

El camí cap a la necessària transparència política: comentaris a la Declaració sobre la transparència parlamentària

Clara Isabel Velasco Rico

*Professora lectora de Dret Administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra*

És llicenciada en Dret per la Universitat Pompeu Fabra (UPF), en Ciències Polítiques i de l'Administració per la Universitat Oberta de Catalunya (UOC), i doctora en Dret (UPF). Ha obtingut l'acreditació de recerca (professorat agregat) atorgada per l'Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari (AQU) i ha realitzat estades de recerca a l'School of Public and Environmental Affairs, Indiana University (EUA), al Centro di ricerca e formazione sul diritto costituzionale comparato, Università di Siena (Itàlia), i a Sciences Po, Chaire MADP (França).



Les seves línies de treball són l'organització territorial de l'estat, l'evolució del procediment administratiu, i la transparència i l'ús de les TIC en el sector públic. El seu darrer article publicat es titula "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno".

1. Una eina contra la desafecció política: el foment de la transparència i la informació com a primer estadi de la participació
2. Anàlisi dels eixos principals de la Declaració sobre la transparència parlamentària a la llum de la normativa en matèria de transparència actualment en vigor i dels projectes normatius en tramitació
 - 2.1. Què és la Declaració sobre la transparència parlamentària?
 - 2.2. La promoció d'una cultura de transparència
 - 2.3. Fer transparent la informació parlamentària
 - 2.4. Facilitar l'accés a la informació parlamentària
 - 2.5. Permetre l'accés electrònic i l'anàlisi de la informació parlamentària: especial referència a l'ús de les TIC
3. Cal una normativa específica que reguli la transparència parlamentària?
4. Reflexions finals

1. Una eina contra la desafecció política: el foment de la transparència i la informació com a primer estadi de la participació

Al caliu de la profunda crisi econòmica que l'Estat espanyol està vivint en els darrers anys, la desafecció política ha anat creixent i arri-

bant a cotes més que notables¹. Certament, la desafecció política no s'explica només per la

¹ Sobre el concepte de desafecció política vegeu, entre molts d'altres: CEBRIÁN ZAZURCA, E.: "Desafección, apatía y participación. La desafección activa como forma de participación política". A: *Revista de gestión pública y privada*, núm. 16, (2011), pàg. 71-80; GUTIÉRREZ, S.: "La desafección de los jóvenes ante las instituciones". A: *Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, núm. 211 (juliol), 2012 (Exemplar dedicat a: "Una alternativa para Euro-

crisi econòmica, ja que és el fruit de la combinació de múltiples factors, però els efectes de la contracció del cicle econòmic es deixen sentir amb força en aquest fenomen social².

Una definició acurada de desafecció política és l'encunyada per TORCAL, qui la descriu com un sentiment subjectiu de distància respecte de la política i les institucions polítiques, que duu aparellada una actitud cínica i de desinterès cap a les institucions polítiques i que redunda en nivells baixos de participació. De fet, la desafecció política és un fenomen complex que ha estat definit de múltiples maneres. En aquest sentit, d'acord amb l'autor, citant a DI PALMA, la desafecció política pot ser considerada una síndrome que comporta alguns símptomes concrets. Aquests símptomes poden graduar-se linealment, des d'un pol positiu a un pol negatiu, i ens permeten distingir diversos grups de persones. En primer lloc, trobem aquells ciutadans que es troben plenament integrats en el seu sistema polític i s'hi senten molt propers. A continuació, trobem determinats ciutadans situats en posicions intermèdies que mostren una certa indiferència sobre alguns punts importants del sistema, però, tot així, no el rebutgen de forma completa. I, en darrer terme, es situen aquells ciutadans que rebutgen obertament i hostilment el conjunt del sistema polític. A més, és lògic que d'aquest símptoma de desafecció, de passivitat i desinterès es puguin desprendre actituds negatives cap als partits polítics³.

pa"), pàg. 31-33; JAIME CASTILLO, A.M.: "Actitudes cívicas y dimensiones de la ciudadanía democrática en Europa". A: *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 125, (2009), pàg. 47-80; SÁNCHEZ MEDERO, G. i SÁNCHEZ MEDERO, R.: "Orígenes y causas de la desafección política". A: *El Viejo Topo*, núm. 272, (2010), pàg. 22-28; TORCAL LORIENTE, M.: "La desafección política de los españoles y sus efectos en la participación". A: *Temas para el debate*, ISSN 1134-6574, núm. 152 (juliol), 2007 (Exemplar dedicat a: "Participación política y democracia"), pàg. 47-49.

² CAMPILLO, A.B.: "La desafección política en el 20-N. La importancia del factor económico". A: *Más Poder Local* (núm. 8), 2011, pàg. 12-13. A part dels factors econòmics, altres factors polítics i socials contribueixen a generar i enfortir la desafecció política.

³ TORCAL, M.: "Political disaffection and democratization history in new democracies". Working Paper 308 – Octubre de 2003. The Hellen Kellogg Institute for International Studies. Text disponible a:

El jovent és una de les capes socials en les quals es mostra més clarament aquest rebuig cap a les institucions polítiques i el sistema que les envolta. Aquest grup poblacional es decanta o prefereix participar en la vida pública a través d'altres vies menys convencionals i també menys formalitzades⁴.

Per intentar pal·liar els efectes que causa la desafecció dels ciutadans en la legitimació dels actors polítics competents per prendre decisions amb transcendència sobre els afers públics, des dels anys noranta del passat segle, primer en l'àmbit local i, posteriorment, en tots els àmbits de govern, s'han posat en marxa iniciatives que inciten i fomenten la participació de la ciutadania en el procés de presa de decisions públiques. Tot i així, s'ha constatat que per tal que els ciutadans puguin participar de forma efectiva en els processos de presa de decisions públiques és requisit imprescindible que la seva participació sigui una participació informada⁵. En aquest sentit, el fet de posar a l'abast dels ciutadans tota la informació que sigui necessària per prendre decisions i que

<http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/308.pdf>. (última consulta, 01.10.2013).

⁴ FRANCÉS GARCÍA, F.J.: "El laberinto de la participación juvenil: estrategias de implicación ciudadana en la juventud". A: *Revista OBETS* (núm. 2), 2008. pàg. 31- 51. En la mesura que la "generació digital", és a dir, una generació que ja ha nascut en l'era d'Internet i que és considerada com a nadiua digital, està en disposició de prendre part en la vida política, creix la importància de comptar amb vies de comunicació directes, que posin en contacte els ciutadans amb els seus representants polítics i que també permetin un monitoratge de l'activitat d'aquests darrers. Aquestes vies estan facilitades en gran mesura per l'ús de les TIC per part de les institucions parlamentàries, però també, gràcies a la implicació personal i individualitzada dels diputats en les xarxes socials, per exemple.

⁵ Vegeu el Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno que s'està tramitant actualment a les Corts Generals. El text que nosaltres fem en aquest treball està disponible a:

http://www.congreso.es/public_oficiales/L10/CONG/BOCG/A/BOCG-10-A-19-7.PDF

(última consulta, 01.10.2013), que és el que ha estat aprovat pel Ple del Congrés. També cal destacar que en el Parlament de Catalunya s'està tramitant una proposició de llei en matèria de transparència. Molt recentment, s'han posat a disposició del públic els treballs de la ponència. Es poden consultar a:

http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT (última consulta, 04.10.2013).

estigui en poder de les institucions implica incidir en les obligacions de transparència que s'han obert camí en la pràctica institucional i en la legislació de la gran majoria d'Estats⁶. Cal destacar que l'Estat espanyol i Catalunya s'han incorporat tard a aquesta tendència, ja que tot just ara s'estan debatent propostes legislatives per fornir del rang normatiu necessari i per desenvolupar el principi de transparència que va de la mà del principi democràtic⁷.

mecanisme d'enfortiment de l'estat de dret i com un principi de bona governança. També s'ha relacionat el concepte de transparència amb els drets humans⁹. La noció de transparència es fa palesa, d'una banda, en l'existència de regles, comportaments i actituds per part de les institucions públiques i, d'una altra, des l'òptica ciutadana, pren cos en el reconeixement i garantia del dret d'accés a la informació pública, entre altres mecanismes¹⁰.

Xarxes socials

La Generalitat de Catalunya a les xarxes socials i blocs

Per intentar pal·liar la desafecció ciutadana, des dels anys noranta, els governs han endegat iniciatives per incitar la participació informada de la ciutadania en el procés de presa de decisions públiques. Una tendència a la qual l'Estat espanyol i Catalunya s'han incorporat tard

Una definició plausible de transparència ens la proporciona CERRILLO, qui la defineix com el coneixement per part dels ciutadans d'allò que succeeix dins de les institucions públiques. Així, les institucions haurien de ser vistes com a "cases de vidre"⁸. Segons l'autor, la transparència pot ser considerada com un

Tot i així, cal tenir present que el principi de transparència té un valor instrumental. En aquest sentit, s'ha de destacar que no totes les obligacions derivades del principi de transparència han de tenir la mateixa acollida amb independència de la institució a la qual

⁶ En aquest sentit, vegeu CURTIN, D.M.: "Citizens fundamental right of access to EU information: an evolving digital passepartout?" A: CML Rev. 37, núm. 1, (2000) pàg. 7-41. En aquest article l'autor defensa que la funció principal de l'accés dels ciutadans a la informació és la facilitació i el foment del debat sobre les polítiques públiques.

⁷ Tal com va determinar BOBBIO, la democràcia comporta la necessitat que l'acció d'exercir el poder sigui visible i transparent de cara als ciutadans. Aquesta visibilitat i transparència són característiques que permeten distingir els règims democràtics d'aquells que no ho són. BOBBIO, N. *El futuro de la democracia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1986.

⁸ L'autor cita RIVERO, ARENA Y ORFINO, entre d'altres. Vegeu CERRILLO, A.: "La contribución de las TIC a la mejora de la transparencia administrativa". En: *ARBOR Ciencia, Pensamiento y Cultura*. Vol. 188 - 756 juliol-agost (2012). pàg. 707-724.

⁹ Existeixen nombrosos treballs en matèria de transparència i accés a la informació pública. Aquí només citarem alguns dels més recents: GARCÍA MACHO, R. (ed.) *Derecho administrativo de la información y administración*. Madrid: Marcial Pons, 2010; BIGLINO CAMPOS, P.: "Transparencia y ciudadanía en el Tratado de Lisboa". A: *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*. Granada: Comares, 2009. pàg. 1-16; BOTE, V. [ET AL.] *Transparencia pública*. Madrid: LID, 2006; CERRILLO MARTÍNEZ, A.; GALÁN GALÁN, A. *Qualitat i responsabilitat en la difusió pública a internet*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2007; GUICHOT, E. *Publicidad y privacidad de la información administrativa*. Cizur Menor (Navarra): Civitas, 2009; VARGAS DÍAS, C.D. *La globalización del e-gobierno y la transparencia de la información pública*. Madrid: Delta publicaciones, 2011.

¹⁰ Cal tenir present que la transparència també té un biaix ideològic, tal com explica ETZIONI: "In addition, transparency has an ideological application. This application makes a much stronger claim than the position that transparency is merely one feature of good government; ideological advocates of transparency maintain that it can obviate the need for most—if not all—government controls. That is, transparency becomes a tool to fight off the regulations opposed by various business groups and politicians from conservative parties". Vegeu, ETZIONI, A.: "Is Transparency the Best Disinfectant?". A: *The Journal of Political Philosophy*, 2010. pàg. 1-16. La cita correspon a la pàg. 2.

s'apliquin¹¹. Ans al contrari, les obligacions de transparència han de tenir en compte i adaptar-se a l'àmbit i a la institució que les ha d'implementar, tenint en compte sobretot els objectius que ha d'assolir cada institució¹². A més, la proclamació i definició del principi de transparència en un determinat sistema legal o polític no comporta la determinació de quines són les institucions obligades a ser transparents, ni sobre quin objecte han de ser-ho, ni tampoc quan estan obligades a ser-ho¹³.

La Constitució espanyola en definir l'estat com un estat de dret (art. 9, 24 i 25, per exemple) exigeix que es respecti el principi de publicitat en l'activitat dels poders públics, principi que esdevé un criteri fonamental en l'ordenament jurídic¹⁴. Pel que fa a les institucions parlamentàries, la transparència s'ha entès tradicionalment, d'una banda, com l'obligació de publicar, amb les degudes garanties, les normes aprovades i els debats dels quals aquestes en són fruit, i per una altra, com la necessitat de verificar, de forma més o menys acurada, el compliment del règim d'incompatibilitats per part dels diputats, congressistes o senadors¹⁵. El Tribunal Constitucional s'ha pronunciat sobre el principi de publicitat en el funcionament dels parlaments a l'Estat espanyol tot considerant que "la publicidad parlamentaria, que es una exigencia del carácter representativo de las Asambleas de un Estado democrático mediante la cual se hace posible el control político de los elegidos por los electores, ofrece dos vertientes: una, la publicidad de las sesiones; otra, la publicación de las deliberaciones y de los acuerdos adoptados" (STC 136/1989, de 19 de juliol, FJ 2).

¹¹ Per tots, Prat, A.: "The More Closely we are Watched, the Better we Behave?". A: *Transparency: the Key to Better Government?*. C. Hood & D. Heald (ed.). Oxford: Oxford University Press, 2006, pàg. 91-103. La cita respon a la pàg. 101.

¹² BUIJZE, A.: "The Six Faces of Transparency". A: *Utrecht Law Review*, Volume 9, Issue 3 (July) 2013. pàg. 4.

¹³ BUIJZE, A.: *op.cit.* pàg. 4.

¹⁴ MARCO MARCO, J.J. i PÉREZ GABALDÓN, M.: "La publicidad de la actividad parlamentaria. Especial referencia a Les Corts Valencianes". A: *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 21.

¹⁵ ALCÁNTARA SÁEZ, M. i GARCÍA MONTERO, M.: *¿Parlamentos abiertos? Análisis comparado de la probidad y transparencia parlamentaria en América Latina*. BID: 2013. Pàg. 1-111.

En l'esfera parlamentària, la transparència s'entén com l'obligació de publicar les normes aprovades i els debats, però aquesta comprensió tradicional resulta insuficient, perquè redueix el principi de transparència al de publicitat

Actualment, però, aquesta comprensió tradicional, però limitada del principi de transparència, reduït al principi de publicitat, en la vida parlamentària s'ha mostrat insuficient. L'obligació de fer públiques les normes adoptades i els debats parlamentaris no ha propiciat un canvi substancial en la cultura i en les pràctiques desenvolupades per aquestes institucions a l'Estat espanyol i a Catalunya, per tal d'ajustar-les a la creixent demanda d'informació i control per part de la ciutadania¹⁶.

La ciutadania reclama més informació i també més participació en els parlaments, a la vegada que pretén exercir un control més detallat i proper de la seva activitat. És cert que, a través de les seves respectives pàgines web (amb un conjunt de bones eines que permeten el seguiment de l'activitat parlamentària) i de les xarxes socials, els parlaments espanyol i català s'han obert al conjunt de la població, però, malgrat tot, encara es poden posar en marxa més instruments, d'eficàcia provada en altres sistemes, que amplificarien la transparència de la seva actuació i permetrien als ciutadans sentir-se més propers als processos de presa de decisions públiques.

El concepte de transparència engloba la publicitat, però no són sinònims, la transparència és alguna cosa més: és l'obertura de les dades als ciutadans perquè puguin participar en l'activitat de les institucions i alhora controlar-la

D'altra banda, caldria que la utilització d'aquests mecanismes de foment de la transparència i de monitoratge estigués regulada de forma adequada i que la seva implementació no fos una decisió discrecional, en funció

¹⁶ Vegeu el concepte de "política vigilada" emprat per GUTIÉRREZ-RUBÍ, A. *La política vigilada. La comunicación política en la era de Wikileaks*. Barcelona: Editorial UOC, 2011.

de la bona voluntat de la cambra parlamentària i/o dels seus integrants. És pot afirmar, doncs, que el concepte de transparència engloba la publicitat, però no són conceptes sinònims, la transparència és alguna cosa més: és l'obertura de les dades als ciutadans amb un objectiu clar, que no és un altre que es puguin utilitzar també per participar en l'activitat de les institucions i controlar-la. Si els ciutadans han de poder utilitzar les dades i la informació subministrades, aquestes han de tenir necessàriament determinades característiques, com veurem a continuació.

2. Anàlisi dels eixos principals de la Declaració sobre la transparència parlamentària a la llum de la normativa en matèria de transparència actualment en vigor i dels projectes normatius en tramitació

2.1. Què és la Declaració sobre la transparència parlamentària?

Tal com expliquen ALCÁNTARA i GARCÍA, els parlaments es configuren com l'espai per fer efectiva la representació política, per mitjà de l'aprovació de lleis, i també com el fòrum de control de l'acció de l'executiu. A la vegada, és en aquesta instància on es produeix la legitimació de les polítiques públiques, havent-se manifestat prèviament l'expressió de la sobirania popular, a través de l'acció dels diferents grups parlamentaris i del conjunt de la cambra¹⁷. Certament, aquesta definició que acabem de proporcionar encaixa amb les característiques del Parlament de Catalunya, ja que, d'acord amb l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC) de 2006, és l'òrgan de representació del poble Catalunya (art. 55.1), que té encomanda la potestat legislativa, a la vegada que controla i dona impuls a l'acció política i de govern (art. 55.2). Així mateix, l'EAC determina que és la seu on s'expressa de forma preferent, però no de forma exclusiva, el pluralisme polític (art. 55.2). Incidint en les funcions atorgades al Parlament de Catalunya, una qüestió determinant als efectes d'aquest treball és l'expressió recollida en l'article 55.2 de l'EAC *in fine*, on es proclama que aquest és

precisament l'indret on es fa *públic* el debat polític.

El funcionament, més o menys transparent, dels parlaments és un element de pes en la qualitat de la participació dels ciutadans en els processos de presa de decisions

Ateses les funcions tan rellevants que s'atribueixen als parlaments, es pot afirmar que, en teoria, el funcionament, més o menys transparent, dels parlaments és un element de pes en la qualitat de la participació dels ciutadans en els processos de presa de decisions¹⁸. En el mateix sentit es pronuncia la més recent Declaració sobre la transparència parlamentària, que es va fer pública el 15 de setembre de 2012, en la conferència del *World e-Parliament*, celebrada a Roma. Aquesta iniciativa, endegada pel fòrum *OpeningParliament.org*, pretén ser una crida d'atenció als parlaments, per part de les organitzacions de la societat civil dedicades a monitoritzar aquestes institucions, amb la intenció de generar més compromís vers la transparència i la participació del ciutadà en l'activitat legislativa¹⁹.

Transparència

¹⁸ Vegeu l'informe de MANDELBAUM ANDREW G. per al National Democratic Institut i per al Banc Mundial: "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information: A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations. September 2011".

¹⁹ Tant el fòrum *OpeningParliament.org* com la Declaració que ara cometem són el resultat d'una trobada a escala mundial de les organitzacions que monitoritzen els parlaments i que van organitzar a Washington (DC), a l'abril de 2012, el National Democratic Institute, la Sunlight Foundation i la Xarxa Llatinoamericana per la Transparència Legislativa. Vegeu-ne tota la informació a: <http://www.openingparliament.org/declaration> (última consulta, 01.10.2013).

¹⁷ ALCÁNTARA SÁEZ, M. i GARCÍA MONTERO, M. *op. cit.* pàg. 2.



UNITED NATIONS



CHAMBER OF DEPUTIES OF ITALY

ORGANIZED THROUGH THE GLOBAL CENTRE FOR ICT IN PARLIAMENT

World e-Parliament Conference 2012

La Declaració també pretén ser la base per a la col·laboració entre els parlaments i les organitzacions de la societat civil que es dediquen al control i monitoratge de la seva activitat i del seu funcionament. A més, tal com destaca GONZALO aquest document que comentem fixa el punt de partida per debatre sobre què entenem per un parlament obert i què en volem²⁰. Les nocions de parlament obert i de transparència parlamentària cal incloure-les dins del concepte més ampli de “govern obert”²¹.

²⁰ Vegeu GONZALO, M.: “Declaración sobre ‘Parlamento Abierto’”. A: *Un largo adiós. Lecturas favoritas, comunicación, política, internet, redes y otros entretenimientos*. 30.08.2012. Text disponible a:

<http://www.miguelgonzalo.org/2012/08/declaracion-sobre-parlamento-abierto.html>
(última consulta, 01.10.2013).

²¹ Tal com expliquen CAMPOS i CORJAN: “El término gobierno abierto no proliferó hasta el año 2009, cuando el presidente Barack Obama, en su primer día completo en el cargo, emitió un Memorandum de Transparencia y Gobierno Abierto (Obama, 2009) en el que llamaba a su administración a desarrollar recomendaciones con el fin de establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración: ‘Vamos a trabajar juntos para asegurar la confianza pública y establecer un sistema de transparencia, participación pública y colaboración. La apertura va a fortalecer nuestra democracia y promover la eficiencia y eficacia en el Gobierno’ (McDermott, 2010:401). Desde entonces podríamos considerar que el gobierno abierto ha despertado el interés en un número cada vez mayor de países, hasta el punto de que el gobierno abierto se percibe ya como el ideal político que parece ser el ‘dulce elixir de la gobernabilidad contemporánea’ (Coglianese, 2009)”. Vegeu CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. i CORJAN, A.: “Estado del arte del Gobierno abierto: promesas y expectativas”. A: *La promesa del gobierno abierto*. HOFFMANN, A.; RAMÍREZ ALLEJOS, A. i BOJORQUEZ PEREZNIETO, J.A. (coord.). Text disponible a:

<http://www.lapromesadelgobiernoabierto.info/> (última consulta, 01.04.2013). pàg. 119-136. La cita correspon a

La Declaració sobre la transparència parlamentària de 2012 és un catàleg de bones pràctiques, sense força normativa, que poden assumir els parlaments a través dels seus reglaments i/o de codis de bona conducta

Actualment, més de 130 organitzacions de 75 països han donat suport a aquesta Declaració. Les organitzacions o plataformes de l'Estat espanyol que s'hi han adherit són Accés Info Europe, Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE), Fundación Ciencias de la Documentación, Fundación Ciudadana Civio, OpenRatio y Qué hacen los diputados. Aquesta Declaració està, òbviament, mancada de tota força normativa, i es configura com un catàleg de bones pràctiques que poden assumir els parlaments a través dels seus reglaments i/o de codis de bona conducta. Tot i així, algunes de les mesures proposades per la Declaració s'incorporaran aviat, o estan incorporades ja, a l'ordenament jurídic en normes amb rang de llei, en tant que afecten drets la regulació dels quals està subjecta a reserva legal.

la pàg. 122. Una altra definició de govern obert és la següent: “Gobierno abierto es la doctrina política que sostiene que la actividad del gobierno y de la administración del Estado debe estar abierta a todos los niveles para el escrutinio eficaz del público y de su supervisión. En su más amplia concepción se opone a la razón del Estado de legitimar como secreto de estado cierta información aduciendo temas de seguridad”. Informació disponible a:

<http://www.ogov.eu/open-government/#sthash.kpx2zPmQ.dpuf> (última consulta, 01.10.2013).

La Declaració sobre la transparència parlamentària (DTP, en endavant) s'estructura en un preàmbul i en una breu descripció de quaranta-quatre mesures concretes que a la pràctica han d'estar presents en els parlaments per tal de poder-los considerar com a plenament transparents. Aquests elements estan agrupats a la vegada sota el paraigua de quatre grans principis: promoure una cultura de transparència; fer transparent la informació parlamentària; facilitar l'accés a la informació parlamentària, i permetre l'accés electrònic i l'anàlisi d'aquest tipus d'informació. Com que aquests principis tenen un caràcter general i obert, la declaració concreta una sèrie d'elements, que fins i tot podrien ser mesurats, sobre el que significa veritablement i a la pràctica "promoure una cultura de la transparència"²².

A continuació ens centrarem en l'anàlisi de les principals mesures proposades, escollint-ne les més destacables i seguint els quatre grans eixos esmentats. Aquesta anàlisi va acompanyada d'una comprovació sobre el grau d'ajustament a les tendències internacionals en la matèria del Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (PLT, en endavant) i de la Proposició de llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern (PLTCat en endavant, en la versió actualment disponible, que és merament un document de treball per a la ponència)²³. També farem referència a d'altra normativa aplicable (amb especial atenció al Reglament del Parlament). Aquesta anàlisi ens ha de permetre determinar si la normativa vigent o en fase d'aprovació és suficient per donar compliment a les exigències de la DTP, o si, ans al contrari, caldria establir una normativa addicional en matèria de transparència parlamentària.

²² GONZALO, M.A.: "Declaración sobre 'Parlamento Abierto'". A: *Un largo adiós. Lecturas favoritas, comunicación, política, internet, redes y otros entretenimientos*. 30.08.2012. Text disponible a:

<http://www.miguelgonzalo.org/2012/08/declaracion-sobre-parlamento-abierto.html>
(última consulta, 01.10.2013).

²³ El text que utilitzem està disponible a:

http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136/debat?p_id=PLT (última consulta, 05.10.2013) i està datat el 19 setembre de 2013.

2.2. La promoció d'una cultura de transparència

Sota el títol "La promoció d'una cultura de transparència", la DTP inclou un conjunt de mesures per tal que els parlaments fomentin un canvi en la cultura política i s'adaptin plenament a les noves pràctiques en matèria de transparència.

La Declaració inclou un conjunt de mesures perquè els parlaments fomentin un canvi en la cultura política i s'adaptin plenament a les noves pràctiques en matèria de transparència, a partir de quatre principis: promoure la cultura de transparència; fer transparent la informació parlamentària; facilitar l'accés a la informació, i permetre accedir-hi electrònicament i analitzar-la

El text que comentem exhorta els parlaments, des de la consideració que la informació parlamentària pertany al públic i no a la institució, que aquesta estigui a disposició dels ciutadans i de la societat civil en el moment adient, és a dir, de forma compassada al desenvolupament dels debats i iniciatives que en cada legislatura s'estiguin tramitant. Si es considera que tota la informació parlamentària té un caràcter públic, **cal que el dret d'accedir-hi** estigui específicament protegit i que se'l restringeixi de forma mínima i per causes taxades²⁴. Aquesta proposta és coherent amb la noció de participació informada que es desprèn de la DTP. Si realment es pretén que els ciutadans i les organitzacions socials puguin intervenir i influir en el procés legislatiu, és necessari que comptin amb informació exacta i completa i que en puguin disposar amb un marge de temps suficient per poder estudiar-la, amb l'objectiu que puguin presentar les seves propostes.

²⁴ El PLT consagra (art. 12) a l'Estat espanyol el dret de tothom a accedir a la informació pública, i n'amplia l'abast més enllà del tradicional i, sovint, insuficient dret d'accés a arxius i registres públics (regulat en els arts. 35 i 37 de la Llei 30/1992, de 26 de novembre, de règim jurídic de les administracions públiques i del procediment administratiu comú). Així mateix, s'estableixen els límits del dret d'accés (art. 14) i s'enumeren les causes d'inadmissió de les sol·licituds (art. 18).

En aquest sentit, cal tenir en compte que, actualment, en el PLT que s'està tramitant a les Corts Generals, s'inclouen els parlaments estatal (Congrés i Senat) i autonòmics com a institucions subjectes a les obligacions de transparència activa que resulten d'obligat compliment per als organismes del sector públic que s'esmenten en l'article 2. Actualment, el Projecte ja ha estat aprovat en el Congrés dels Diputats i està en fase de segona lectura en el Senat. Així mateix, en la PLTCat, també es disposa que el contingut dels títols II (Transparència) i III (Informació pública) és aplicable al Parlament de Catalunya.

X LEGISLATURA

Serie A:
PROYECTOS DE LEY

7 de septiembre de 2012

Núm. 19-1

Pág. 1

PROYECTO DE LEY

121/000019 Proyecto de Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

D'altra banda, el concepte d'informació parlamentària encaixa en la definició que ofereix el Projecte de Llei de la noció d'informació pública (art. 13). Segons el projecte estatal cal entendre que és informació pública tot contingut o document, amb independència del seu format o suport, que estigui en poder dels subjectes, inclosa en l'àmbit d'aplicació del títol I, en el qual, com hem comentat, s'hi inclouen totes les institucions parlamentàries, sempre que aquestes informacions hagin estat elaborades o adquirides en desenvolupament de les seves funcions.

La definició proporcionada en l'article 19 de la PLTCat és plenament coincident amb la recollida en el text estatal. És destacable, però, que si es llegeix amb cura l'article 2.1. f) del Projecte de Llei estatal, s'hi especifica que el Congrés i el Senat i els parlaments autonòmics únicament estan obligats a complir amb les exigències de transparència activa respecte de la informació generada quan la seva activitat s'ajusti a dret administratiu²⁵. És a dir, el Pro-

jecte de llei estatal no obliga a posar a disposició del públic el tipus d'informació més rellevant que està en mans dels parlaments, és a dir, la relativa a la seva activitat política i legislativa. És més, aquesta restricció, sembla que s'accentua en tant que entre les causes d'inadmissió (motivada) de les sol·licituds (art. 18) es compten les que es refereixin a informació que estigui en curs d'elaboració o de publicació general. També s'inadmetran les sol·licituds en relació amb la informació que tingui caràcter auxiliar o de suport, com esborranys, resums, comunicacions i informes interns, entre d'altres. Tot i així, l'article 7. d) del PLT disposa que les memòries i informes que conformin els expedients d'elaboració dels textos normatius i, en particular, la memòria de l'anàlisi d'impacte normatiu, hauran de ser publicades. Segons la Declaració, la informació parlamentària que s'hauria de posar a l'abast del públic de forma proactiva, és a dir, fins i tot sense la necessitat de rebre una sol·licitud prèvia, engloba tota la informació generada durant el procés legislatiu: text definitiu, esmenes presentades, vots, i tot el contingut de l'expedient parlamentari, inclosos els informes realitzats pel Parlament, o bé, els que li hagin fet arribar²⁶. Igual que el Projecte de Llei estatal, la PLTCat estableix la subjecció del Parlament a les obligacions previstes en la norma en els títols II i III. És a dir, el text català també restringeix aquestes obligacions de transparència i de publicitat activa a les

ca?", Blog Jurídico "¿Hay Derecho?". (Text publicat el 24.09.12). Text disponible a:

<http://hayderecho.com/2012/09/24/el-proyecto-de-ley-de-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-buen-gobierno-una-ley-gatopardesca/> (última consulta, 15.01.2013); FERNÁNDEZ RAMOS, S.: "Comentario de urgencia al anteproyecto de Ley de Transparencia, acceso a la información pública y Buen Gobierno". A: *Actualidad Administrativa*, núm. 12 (2012), pàg. 1457; VALERO TORRILLOS, J.: "El acceso y la reutilización de la información administrativa. Implicaciones jurídicas del proceso de modernización tecnológica de las Administraciones Públicas en su actual y futura configuración (1)". A: *La Ley*, núm. 7800, 17 de febrer de 2012; VELASCO RICO, C.I.: "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, 2013. pàg. 279-238.

²⁶ Aquest és precisament un dels aspectes en els quals tant el Parlament de Catalunya com les Corts Generals han de treballar per assolir el màxim nivell de transparència.

²⁵ Sobre aquest extrem s'han fet moltes crítiques, que es recullen, entre d'altres a: DE LA NUEZ SÁNCHEZ-CASCADO, E.: "El proyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y buen Gobierno ¿Una ley gatopardes-

activats desenvolupades pel Parlament en règim de dret administratiu.

També pel que fa a l'eix relatiu al foment de la cultura de la transparència, la Declaració posa èmfasi en la necessitat que la informació parlamentària pugui ser reutilitzada per part de la ciutadania²⁷. Quant a aquesta qüestió, cal recordar que l'Estat espanyol compta amb normativa específica sobre la reutilització de la informació del sector públic²⁸. Així, en la Llei 27/2007, de 16 de novembre, que transposa la Directiva europea 2003/98/CE relativa a la reutilització de la informació del sector públic, regula l'ús de documents que estiguin en mans del sector públic per part de persones, físiques o jurídiques, amb finalitats comercials o no comercials, però diferents del propòsit inicial per al qual van ser elaborats en l'exercici del servei públic. Tot i així, els parlaments queden fora de l'àmbit subjectiu d'aplicació de la Llei (art. 16). Ara bé, el PLT determina que la informació pública es posarà a disposició del públic, preferentment, en formats reutilitzables (art. 5.4) i la PLTCat dedica un parell d'articles a regular aquesta qüestió, concretament els articles 16 i 17. Així, es reconeix que els ciutadans poden, sense haver de demanar autorització o llicència, reutilitzar la informació pública, amb finalitat lícita dins dels límits legal.

Un altre dels mecanismes per revalorar la cultura de la transparència en l'àmbit parlamentari, segons la Declaració, és la difusió, en un llenguatge comprensible per al comú dels ciutadans, del funcionament del Parlament²⁹.

²⁷ Actualment, el Reglament del Parlament no disposa res respecte d'aquesta qüestió, tot i que caldrà que més endavant s'ajusti al marc de la futura Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

²⁸ Sobre el concepte i el règim jurídic de la reutilització de la informació pública vegeu, entre d'altres: CERRILLO MARTÍNEZ, A.: "La reutilització de la informació del sector públic a Espanya". A: *Lligall. Revista Catalana d'Arxivística*, (núm. 29), 2009, pàg. 131-164; GALÁN GALÁN, A. i CERRILLO MARTÍNEZ, A. *La reutilización de la información del sector público*. Granada: Comares, 2006; TRONCOSO REIGADA, A.: "Reutilización de información pública y protección de datos personales". A: *Revista General de Información y Documentación*, vol. 19, (núm. 1), 2009, pàg. 243-264.

²⁹ El Parlament de Catalunya facilita en el seu web una bona quantitat d'informació sobre la institució, la seva

Aquesta mesura va més enllà del fet de fer públiques les normes de funcionament de les cambres legislatives, significa elaborar informació específica que faciliti la comprensió de tota l'activitat que es desenvolupa en els parlaments.

El PLT obliga a la publicació de la informació institucional, organitzativa i de planificació (art. 6), de la informació de rellevància jurídica (art. 7) i de la informació econòmica, pressupostària i estadística (art. 8). D'altra banda, en l'article 5.5 s'accentua la necessitat que la informació que s'ha fet pública sigui fàcilment comprensible per als ciutadans. Igualment, en l'article 6. c) de la PLCat s'estipula clarament que cal "organitzar la informació de manera que sigui fàcilment accessible, i comprensible per als ciutadans i que faci possible una consulta àgil i ràpida".

***La cultura de la transparència
en l'àmbit parlamentari implica difondre
informació comprensible per als ciutadans
perquè puguin entendre tota l'activitat
parlamentària***

Una mesura més d'entre les que s'inclouen en aquest primer eix de la Declaració és la relativa a la compartició de bones pràctiques en matèria de transparència parlamentària³⁰. Sobre aquesta qüestió, lògicament, no hi ha cap disposició en el PLT, ni en la PLTCat i tampoc en trobem cap referència en el Reglament de Parlament. Ara bé, potser sí que caldria que en el seu web estigués recollit aquest element. Certament, els parlamentaris assisteixen a conferències internacionals on es

història, la seva composició i el seu règim de funcionament. Tot i així, molta d'aquesta informació es massa tècnica —per exemple el llenguatge jurídic que s'empra— i de difícil comprensió per a molts ciutadans. Caldria fer un esforç per traslladar tot aquest conjunt de dades a un llenguatge més planer i entenedor. La informació sobre el Parlament està disponible a:

<http://www.parlament.cat/web/parlament>

(última consulta, 01.10.2013).

³⁰ Un exemple conegut d'aquests seminaris d'intercanvi de bones pràctiques parlamentàries són els organitzats per l'*European Center for Parliamentary Research and Documentation*.

Vegeu:

<https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/navigati on.do?section=5> (darrera consulta, 01.10.2013).

posen en comú les bones pràctiques parlamentàries i els projectes d'èxit, per això caldria fer pública aquesta activitat i destacar quines iniciatives s'han posat en pràctica derivades de l'assistència als fòrums especialitzats. Així mateix, d'acord amb la Declaració, perquè un parlament es pugui considerar plenament transparent és necessari que es promoguin programes i activitats d'educació cívica, per tal de donar a conèixer com funcionen aquestes institucions³¹.

A més, en dates molt recents, s'ha posat en marxa una iniciativa que permetrà als ciutadans oferir de forma directa el seu parer sobre les iniciatives en tràmit a la cambra. Ens referim al projecte Escó 136, que justament s'ha inaugurat posant a l'abast de la ciutadania la documentació de treball sobre la Proposició de Llei de transparència, accés a la informació pública i bon govern³³. A més, en l'apartat 2, de l'article 202 del Reglament s'estipula que "el Parlament ha de signar convenis de



Escó 136

esco136.cat

El Parlament posa a la vostra disposició un espai de participació ciutadana en què podeu fer aportacions, comentaris o suggeriments sobre els projectes i les proposicions de llei que s'estan tramitant.

Participeu-hi!

Finalment, la DTP considera que els parlaments transparents són aquells que permeten la participació dels ciutadans i involucren la societat civil en l'activitat parlamentària (a través, per exemple, de l'exercici del dret de petició) i faciliten que les organitzacions civils especialitzades en monitoregin lliurement el funcionament³². En el cas del Parlament de Catalunya, el Reglament de la cambra ja disposa, en l'article 106, la participació en el procés legislatiu d'organitzacions i grups socials relacionats amb la matèria objecte de regulació. Aquesta participació es farà efectiva mitjançant compareixences en el tràmit en comissió.

³¹ Al Parlament de Catalunya ja es desenvolupen activitats educatives, que abasten tots els nivells educatius, i d'altres pensades per al conjunt de la ciutadania. També s'organitzen visites al Parlament i jornades de portes obertes. Vegeu: <http://www.parlament.cat/web/serveis-educatius> (última consulta, 01.10.2013).

³² Al web del Parlament de Catalunya hi ha un espai específic a través del qual es pot exercir el dret de petició. Vegeu: <http://www.parlament.cat/web/participacio/epeticions> (01.10.2013).

col·laboració amb entitats que promouen la democràcia participativa per mitjà de les tecnologies de la informació i la comunicació".

2.3. Fer transparent la informació parlamentària

El segon eix de la DTP es centra en aquelles mesures que han de permetre "fer transparent la informació parlamentària", és a dir, aquelles actuacions que busquen facilitar als ciutadans, de forma proactiva, un cabal important d'informació sobre l'activitat que es desenvolupa als parlaments, sobre els seus membres i sobre la seva organització³⁴. Per aconseguir-ho, la Declaració encoratja els parlaments a establir i posar en marxa polítiques pròpies i actualitzar-les, per tal d'anar-hi incorporant els darrers avenços en la matèria.

³³ Vegeu la iniciativa en l'enllaç següent: <http://www.parlament.cat/web/participacio/esco-136> (última consulta, 04.10.2013).

³⁴ En aquest sentit, el Parlament de Catalunya facilita la informació sobre la seva estructura en l'apartat següent del web: <http://www.parlament.cat/web/parlament/estructura> (última consulta, 01.10.2013).

A més, la Declaració explicita i reitera la necessitat que es faci pública tota la informació relativa a l'activitat parlamentària, de tal manera que als tipus d'informació que hem esmentat en l'apartat anterior, cal sumar-hi els següents: informació sobre l'organització administrativa del Parlament, amb la identificació de les persones responsables de la prestació dels serveis, i el pressupost i les dades relatives a la seva execució, amb l'objectiu que puguin ser controlats³⁵. En la mesura que aquests tipus d'informació estan dins d'aquell conjunt d'activitats que el Parlament desenvolupa d'acord amb el dret administratiu, caldria aplicar les mesures previstes en els articles 5 a 8 del PLT.

Com ja s'ha comentat, en el cas de la PLTCat, la informació que ha de subministrar el Parlament de Catalunya està condicionada per la vinculació de la seva activitat al dret administratiu. Per això, en la proposició catalana es determina que tots els subjectes que quedin dins l'àmbit d'aplicació de la Llei han de fer pública, segons l'article 8, de forma proactiva, la informació relativa als àmbits següents: l'organització institucional i l'estructura administrativa; la gestió econòmica i pressupostària i del patrimoni; les decisions i actuacions d'especial rellevància jurídica; la plantilla i la relació de llocs de treball i el règim retributiu; els procediments administratius relacionats amb l'exercici de les seves competències; els contractes i convenis; les convocatòries i l'atorgament de les subvencions i els ajuts públics; els informes i estudis; els plans, programes i memòries generals; la informació estadística; les matèries i actuacions la publicitat de les quals s'estableixi per norma, i qualsevol matèria que es consideri d'interès públic.

³⁵ Excepte un error o omisió per part nostra, el web del Parlament no ofereix informació acurada sobre el seu pressupost, ni tampoc sobre la seva execució. Almenys, aquesta informació hauria tenir un apartat específic, fàcilment localitzable i amb informació entenedora. El Reglament del Parlament determina, en l'article 29, que correspon a la Mesa l'elaboració del pressupost, que, si escau, serà aprovat pel Ple, i també que li'n correspon l'execució i el control.

Un altre dels aspectes essencials d'aquest segon eix de la DTP relatiu a la necessitat de fer transparent la informació parlamentària és la recomanació de proporcionar informació acurada i suficient sobre els antecedents professionals i econòmics dels parlamentaris i dels assumptes públics en els quals han estat o estan involucrats. Aquesta informació ha de ser adient per tal que els ciutadans puguin prendre decisions informades sobre la integritat i la probitat dels seus representants, a la vegada que es permeti traçar un panorama sobre els possibles conflictes d'interès. Actualment, el Reglament del Parlament de Catalunya ja estableix un procediment, en l'article 11, per tal determinar els casos en què hi pugui haver una incompatibilitat d'activitats dels diputats, en aplicació de la Llei 21/1987, de 26 de novembre, d'incompatibilitats del personal al servei de l'Administració de la Generalitat, aplicable, a aquests afectes, als membres electes del Parlament (art. 1.3).

Ser transparent no és que el Parlament disposi d'informació acurada i suficient sobre els antecedents professionals i econòmics dels parlamentaris i dels seus afers públics. Ser transparent implica fer pública aquesta informació

Així mateix, el Reglament regula en l'article 12, la declaració d'activitats i béns que han de presentar els diputats i que té el contingut següent: d'una banda, cal incloure la declaració de les activitats professionals, laborals o empresarials que exerceixen i dels càrrecs públics que ocupen, i de l'altra, una declaració de béns, que ha de detallar el patrimoni de qui declara. Aquesta declaració s'ha de tornar a presentar actualitzada en acabar el mandat, o bé, en perdre la condició de diputat. A més, s'obliga els diputats a mantenir actualitzada aquesta declaració amb l'establiment d'un termini d'un mes per comunicar els canvis en la seva situació, a l'efecte que la Comissió de l'Estatut dels Diputats es pugui pronunciar respecte d'això. També s'estableixen obligacions quant a la declaració de l'impost de la renda i el patrimoni en l'article 12. Els diputats, abans del 30 de juliol de cada any, han de presentar una còpia de la declaració presentada a l'Administració tributària o bé de la

certificació de no haver-ho fet, en cas que no estiguessin obligats a fer-ho.

Però la qüestió rellevant sobre la transparència parlamentària no és el fet que el Parlament disposi d'aquestes dades facilitades pels parlamentaris, sinó que les dades es facin públiques. En aquest sentit, el mateix Reglament especifica que el Registre d'interessos dels diputats del Parlament recull la informació facilitada per aquests i que resta custodiada per la Secretaria. Allò que es fa públic, però, és únicament la informació relativa a les activitats i els càrrecs de caràcter públic. És destacable que hi hagi un model aprovat per la Mesa del Parlament per tal de facilitar aquestes dades de forma homogènia³⁶.

A continuació, podem destacar que la Declaració suggereix que es facin públics els calendaris de votacions en ple i en comissions, així com les agendes de reunions dels òrgans del Parlament i l'agenda d'activitats³⁷. Així mateix, el text que comentem exhorta els parlaments a limitar l'ús de la votació oral, i en cas que aquesta es produeixi, s'ha de procedir a gravar tot el procés, amb l'objectiu que els ciutadans puguin conèixer què han votat els seus representants en cada debat, sempre que no s'hagi

acordat una votació secreta³⁸. Finalment, la Declaració comina els parlaments a posar a disposició del públic informació i dades de caràcter històric³⁹. És a dir, aquella informació que permeti fer un seguiment de l'activitat de la cambra de forma continuada al llarg del temps⁴⁰.

2.4. Facilitar l'accés a la informació parlamentària

El tercer dels punts sobre els quals s'articula la Declaració sobre la transparència parlamentària és el relatiu a les mesures per facilitar l'accés a la informació parlamentària. Dins d'aquest grup de mesures, en podem destacar les següents: garantir l'accessibilitat de la informació a través de múltiples canals; permetre l'accés físic de tots els ciutadans al Parlament (amb la difusió de polítiques clares respecte d'això), amb el degut respecte a les mesures de seguretat que siguin necessàries; difondre la informació en les diverses llengües nacionals i de treball, i garantir que la informació sigui fàcilment comprensible per als ciutadans, facilitant-ne resums en llenguatge senzill.

Pel que fa al primer dels objectius, garantir l'accessibilitat de la informació a través de múltiples canals, la Declaració considera que per tal de garantir el grau més alt de transparència és imprescindible permetre que els ciutadans puguin arribar a conèixer la informació parlamentària a través de múltiples canals. En aquest sentit, el Reglament del Parlament determina, en l'article 98, que "el Parlament és accessible als ciutadans i als grups i les organitzacions socials, els quals tenen dret

³⁶ Actualment, només alguns membres de les Corts Generals i del Parlament han fet públiques les seves declaracions de la renda de forma voluntària. A França, enguany, al fil de la tramitació del Projecte de llei orgànica sobre la transparència de la vida pública, s'ha desenvolupat un acalorat debat sobre la necessitat de publicar les declaracions de patrimoni dels electes. Finalment, aquestes declaracions no es faran públiques, però s'ha previst la possibilitat que un elector del departament d'un determinat candidat pugui sol·licitar la consulta de la declaració a la prefectura. A la vegada, es preveuen sancions per a la divulgació de les informacions contingudes en les declaracions de patrimoni dels electes. Aquestes sancions poden arribar a l'any de presó i a multes de fins 45.000 euros. Podeu consultar: <http://www.vie-publique.fr/actualite/panorama/texte-discussion/projet-loi-organique-projet-loi-relatifs-transparence-vie-publique.html> (última consulta, 04.10.2013)

³⁷ El web del Parlament de Catalunya té un apartat en el seu web accessible des de qualsevol espai de les pàgines que en cada moment s'estiguin consultant on es fa pública l'agenda d'activitats i el calendari de plens.

³⁸ Les diferents modalitats de votació emprades en el Parlament de Catalunya estan regulades en els articles 87 a 90 del Reglament del Parlament.

³⁹ Una iniciativa destacable sobre això endegada pel Parlament de Catalunya és la publicació en xarxa dels diaris de sessions del Parlament de la Segona República. Els diferents números estan disponibles a: <http://www.parlament.cat/web/documentacio/recursos-documentals/diari-republica> (última consulta, 01.10.2013).

⁴⁰ La publicació i conservació dels números periòdics dels diaris de sessions del Parlament i del *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* garanteixen aquesta mesura tendent a la transparència.

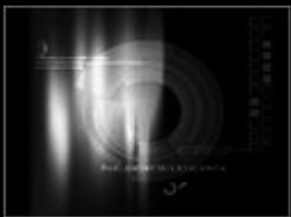
a conèixer les tramitacions parlamentàries”⁴¹ i, a més, disposa, en l’apartat segon, que cal procurar que “mitjançant les tecnologies de la comunicació i la informació i en especial per mitjà d’Internet, del Canal Parlament i d’altres mitjans específics” els ciutadans tinguin accés a les tramitacions i la documentació parlamentàries. Aquesta previsió reforça el que estableixen els articles 70 i 71 del Reglament, on es regula la publicitat de les sessions i la publicació dels debats i dels acords.

Amb l’habilitació del Canal Parlament i amb l’adaptació del web del Parlament als dispositius mòbils, es dona compliment a dues de les mesures específiques proposades per la Declaració, com són la de proporcionar transmissions en viu i en règim de demanda a través de la televisió i d’Internet, i la d’impedir que hi hagi discriminacions geogràfiques per als ciutadans que no viuen a la capital o a la seu on es desenvolupen les sessions del Parlament⁴². A través del web del Parlament es pot garantir la disponibilitat de la informació sense importar des de quí punt geogràfic es faci la consulta. El Parlament de Catalunya ja disposa de tots els elements (i els utilitza) que en aquest punt reclama la Declaració sobre la transparència parlamentària.

claració explícita que allà on la Constitució o les regles parlamentàries prevegin l’ús de diversos idiomes nacionals o de treball en el Parlament, aquest haurà de fer tot allò que sigui possible per proporcionar la interpretació simultània dels procediments i la traducció ràpida de l’expedient parlamentari. També es posa èmfasi, de nou, en la conveniència d’utilitzar un llenguatge senzill per tal que la informació sigui fàcilment comprensible pel nombre més elevat possible de ciutadans.

2.5. Permetre l’accés electrònic i l’anàlisi de la informació parlamentària: especial referència a l’ús de les TIC

El quart gran principi de la DTP és el de permetre l’accés electrònic a la informació parlamentària i permetre’n l’anàlisi. Aquest és un element fonamental de la Declaració, ja que un dels factors que està tenint més importància, i en continuarà tenint, a l’hora de revisar els engranatges de funcionament dels sistemes democràtics tradicionals són les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC). Les TIC permeten una relativització de les categories de l’espai i el temps⁴³. En l’univers digital no hi ha distàncies i la informació flueix a velocitats de vertigen.



canalparlament.cat

La TV del Parlament us ofereix les sessions en directe i en diferit.

Tot el que passa al Parlament és al vostre abast i us ho podeu descarregar

També podeu seguir les sessions a través de les aplicacions per Ipad, Iphone i Android.

Plens | Comissions | Actes | Conferències de premsa

En darrer terme, i quant a la necessitat de difondre la informació en les diverses llengües nacionals i de treball, cal destacar que la De-

⁴¹ Certament, a més, a les sessions del Parlament que s’obrin al públic també poden comparèixer els mitjans de comunicació acreditats. Els mitjans de comunicació tenen una gran importància com a facilitadors al gran públic de la informació i de l’activitat desenvolupada en els òrgans legislatius. En els països on les TIC i Internet estan poc desenvolupades, el seu rol encara adquireix més rellevància.

⁴² El Parlament de Catalunya actualment disposa de tots els elements que en aquest punt reclama la Declaració sobre la transparència parlamentària.

En opinió de CASTELLS, hi havia l’esperança que Internet es convertís en un instrument propici per difondre tota la informació no classificada dels estats, per tant, s’invertiria la tendència que els governs vetllin pels ciutadans i els vigilin, passant a ser els ciutadans els observadors i controladors del funcionament de

⁴³ Un estudi sobre l’impacte de les TIC en el dret públic es troba a: BERNADÍ, X. VELASCO, C. i LLOVERAS, C. *Administracions públiques i Internet. Elements de dret públic electrònic*. Barcelona: Fundació Pi-Sunyer, 2007.

l'estat⁴⁴. Malgrat tot, segons l'autor, la tecnologia no pot facilitar per si mateixa una sortida a la profunda crisi de legitimitat que estan patint les democràcies, però, no és menys cert que sí que tenen un paper fonamental com a instruments que permeten més transparència en la presa de decisions; és a dir, poden tenir molta influència en l'elaboració de l'agenda política, en la formulació de les polítiques públiques, en la seva implementació i també en el moment de la seva avaluació. Tanmateix, segons CASTELLS, hi ha el risc que la utilització d'Internet com a mitjà de difusió de tot tipus d'informacions sobre el món de la política sense cap tipus de filtratge sigui, precisament, un altre factor que aprofundeixi en la deslegitimació del sistema⁴⁵.

Un cop constatada aquesta problemàtica, cal destacar que, tot i així, els governs, les administracions i els parlaments estan utilitzant Internet i les TIC de forma intensiva⁴⁶. En la nostra opinió, la utilització intensiva de les TIC en totes les facetes de la vida ha comportat, en l'àmbit polític, una revitalització dels drets de participació i de control dels ciutadans de l'activitat política i administrativa dels estats i d'altres ens territorials. Aquest fet està propiciat perquè amb la utilització de les TIC s'ha fomentat, com dèiem, la posada a l'abast dels

ciutadans d'una quantitat ingent d'informació. Al seu torn, els ciutadans han començat a fer ús d'aquest dret a obtenir informació dels poders públics i, també, a utilitzar aquesta informació com a element de control de la seva activitat. Aquesta revitalització del principi de transparència és una de les transformacions que està patint l'estat en l'era de la globalització i de la societat de la informació⁴⁷.

La societat de la informació i el seu entorn tecnològic estan en constant evolució i adaptació. Actualment, institucions públiques i ciutadans ens movem en l'entorn web 2.0. o web social.

D'acord amb COTINO, l'ús del web, actualment, està orientat a la interacció i les xarxes socials. En les seves paraules: "se trata de la superación de la estática web html –que sería el web 1.0– información estática dispuesta de forma jerárquica (del creador del contenido al lector pasivo) y no actualizada frecuentemente. Por el contrario, ahora el uso de la web está orientado a la interacción y redes sociales. Los sitios web 2.0 actúan más como puntos de encuentro, bajo una cultura particular, la cultura blog". L'autor emfasitza que els fenòmens comunicatius a la xarxa comencen a posicionar-se per sobre d'altres pràctiques tradicionals. Així, els blogs, els wikis, els fòrums o l'expressió a la xarxa de moviments socials són manifestacions d'aquest web 2.0.

gencat blog

CONNECTANT IDEES I EXPERIÈNCIES DE LA GENERALITAT DE CATALUNYA A INTERNET

⁴⁴ CASTELLS, M. *La Galaxia Internet*. Barcelona: La Rosa dels Vents, 2002. pàg. 164.

⁴⁵ CASTELLS, M. *Op. cit.* pàg. 167.

⁴⁶ La majoria dels mecanismes i principis previstos en la Declaració sobre la transparència parlamentària ja estan recollits en l'ordenament jurídic estatal i també en la legislació catalana, tot i que referits només a l'anomenat "sector públic", sector que no abasta ni les Corts Generals ni tampoc els parlaments autonòmics. Ens referim als principis i disposicions continguts en la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos i també a la Llei 29/2010, de 3 d'agost, de l'ús dels mitjans electrònics al sector públic de la Generalitat de Catalunya. Ni l'una ni l'altra llei regulen l'ús de les TIC en les institucions parlamentàries, segons el que es disposa en els seus respectius àmbits subjectius d'aplicació.

En aquest nou paradigma, els ciutadans i les institucions s'estan conformant com "*prosumers*", és a dir, a la vegada són receptors o

⁴⁷ MIR, en analitzar l'impacte de la globalització i de les TIC en l'estat social i democràtic de dret, constata que aquest fenomen té unes implicacions respecte de la clàusula de l'estat democràtic. L'autor considera que la garantia del principi de transparència –sobretot mitjançant l'ús de les tecnologies de la informació i la comunicació– potencia una participació ciutadana informada i, per tant, redueix en una legitimitat democràtica dels organismes i institucions públiques i de les decisions que prenen més elevada. MIR PUIGPELAT, O. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas, 2004. Pàg. 135.

consumidors d'informació, però també en són productors⁴⁸.

Totes les mesures que la Declaració sobre la transparència parlamentària conté per tal de fer efectiu el quart principi –relatiu a permetre l'accés electrònic a la informació i facilitar-ne l'anàlisi– estan alineades amb la idea d'incorporar les pàgines web dels parlaments en el web 2.0. Aquests mitjans són: subministrar la informació en formats oberts i estructurats; garantir la privacitat ciutadana; utilitzar formats no propietaris i programari de codi obert; facilitar la descàrrega d'informació per a la seva reutilització; mantenir actualitzades les pàgines web dels parlaments i el seus diferents apartats; utilitzar cercadors de fàcil maneig; promoure la comunicació bidireccional; incloure hiperenllaços a informació relacionada, i habilitar l'ús de mecanismes d'alerta.

Les cambres no poden registrar ni controlar els usuaris per restringir-los l'accés, ni tampoc fer un seguiment dels usuaris que segueixen una informació concreta, sense el seu consentiment exprés

La primera estratègia destacable que fixa aquest darrer conjunt de mesures per tal de posar en pràctica el principi de transparència és la de subministrar la informació parlamentària en formats oberts i estructurats⁴⁹. Un

exemple de format obert i estructurat és el XML, aquest format és llegible pels ordinadors, i així es facilita la posterior reutilització d'aquesta informació i també l'anàlisi per diferents actors.

Per facilitar també la reutilització de la informació relacionada amb el funcionament dels parlaments i la seva activitat legislativa cal que les dades siguin de fàcil descàrrega. A continuació, la Declaració destaca la importància de garantir la privacitat ciutadana. En aquest punt, es reclama que les pàgines web de les institucions parlamentàries tinguin una política de privacitat concreta i precisa per tal que els usuaris sàpiguen com es tractarà i per a què s'utilitzarà la informació personal que es recopili mentre fan ús del web. A més, es fan dues precisions respecte d'això. En primer lloc, el text que comentem requereix que els parlaments no puguin posar en marxa en els seus webs mecanismes de registre o de control dels usuaris amb la intenció de restringir l'accés al públic. En segon lloc, la Declaració també veta la possibilitat que es realitzi un control o un seguiment dels usuaris que segueixen una informació concreta, sense que se'n demani el consentiment exprés. Així mateix, la Declaració determina que l'actualització dels webs o els portals parlamentaris és un element imprescindible per garantir un nivell òptim de transparència, igual que la utilització d'uns mecanismes de cerca estables i fàcils d'utilitzar pel conjunt de la ciutadania, que facilitin trobar de forma ràpida aquella informació que en cada moment sigui necessària⁵⁰. A la vegada, cal que es conservi en el temps aquesta informació, a través dels mitjans adients, com per exemple a través d'URL de caràcter permanent.

Ultra això, i també amb la intenció de facilitar la localització de la informació per part dels ciutadans, la DTP demana que la informació del web parlamentari estigui convenientment hipervinculada a d'altra informació rellevant respecte de la cerca o de la informació que en

⁴⁸ COTINO HUESO, L. "Retos jurídicos de la democracia y la participación electrónicas". A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 35. pàg. 75 a 199. La cita correspon a la pàg. 81.

⁴⁹ Sobre la política d'estàndards oberts s'afirma que: "(...) favorece un gobierno más abierto, más barato y mejor conectado a sus ciudadanos". A més, permet dissenyar "servicios en torno a estándares abiertos para que más personas puedan tener una participación activa en los asuntos del estado, además de permitir la conexión entre los servicios del sector público y privado. De este modo las empresas pueden reutilizar el código fuente para procesar sus datos e incluirlos en sus propios productos y servicios comerciales". Vegeu: "Principios de estándares abiertos para la interoperabilidad: software, datos y formatos en el gobierno abierto". A: *Universo Abierto. Blog de la biblioteca de la Facultad de Traducción y Documentación de la Universidad de Salamanca*. Text disponible:

<http://www.universoabierto.com/10890/principios-de-estandares-abiertos-para-la-interoperabilidad-software-datos-y-formatos-en-el-gobierno-abierto/> (última consulta, 01.10.2013).

⁵⁰ La pàgina web del Parlament de Catalunya té habilitat un buscador amb dos nivells de cerca: una senzilla, que permet la cerca per paraules, i una cerca avançada que permet buscar la informació per camps parametritzats.

cada moment estigui consultant l'usuari. A continuació, la iniciativa comentada encoratja les cambres legislatives a posar en marxa serveis d'alerta que permetin als ciutadans subscriure-s'hi i rebre de forma periòdica a través de missatges de correu, SMS o d'altres tecnologies, notícies sobre els assumptes sobre els quals estant fent un seguiment⁵¹.

Finalment, entre les mesures indicades per permetre l'accés electrònic i l'anàlisi de la informació parlamentària, destaca la necessitat de facilitar la comunicació bidireccional, això és, la utilització d'eines tecnològiques interactives que, d'una banda, permetin als ciutadans expressar la seva opinió respecte al funcionament de les cambres i també sobre els textos legislatius en tramitació, i de l'altra, la comunicació directa amb els parlamentaris i amb personal al servei de les institucions parlamentàries⁵².



Certament, tota aquesta bateria de mesures estan ben alineades amb un dels objectius centrals de la Declaració sobre la transparència parlamentària, que no és un altre que la facilitació de la reutilització de la informació. En la mesura que els elements recollits en la Declaració són progressivament implementats per les cambres legislatives, es facilita la tasca de les organitzacions de la societat civil dedicades al monitoratge i al control dels parlaments. Aquestes organitzacions amb la informació que extreuen de les webs parlamentàries i amb l'aplicació d'eines tecnològiques estan desenvolupant el que s'ha denominat com a "parliamentary informatics"⁵³. Aquesta

és una tendència creixent entre les organitzacions de monitoratge dels parlaments. Les eines d'informàtica parlamentària permeten agregar la informació pública disponible en els webs, les bases de dades i d'altres fonts, a la vegada que l'organitzen de tal manera que sigui fàcilment comprensible i analitzable pels ciutadans. D'aquesta manera, els ciutadans no necessàriament han d'accedir als webs dels parlaments per trobar la informació que cerquen i que volen analitzar, sinó que a través d'aquests intermediaris els és subministrada un cop tractada i endreçada (l'ordre pot respondre a múltiples criteris) amb valor afegit⁵⁴.

Un dels objectius centrals de la Declaració sobre la transparència parlamentària és facilitar la reutilització de la informació.

D'aquesta manera, els ciutadans també poden accedir a la informació que faciliten les organitzacions dedicades al monitoratge i al control dels parlaments (parliamentary informatics), que funcionen com a intermediaris i faciliten dades tractades i endreçades, amb valor afegit

Per concloure aquest apartat, hem de destacar que el Parlament de Catalunya no és aliè a les tendències i mesures aquí comentades, ans al contrari, n'és plenament conscient, tal com demostra no només el grau de desenvolupament del seu web sinó també el contingut

⁵¹ Actualment, el Parlament de Catalunya a través del seu web permet la subscripció i la sindicació als seus continguts a través del correu electrònic, de RSS i de podcasts.

⁵² Al web del Parlament ja es posa a disposició del públic informació i accés directe a les diferents eines i xarxes socials utilitzades, tant per la institució com pels diputats.

⁵³ Així ho explica MANDELBAUM: "A rapidly growing trend in parliamentary monitoring is the use of e-democracy and eparticipation tools, often referred to as 'parliamentary informatics', to aggregate information, generate visualizations, and facilitate citizen participation in parliamentary monitoring and political processes. Parliamentary informatics are used by approximately 40 percent of PMOs surveyed for this project (...) Websites, when paired with parliamentary informatics, are often user-friendly and visually attractive, reflecting a trend within the informatics community toward creating —beautiful, compelling content. Informatics facilitate the sharing of this content through the use of 'widgets', which allow visitors to post content on their own websites or social networking pages —like Facebook— thereby expanding the reach of PMOs to new audiences". MANDELBAUM ANDREW G. per al *National Democratic Institut* i per al Banc Mundial: "Strengthening Parliamentary Accountability, Citizen Engagement and Access to Information": *A Global Survey of Parliamentary Monitoring Organizations*. September 2011". pàg. 11.

⁵⁴ Una iniciativa ben coneguda de reutilització d'informació parlamentària o de "parliamentary informatics" és www.opencongress.org. Aquesta iniciativa està gestionada per la Sunlight Foundation.

de l'article 202 del seu Reglament. Així, aquest precepte regulador de les TIC, en l'apartat 1, obliga la cambra a "(...) disposar de mitjans adequats pel que fa a les tecnologies de la informació i de la comunicació, per tal d'augmentar la quantitat i la qualitat de la informació parlamentària a l'abast dels ciutadans, definir estratègies sobre participació democràtica, impulsar iniciatives relacionades amb l'aprenentatge virtual i modernitzar la gestió del Parlament, amb vista a incrementar l'eficiència i l'eficàcia dels serveis que presta, i potenciar la racionalització de les formes de treball i la connexió amb la resta d'administracions i de centres d'interès i rellevància públics". És més, per evitar que per falta de recursos no es desenvolupin les accions previstes, es preveu, en l'apartat 3, l'obligatorietat de consignar al pressupost les assignacions de recursos suficients per atendre aquestes necessitats.

3. Cal una normativa específica que reguli la transparència parlamentària?

En aquest darrer apartat ens centrarem en la necessitat que el Parlament compti amb una normativa específica que reguli la transparència parlamentària, un cop examinat l'actual marc normatiu.

Al llarg de les pàgines anteriors, hem posat de manifest que les principals normes estatals i autonòmiques en relació amb la regulació de l'ús de les TIC en l'activitat del sector públic i les futures normes en relació amb la transparència i l'accés a la informació pública no són aplicables, o només parcialment, a les cambres legislatives. Aquesta situació deriva de la consideració que aquests aspectes, en tant que afecten matèries relacionades amb el funcionament i l'organització de les cambres, han d'estar regulats en les normes pròpies dels parlaments, és a dir en els reglaments, per tal de preservar l'autonomia parlamentària⁵⁵.

⁵⁵ Sobre l'abast de l'autonomia parlamentària i les matèries pròpies dels reglaments de les cambres es poden consultar, entre d'altres, les obres següents: BAYONA ROCAMORA, A.: "Algunas consideraciones sobre la reserva de reglamento en el Dret parlamentari de Catalunya". A: *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 4, (1986), pàg. 49-

Tal com destacà SANTAOLALLA, d'una lectura de la Constitució de 1978, la reserva reglamentària abasta totes les matèries relacionades amb l'organització i el funcionament de les cambres (art. 72), però segons l'autor, no només abasta aquestes matèries, ja que també caldria incloure-hi totes les que per la seva naturalesa pertanyin al seu àmbit intern⁵⁶. En l'EAC de 2006 es consagra el principi d'autonomia parlamentària (art. 58) tot afirmant que el Parlament "gaudeix d'autonomia organitzativa, financera, administrativa i disciplinària". Aquesta autonomia es plasma en l'atribució de la potestat normativa per tal que el Parlament aprovi el seu propi reglament, el pressupost i fixi l'estatut del personal al seu servei (art. 58.2).

Si es considera que les mesures que proposa la Declaració sobre la transparència parlamentària són pròpies de l'organització interna i del funcionament dels parlaments, caldrà que, en un sistema com el nostre, quan s'escaigui, estiguin previstes i regulades en les normes a través de les quals s'exerceix l'autonomia parlamentària. Tot i així, val a dir que el reconeixement del dret dels ciutadans d'accés a la informació pública per molt que es vulgui exercir davant de les cambres parlamentàries, com no pot ser d'una altra manera d'acord amb la Constitució de 1978, és un element que quedarà regulat en sengles normes amb rang de llei.

59; CILLÁN APALATEGUI, M.C.: "La autonomía de las cámaras y el control de la constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios". A: *Anuario de la Facultad de Derecho*, núm. 3, 1984-1985, pàg. 167-191; DA SILVA, OCHOA, (coord.) *Las fuentes de derecho parlamentario*, Bilbao: Parlamento Vasco, 1996; FERNÁNDEZ-CARNICERO GONZÁLEZ, C.J.: "Reglamentos parlamentarios y ordenamiento jurídico". A: *Revista de Derecho Político*, núm. 9, (1981), pàg. 163-173; GÓMEZ CORONA, E. *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2008; VIVER PI-SUNYER, C. *Naturalesa jurídica, organització i funcionament del Parlament de Catalunya*. Bellaterra: Servei de Publicacions de la Universitat Autònoma de Barcelona, 1981; Autors diversos. I Jornadas de Derecho Parlamentario, 21, 22 y 23 de marzo de 1984. Madrid: Congreso de los Diputados, 1984.

⁵⁶ SANTAOLALLA LÓPEZ, F. *Derecho Parlamentario Español*. Madrid: Editorial Espasa Calpe, 1990.

Així mateix, aquestes normes contindran els mecanismes de garantia necessaris per preservar l'exercici correcte d'aquest dret per part dels ciutadans. En conseqüència, les futures normes, tant estatal com autonòmica, reguladores de la transparència, l'accés a la informació pública i el bon govern incorporen una remissió als reglaments parlamentaris, tot exhortant-los a desplegar les previsions de les lleis en l'àmbit que els és propi.

A la disposició addicional vuitena, el PLT conclou, de forma força genèrica, que tant el Congrés dels Diputats, com el Senat i les assemblees legislatives de les comunitats autònomes regularan per mitjà dels seus reglaments les mesures concretes per desenvolupar les previsions contingudes en la Llei. En una línia similar, la PLTCat estipula, en la disposició addicional setena, que el Parlament ha de complir "per mitjà del seus propis instruments de publicitat i de manera adaptada a la seva pròpia naturalesa institucional, les obligacions de transparència a què es refereixen els articles 9.1, lletres a), b), c) i d)⁵⁷; 9.2⁵⁸; i 11, lletres a), b), c) ,d) i e)⁵⁹". Aquesta previsió

està en sintonia amb allò que disposa l'article 3.5 del mateix PLCat, ja que aquest darrer subjecta al Parlament *in totum* a les previsions dels títols II (Transparència) i III (Informació pública) de la Llei, però únicament "en relació amb les seves activitats subjectes a dret administratiu". Aquesta restricció quant a les obligacions de transparència activa, solament respecte d'aquelles activitats que quedin subjectes a dret administratiu, ens sembla destacable i criticable, com ja vàrem apuntar en un altre lloc⁶⁰.

Proposició de Llei de transparència i accés a la informació pública

Tram. 202-00014/10

Iniciativa legislativa del conjunt dels grups parlamentaris

D'altra banda, vistes les limitacions que provoca la disposició anterior sobre la transparència en una institució tan particular i característica com és el Parlament de Catalunya, la disposició addicional vuitena preveu un règim especial en la matèria. Dit en altres paraules, la importància de les funcions que desenvolupa el Parlament en el sistema democràtic obli-

com el personal directiu dels ens públics, societats, fundacions i consorcis, així com de les indemnitzacions que perceben quan deixin de desenvolupar el càrrec. c. Les resolucions dictades per l'òrgan competent per instruir i resoldre els expedients relatius a les declaracions d'activitats, patrimonial i d'interessos dels alts càrrecs i a la inscripció en els registres corresponents, en aplicació de la normativa sobre incompatibilitats dels alts càrrecs. d. La informació general sobre les retribucions percebudes pels empleats públics, agrupada en funció dels nivells i cossos existents. e. El cost de les campanyes de publicitat institucional."

⁶⁰ Com vàrem destacar: "Ello no deja de ser llamativo y sorprendente, en tanto que el acceso a la información de los órganos parlamentarios, por ejemplo, cobra mayor interés en relación con su actividad política que en el ámbito del uso instrumental del Derecho Administrativo, relativo a la gestión del personal y patrimonial, a los contratos y a otras actividades puramente accesorias". Vegeu: VELASCO RICO, C.I.: "Análisis en clave competencial del proyecto de ley estatal sobre transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno". A: *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 17, (2013). pàg. 279-328. La cita correspon a la pàg. 286.

⁵⁷ En l'article 9 de la PLTCat es defineix la informació institucional i organitzativa: "1. La informació institucional i organitzativa ha d'incloure: a. La descripció de l'organització de l'Administració i dels organismes i ens públics vinculats o dependents, així com de les societats i fundacions públiques i els consorcis dels quals l'Administració forma part. b. L'estructura organitzativa interna de l'Administració i dels organismes i entitats a què es refereix la lletra anterior, amb la identificació dels seus responsables. c. Les funcions desenvolupades, amb indicació de l'ens, entitat o òrgan que en cada cas les exerceix. d. La relació de llocs de treball i els de contractació temporal, siguin o no de plantilla, així com la relació dels alts càrrecs".

⁵⁸ En l'apartat 9.2 del PLTCat s'estipula que: "La informació organitzativa també ha d'indicar el nombre d'alliberats sindicals existents en l'àmbit de l'Administració i ens que en depenen, amb indicació dels sindicats corresponents, dels costos que els alliberaments generen a l'Administració i el nombre d'hores sindicals utilitzades".

⁵⁹ Pel que fa l'article 11, aquest article regula la transparència en la gestió econòmica i pressupostària i en la patrimonial: "1. La transparència en la gestió econòmica i pressupostària ha d'incloure: a. El pressupost, amb la descripció de les partides pressupostàries anuals i de les dades de la seva execució, de manera que es pugui conèixer el seu grau d'execució amb caràcter trimestral. b. Les retribucions, activitats i bens dels membres del govern i dels alts càrrecs de l'Administració pública, així

ga a establir una regulació específica en matèria de transparència per a aquesta institució. Així, en la disposició que comentem, en plena consonància amb els objectius i les mesures proposades per la Declaració sobre la transparència parlamentària, un cop reafirmat el principi d'autonomia parlamentària, determina que el "Parlament de Catalunya promourà les modificacions necessàries en el Reglament del Parlament i en les seves normes de règim i govern intern" amb diversos objectius.

En primer lloc, caldrà modificar el Reglament, per tal que s'actualitzin i s'ampliïn els procediments de participació dels ciutadans en el

bleixi un procediment de consolidació de les lleis que siguin modificades parcialment. Segons la Proposició de Llei, aquest procediment de consolidació ha de produir a textos amb valor jurídic que substitueixin i deroguin les lleis que siguin objecte de la consolidació.

4. Reflexions finals

Actualment, tant a escala local com regional, però també a escala global, s'estan desenvolupant múltiples iniciatives relacionades amb la transparència de les institucions públiques i de les institucions relacionades amb la governança política i econòmica.



procés legislatiu. En segon lloc, es preveu que la norma pròpia del Parlament especifiqui procediments i mesures a fi de facilitar l'accés a la informació parlamentària. A més, en tercer lloc, a través de la modificació del Reglament, caldrà que es regulin mesures per tal de fer accessibles tant la documentació com la informació parlamentària.

A continuació, es preveu el desenvolupament de dues mesures llargament demandades per les organitzacions de monitoratge parlamentari com són, d'una banda, la provisió d'informació relativa al compliment de les obligacions dels diputats en matèria d'incompatibilitats, declaracions d'activitats i béns, i altres deures i obligacions, i de l'altra, l'accés als currículums de les persones proposades per ocupar càrrecs públics, el nomenament de les quals pertoca al Parlament.

Finalment, en l'apartat 2 de la disposició addicional vuitena del PLCat es preveu una mesura que no només deriva del principi de transparència, sinó que està vinculada amb la simplificació i la qualitat normatives, i, també, amb la garantia del principi de seguretat jurídica. Ens referim a la previsió que el Parlament esta-

Les cambres legislatives no han quedat al marge d'aquest corrent que pretén fer el seu funcionament més proper i més comprensible per als ciutadans, en un intent de lluitar contra la creixent desafecció política i de millorar el funcionament dels sistemes tradicionals de democràcia representativa, fins i tot introduint instruments propis de la democràcia participativa.

Com molt bé apunta GUTIÉRREZ RUBÍ, les obligacions de transparència s'han de mantenir al llarg del temps i s'han de desenvolupar cada dia i no únicament cada quatre anys⁶¹, i les mesures proposades per la Declaració sobre la transparència parlamentària van justament en aquesta direcció, la mateixa que, d'altra banda, ha pres el Parlament de Catalunya.

De l'anàlisi que hem fet de les mesures proposades per la Declaració sobre la transparència, en contrast amb les que ja s'han posat en marxa en el Parlament de Catalunya, podem

⁶¹ L'autor exposa les seves idees sobre això al document *Opportunities for an Open Parliament* consultable a: <http://www.gutierrez-rubi.es/2012/05/31/oportunidades-para-un-parlamento-abierto/> (últim accés, 06.10.2013).

concloure que hi ha un alt grau de compliment per part de la cambra catalana.

En aquest sentit, tal com va comprovar RUBIO, el web del Parlament català compleix amb tots els requisits, i ha implementat totes les eines necessàries, per considerar-lo com un veritable web 2.0⁶². A més, la propera reforma de l'ordenament jurídic tant en l'àmbit legal (tot i les seves mancances) com, sobretot, de la futura modificació del Reglament del Parlament reforçaran l'obligatorietat d'implementar aquestes mesures tendents a la transparència de la institució, tot i ampliant-ne l'àbast.

Val a dir que la previsió normativa d'aquestes mesures ha d'anar acompanyada de la dotació dels recursos que siguin menester per poder-les aplicar plenament.

La reforma normativa vers la transparència ha d'anar al compàs d'un canvi en la cultura organitzativa en el funcionament de les institucions, que han d'interioritzar que la informació que produeixen i/o utilitzen no els pertany a elles, sinó als ciutadans

A més, aquesta reforma normativa ha de compassar-se amb un canvi en la cultura organitzativa i en el funcionament de les institucions, que han d'interioritzar, definitivament, que la informació que produeixen i/o utilitzen no els pertany, sinó que els seus veritables titulars són els ciutadans.

En els temps que ens ha tocat viure, més que mai, la transparència és essencial i les decisions que es prenguin ara en aquesta matèria tindran un impacte, per bé o per mal, en moltes qüestions transcendents per al futur del país.

Rebut el 10.10.2013

⁶² RUBIO, R: "Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria". A: *Comunicación política 2.0, Cuadernos de comunicación Evoca*, núm. 5 (2011). Text disponible a: <http://www.rafarubio.es/portfolio-item/nuevas-tecnologias-y-transparencia-parlamentaria/> (última consulta, 06.10.2013).

**El camí cap a la necessària transparència política:
comentaris a la Declaració
sobre la transparència parlamentària**

Clara Isabel Velasco Rico

*Professora lectora de Dret Administratiu
de la Universitat Pompeu Fabra*

Aquest article analitza els aspectes principals de la Declaració sobre la transparència parlamentària i les mesures concretes que s'hi proposen. A més, es contrasten els principis de la Declaració amb la normativa actualment vigent en matèria d'accés a la informació i amb els projectes normatius que estan en curs d'elaboració, és a dir, el Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno i la Proposició de Llei catalana de transparència, accés a la informació pública i bon govern, malgrat que aquesta última encara estigui en fase d'estudi i redacció.

Ambdós projectes normatius contenen previsions específiques sobre les obligacions de transparència predicables de les cambres legislatives i incorporen remissions als seus reglaments respectius, per tal de salvar l'autonomia organitzativa que se'ls garanteix a la Constitució i a l'Estatut d'autonomia. A la vegada, es fa un seguiment sobre el grau de compliment que el Parlament de Catalunya ha assolit respecte de les mesures reclamades per la Declaració, mesures que s'han posat en marxa fins ara sense la necessitat que existís un marc normatiu específic.

Paraules clau: transparència, parlaments, tecnologies de la informació i la comunicació (TIC), reutilització.

**Eth camin entara transparéncia politica de besonh:
comentaris ara declaracion
sus era transparéncia parlamentària**

Clara Isabel Velasco Rico

*Professora lectora de Dret Administratiu
dera Universitat Pompeu Fabra*

Aguest article qu'analise es aspèctes principaus dera Declaracion sus era transparéncia parlamentària e es mesures concrètes que s'i prepausen. Ath delà, se contrasten es principis dera Declaracion damb era nòrma actuauments en vigor en matèria d'accès ara informacion e damb es projèctes normatius que son en cors d'elaboracion, ei a díder, eth Proyecto de ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno e era Proposicion de lei catalana de transparéncia, accés ara informacion publica e bon govèrn, maugrat qu'aguesta darrèra encara sigue en fasa d'estudi e de redaccion.

Ambdús projèctes normatius contien previsiones especificques sus es obligacions de transparéncia predicables des crambes legislatiues e incorpòren remissions as sòns reglaments respectius, entà de salvar era autonomia organizativa garantida ena Constitucion e en Estatut d'autonomia. Ath madeish viatge, se susvelhe sus eth grad de compliment qu'eth Parlament de Catalonha a artenhut per çò qu'ei des mesures reclamades pera Declaracion, mesures que s'an metut en marcha enquia ara sense eth besonh qu'existisse un marc normatiu especific.

Mots clau: transparéncia, parlaments, tecnologies dera informacion e era comunicacion (TIC), reutilizacion.

**El camino hacia la necesaria transparencia política:
comentarios a la Declaración
sobre la transparencia parlamentaria**

Clara Isabel Velasco Rico

*Profesora lectora de Derecho Administrativo
de la Universidad Pompeu Fabra*

Este artículo analiza los aspectos principales de la Declaración sobre la transparencia parlamentaria y las medidas concretas que se proponen. Además, se contrastan los principios de la Declaración con la normativa actualmente vigente en materia de acceso a la información y con los proyectos normativos que están en curso de elaboración, es decir, el Proyecto de ley de transparencia, acceso en la información pública y buen gobierno y la Proposición de ley catalana de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, aunque ésta última todavía esté en fase de estudio y redacción.

Ambos proyectos normativos contienen previsiones específicas sobre las obligaciones de transparencia predicables de las cámaras legislativas e incorporan remisiones a sus reglamentos respectivos, con el fin de salvar la autonomía organizativa que se les garantiza en la Constitución y en el Estatuto de autonomía. A la vez, se hace un seguimiento sobre el grado de cumplimiento que el Parlamento de Cataluña ha alcanzado respecto de las medidas reclamadas por la Declaración, medidas que se han puesto en marcha hasta ahora sin la necesidad de que existiera un marco normativo específico.

Palabras clave: transparencia, parlamentos, tecnologías de la información y la comunicación (TIC), reutilización.

Abstract

The path to necessary political transparency: comments on the parliamentary declaration on transparency

Clara Isabel Velasco Rico
*Administrative Law lecturer
at the Universitat Pompeu Fabra*

This paper analyses the main aspects of the Declaration on Parliamentary Transparency and the specific measures it proposes. Moreover, it contrasts the principles of the Declaration with current regulations on matters of access to information and regulatory projects that are being drafted, that is, the Draft Law on Transparency, Access to Public Information and Good Government and the Proposed Catalan Legislation on Transparency, Access to Public Information and Good Governance, although the latter is still under study and drafting.

Both regulatory projects contain specific provisions on predicable transparency obligations of the legislative chambers and include references to their respective regulations, to save the organisational autonomy guaranteed by the Spanish Constitution and the Statute of Autonomy of Catalonia. Likewise, it monitors the degree the Parliament of Catalonia has achieved with respect to the measures required by the Declaration, measures that have been implemented to date without the need for an existing specific regulatory framework.

Keywords: transparency, parliaments, information and communication technologies (ICT), reutilisation.

**Le chemin vers la nécessaire transparence politique:
commentaires à la déclaration
sur la transparence parlementaire**

Clara Isabel Velasco Rico

*Professeur et lectrice de Droit administratif
à l'Université Pompeu Fabra*

Le présent article analyse les principaux aspects de la Déclaration sur la transparence parlementaire et les mesures concrètes qui y sont proposées. Les principes de la Déclaration sont en outre contrastés avec la réglementation actuelle en matière d'accès à l'information et avec les projets normatifs en cours d'élaboration, à savoir le Projet de loi de transparence, d'accès à l'information publique et de bonne gouvernance, et la Proposition de loi catalane de transparence, d'accès à l'information publique et de bonne gouvernance, bien que cette dernière soit encore en phase d'étude et de rédaction.

Ces deux projets de réglementation contiennent des prévisions spécifiques sur les obligations de transparence applicables aux chambres législatives, ainsi que des renvois à leurs règlements respectifs, afin de préserver l'autonomie organisationnelle qui leur est garantie par la Constitution espagnole et le statut d'autonomie. L'application des mesures énoncées dans la Déclaration, qui ont été mises en œuvre jusqu'ici sans la nécessité d'un cadre réglementaire spécifique, font l'objet d'un suivi en parallèle.

Mots-clés : transparence, parlements, technologies de l'information et de la communication (TIC), réutilisation.