una regulación legal de los grupos de interés (lobbies), no dejamos de preguntarnos si para cuando se regule esta cuestión, Transparencia Internacional no debería ocupar un lugar destacado entre ellos.

⁶⁹ VILLORIA Mendieta, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2015), Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparencia Internacional España. P.1

5.- CONCLUSIONES.

España ha sido uno de los últimos países democráticos en asumir el compromiso en materia de transparencia y acceso a la información pública. Nacida con ámbito estatal y carácter básico en un contexto de desconfianza ciudadana en el ámbito político, económico e institucional y sospechas de corrupción generalizada, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece la canalización, para las administraciones y entidades de carácter público, de la información emitida a través de un único punto electrónico de acceso para todo aquél que pretenda acceder a ella sin que para ello tenga que justificarlo ni alegar ningún interés legítimo.

La Ley, según lo dispuesto en su artículo 2.1f), vincula únicamente en relación con las actividades sujetas a derecho administrativo a sujetos de naturaleza diversa y con regulaciones muy distintas; la Casa de su Majestad el Rey, el Tribunal Constitucional o las Cámaras Legislativas están entre ellas. Para estas últimas prevé que su función legislativa y de control al gobierno se regirá por lo que dispongan sus propias normas reguladoras. Así lo recoge también para las Cortes de Castilla-La Mancha la Disposición adicional primera de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, aprobada al amparo de la competencia exclusiva que le corresponde en materia de transparencia.

Fruto de su propia autonomía, las Cortes de Castilla-La Mancha, por Acuerdo de la Mesa de 10 de febrero de 2014, tras la entrada en vigor de la ley estatal, se adelantaron para ampliar y reforzar la transparencia en la Cámara sin la existencia de ninguna exigencia legal.



Más recientemente, otro Acuerdo de Mesa de 9 de enero de 2017, inmediatamente después de la aprobación de la ley regional, aprobó sus propias normas reguladoras sobre transparencia y derecho de acceso a la información pública que regirán en el ámbito de las Cortes de Castilla-La Mancha, las cuales reflejan una imagen fiel de las disposiciones que marca la propia ley de transparencia aplicable al resto del marco institucional español.

En la información que se pone a disposición de los ciudadanos en el portal de la transparencia del parlamento regional podemos encontrar desde las prácticas y normas seguidas sobre código ético o buen gobierno, hasta la que ya se venía ofreciendo de forma permanente antes de la entrada en vigor de la LTAIP, relativa a información institucional, organizativa y a la identificación personal de los diputados y sus cargos, tras la regulación del derecho de acceso a la información pública, la problemática se va a centrar en los límites informativos que se deben establecer teniendo en cuenta los conflictos que con el derecho a la protección de datos de carácter personal se pueden generar.

A pesar de que se crea el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno como garantía del cumplimiento de las obligaciones que establece la ley, otros actores pretenden erigirse como baluarte de la transparencia de diversas instituciones. Transparencia Internacional España, una sociedad civil con una enorme estructura que se está haciendo cada vez más grande e influyente, elabora el Índice de Transparencia de los Parlamentos (IPAR), que persigue realizar y difundir, mediante los medios de comunicación, una evaluación del nivel de transparencia de los diecinueve parlamentos españoles consistente en la confección de un cuestionario

compuesto por indicadores puntuables, dando como resultado una lista, a modo de una clasificación deportiva, con la puntuación final obtenida por cada uno. No carente de discrepancias entre la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) y Transparencia Internacional España sobre argumentos de carácter legal sobre los indicadores recogidos en el cuestionario, el pasado febrero se hizo público el ranking clasificatorio parlamentario.

Los parlamentos, en atención a su función representativa, siempre se han sometido de manera extraordinaria al ejercicio de la divulgación de su actividad por lo que en ocasiones no se les puede tachar de oscurantismo informativo si la niegan en cumplimiento de unas normas legales a grupos de presión nacidos al calor de la oportunidad. En mi opinión, este tipo de evaluaciones puntuables en razón de la transparencia informativa, que van a ser divulgadas por los medios de comunicación no aportan mucho y, sin embargo, en un marco como el actual donde todas las instituciones se encuentran en el punto de mira de los ciudadanos, se convierten en el caldo de cultivo ideal para obligarlas a entrar en el juego de quién es más transparente so pena de ser consideradas más corruptas.

A mi modo de ver, no encontraremos mayor y mejor control que el efectuado por los Consejos de Transparencia propios de cada Comunidad Autónoma o por el Consejo de Transparencia estatal que velarán, estos sí, por el interés general.



BIBLIOGRAFÍA

GUICHOT Reina, Emilio. <<El proyecto de ley de transparencia y acceso a la información pública y el margen de actuación de las comunidades autónomas>>. Revista Andaluza de Administración Pública, 2012, nº 84

GUICHOT Reina, Emilio. Transparencia y acceso a la información pública en España: análisis y propuestas legislativas. Documentos de trabajo (Laboratorio de alternativas), 2011, nº 170

JÁUREGUI, Gurutz. Problemas actuales de la democracia. Institut de Ciències Polítiques i Socials, Barcelona. 1996

LIZCANO Álvarez, J. <<Transparencia y corrupción. Un análisis desde la sociedad civil>>. PAU y Vall, F. (Coord), La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 2015

PEREA Florencio, V. <<La legislación de transparencia y los parlamentos>>. PAU y Vall, F. (Coord), La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 2015

SARMIENTO Méndez, X.A. <<¿Transparentan bien la información los parlamentos?>> PAU y Vall, F. (Coord), La transparencia desde el Parlamento: XXI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Tecnos, Madrid, 2015

SARMIENTO Méndez, X.A. <<La información y transparencia en los parlamentos españoles>>. Corts:

Anuario de derecho parlamentario. Cortes Valencianas, Valencia, 2015, nº 28

VILLORIA Mendieta, M. (dir) y Revuelta, A. (coordinadora) (2015), Una evaluación del lobby en España: Análisis y propuestas. Transparencia Internacional España

http://www2.unavarra.es/gesadj/servicioBiblioteca/ocio/Umberto_Eco.pdf.

<https://www.cortesclm.es>

<http://www.transparencia.org.es>

<http://www.efe.com>