

PARLAMENTO Y ÉTICA PÚBLICA

M^a Dolores Llop Ribalta
Interventora de las Cortes de Aragón y del Justicia de Aragón

1. INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta ponencia es analizar qué papel debe desempeñar el Parlamento en un momento en el se está produciendo una grave crisis de confianza de los ciudadanos en la política y en sus instituciones, porque como señala el profesor Villoria¹ “estamos frente a un problema de fondo que es el de la ruptura, o percepción de la ruptura, de un contrato moral entre políticos y ciudadanía, entre representantes y representados y que tiene una dimensión ética ineludible”. La ciudadanía atribuye deshonestidad a la clase política de las democracias y como consecuencia de la quiebra de las reglas éticas que conforman el contrato de confianza entre los responsables políticos y los ciudadanos, se produce un deterioro de la relación entre ambos.

Este deterioro alcanza de lleno al Parlamento, principal institución representativa en una democracia que tiene que disponer de una legitimidad reforzada para poder ejercer el control del resto de poderes públicos y ser cauce de participación ciudadana.

En primer lugar, situaré la desafección política en el momento actual y su repercusión en la institución parlamentaria para, a continuación, pasar a examinar qué puede hacerse desde el Parlamento para recuperar su papel de referente de calidad democrática a través del refuerzo de una ética integral y liderar el proceso de recuperación de la confianza de los ciudadanos hacia la política, hacia la democracia.

¹ Véase VILLORIA MENDIETA, M., “Corrupción y liderazgo público”, VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid, 2005, pág. 142.

2. LA DESAFECCIÓN POLÍTICA

Se están viviendo cambios profundos en todo el mundo como consecuencia de crisis de naturaleza diversa -económica en los países desarrollados, de materias primas por el crecimiento de los países emergentes y crisis políticas en los países del Norte de África y Oriente Medio como reacción ciudadana a regímenes corruptos e injustos-, que necesitan de instituciones políticas reforzadas de legitimidad y de líderes políticos capaces de afrontar los complicados retos que suponen estos cambios y es ahora cuando el desinterés, la desconfianza, es decir, la desafección de los ciudadanos hacia la política es mayor.

Entendemos por desafección política, en palabras de los profesores Torcal y Montero, “el sentimiento subjetivo de impotencia, cinismo y falta de confianza en el proceso político, los políticos y las instituciones democráticas que genera un distanciamiento y alienación respecto a éstos, y una falta de interés en la política y en los asuntos públicos, pero sin cuestionar el régimen democrático”².

Este deterioro de la relación entre los políticos y la ciudadanía no es un fenómeno nuevo, se produce prácticamente en todo el mundo alcanzando tanto a las nuevas como a las viejas democracias aunque sus orígenes y consecuencias sean distintos en unas y otras³. Sin embargo, la desafección en la sociedad europea y norteamericana está creciendo de una forma preocupante en estos últimos años y la cuestión está ya instalada en el debate público aunque no se ha introducido todavía de una forma significativa en el debate político. Los partidos políticos tradicionales actúan como si este fenómeno fuese inherente al sistema y por lo tanto sin consecuencias para la democracia. En las últimas elecciones autonómicas y municipales en España, los partidos políticos no han introducido en sus campañas esta cuestión más allá de mutuas acusaciones sobre el número de candidatos acusado de

² Esta definición está citada por MARIANO TORCAL en “*Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias*”. Revista SAAP, vol. 2, núm. 3, agosto 2006. Ver MARIANO TORCAL y JOSÉ RAMÓN MONTERO (2006) “*Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics*”, Londres Routledge.

³ TORCAL, M. “*Political disaffection and democratization: History new democracies*”. The Kellogg Institute. Working Papers, octubre 2003.

corrupción en las respectivas listas electorales, pero todos los partidos han incluido en sus listas a imputados o implicados en casos de corrupción, en la idea de que ello nos les iba a suponer un castigo electoral significativo (los resultados electorales arrojan una pérdida de votos de alrededor del 5% en las listas con candidatos incurso en causas judiciales) y, así, más de cien candidatos están implicados en casos que investiga la justicia.

En el Informe Mundial de la Opinión Pública sobre Corrupción, seis de cada diez personas en todo el mundo percibe que la corrupción ha aumentado en los últimos tres años, y en el Barómetro Global de la Corrupción para 2010 se produce un salto importante en la consideración del grado de corrupción de los partidos políticos en Europa, una de las instituciones considerada más corrupta en media mundial, que si desde el año 2005 estaba estabilizado en una cifra ya elevada del 3,7 (el máximo es el 5), en 2010 se eleva al 4,2 y en España, al 4,4. En el Informe Global sobre la Corrupción en España, el 63% de los españoles considera que los partidos políticos son bastante o muy corruptos y España es el país europeo, junto con Irlanda e Italia, que peor considera a sus partidos políticos. En una reciente encuesta⁴ realizada por el periódico The Guardian en el Reino Unido, Alemania, Francia, Polonia y España, el 90% de los entrevistados no confía “mucho” o “nada” en que los políticos de cada uno de los países actúen con honestidad e integridad y el 91% de los españoles no cree en la rectitud de los políticos.

El aumento de la desafección en los últimos años tiene como una de las explicaciones el impacto que la crisis económica ha supuesto para las democracias europeas, cuestionando y removiendo el propio modelo de sociedad y cuyo inicio, como señalaba recientemente Antón Costas⁵ en un magnífico artículo publicado en el País y titulado “Quiebra moral de la economía de mercado”, estaría en la quiebra moral del nuevo capitalismo que emergió en los años ochenta y con origen en profundos cambios tecnológicos, económicos, políticos e ideológicos, que han conducido a la deslegitimación

⁴ Ver “El País” de 14 de marzo de 2011. Cinco de los principales medios de Europa han iniciado una colaboración conjunta para analizar las claves políticas, sociales, económicas y culturales del Reino Unido, Alemania, Francia, Polonia y España.

⁵ Ver “El País” de 18 de abril de 2011.

social de la economía de mercado. Esta deslegitimación ha alcanzado a los gobiernos que transmiten, no sólo su impotencia para controlar ese nuevo capitalismo sino, en muchos casos, un sometimiento total a sus reglas. Son las agencias de calificación, los bancos, los especuladores los que ven incrementado su poder en esta crisis frente a la debilidad de las instituciones democráticas, frente a los parlamentos y a los órganos de representación de los ciudadanos. La desconfianza se ha trasladado a la totalidad de la clase política. Sólo el 14% de los europeos esperan que los gobernantes logren mejorar la situación. En España desde el año 2008, en las encuestas del CIS, todos los dirigentes políticos suspenden sistemáticamente.

Un ejemplo de cómo la crisis económica puede afectar a las estructuras básicas de una sociedad lo encontramos en Islandia, un país duramente afectado por esta crisis. Si Islandia en el año 2005 ostentaba el primer lugar como país menos corrupto del mundo, la quiebra de su economía ha supuesto a su vez una quiebra de los valores que conformaba esa sociedad y en el año 2010 ha descendido hasta el puesto nº 11⁶.

Fermín Bouza⁷ en un trabajo incluido en una reciente publicación de la colección de estudios económicos de la Fundación Cajamar “La crisis del 2008 de la economía a la política y más allá”, establece una correlación clara entre el aumento de la preocupación entre los ciudadanos españoles por la crisis económica, y más específicamente por el paro, y la evolución de la desafección política. Según su estudio la tendencia al alza de un índice de desafección que incluiría tres de los indicadores incluidos en los barómetros del CIS desde 2009 –“la clase política, los partidos políticos”; “el Gobierno, los políticos y los partidos”; “La corrupción y el fraude”–, muestra la misma tendencia al alza que la del paro percibido y la del paro registrado. Se atribuye la responsabilidad de la crisis a todos los políticos, estén en el gobierno o en la oposición, sin distinguir entre opciones políticas. Es toda la clase política la que se cuestiona y ello como reflejo de las dificultades del poder político para imponerse al poder

⁶ Información extraída de “*Los índices de percepción de la corrupción*” elaborados por Transparencia Internacional.

⁷ Véase el artículo de BOUZA, F., “*Las agendas de la ciudadanía durante la crisis económica*”, en “La crisis de 2008. De la economía a la política y más allá”, pág. 233.

económico. El poder político ha renunciado a dirigir y controlar el poder económico y es este último el que determina qué actuaciones políticas deben adoptarse en cada momento. Los poderes públicos han aceptado este cambio de papeles mostrando una total incapacidad para liderar el proceso de recuperación económica.

Esta pérdida de legitimidad de la política y el crecimiento de la desconfianza en las instituciones democráticas se produce precisamente cuando más política se necesita y POLÍTICA en mayúsculas para lograr un nuevo pacto social que permita afrontar los retos de esta crisis. Se produce así un círculo vicioso: el alto grado de rechazo de los ciudadanos hacia los partidos y la desconfianza en los políticos provoca que estos mismos ciudadanos no se impliquen en las instituciones democráticas lo que, a su vez, permite que los partidos políticos adopten comportamientos más autistas y alejados de los intereses ciudadanos lo que no hace más que confirmar y reforzar la opinión de estos ciudadanos.

El rechazo de los ciudadanos hacia los políticos y la política todavía no ha afectado significativamente a las preferencias de esos ciudadanos hacia la democracia como mejor sistema de gobierno, como se puede comprobar en España por los altos índices de participación en los últimos comicios (un 66% en las últimas elecciones municipales frente a un 64% en las elecciones de 2007), aunque ha crecido significativamente el voto nulo y el voto en blanco (un 4,24% en las últimas elecciones municipales frente a un 3,09% en las elecciones de 2007). Se está produciendo una contradicción, como señalan algunos expertos, por la cual la mayoría de los ciudadanos prefiere la democracia como sistema de gobierno y sin embargo desconfía de la política tradicional como forma de llevar adelante la democracia. En España tres de cada cuatro españoles califican de forma negativa la actual situación política que afecta por igual al Gobierno y a la oposición, sin embargo un 56% de españoles piensa que la responsabilidad política es de los actuales líderes y no de la forma en que está organizada la democracia en España⁸.

⁸ VV.AA. *“Pulso de España 2010. Un informe sociológico”* Madrid. Editorial Biblioteca Nueva, 2011.

Pero no puede haber democracia sin política. El desprestigio de la política, la distancia entre el poder político y los ciudadanos es el terreno abonado para el populismo, como ya estamos empezando a ver en Europa donde los partidos extremistas de corte xenófobo han ido creciendo en los tres últimos años en algunos países como en Suecia, Finlandia, Reino Unido y Hungría, o se han consolidado en otros como en Italia, Noruega, Francia, Países Bajos y Dinamarca, obteniendo unos resultados electorales impensables hace tan sólo cinco años y condicionando el comportamiento de los partidos tradicionales que se encuentran sumidos además, en una crisis de liderazgo que les conduce a asumir como propias algunas de las propuestas de esos partidos, aunque puedan tener componentes antidemocráticos. En Italia el fenómeno de la corrupción, consentida por los partidos políticos tradicionales, provocó una oleada de anti-política en la ciudadanía que fue aprovechada por Berlusconi para presentarse como alternativa a los políticos profesionales, lo que ha conducido a que en Italia se haya consolidado un populismo-autoritario acompañado de un incremento de la corrupción⁹. En España es significativo lo ocurrido en Cataluña en las últimas elecciones, donde el descrédito de los partidos políticos en los últimos cuatro años se ha traducido en que uno de cada cuatro ciudadanos se muestre ya indiferente ante el dilema entre democracia y dictadura, que el porcentaje de participación en las últimas elecciones municipales sea el más bajo de España (55%)¹⁰ y que sea la primera Comunidad Autónoma en que un partido xenófobo (Plataforma per Catalunya) haya obtenido representación en municipios tan importantes como Hospitalet o Santa Coloma de Gramanet (En toda Cataluña ha obtenido 67.000 votos y 67 concejales).

La desafección política en España, al igual que en otros países, se está traduciendo en una desafección institucional¹¹. Las instituciones democráticas tradicionales son incapaces de dar respuesta a los problemas de los ciudadanos. Esta incapacidad estaría en el origen de las manifestaciones y

⁹ FLORES D'ARCAIS, P. “*Fascismo y Berlusconi*”, Claves de Razón Práctica, núm. 208. Diciembre 2010, pp. 14 a 23.

¹⁰ Datos publicados por La Vanguardia en octubre de 2010.

¹¹ TORCAL, obra citada.

movilizaciones que, desde el 15 de mayo¹², están teniendo lugar en distintas ciudades españolas, donde junto a las peticiones de una democracia más directa y participativa y de reformas en la Ley Electoral, se mezclan mensajes de contenidos ambiguos con un trasfondo de rechazo a los elementos que sustentan una democracia representativa como son los partidos políticos (ese rechazo estaría en el origen del asedio al Parlamento de Cataluña este mes de julio pasado). Pero los partidos son los principales aglutinadores de los intereses sociales y su función institucional en la organización política (conformación de élites, organizar elecciones y formación y composición de los órganos del Estado) es indispensable para la existencia de un Estado de Derecho, para la democracia.

Si los ciudadanos no confían en las Instituciones democráticas, si no creen que son necesarias para solucionar los problemas a los que se enfrentan, si no perciben que los políticos persiguen el interés general, nos encontraremos frente a una crisis mucho más profunda que afecta a la misma esencia de la democracia.

Los peligros para el sistema democrático, como se señalaba recientemente en un editorial de El País, no vienen de fuera del parlamentarismo y del Estado de Derecho, sino que surgen de su interior y pueden provocar en la práctica sociedades ingobernables.

3. LA DESAFECCIÓN Y EL PARLAMENTO.

El Parlamento es la institución representativa de la democracia, es el escenario donde se desarrolla el juego de mayorías y minorías y donde se controla y pide cuentas al gobierno, y sin embargo el Parlamento está en el centro de esa crisis de confianza¹³.

¹² Ver manifiesto en www.democraciarealya.es.

¹³ Número 1 del Boletín del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública del CESOP, en octubre de 2002.

En los Barómetros de la Corrupción¹⁴ de los últimos cinco años en Europa y América del Norte, la institución parlamentaria aparece en el segundo o tercer puesto como institución más corrupta en la percepción de los ciudadanos. En España, además, esta situación está empeorando desde el año 2005. El 41% de los ciudadanos considera a los legislativos bastante corruptos o extremadamente corruptos. Para situar en toda su importancia este dato, hay que tener en cuenta que en España existen diecisiete Cámaras Parlamentarias Autonómicas, además del Congreso de los Diputados y el Senado. Esto tiene especial relevancia si consideramos que todas las encuestas demuestran que los ciudadanos establecen una correlación directa entre satisfacción con la democracia y confianza en el Parlamento. Aquéllos países que demuestran mayor grado de satisfacción con el sistema democrático (como ocurre en el norte de Europa) muestran a su vez un grado mayor de satisfacción con sus legislativos.

Las principales causas del desprestigio de la Institución Parlamentaria se pueden encontrar, en primer lugar, en la pérdida de la centralidad del Parlamento en la toma de decisiones por el papel dominante del ejecutivo como suministrador de servicios públicos, frente a unas instituciones legislativas ineficientes, lentas, ajenas a las necesidades de los ciudadanos. En segundo lugar, en la incapacidad del Parlamento para convertirse en proveedor de líderes políticos. La ciudadanía tiene la sensación de que la selección de candidatos no obedece a méritos personales o profesionales sino a méritos partidarios, trasladando una imagen negativa de los políticos profesionales. Y, por último, pero no menos importante, la vinculación de los parlamentarios a comportamientos poco éticos. Los parlamentarios estarían más preocupados por satisfacer sus intereses particulares que los intereses públicos.

El Parlamento no ha sabido adaptarse a los cambios que se han ido produciendo en la sociedad y en su mayor parte mantiene estructuras y procedimientos que no tienen razón de ser en un mundo donde los ciudadanos exigen ver y conocer lo que hacen todas las instituciones públicas y además

¹⁴ Ver barómetros de la corrupción elaborados por Transparencia Internacional.

disponen de medios tecnológicos que facilitan ese acceso. Los Parlamentos continúan desempeñando sus funciones como si nada hubiese cambiado en el mundo en el último siglo, sin comprender que su legitimidad depende de la confianza de los ciudadanos y que esa confianza ya no se puede validar sólo en los procesos electorales. El Parlamento no ha sido capaz de trasladar con eficacia a los ciudadanos el papel fundamental que ejerce como principal agente de control del resto de poderes públicos y como escenario fundamental de la pluralidad política, el lugar donde las distintas opciones políticas toman postura y se definen sobre cuestiones que afectan a todos los ciudadanos. Lo que trasciende del Parlamento es, por una parte, la confrontación política con el único objetivo de conseguir réditos electorales a corto plazo, es decir, que representa a los intereses de partido antes que los intereses ciudadanos. Estas confrontaciones, además, están promovidas por los medios de comunicación que actúan como grupos de presión económicos y marcan la agenda política. Por otra parte, el debate en esos medios de comunicación sobre la función parlamentaria se ha centrado en cuestiones que afectan al comportamiento ético de los parlamentarios con temas relacionados con la financiación de los partidos políticos, los conflictos de intereses, las incompatibilidades, las retribuciones y los privilegios económicos, y no en la capacidad de la institución parlamentaria para ser garantía de calidad democrática¹⁵.

Si la ineficiencia e ineficacia de la institución parlamentaria es grave, la falta de ética en el comportamiento de los representantes de los ciudadanos es imperdonable y más en un momento en el cual esos mismos ciudadanos se están enfrentando a graves dificultades económicas, porque acentúa la brecha abierta en el pacto de confianza entre representantes y representados.

Los cargos electos deben desempeñar un papel ejemplificador del comportamiento ético de la clase política, ayudando a minorar la desconfianza y el cinismo de los ciudadanos, promoviendo el comportamiento ejemplar y

¹⁵ Un ejemplo de esto sería la polémica sobre los gastos de desplazamientos de los parlamentarios europeos y sobre las pensiones parlamentarias de los diputados y senadores nacionales.

denunciando las conductas improcedentes¹⁶ y para ello debe reforzar los mecanismos de rendición de cuentas, promover la transparencia y la participación y aprobar “códigos de conducta” que sirvan de marco para la actuación de los representantes elegidos por los ciudadanos, favoreciendo la formación de los diputados en los principios éticos que deben conformar el sistema de valores de un Parlamento.

La finalidad es recuperar a los ciudadanos para la política introduciendo nuevas formas de participación que al fin fortalecerán a la propia institución parlamentaria y a la democracia, porque, como señala Edgar Morín¹⁷ “la no participación ciudadana, a pesar del carácter democrático de las Instituciones conlleva un debilitamiento de la democracia y un debilitamiento del civismo” porque “la democracia crea un bucle recursivo: la democracia produce ciudadanos que producen democracia”.

4. RENDICIÓN DE CUENTAS.

La rendición de cuentas es un elemento central de la democracia representativa, es uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder y garantizar que los gobernantes cumplen su mandato con transparencia, honestidad y eficacia. Democracia implica rendición de cuentas y esa rendición asegura la legitimidad del poder público.

Como consecuencia de las profundas transformaciones sociales que han supuesto fenómenos como la globalización y la aparición de nuevas políticas públicas, se ha revitalizado el interés por el fortalecimiento de las instituciones de rendición de cuentas y, así, el concepto de rendición de cuentas forma parte ya del lenguaje político habitual. Desde los años noventa del siglo pasado, en todos los países con democracias más o menos consolidadas, se ha

¹⁶ “*Opinión pública y Cámara de Diputados*”, VV.AA., La Cámara de Diputados y la opinión pública. Análisis, México Cámara de Diputados, Centro de Estudios sociales y de Opinión Pública, 2003. www.diputados.gob.mx-cesop.

¹⁷ MORIN E., “¿Podemos reformar la Administración Pública?”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, núm. 30, octubre 2004.

intensificado la discusión acerca de la relación entre la rendición de cuentas y la democracia, identificando calidad democrática con control de la acción del gobierno por la ciudadanía. Ello supone que, de una u otra manera, la cuestión de la rendición de cuentas esté presente en los principales debates actuales en relación tanto a los sistemas políticos, su representación y control político, opinión pública y medios de comunicación, gobernabilidad y participación, así como a la gestión y administración públicas, en términos de transparencia y modernización, relaciones público-privadas, reforma gerencial, gobierno multinivel y evaluación del desempeño¹⁸. La rendición de cuentas nos debe ofrecer un marco general de valoración de la actuación política.

El concepto de rendición de cuentas con el contenido que le da el término inglés “accountability” introduce la obligatoriedad de esa rendición que abarca tres dimensiones: información, justificación y sanción. Es decir, obliga al poder a abrirse a la inspección pública, lo fuerza a explicar y justificar sus actos y lo supedita a la amenaza de las sanciones¹⁹.

La rendición de cuentas presenta muchas formas y clasificaciones. Según el politólogo argentino Guillermo O’Donnell²⁰ podemos distinguir entre rendición de cuentas horizontal y rendición de cuentas vertical. En la rendición de cuentas horizontal, ejecutivo, legislativo y judicial, además de cumplir sus funciones propias, tienen la responsabilidad de fiscalizarse mutuamente con base al principio de pesos y contrapesos. La rendición de cuentas vertical tiene dos vertientes: la rendición de cuentas electoral en sentido estricto, es decir, la rendición de cuentas que se establece en los procesos electorales y la rendición de cuentas social vertical de los medios de comunicación y las organizaciones sociales. En el primer caso las sanciones son la pérdida de votos, en el segundo las sanciones son morales o simbólicas.

¹⁸ Para una descripción de las diversas clases de rendición de cuentas, véase GIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E., “*Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de calidad democrática y la eficacia de las políticas públicas en España*”. Publicado por la Fundación Alternativas, documento núm. 145/2009, pp. 9-10.

¹⁹ SCHEDLER, A. “¿Qué es la rendición de cuentas?”. IFAI. Cuadernos de Transparencia, núm. 3. México. 2008.

²⁰ O’DONNELL, G. “*Accountability Horizontal*”. La Política, número IV. 1998.

Andreas Schedler²¹ establece otra clasificación en función de quién rinden cuentas, por qué se rinden cuentas y a quién se rinden cuentas. Estas preguntas darían lugar a la siguiente clasificación de la rendición de cuentas: gubernamental, legislativa, administrativa, militar y judicial en el primer lugar. Una rendición de cuentas bajo criterios políticos, administrativos, profesionales, financieros, constituciones y morales en segundo lugar. Por último, tendríamos la rendición de cuentas horizontal, a través de los mecanismos de pesos y contrapesos entre los poderes del estado; la rendición de cuentas vertical que se materializa en los procesos electorales y la rendición de cuentas diagonal o social, la que se produce entre los ciudadanos y sus instituciones.

Los Parlamentos también deben estar sometidos a rendición de cuentas en un Estado moderno. Sin embargo, los Parlamentos, en España, con carácter general, se han quedado al margen del debate acerca de la rendición de cuentas del sector público por tres motivos:

El primero es producto de la relación directa que los representantes políticos establecen entre rendición de cuentas y resultados electorales, la accountability vertical en terminología de O'Donnell. Consideran que las elecciones cada cuatro años es el momento en el que deben rendir cuentas frente a los ciudadanos y los resultados electorales avalan o censuran su actuación. No se cuestiona otra responsabilidad que la que se asume con la pérdida de escaños y mientras dura la legislatura los partidos mayoritarios consideran que están legitimados para actuar libremente al haber obtenido el aval de los ciudadanos²².

Esta interpretación de la responsabilidad política tiene especial trascendencia pues acentúa la desafección de los ciudadanos y les aleja de las instituciones democráticas, al considerar que su voto es utilizado como carta blanca para cualquier actuación, lo que aumenta el cinismo político. Pero es que, además, esta interpretación aplicada a las decisiones que se adoptan en el Parlamento reviste mayor gravedad puesto que el Parlamento es el espacio donde las minorías encuentran su ámbito de actuación. La aplicación cuasi automática de

²¹ SCHEDLER, A., obra citada.

²² GIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E., obra citada, pág. 10.

los resultados electorales en las decisiones internas de los parlamentos desvirtúa la propia naturaleza de la Institución Parlamentaria, ámbito en el que las minorías encuentran la única posibilidad de actuar frente a la máquina arrolladora de la mayoría parlamentaria.

El segundo surge del concepto de autonomía parlamentaria y presupuestaria que con el tiempo ha pasado de ser una garantía de la independencia del legislativo respecto al ejecutivo en su organización administrativa y en la determinación de su presupuesto, en una excusa, en muchos casos, para justificar la opacidad de la actuación interna de los parlamentos y el mantenimiento de situaciones de privilegio apoyadas en presupuestos que no tienen razón de ser en el siglo XXI.

El origen de la autonomía parlamentaria lo encontramos ya en la Revolución Francesa, si bien la elaboración doctrinal posterior se debe a la cultura jurídica inglesa y se justifica por la necesidad de garantizar la independencia de las Cámaras para la consecución de sus fines institucionales. La institución parlamentaria debe tener capacidad para elaborar sus propias normas de funcionamiento y para dotarse de los medios necesarios para cumplir su misión. Eso significa que debe poder auto-organizarse administrativamente y asignarse los recursos que considere necesarios para el ejercicio de sus funciones sin que el poder ejecutivo se inmiscuya. Estas funciones no se corresponden con las de una administración pública típica, pues su finalidad es hacer posible que en el Parlamento se confronten todos los partidos que han obtenido representación parlamentaria, permitiendo la realización del principio democrático y representativo²³

Estos principios no sólo siguen manteniendo su validez, sino que cobran más importancia cada día dada la voracidad y capacidad expansiva de los ejecutivos y más aún en los regímenes parlamentarios, donde la coincidencia

²³ Sobre el significado de la autonomía parlamentaria, véase, DIEZ PICAZO, L. M. “*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*”, Cuadernos de los Studia Albornotiana. Zaragoza, 1985 y SAINZ MORENO, F. “*La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras*”. Conferencia impartida dentro de las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid que sobre Parlamento y Presupuesto se celebraron en 2000.

entre gobiernos y mayorías parlamentarias difuminan las fronteras entre unos y otros, dejando en una situación precaria a las minorías parlamentarias. En un sistema parlamentario, como el español, en donde las mayorías parlamentarias coinciden con el partido que gobierna, esas mayorías tienen a su servicio toda la maquinaria del gobierno para construir el apoyo al mismo. Sin embargo, la oposición parlamentaria cuenta únicamente con los medios que el Parlamento pone a su disposición para el ejercicio de su función legislativa, presupuestaria y de control de la acción del Gobierno. No existe un Parlamento fuerte si no dispone de una administración parlamentaria fuerte. Los medios que se ponen a disposición de los parlamentarios condicionan en gran medida su actuación y tienen su reflejo en la eficacia de la propia Institución, en la capacidad del Parlamento para ejercer todas sus potestades y tener el papel preeminente que le corresponde en un Estado democrático. Pero el reconocimiento de la necesidad de esa autonomía parlamentaria no puede significar que el Parlamento quede fuera de cualquier mecanismo de control y de rendición de cuentas, no puede servir de excusa para que quede al margen de los principios que deben regir la actuación de cualquier institución pública: transparencia, participación, responsabilidad ante los ciudadanos y eficacia en sus funciones²⁴.

Por último, el reducido peso que los presupuestos parlamentarios suponen respecto a la totalidad de los presupuestos públicos (los porcentajes se mueven entre el 0,9% de los Presupuestos del Congreso de los Diputados sobre el Presupuesto General del Estado y el 3% en aquellos Parlamentos de Comunidades Autónomas uniprovinciales) aleja de la atención la rendición de cuentas de los mismos, cuando lo fundamental es el carácter ejemplificador que tiene la actuación del Parlamento. Lo significativo es su valor cualitativo y no cuantitativo.

Si Parlamento y control deben aparecer como sinónimos ante una ciudadanía que necesita saber que el poder político está sujeto a un control eficaz, no puede quedar él mismo fuera del ámbito de ese control. El Parlamento debe

²⁴ Véase, TUDELA ARANDA, J., “*El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en siglo XXI*” Congreso de los Diputados. Colección Monografías, Madrid 2008, pp. 281-283.

disponer de los mecanismos de control que sirvan de garantía acerca de la totalidad de sus actuaciones.

En España, el control interno en los parlamentos presenta, con carácter general, una doble configuración: por una parte estaría el control ejercido por los propios órganos parlamentarios y recogido en los reglamentos parlamentarios y, por otra, el control ejercido por funcionarios parlamentarios, los interventores, regulado en los reglamentos de organización y funcionamiento de las Cámaras²⁵.

El Reglamento del Congreso de los Diputados establece que le corresponde a la Mesa del Congreso controlar la ejecución de su presupuesto y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento. Este precepto ha sido literalmente incorporado a los reglamentos de diez de los parlamentos autonómicos (Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, La Rioja y Navarra), cuatro encomiendan el control a una comisión parlamentaria, normalmente la Comisión de Gobierno Interior, de la que forma parte la Mesa del Parlamento (Andalucía, Murcia, País Vasco y Valencia) y, por último, tres no hacen ninguna mención en sus reglamentos al control.

Este control no puede considerarse control interno al ser ejercido por el mismo órgano que tiene asignada la ejecución del presupuesto y la autorización de todos los gastos derivada de ella. No existe independencia entre gestión y control, requisito imprescindible para tener la consideración de control interno. Se trataría más bien de un control político supervisor de la actividad económica del Parlamento que se sustenta, como veremos, en el trabajo realizado por los órganos administrativos de control interno y que se concreta en el informe que a final de cada año se presenta al Pleno para su conocimiento o aprobación. Este informe toma como base la liquidación y la Cuenta General elaborada por la intervención.

²⁵ Existe alguna excepción como es la de aquellos parlamentos, como Andalucía, que asignan la función interventora a algunos de sus diputados.

Los mecanismos de control interno están en manos de las Intervenciones, que son los órganos de fiscalización del propio Parlamento. Las Intervenciones tienen su encaje en la estructura administrativa, dependiendo orgánicamente de la Secretaría General, pero con total independencia funcional en el ejercicio de su función fiscalizadora de la actividad económica de las Cámaras.

El control externo sin embargo no alcanza a todos los Parlamentos. Ni el Congreso ni el Senado ni muchos de los Parlamentos autonómicos están sometidos a fiscalización por el Tribunal de Cuentas o por los órganos de control externo autonómicos, en aplicación estricta del concepto de autonomía parlamentaria.

Esta cuestión no tiene una posición doctrinal y normativa única:

Por una parte se sitúa la postura contraria a admitir que el control externo de los parlamentos sea ejercido por el Tribunal de Cuentas o por los OCEX. Esta postura, mayoritaria durante mucho tiempo, se basa fundamentalmente en el argumento de que los órganos de control externo son órganos dependientes de los parlamentos, que ejercen sus funciones por delegación de aquéllos. Sería contradictorio, por tanto, que los sometiese a fiscalización²⁶. No es que no exista control de la ejecución presupuestaria de los Parlamentos sino que éste es ejercido por el Pleno, que es quien al final debe conocer, en unos casos, y aprobar, en otros, el informe de ejecución del Presupuesto, respetándose así la autonomía financiera de la Cámara²⁷.

Por otra parte nos encontramos con la postura, minoritaria hace un tiempo pero que va cobrando más fuerza, que sostiene que la independencia para fijar la cifras del presupuesto por las instituciones parlamentarias no puede suponer la ausencia de control, ya que lo que se está fiscalizando es la utilización de fondos públicos y, con independencia de quien los gestione, deben estar

²⁶ Véase SANTAOLALLA LÓPEZ, F., *“Derecho Parlamentario Español”*, Espasa Calpe, Madrid, 1999, pág. 70.

²⁷ Véase GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *“Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de persona”*, en ALZAGA VILLAAMIL, O., *“Comentarios a la Constitución Española de 1978”*, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp.421-422.

sometidos a los principios de legalidad, seguridad jurídica, publicidad, transparencia y control. Se estaría utilizando así un concepto de control objetivo frente al control subjetivo: qué se controla en vez de a quién se controla²⁸. Esto no supondría ninguna merma en la autonomía financiera de los parlamentos, puesto que los destinatarios últimos de la fiscalización son los propios parlamentos, que al final deberán emitir un juicio acerca de la actuación, como gestores de fondos públicos, no del Parlamento sino de las autoridades y funcionarios que integran su administración parlamentaria. Así ha sido interpretado por el Parlamento Europeo que se somete al control del Tribunal de Cuentas Europeo, por el Bundestag que es fiscalizado por el Tribunal de Cuentas de la República Federal Alemana o el Parlamento Británico por el Auditor General²⁹.

La realidad del control externo de los Parlamentos en España es fiel reflejo de esa doble concepción: la primera postura es mantenida por el Congreso de los Diputados y el Senado que no someten sus cuentas al control del Tribunal de Cuentas. En esta posición se encuentran también Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León, Cataluña y País Vasco. En la segunda se encuentran Castilla La Mancha, Extremadura y Valencia, que están obligadas por Ley a someterse al control de su OCEX respectivo y Navarra y Galicia que lo hacen de forma voluntaria.

Todo esto dibuja un panorama un tanto errático que en ningún caso contribuye a aumentar la confianza, ya precaria, de los ciudadanos en las instituciones. No se entiende que lo que en unos parlamentos tiene la naturaleza de principio irrenunciable, en otros no plantea ni una sola discusión.

De todas formas, los ciudadanos, que deberían ser los destinatarios últimos del resultado de ese control, los jueces que deberían emitir el veredicto final acerca

²⁸ Véase ORDOQUI URDACI, L., “El control de los Fondos Públicos Parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra”, Revista Jurídica de Navarra, núm. 2, 1986, pág. 123.

²⁹ Véase ALMENDROS MANZANO, A.M., “Los presupuestos de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado desde la aprobación de la Constitución hasta la actualidad: realidad y teoría”, comunicación presentada en las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid “Parlamento y Presupuestos”. Asamblea de Madrid, 2002. pp. 454-462.

de la confianza que les merece la Institución parlamentaria, como garantía del buen funcionamiento democrático, son totalmente desconocedores del resultado de los mismos. No existe ninguna proyección hacia el exterior ni de la actividad económica de los parlamentos ni de su control, sea éste ejercido desde dentro o por un órgano externo.

En este contexto lo que debería plantearse no es si el control externo de los fondos públicos quita más o menos autonomía a los parlamentos, sino si añade o quita autoridad o prestigio a la Institución.

Los parlamentos deberían establecer en su propia normativa interna la obligación de que el informe anual que se presenta a Pleno, después que la Mesa o la Comisión parlamentaria correspondiente hayan conocido la liquidación o la Cuenta General, vaya acompañado de un informe de auditoría elaborado por el Tribunal de Cuentas o por el OCEX correspondiente. De esta forma se mantiene la iniciativa del Parlamento y se pone en valor la decisión de utilizar el órgano de control externo como garantía y ejemplo del buen manejo de los recursos públicos.

Dotar de las máximas garantías de control a la gestión económica de los parlamentos, utilizando los sistemas universalmente admitidos: el control interno y el control externo, no pueden más que reforzar a la institución Parlamentaria.

Pero el control no puede, ni debe limitarse a la actividad económica del Parlamento. El Parlamento no puede sustraerse a que el conjunto de su actividad como institución esté sometida a un sistema de rendición de cuentas y deberá cuestionarse si sus estructuras y procedimiento son los adecuados para responder a esa rendición de cuentas.

La finalidad de la rendición de cuentas es controlar el poder, limitando las arbitrariedades, manteniéndolo dentro de unas normas de procedimiento, y sus principales beneficios están en el incremento de la legitimidad, credibilidad y confianza. Pero para ejercer ese control es necesario que desaparezca la opacidad y se promueva la transparencia de la actuación política.

5. LA TRANSPARENCIA

La transparencia y el acceso a la información son piezas claves de la rendición de cuentas introduciendo además una nueva forma de relación entre los ciudadanos y sus representantes políticos³⁰.

Pero el derecho de acceso a la información y la transparencia no son lo mismo. Si el primero supone el reconocimiento del derecho de los ciudadanos a conocer la información producida y controlada por los poderes públicos, una política de transparencia supone cambios de organización y de procedimientos para dotar de contenido sustantivo a los principios democráticos de responsabilidad y publicidad³¹.

Podemos, así, definir la transparencia como aquello que nos permite conocer y juzgar, como una prestación activa de información de manera accesible y pertinente de forma que los procedimientos, estructuras y procesos estén a disposición para su valoración.

Aunque en la evolución del Estado Liberal ha sido constante la tensión entre el secretismo y la opacidad de la acción política y la exigencia de publicidad por los gobernados, la demanda de transparencia en la acción de gobierno es relativamente reciente. Inicialmente las prácticas de transparencia tuvieron un origen económico y fueron promovidas por los grandes organismos económicos internacionales, la OCDE y el Banco Mundial, como consecuencia de la globalización de los mercados y la necesidad de contar con una mayor y mejor información sobre su funcionamiento³². Pero, desde hace tiempo, la transparencia, como elemento de legitimidad de todo poder, forma parte de la

³⁰ Transparencia, rendición de cuentas y confianza de los ciudadanos, fueron los temas centrales del orden del día de la VIII reunión del Comité de Expertos en Administración Pública del ECOSOC, que se celebró, del 30 de marzo al 3 de abril de 2009, en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York. Consejo Económico y Social, Documentos oficiales, 2009, suplemento nº 24, Naciones Unidas, Nueva York, 2009.

³¹ MERINO, M., *“El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México”*, Democracia y Transparencia. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, pág. 78.

³² AGUILAR, J.A., *“Transparencia y democracia: claves para un concierto”*. IFAI. Cuadernos de Transparencia, núm. 10, 2006, pág. 10.

cultura democrática y los poderes públicos son conscientes de la necesidad de dotarse de los elementos necesarios que garanticen la transparencia de su gestión. Y la mayoría de países democráticos han incorporado a su normativa la transparencia como un derecho de los ciudadanos.

La transparencia, entendida como política pública, es el conjunto de decisiones y acciones del gobierno que tienen por objeto dar a los ciudadanos información clara, precisa, accesible y abundante sobre diferentes dimensiones del desempeño gubernamental³³. La transparencia debe facilitar la rendición de cuentas, controlar el poder público, fortalecer la autoridad pública y detectar y corregir los errores en el comportamiento de esa autoridad.

La aprobación de normas sobre transparencia y acceso a la información pública ha evolucionado de forma progresiva y si en los años 50, 60 y 70 del siglo pasado solo Suecia, Finlandia, Estados Unidos y Dinamarca habían aprobado Leyes de Transparencia y Acceso a la Información, en los últimos cinco años del siglo XX se aprobaron en cuarenta países del mundo, en 2005 en sesenta y siete, y la cifra ha seguido aumentando³⁴.

En Latinoamérica la mayor parte de los países tienen leyes de transparencia y el debate tanto político como académico sobre la transparencia es permanente y vivo. México hizo una reforma constitucional, el 20 de julio de 2007, introduciendo un segundo párrafo al artículo 6º donde se reconoce como derecho fundamental el acceso a la información. El origen de esa reforma constitucional se encuentra en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de 2002 que originó una multiplicación de leyes de transparencia en todos los Estados. Ecuador dispone desde el año 2004 de una Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y la Constitución de 2008, en su artículo 91, regula el acceso a la información pública. En Chile la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información del Estado está en vigor desde abril de 2009. Un papel muy

³³ NAESSENS, H. “*Ética Pública y Transparencia*”. Congreso Internacional 1810-2010 “200 años de Iberoamérica”, pág. 2121.

³⁴ Ver ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I., “*Leyes de acceso a la información en el mundo*”. IFAI. Cuadernos de Transparencia, núm. 7, 2005.

importante en la difusión de los principios de la transparencia lo están realizando instituciones como el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública de México (IFAI) y el Consejo para la Transparencia de Chile, que son instituciones creadas por las propias Leyes de Transparencia para velar por el cumplimiento de sus fines.

La Comisión Europea al definir sus objetivos estratégicos 2005-2009 señaló la importancia de que la Unión Europea tuviese un elevado nivel de transparencia y se sometiese al control público rindiendo cuentas de su actividad. Reconoció el derecho de los ciudadanos europeos a contar con “instituciones públicas eficientes, responsables y basadas en una cultura de servicio, y a esperar que el poder y los recursos con que cuentan los organismos políticos y públicos se gestionen cuidadosamente y no se produzcan abusos con fines de lucro personal”. En ese contexto se puso en marcha en noviembre de 2005 “La iniciativa europea a favor de la transparencia”, que se basó en distintas medidas establecidas por la Comisión en el marco de reformas globales que se aplicaron desde 1999 y en el Libro Blanco sobre la gobernanza europea de 2001. Como colofón a estas actuaciones, el 3 de mayo de 2006, se publicó el libro verde sobre “la iniciativa europea a favor de la transparencia”. Por otra parte, el año 2009, el Consejo de Europa por primera vez en el mundo, adoptó un tratado sobre el derecho a la información, el “Convenio del Consejo de Europa sobre Acceso a Documentos Públicos”.

En Europa, solo cinco de los veintisiete países de la Unión Europea no han regulado aún el acceso de los ciudadanos a la información de las Administraciones. España es uno junto a Grecia, Chipre, Malta y Luxemburgo.

Sin embargo, en España, el concepto de transparencia en la gestión empezó a utilizarse como principio inspirador de actuación de la Administración en diversas leyes como la de Estabilidad Presupuestaria la General Presupuestaria, y en normas que regulaban la utilización de medios electrónicos para relacionarse con las Administraciones Públicas. La Ley 11/2007, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, establece como una de sus finalidades promover la proximidad con el ciudadano y la transparencia administrativa y como principio general el de

transparencia y publicidad del procedimiento. Es una exigencia que los medios electrónicos, en la administración pública, faciliten la máxima difusión, publicidad y transparencia de las actuaciones administrativa. El concepto de transparencia impregna toda norma que regule la relación de la administración con los ciudadanos, aunque no exista una norma amplia que regule, con vocación de universalidad, el acceso a la información pública.

El gobierno socialista había prometido una Ley de Transparencia en sus programas electorales de 2004 y 2008. En 2009, se preparó un borrador de dicha Ley que fue filtrado a Access Info Europe³⁵ en septiembre de 2010. Este borrador se sometió a consulta de la opinión pública y expertos, quienes concluyeron que no cumplía con los estándares internacionales en la materia. A principios de 2011, el Gobierno consideró, según declaraciones públicas, que la presentación de la Ley “no forma parte del calendario de medidas urgentes”. Sin embargo, en el Consejo de Ministros del pasado 29 de julio se ha aprobado el Anteproyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública que configura el derecho universal a acceder a la información elaborada o adquirida por los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones, cualquiera que sea su soporte o forma de expresión.

Este mismo mes de julio, la Mesa del Congreso ha admitido a trámite una Proposición de Ley relativa a la transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, presentada por el Grupo Parlamentario Popular.

Las Comunidades Autónomas, con la excepción de Galicia y les Illes Balears, tampoco han aprobado leyes específicas de transparencia y acceso a la información³⁶.

³⁵ Access Info Europe es una organización de derechos humanos dedicada a promover y proteger el derecho de acceso a la información en Europea y a nivel mundial.

³⁶ -Ley 4/2006, de 30 de junio, de transparencia y de buenas prácticas en la Administración pública gallega. DOG 14 Julio 2006.

-Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears. BOIB 9 Abril 2011

En el borrador de Ley de Transparencia que se filtró quedaban excluidos de su ámbito de actuación los poderes legislativo y judicial, que deberían regirse por sus propias normas al igual que el Tribunal Constitucional, el Consejo del Poder judicial y el Tribunal de Cuentas. El nuevo Anteproyecto, sin embargo, establece una definición más amplia de información pública: toda aquella que, en el ejercicio de sus funciones públicas, generen los poderes públicos y los sujetos que ejercen potestades administrativas o prestan servicios públicos. Se entenderá por poderes públicos todas las Administraciones Públicas, así como los órganos integrantes del Poder Legislativo y del Poder Judicial en relación con sus actividades administrativas. La Proposición de Ley del Grupo Parlamentario Popular limita su ámbito de aplicación a las Administraciones Públicas y a las Entidades de Derecho Público.

Desde la perspectiva comparada, podemos establecer tres modelos de regulación según la forma en que los Parlamentos deban cumplir las normas sobre transparencia de sus respectivos países³⁷: los que están incluidos totalmente, aquellos a los que se les exige un cumplimiento parcial y el deber de auto-regularse, y los que no tienen ninguna obligación de cumplir la Ley de Transparencia. El modelo más común es el que establece en una ley estatal la obligación de que los legislativos cumplan los principios de transparencia definidos para todo el sector público, pero deja que sea el Parlamento el que establezca sus propias reglas definiendo aquellas que sean más adecuadas al contenido de la función parlamentaria. En el primer supuesto estaría Perú, en el segundo México y en el tercero Australia.

Pero, independientemente de que exista o no una norma que les obligue, los parlamentos no pueden quedar al margen de este debate que introduce cambios sustanciales en la relación de las instituciones públicas con los ciudadanos y en la propia configuración de las democracias.

³⁷ Ver el informe elaborado por la Asesoría Técnica Parlamentaria de la Biblioteca del Congreso de Chile. “*Parlamentos y Transparencia: tres modelos de regulación vigentes*”. Septiembre de 2010.

Reforzar la democracia y recuperar la confianza de los ciudadanos pasa por reforzar el papel central de los Parlamentos. Pero las instituciones deben sufrir también un proceso de transformación que los permita adaptarse a los cambios sociales que se están produciendo.

Son importantes los avances en todo el mundo en este proceso de volver más transparentes las instituciones parlamentarias y los desafíos a los que se enfrentan los legislativos para transparentar su labor, se ha transformado en una preocupación a nivel mundial. Consciente de ello, la Unión Interparlamentaria elaboró en 2006 un manual titulado “El Parlamento y la democracia en el siglo XXI: Una guía de buenas prácticas”. En este manual se determinan las características principales de un Parlamento democrático, que debe ser: representativo, abierto y transparente, accesible, responsable y eficaz.

Los objetivos que debe perseguir la transparencia en el Parlamento son: difundir y permitir el acceso a la información acerca de la gestión parlamentaria y de las actividades de los diputados, fortalecer el ejercicio de las funciones parlamentarias (representación de la ciudadanía, elaboración, discusión y aprobación de leyes y, básicamente, control de los otros poderes del Estado), poner a disposición de los ciudadanos la información y conocimiento necesarios para participar de manera informada, demandar el ejercicio de la rendición de cuentas y reducir la distancia entre los representantes y los ciudadanos.

La transparencia supone un cambio de cultura política y de hábitos de conducta en todos los ámbitos de funcionamiento del Parlamento. Las Instituciones deben adaptar sus estructuras y sus procedimientos a esta nueva realidad, por eso se ha llegado a afirmar que la fuerza de la transparencia no es tanto el ejercicio efectivo de la misma sino lo que supone de cambio de cultura en las organizaciones. La toma de conciencia de que una decisión del Parlamento

deberá conocerse obligatoriamente por la ciudadanía añadirá un elemento nuevo que influirá en la forma y en el contenido mismo del acuerdo³⁸.

En España, la preocupación por la transparencia en el Parlamento y la importancia de la misma en la recuperación de la confianza de los ciudadanos, ha llevado a las últimas reformas de las Cortes Generales en cuanto a la publicidad del Registro de Intereses y de los complementos de pensión, ayudas e indemnizaciones que perciban los diputados. En el Parlamento de Andalucía se ha constituido un grupo de trabajo sobre modificaciones legislativas y normativas en materia de transparencia y calidad democrática y en el mismo proceso se encuentra el Parlamento de Cataluña.

La forma de construir ese Parlamento abierto y transparente hubiera sido más difícil sin el desarrollo de las nuevas tecnologías, que han permitido una nueva forma de comunicación facilitando la relación interactiva con los ciudadanos. Internet ha sido fundamental en esa tarea de abrir el Parlamento y volverlo transparente para sus ciudadanos.

Hoy casi todos los Parlamentos disponen de un sitio en Internet para informar a los ciudadanos. La tecnología de la información permite dar un impulso a la democracia al permitir el acceso libre a toda la información parlamentaria. Las webs parlamentarias se han convertido en una ventana a través de la que los ciudadanos pueden ver la labor de sus parlamentarios y participar de una forma más directa en las instituciones.

³⁸ Un ejemplo de estos cambios y de la importancia de la transparencia para un Parlamento contemporáneo, la podemos encontrar en la presentación, en junio de 2009, y frente a todos los medios de comunicación, realizada por los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados de Chile de lo que denominaron “Las ocho medidas por la transparencia del Congreso de Chile”, y que eran:

- 1-Crear un Consejo Resolutivo de Asignaciones.
- 2-Publicar las resoluciones en la web institucional.
- 3-Crear un Comité de Auditoría Parlamentaria sobre Asignaciones.
- 4-Establecer la obligación de presentar las declaraciones de intereses por los diputados y mantenerlas actualizadas.
- 5-Procedimientos para el cumplimiento de la transparencia pasiva.
- 6-Crear una Comisión de Ética y Conducta Parlamentaria.
- 7-Incorporar en la Ley Orgánica del Congreso los Comités Parlamentarios.
- 8-Facilitar información detallada y desagregada del presupuesto parlamentario.

La Unión Interparlamentaria elaboró, en el año 2000, un primer documento que establecía las directrices para el contenido y la estructura de los sitios web parlamentarios. Estas directrices se actualizaron en marzo de 2009, tras conocerse el Informe mundial sobre e-Parlamento 2008³⁹.

El documento resultante, que ha sido elaborado conjuntamente por la Unión Interparlamentaria y el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, a través del Centro Global para las TIC en los parlamentos, centra las recomendaciones en seis áreas:

1. Información general sobre el Parlamento.
2. Información sobre las actividades legislativas, presupuestarias y de control.
3. Herramientas de búsqueda, recepción y visualización de la información.
4. Herramientas de comunicación y diálogo con los ciudadanos.
5. Diseño en función de la utilidad, la accesibilidad y el idioma.
6. El control, la gestión y la responsabilidad.

Dentro del área dedicada a la información general sobre el Parlamento, y junto a otras recomendaciones, se incide en la necesidad de facilitar información acerca de los presupuestos de la Institución y los informes sobre su ejecución, del código ético de los diputados así como de su régimen económico y de protección social y una exhaustiva descripción de la estructura administrativa de cada Institución.

En un estudio comparativo reciente, elaborado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa⁴⁰, se examinaba la experiencia de algunos legislativos en la puesta a disposición de los ciudadanos de una forma activa de la información general sobre el Parlamento. En la Cámara de Diputados de México, en el Congreso de Perú, en la Cámara de Diputados y en el Senado Brasileño, todas las webs tienen un apartado especial para la transparencia

³⁹ Directrices para sitios webs parlamentarios. UIP. 2009.

⁴⁰ La Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa es una red de organizaciones de la sociedad civil cuyo objetivo es promover activamente la transparencia, el acceso a la información y la responsabilidad en los Congresos de Latinoamérica.

que contiene toda la información interna de esas instituciones. En Estados Unidos de Norteamérica, Reino Unido y Australia las páginas webs de sus Parlamentos no incluyen un apartado específico para la transparencia, pero toda la información se encuentra fácilmente accesible.

La mayoría de webs parlamentarias en España, por el contrario, ofrecen una información estática, que refleja una forma de funcionamiento que no ha interiorizado lo que significa realmente abrir el Parlamento y que pasaría, en un primer momento, por facilitar toda aquella información que permita a los ciudadanos empezar a conocer cómo funcionan esas instituciones.

Un repaso por las páginas webs de los Parlamentos nos permite observar los siguientes contenidos⁴¹:

- Gestión parlamentaria.- Únicamente contienen información sobre el régimen económico y las prestaciones sociales de los diputados y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios las webs del Congreso, el Senado, del Parlamento de Cataluña, de Andalucía y de Galicia, aunque en algunos casos se necesita una guía para encontrarlos. Todas las páginas incluyen información sobre la estructura administrativa, pero no se incluyen las retribuciones de los funcionarios. Ninguna página incluye información acerca de los presupuestos parlamentarios, su grado de ejecución y su liquidación. Únicamente el Congreso, el Senado y el Parlamento de Andalucía publican en la web las declaraciones de actividades, bienes e intereses de sus diputados. Todas las páginas incluyen información sobre la contratación, pero porque es una obligación establecida por la Ley de Contratos del Sector Público.

- Funciones parlamentarias.- Todas las páginas webs examinadas contienen información acerca de las funciones legislativa, presupuestaria y de control. Esta información se centra básicamente en la tramitación de las iniciativas y su publicación en boletines oficiales y diarios de sesiones.

⁴¹ Ver el proyecto fin de carrera: Licenciatura en Documentación de la Universitat Politècnica de Valencia presentado por MARTÍNEZ GARZÓN, V.M. “Evaluación de las webs parlamentarias españolas”.

- Mecanismos de difusión de la actividad parlamentaria.- Casi todos los Parlamentos disponen de retransmisiones en directo de sus sesiones parlamentarias y de Comisiones (canales parlamentarios), pero no tienen una política específica de difusión de esa actividad.

- Mecanismos de participación ciudadana.- Esta es la parte menos desarrollada en todas las webs parlamentarias. Solamente algunos parlamentos, como el de Cataluña y el Vasco, están introduciendo mecanismos nuevos que permiten un acercamiento más real y participativo de los ciudadanos, lo que se denomina Parlamento 2.0. La incorporación en las webs parlamentarias de los blogs de los diputados sólo se da en el Congreso de los Diputados y en Cataluña.

Para obtener sitios web eficaces, el compromiso con la calidad y precisión de la información debe ser claro. Debe existir el convencimiento profundo de la necesidad de la transparencia, de compartir la información con toda la sociedad, por lo que es imprescindible la implicación de las más altas instancias de las Cámaras poniendo los medios materiales y personales suficientes, sin olvidar que, al margen de la necesaria colaboración del personal, ya sea de los responsables de los contenidos como de los responsables de las infraestructuras técnicas, la dirección última tiene que ser siempre política. La decisión final sobre la información que se quiere transmitir y la relación que el Parlamento quiere establecer con sus ciudadanos debe ser adoptada por el conjunto de la Cámara.

Cada Parlamento debería elaborar unas normas, consensuadas con todos los Grupos Parlamentarios, que definiesen los contenidos básicos de la página web y que determinasen el alcance y la forma en que se quiere transmitir esos contenidos, lo que se denomina transparencia pasiva. Así mismo, se debería constituir una comisión mixta de seguimiento integrada por políticos y técnicos que supervisasen con regularidad si la web se mantiene al día en los avances tecnológicos y si la información ofrecida es fidedigna e imparcial.

Junto a la importancia de las webs como uno de los mecanismos que permiten el ejercicio de la transparencia, otro de los elementos esenciales es la política de comunicación de la Cámaras. Las Cámaras deben dotarse de unos

servicios de comunicación fuertes que contribuyan a la divulgación y a la promoción de esa nueva forma de relacionarse con los ciudadanos, que les ayude a acceder, entender y analizar toda esa nueva información puesta a su disposición, en suma debe ejercer una “transparencia activa” que facilite la participación y ayude recuperar la credibilidad de las instituciones parlamentarias.

La transparencia no constituye un fin en sí misma, la transparencia no es la puesta a disposición de los ciudadanos de datos, sino un compromiso con la ética pública y el soporte de la confianza de los ciudadanos.

Podríamos citar aquí a J. Bentham, que, ya en el siglo XVIII en su libro “Tácticas Parlamentarias”, decía que el primer beneficio de la publicidad es “contener a los miembros de la asamblea dentro de su obligación”, porque “cuanto más expuesto está el ejercicio del poder político a un sin número de tentaciones, tanto más poderosos motivos conviene dar a los que están revestidos con él para desecharlas. Pero la vigilancia del público es el más constante y universal de todos ellos. El cuerpo del público forma un tribunal, y uno que vale más que todos los otros juntos”⁴²

6. CÓDIGOS DE CONDUCTA

Hemos dicho que uno de los factores que influye en la desconfianza hacia las Instituciones Parlamentarias es la percepción de comportamientos deshonestos de los parlamentarios y de la preeminencia de los intereses particulares frente a los de los ciudadanos a los que representan. La vinculación de estas Instituciones y sus miembros con diversos escándalos en todo el mundo ha hecho que, en los últimos 20 años, desde el ámbito académico y desde el ámbito institucional, se promueva la discusión acerca de cuáles deben ser los mecanismos más adecuados para impedir o inhibir comportamientos impropios por los representantes de los ciudadanos que amenazan la legitimidad democrática. Los escándalos de parlamentarios no es algo nuevo, se ha

⁴² BENTHAM, J., “Tácticas Parlamentarias”. Congreso de los Diputados. 1991.

producido siempre. Lo que sí es nuevo es la difusión de esos casos de corrupción y la atención que los medios de comunicación les dan. El ciudadano está mejor informado y es, por tanto, más exigente.

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

El éxito de estos “códigos” es relativamente reciente y se explica por la especial trascendencia que los escándalos derivados del incorrecto comportamiento de los parlamentarios tienen en los medios de comunicación y en los ciudadanos y por el convencimiento de que la sanción electoral es insuficiente. La existencia de ciertas estrategias electorales y la percepción de que la corrupción no afecta directamente a los ciudadanos⁴³ limita el castigo electoral de algunos comportamientos corruptos⁴⁴, lo que se ha traducido en que en algunos países, desde los mismos Parlamentos o desde fuera, se haya recurrido a la elaboración de “códigos de conducta”.

Muchas veces se habla de “códigos de conducta” o de “códigos éticos” como sinónimos aunque para la doctrina tienen un significado distinto. Los “códigos éticos” tienen un carácter más general y formulan principios generales de comportamiento definiendo lo que es apropiado y lo que constituye un comportamiento inadecuado, pero no establecen sanciones por incumplimiento de esos principios. Por el contrario, los “códigos de conducta” contienen disposiciones más específicas con sanciones claras para los que violen las disposiciones del código⁴⁵.

Los “códigos de ética” identifican principios y valores que se consideran base de la Institución y los “códigos de conducta” representan la forma en que los

⁴³ Ver Barómetro del CIS de abril 2011.

⁴⁴ Comités, Organismos y Códigos de Ética Parlamentaria. Documento de Trabajo, núm. 2, enero, 2008. Chile Transparente, pág. 7.

⁴⁵ STAPENHURST, R. y PELIZZO, R., “*Legislative Ethics and Codes of Conduct*”, World Bank, Working Papers, Washington DC, 2004.

Parlamentos y los Parlamentarios han tratado de establecer regímenes de ética efectiva⁴⁶.

En el estudio comparativo mundial acerca del mandato parlamentario elaborado por la Unión Interparlamentaria en el año 2000⁴⁷, se dedica todo el epígrafe IV a los “códigos de conducta”, que define como el conjunto de reglas “éticas” o “deontológicas” que los parlamentarios están obligados a respetar mientras dure su mandato (y a veces más allá) en sus contactos con el mundo exterior con objeto de mantener la confianza del ciudadano en la integridad del Parlamento y de no comprometer en ningún caso a su Asamblea. En conjunto se trata de reglas que tratan de evitar el clientelismo, los conflictos de intereses y, en general, toda sospecha de corrupción.

La Conferencia Mundial de Parlamentarios contra la corrupción celebrada en Ottawa, en 2002, creó la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)⁴⁸, que agrupa a 164 países, y que es una red internacional de parlamentarios dedicados a asegurar la buena gobernabilidad. En la Conferencia Mundial celebrada en Arusha (Tanzania) en 2006, se acordó establecer un grupo mundial de trabajo con el objeto de dinamizar el debate acerca de los códigos de conducta de los parlamentarios y así se ha elaborado un Manual de Ética y Conducta Parlamentaria. Este manual que ha sido elaborado por y para políticos, está dirigido principalmente a los parlamentarios con dos objetivos:

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

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

⁴⁶ Según el NDI (Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales). Serie de Investigación Legislativa. Documento IV. “*Ética Legislativa. Un estudio comparativo*”. 1999. Washington. El significado de los códigos de ética y de conducta sería exactamente el contrario del aquí expuesto

⁴⁷ VAN DER HULST, M., “*El mandato parlamentario*”. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2000.

⁴⁸ Ver <http://www.gopacnetwork.org>.

“Códigos de conducta” en sentido estricto existen en pocos países: Reino Unido, Irlanda, Australia, Chile, India. Lo que sí existe en la mayoría de países son reglas o códigos sobre cuestiones concretas que se refieren básicamente a incompatibilidades y declaraciones de bienes o intereses⁴⁹.

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

Los derechos y deberes de los diputados de las Parlamentos de las Comunidades Autónomas tienen un tratamiento similar y así está establecido en los respectivos Estatutos de Autonomía, en los Reglamentos de las Cámaras y sus normas de desarrollo⁵⁰.

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

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

⁴⁹ Ver el informe del Parlatino en www.ipu.org/parline.

⁵⁰ En Aragón los derechos y deberes de los diputados están incluidos específicamente en la Ley 2/1987, de 16 de febrero, Electoral de la Comunidad Autónoma de Aragón y en el Reglamento de las Cortes de Aragón que dedica todo el Título II al Estatuto del Diputado.

6.1. Crear la voluntad política de reforma.

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

La voluntad de reforma también puede surgir como respuesta a la reacción social respecto a los usos parlamentarios. España nos puede servir de ejemplo en relación al debate suscitado alrededor de los complementos de pensiones a los parlamentarios. Así, una normativa aprobada en el año 2006, sin que tuviese prácticamente trascendencia pública, se ha cuestionado por la ciudadanía y los medios de comunicación como una cuestión de privilegios de la clase política, de abuso de poder, en el momento en que se estaba aprobando en España una legislación restrictiva para las pensiones del conjunto de los ciudadanos, lo que ha obligado a abrir un debate en el Congreso y en el Senado y a la revisión de los acuerdos adoptados. Como consecuencia de ese debate, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, han acordado, el 19 de julio pasado ⁵¹, la publicidad de las declaraciones patrimoniales y la reforma de las pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los parlamentarios, así como la aplicación de criterios más restrictivos acerca de las incompatibilidades para evitar posibles conflictos de intereses.

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

⁵¹ Ver “Boletín Oficial de las Cortes Generales, número 455, de 22 de Julio de 2011”

6.2. Llegar a un acuerdo sobre los principios éticos.

Lo más importante es fijar unos criterios éticos homogéneos y compartidos por todos los parlamentarios, para evitar que los códigos terminen por convertirse en declaraciones de principios sin ninguna eficacia⁵². Debe existir un consenso claro acerca de cuáles deben ser las reglas de comportamiento de los miembros de la Institución Parlamentaria.

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

Los principios de ética pública más nombrados entre los países de la OCDE⁵³ han sido la imparcialidad, legalidad, integridad, transparencia, eficiencia, igualdad, responsabilidad y justicia.

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

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

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

⁵² “Comités, Organismos y Códigos de Ética Parlamentaria”. Documento de trabajo núm. 2, enero, 2008. Chile Transparente. Capítulo Chileno de Transparencia Internacional.

⁵³ PUMA, “Reforcer l'éthique dans le service publique. Les mesures des pays de l'OCDE”. OCDE-PUMA note de synthèse, num. 7, septiembre 2000.”

6.3. Desarrollar reglas detalladas.

El contenido de los códigos de ética o de conducta debe comprender el reconocimiento y resolución de conflictos de intereses, las reglas que rigen la transparencia y la divulgación, el procedimiento para resolver los conflictos de intereses una vez finalizado el mandato parlamentario, y, por último, hacer compatible todas estas reglas o principios con la inmunidad parlamentaria.

Los conflictos de intereses constituyen una de las variedades de corrupción que plantea más problemas de ética pública y, por lo tanto, las declaraciones de intereses, ya sean financieras o de otro tipo, representan las herramientas de la conducta parlamentaria más relevantes. Tradicionalmente lo que se regulaba eran las incompatibilidades de los cargos públicos, pero en la actualidad se incorporan normas que apuntan a identificar los posibles conflictos entre el interés personal del legislador y el interés público. Aparecen así, en los códigos de ética, nuevas incompatibilidades personales y funcionales, así como la obligación para los legisladores de resolver cualquier posible conflicto de interés. El Consejo de Europa en su recomendación N^o. R (2010) dirigida a los estados miembros, acerca de “Códigos de conducta para los agentes públicos” fue un punto más allá al establecer que “un conflicto de intereses nace de una situación en la que un agente público tiene un interés personal que influya o aparente influir sobre el ejercicio imparcial y objetivo de sus funciones públicas”. Como muy bien señala Pablo García Mexía⁵⁴, no solamente no debe existir conflicto de intereses sino que no debe ni siquiera parecer que exista ese conflicto.

Las reglas que rigen la transparencia y la divulgación, aunque no permitan eliminar un conflicto entre interés personal e interés público, sí permiten identificar un posible conflicto de intereses (como ejemplo el debate que está planteado en España acerca de la publicación y las declaraciones de bienes de los diputados). La publicidad de las declaraciones de bienes y actividades es fundamental para que la ciudadanía pueda, especialmente a través de los medios de comunicación, ejercer el control. Algunas cuestiones que surgen en

⁵⁴ GARCÍA MEXÍA, P., “La ética pública. Perspectivas actuales”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 114. Octubre-Diciembre 2001.

relación con la transparencia se centran en si la publicidad de los bienes y actividades debe alcanzar solo a los diputados o hacerse extensiva a sus familiares, y las consecuencias que podría suponer esa ampliación para hacer desistir de la actividad pública a determinados profesionales o empresarios altamente cualificados.

Otra de las cuestiones que se está debatiendo es si la divulgación y la transparencia deben alcanzar al coste y financiación de los desplazamientos y a los obsequios que puedan percibir los diputados. Muchos países ya tienen reglas específicas en ambas cuestiones, limitando el importe de los obsequios e imponiendo la obligación de hacerlos públicos y entregarlos a la institución si superan un importe. La misma obligación se aplica a los desplazamientos financiados por particulares. El profesor Villoria⁵⁵ establece dieciséis medidas que podrían ayudar a prevenir los conflictos de intereses y que se pueden resumir en: un sistema de incompatibilidades más rígido, obligación de declarar los ingresos y patrimonio personales y familiares y publicitarlo, así como la obligación de declarar intereses privados relevantes para la toma de decisiones con la regulación de la abstención en caso de posibles conflictos, declaración de regalos, control de acceso a la información privilegiada y restricciones en la propiedad de acciones y empresas.

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

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

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

⁵⁵ VILLORIA MENDIETA, M., “La corrupción política”, Editorial Síntesis, Madrid, 2006, pp. 59-65.

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

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

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

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

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

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

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

Pero lo esencial no es el papel de órgano sancionador, la función más importante que ejercen estos Comités es la educativa y consultiva. La primera supone la promoción de la ética y la segunda implica el asesoramiento y orientación de comportamientos. Los regímenes de ética no deben entenderse como una serie de reglas destinadas a sancionar a los parlamentarios, deben ser pautas para facilitar el entorno que promueva una conducta apropiada. Porque, como señala García Mexía, los códigos de conducta son en realidad “mecanismos de control ético-público que pretenden que los destinatarios interioricen sus preceptos y actúen por convencimiento y no por temor a la sanción”⁵⁶.

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

Pero llegados a este punto debemos tener claro que cuando nos estamos refiriendo a los códigos de ética y de conducta, no estamos frente a un problema de naturaleza legal sino cultural y por lo tanto, no es suficiente elaborar unos códigos que incentiven los comportamientos íntegros y penalicen los deshonestos. Lo fundamental es establecer una cultura ética abriendo un debate en la sociedad que reconstruya el pacto moral entre los ciudadanos y sus representantes, para que los valores regresen a la vida pública. La quiebra de ese pacto de confianza es la causa fundamental de la desafección de los ciudadanos hacia los políticos y la política. Ese debate debe hacerse en cada país teniendo en cuenta su estructura política, su diseño institucional y sus tradiciones culturales, y, además debe de ser capaz de irse adaptando a las rápidas transformaciones sociales que introducen nuevos sistemas de

⁵⁶ GARCÍA MEXÍA, P., “La ética pública. Perspectivas actuales”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 114. Octubre-Diciembre 2001.

valores⁵⁷, pero en general no se diferenciarán de los principios y valores básicos de una ética pública democrática. Los regímenes de ética, aun teniendo en cuenta las diferencias culturales de cada país, deberán coincidir en dos principios: las decisiones de un Parlamento no deben tomarse por presiones externas y en las democracias es importante que no se produzcan abusos de confianza⁵⁸.

5. CONCLUSIÓN

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

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

Pero todo ello no servirá de nada si no se tiene el convencimiento desde la institución parlamentaria de la necesidad de emprender transformaciones profundas en su organización y en sus procedimientos, porque la ética, como dice la profesora Camps⁵⁹, es más una actitud que un comportamiento.

Pero estos cambios no sólo incumben a los políticos, al Parlamento, es la propia sociedad la que debe implicarse empezando por cuestionar el modelo

⁵⁷ En el Reino Unido, el código Nolan que fue fundamental para recuperar el prestigio del Parlamento no ha eliminado toda sospecha y así en el año pasado surgió de nuevo el escándalo acerca del uso de los fondos parlamentarios por sus diputados.

⁵⁸ Según el NDI (Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales). Serie de Investigación Legislativa. Documento IV. “*Ética Legislativa. Un estudio comparativo*”. 1999. Washington.

⁵⁹ CAMPS, V., “Ética, retórica, política”, Alianza Universidad, Madrid, 1988, pág. 95.

de moral que ha prevalecido en los últimos veinte, años unido a una expansión económica que ha favorecido comportamiento corruptos tanto en la sociedad como en la clase política, debilitando la cultura democrática, debilitando también instituciones sociales que sirven de control social del poder, como los medios de comunicación. La autocrítica debe alcanzar a toda la sociedad y no solamente a sus representantes. En el manifiesto del Movimiento 15M únicamente se exigen cambios políticos, pero no incluye ninguna cuestión acerca de la crisis de valores de la sociedad en su conjunto. Se está gestando una nueva realidad que necesita también de una forma de convivencia, de una nueva moral para proteger la libertad personal, porque como dice Rafael del Águila en la “La senda del mal”⁶⁰: “Para proteger nuestra libertad personal... hay que cultivar las virtudes cívicas de modo que, a través de la reflexión, el juicio y la acción, podamos apoyar e incentivar aquellas instituciones de una sociedad libre que son las únicas que garantizan nuestra libertad” y una de estas instituciones es el Parlamento.

⁶⁰ DEL ÁGUILA, R., “*La senda del mal*”, editorial Taurus, Madrid, 2000, pág. 382.

BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, J. y SANDOVAL, I., “*Leyes de acceso a la información en el mundo*”. IFAI. Cuadernos de Transparencia, núm. 7, 2005.
- AGUILAR, J.A., “*Transparencia y democracia: claves para un concierto*”. IFAI. Cuadernos de Transparencia, núm. 10, 2006, pág. 10.
- ALMENDROS MANZANO, A.M., “*Los presupuestos de las Cortes Generales del Congreso de los Diputados y del Senado desde la aprobación de la Constitución hasta la actualidad: realidad y teoría*”, comunicación presentada en las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid “Parlamento y Presupuestos”. Asamblea de Madrid, 2002. pp. 454-462.
- BENTHAM, J., “*Tácticas Parlamentarias*”. Congreso de los Diputados. 1991.
- BOUZA, F., “*Las agendas de la ciudadanía durante la crisis económica*”, en “*La crisis de 2008. De la economía a la política y más allá*”, pág. 233.
- CAMPS, V., “*Ética, retórica, política*”, Alianza Universidad, Madrid, 1988, pág. 95.
- FLORES D’ARCAIS, P. “*Fascismo y Berlusconismo*”, Claves de Razón Práctica, núm. 208. Diciembre 2010, pp. 14-23.
- DIEZ PICAZO, L. M. “*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*”, Cuadernos de los Studia Albornotiana. Zaragoza, 1985.
- GARCÍA ESCUDERO MÁRQUEZ, P., “*Autonomía funcional de las Cámaras: reglamentaria, presupuestaria y de personal*”, en ALZAGA VILLAAMIL, O., “*Comentarios a la Constitución Española de 1978*”, Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas, Madrid, 1998, pp.421-422.
- GARCÍA MEXÍA, P., “*La ética pública. Perspectivas actuales*”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Número 114. Octubre-Diciembre 2001.
- GIMÉNEZ HERNÁNDEZ, E., “*Reinterpretando la rendición de cuentas o accountability: diez propuestas para la mejora de calidad democrática y*

- la eficacia de las políticas públicas en España*". Publicado por la Fundación Alternativas, documento núm. 145/2009, pp. 9-10.
- MERINO, M., “*El desafío de la transparencia. Una revisión de las normas de acceso a la información pública en las entidades federativas de México*”, Democracia y Transparencia. México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2005, pág. 78.
 - MORIN E., “*¿Podemos reformar la Administración Pública?*”. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, núm. 30, octubre 2004.
 - NAESENS, H. “*Ética Pública y Transparencia*”. Congreso Internacional 1810-2010 “200 años de Iberoamérica”, pág. 2121.
 - O’DONNELL, G. “*Accountability Horizontal*”. La Política, número IV. 1998.
 - ORDOQUI URDACI, L., “*El control de los Fondos Públicos Parlamentarios por los Tribunales de Cuentas. Referencia a la Cámara de Comptos de Navarra*”, Revista Jurídica de Navarra, núm. 2, 1986, pág. 123.
 - SAINZ MORENO, F. “*La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras*”. Conferencia impartida dentro de las I Jornadas Parlamentarias de la Asamblea de Madrid que sobre Parlamento y Presupuesto se celebraron en 2000.
 - SANTAOLALLA LÓPEZ, F., “*Derecho Parlamentario Español*”, Espasa Calpe, Madrid, 1999, pág.70.
 - SCHEDLER, A. “*¿Qué es la rendición de cuentas?*”. IFAI. Cuadernos de Transparencia, núm. 3. México. 2008.
 - STAPENHURST, R. y PELIZZO, R., “*Legislative Ethics and Codes of Conduct*”, World Bank, Working Papers, Washington DC, 2004.
 - TORCAL, M. “*Desafección institucional e historia democrática en las nuevas democracias*”. Revista SAAP, vol. 2, núm. 3, agosto 2006;
 - TORCAL, M. “*Political disaffection and democratization: History new democracies*”. The Kellog Institute. Working Papers, octubre, 2003.

- TORCAL, M. y MONTERO, J. R. (2006) *“Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social Capital, Institutions and Politics”*, Londres Rontledge.
- TUDELA ARANDA, J., *“El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en siglo XXI”* Congreso de los Diputados. Colección Monografías, Madrid 2008, pp. 281-283.
- VAN DER HULST, M., *“El mandato parlamentario”*. Unión Interparlamentaria. Ginebra, 2000.
- VILLORIA MENDIETA, M., *“Corrupción y liderazgo público”*, VII Congreso de Ciencia Política y de la Administración: Democracia y Buen Gobierno, Madrid, 2005, pág. 142.
- VILLORIA MENDIETA, M., *“La corrupción política”*, Editorial Síntesis, Madrid, 2006, pp. 59-65.