

Aportaciones de Transparency International España (TI-E) a la consulta pública sobre los contenidos propuestos para el I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados de España

30 de enero de 2025

Transparency International España es el capítulo español de *Transparency International*, la única organización a escala mundial que se dedica, desde 1993, al movimiento anticorrupción, a través de alianzas entre la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos. *Transparency International España* se fundó en 2006, con la finalidad de trabajar a favor de la prevención y la reducción de la corrupción en España.

Asociación: Transparency International España

CIF: G84845361

C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, España.

917004106

www.transparencia.org.es

Documento elaborado por **Camila Cella**, coordinadora de políticas públicas de TI-E (camila.cella@transparencia.org.es) con aportaciones recibidas de **César Nicandro Cruz-Rubio**, miembro del Consejo Asesor de TI-E y de **Joaquín Meseguer Yebra**, experto colaborador de TI-E.

INDICE

1. INTRODUCCIÓN	4
2. CUESTIONES PREVIAS RELATIVAS A LA ELABORACION DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	5
SOBRE EL PLAZO DE CONSULTA PUBLICA PARA LA FORMULACIÓN DE APORTACIONES A LA PROPUESTA DE CONTENIDOS DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO	5
SOBRE EL ACCESO A VERSIONES PRELIMINARES DE LA PROPUESTA	6
SOBRE LA DENOMINACIÓN DEL PLAN	6
2. APORTACIONES Y COMENTARIOS DE TI-E A LA PROPUESTA DE CONTENIDOS DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	7
VALORACIÓN GENERAL	7
(I) MEDIDAS Y COMPROMISOS ESPECIFICOS	7
(II) CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES PENDIENTES	7
APORTACIONES DE TI-E A LOS EJES TEMATICOS	8
I. EJE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN	8
(I) REGULACIÓN Y PUBLICACION DE LA HUELLA LEGISLATIVA	8
II. EJE DE PARTICIPACIÓN	9
(I) REFORMA DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	10
(II) CONVENCIÓN CIUDADANA DURANTE LA XV LEGISLATURA	10
III. EJE DE INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS	11
(I) PROMOCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA	11
(II) MEJORA EN LA INFORMACIÓN REMITIDA A LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN	13
(III) APROBACION DE UNA NORMA REGULADORA DEL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN	13
(IV) VIGENCIA DEL CÓDIGO DE CONDUCTA Y FORTALECIMIENTO DE LA OFICINA DE CONFLICTO DE INTERESES	13
(I) INFORMACIÓN PERIODICA SOBRE LA SITUACION Y GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS INICIATIVAS DE IMPULSO Y ORIENTACION DE LA ACCION DEL GOBIERNO	14
(II) FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS	15
(III) REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS (LOBBIES)	15
IV. EJE DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN	15
V. SOBRE LA GOBERNANZA DEL PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO	16
(I) TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA	16
(II) MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GOBERNANZA DEL PLAN	16
(III) MECANISMOS DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS	17
(IV) VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)	18
3. PROPUESTA DE TI-E DE INCORPORACIÓN DE UN EJE TRANSVERSAL DE GÉNERO, DIVERSIDAD E INCLUSIÓN	18
(I) CREACIÓN DE UN GRUPO DE TRABAJO ESPECÍFICO SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO, DIVERSIDAD E INCLUSIÓN	19
(II) PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN EN IGUALDAD DE GENERO, DIVERSIDAD E INCLUSION	19
(III) SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN CON PERSPECTIVA DE GENERO	19

1. INTRODUCCIÓN

Dado el proceso de consulta pública abierto el 16 enero de 2025 en el marco de la elaboración del I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados de España, y que tiene como objetivo recoger de ciudadanía y organizaciones de sociedad civil comentarios, sugerencias y recomendaciones en base a un documento denominado, Propuesta de Contenidos del I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados (2024-2027)¹, Transparency International España (en adelante, TI-E)², desea formular las siguientes observaciones y recomendaciones al proceso y al contenido del documento.

Las iniciativas por parlamentos más abiertos y transparentes se vienen desarrollando hace varias décadas. Iniciativas regionales como ParlAmericas³ y otras similares en África y Europa, junto con el trabajo de *Open parliament eNetwork*⁴ impulsado desde la OGP (Alianza para el Gobierno Abierto, por sus siglas en inglés)⁵ han avanzado en esta línea. Varios países europeos y de la región iberoamericana han contado o cuentan con agendas de apertura parlamentaria o planes de acción activos.

En este contexto, pese a llegar con retraso respecto de otros países integrantes de OGP, TI-E celebra el impulso del I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados y considera que, su aprobación es, a la vez, un avance esperado y necesario en el fortalecimiento de los poderes públicos en España. Adicionalmente, se considera oportuno que el Senado, así como los parlamentos autonómicos puedan seguir con esta línea, tomando como referencia estas experiencias, para dotar a España de poderes legislativos más transparentes, abiertos y participativos.

¹ Acceso a la PROPUESTA DE CONTENIDOS DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2024-2027), en el siguiente [enlace](#).

² Transparency Internacional España, CIF G-84845361 y domicilio social en C/ Fortuny 53, 28010, Madrid, inscrita oficialmente en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior con fecha 2 de octubre de 2006 con el número 160.640.

³ Se trata de una red parlamentaria independiente integrada por los parlamentarios nacionales de los 35 estados americanos. Enlace al sitio web, [aquí](#).

⁴ Enlace al sitio web de esta iniciativa, [aquí](#).

⁵ Información sobre los [estándares del OGP en la materia](#) (disponible en inglés).

2. CUESTIONES PREVIAS RELATIVAS A LA ELABORACION DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En primer lugar, se informa que TI-E realiza las presentes aportaciones se efectúan en el marco del citado proceso de consulta pública, en tanto organización de la sociedad civil comprometida con la integridad, transparencia y rendición de cuentas de los poderes públicos en España. Sin perjuicio de considerar oportuno y conveniente dotar al presente proceso de un espacio de reflexión adecuado con un plazo razonable de convocatoria y deliberación, en la que se garantice adecuadamente que tanto TI-E como otras organizaciones de la sociedad civil española, así como académicas/os y expertos en la materia, puedan contribuir en la elaboración, aprobación y seguimiento de los compromisos asumidos en este I Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados de España.

En segundo término y en línea con lo anterior, TI-E desea trasladar algunas cuestiones preliminares importantes:

SOBRE EL PLAZO DE CONSULTA PUBLICA PARA LA FORMULACIÓN DE APORTACIONES A LA PROPUESTA DE CONTENIDOS DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO

Si bien se valora positivamente el presente proceso de consulta pública de cara a la aprobación del I Plan, TI-E considera que el plazo del 16 al 30 enero 2025, es decir, de menos de quince días, para abrir el espacio de consulta pública es restringido y no permite garantizar una adecuada participación ciudadana, máxime teniendo en consideración los estándares internacionales en la materia, la relevancia de este Plan que constituirá el primer plan parlamento abierto del Congreso de los Diputados, y las lecciones aprendidas de los sucesivos Planes y Foros de Gobierno Abierto de España⁶.

En esta línea, en opinión compartida con la Plataforma Ampliando Democracia, se concluye que la actual fase de consulta debería haberse mantenido por un periodo de tiempo mayor y con una adecuada publicidad activa por parte del Congreso de los Diputados, para facilitar la participación de un mayor número de personas.

Sin perjuicio de lo anterior y a fin de dotar de mayor transparencia y participación al proceso y reforzar la confianza ciudadana en las instituciones en el proceso siguiente, **desde TI-E se**

⁶ En esta línea, se destaca que España fue elegida por unanimidad para co-presidir el Comité Directivo de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) entre el 1 de octubre de 2023 y el 30 de septiembre de 2025 y acogerá la IX Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto, que se celebrará en Vitoria-Gasteiz, capital de una de las seis Comunidades Autónomas que pertenecen a OGP Local, País Vasco, los días 7, 8 y 9 de octubre de 2025.

sugiere dar publicidad a los aportes recibidos desde el inicio de elaboración de la propuesta de contenidos del I Plan de Parlamento Abierto, en formato accesible, a cada una de las aportaciones recibidas un documento de exposición razonada de la metodología empleada para su revisión y de aquellos aceptados, de aquellos descartados o replanteados, como medio para garantizar una adecuada devolución a ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil en este proceso consultivo.

SOBRE EL ACCESO A VERSIONES PRELIMINARES DE LA PROPUESTA

Si bien se trata de una fase ya concluida, se considera oportuno trasladar que, para la ciudadanía, así como muchas organizaciones de la sociedad civil, no fue posible contar con información o un documento que informara del contenido de las versiones preliminares del proceso⁷. No hubo publicidad activa asociada a esta versión preliminar del I Plan, sin perjuicio de la información publicada por varios medios de comunicación⁸.

Al efecto, resulta oportuno trasladar aquí una observación compartida con la Plataforma Ampliando Democracia, con relación a que la fase de consulta pública debería verse activado en una fase más temprana, antes de que los grupos parlamentarios y la Secretaría General del Congreso y laborarán la propuesta de contenido de plan. Solo de esta forma se podría haber garantizado una participación ciudadana realmente significativa.

SOBRE LA DENOMINACIÓN DEL PLAN

Resulta pertinente resaltar que la propuesta de contenidos del Plan de Parlamento Abierto en análisis limita su ámbito de aplicación al Congreso de los Diputados - no incluye en sus medidas y actividades al Senado- por lo que la denominación de “I Plan de Acción de Parlamento Abierto” no respondería a la estructura bicameral actual del sistema parlamentario español y puede prestarse a confusión.

TI-E considera que, salvo garantía de aprobación de un plan de Parlamento Abierto de las Cortes Generales, se debe velar porque la denominación oficial finalmente adoptada del presente documento precise que su ámbito de aplicación se circunscribe al Congreso de los Diputados.

⁷ En este sentido, se informó que, durante junio 2024, se formularon solicitudes de acceso a la información dirigidas al Congreso de los Diputados, solicitando esta versión preliminar, durante junio 2024, y que fueron inadmitidas a trámite, aludiendo a que se trataba de “información auxiliar, borradores”. Al respecto, se considera importante generar oportunidades para el acceso a la información en condiciones de igualdad.

⁸ <https://www.europapress.es/nacional/noticia-congreso-planea-medidas-ser-mas-transparente-mejorar-procedimiento-legislativo-abrir-sede-electronica-20240528170623.html>

2. APORTACIONES Y COMENTARIOS DE TI-E A LA PROPUESTA DE CONTENIDOS DEL I PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Sentado lo anterior, se procede a formular las siguientes aportaciones, comentarios y recomendaciones de TI-E a la propuesta de contenidos del I Plan de Parlamento Abierto, en línea con los estándares internacionales en la materia y a las aportaciones efectuadas en el marco de la consulta ciudadana previa para la elaboración del V Plan de Gobierno Abierto 2024-2028⁹.

VALORACIÓN GENERAL

El documento en análisis es una “Propuesta de Contenidos” que presenta una organización y estructura de contenidos adecuada, con cinco ejes y veintiocho iniciativas o actividades, todas ellas consideradas por TI-E de relevancia o gran relevancia, para avanzar hacia una mayor transparencia y apertura en el Congreso de los Diputados. Cabe, no obstante, detenerse en dos cuestiones clave, descritas a continuación:

(I) MEDIDAS Y COMPROMISOS ESPECÍFICOS

La redacción actual del documento y algunas actividades descritas carecen de medidas concretas y autoridades responsables de su implementación. Aunque se entiende que la información es general debido a que se trata de un documento preliminar, se considera que es fundamental que el documento final, basado en las aportaciones de las partes interesadas y procesos de co-creación adecuados, incluya acciones específicas, cronograma, responsables, indicadores de seguimiento.

Sobre esta cuestión, **desde TI-E se formulan aportaciones de mejora específicas sobre Eje V de Gobernanza del Plan y propuestas de medidas específicas para dotar a los ejes de contenido sustantivo.**

(II) CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES LEGALES PENDIENTES

Algunas medidas incluidas en la propuesta de contenidos del plan no representan un compromiso adicional en materia de transparencia e integridad, sino de obligaciones legales pendientes de cumplimiento. Ejemplos de esto son la publicación de actividades de tratamiento de datos personales (Eje I, B, 6), en virtud de lo dispuesto por la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales y la creación de un sistema interno de información (Eje III. 3), en virtud de lo dispuesto en la Ley 2/2023, de 20 de

⁹ Acceso al documento publicado en el Portal de Transparencia, en el siguiente [enlace](#).

febrero, que regula la protección de las personas que informan sobre infracciones normativas y lucha contra la corrupción.

Si bien se valora su incorporación e implementación en este plan, **TI-E recomienda diferenciar en el Plan entre aquellas medidas y avances propuestos en materia de transparencia, integridad y participación de las obligaciones legales pendientes de cumplimiento, con expresa mención de la normativa en cuestión, a fin de evitar que el Plan presente como avances compromisos ya exigidos por la ley.**

APORTACIONES DE TI-E A LOS EJES TEMATICOS

Sentado lo anterior, se efectúan a continuación una serie de aportaciones a los objetivos y medidas concretas tendentes a dotar de contenido sustantivo a la propuesta de contenidos del Plan. Se opta por seguir el orden de los ejes temáticos planteados, aunque el documento, por falta de tiempo, no abordará todo el contenido de este, sino sólo se efectuarán aportaciones sobre aquellos ejes que se consideran esenciales, sobre algunas iniciativas y actividades:

I. EJE DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

Las iniciativas propuestas en este eje temático tanto en el ámbito parlamentario como en el ámbito administrativo y de la Junta Electoral Central se consideran avances importantes para garantizar la transparencia en el funcionamiento del Congreso de los Diputados.

En particular, TI-E considera prioritaria la elaboración de una guía para la transparencia en el proceso legislativo, la regulación y publicación de la huella legislativa de cada iniciativa normativa, así como la mejora sustancial en la usabilidad y accesibilidad en la página web del Congreso y portales relacionados, tendentes a dar cumplimiento efectivo a las obligaciones de publicidad activa y permitir el acceso a la información pública en formato accesible.

(I) REGULACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA HUELLA LEGISLATIVA

Sobre esta medida, **TI-E formula las siguientes observaciones:**

- **Asegurar la cohesión con el Senado** en la correcta implementación de la huella legislativa en el proceso legislativo.

- **No delegar en los grupos parlamentarios la responsabilidad exclusiva** de publicar su interacción con actores externos, sino que la propia Cámara establezca estándares uniformes y mecanismos de supervisión.
- El Plan plantea que los grupos parlamentarios deben informar sobre sus reuniones con actores externos, sin embargo, para ello, resulta esencial avanzar en **la aprobación de normativa específica que regule el acceso y control sobre los grupos de interés en el Congreso** (conforme se prevé en el eje de integridad y rendición de cuentas) con un registro público y sanciones en caso de incumplimiento.
- Contemplar la creación de un mecanismo similar a la huella legislativa, que permita el **seguimiento y publicidad de las proposiciones no de ley, previstas en el artículo 193 del Reglamento del Congreso**.

II. EJE DE PARTICIPACIÓN

El texto del Plan sometido a consulta incorpora, en el ámbito de la mejora de la participación ciudadana, medidas necesarias que han sido históricamente defendidas por la sociedad civil, tales como la puesta en marcha de la sede electrónica del Congreso de los Diputados para adecuar los canales de interacción con la Cámara a las exigencias del mundo digital actual o la aplicación de los principios de lenguaje claro a la actividad parlamentaria, facilitando el acceso a esta información a todas las personas.

Sin embargo, la puesta en marcha de medidas ambiciosas e innovadoras en materia de participación de la sociedad civil y la ciudadanía en la actividad legislativa ha quedado por ahora en suspenso, a la espera de las conclusiones que se planteen en el informe elaborado tras las comparecencias previstas en la Comisión para la auditoría de la calidad democrática, la lucha contra la corrupción y las reformas institucionales y legales. En este sentido, se debe velar por que dicho proceso genere consensos acerca de las herramientas a incorporar para facilitar la participación ciudadana en la actividad parlamentaria.

Con relación al enfoque de lenguaje claro, **se valora su inclusión en el Portal de Datos Abiertos, pero se considera debería hacerse extensivo a todos los documentos, procesos, portales interactivos y sitios webs institucionales del Congreso de los Diputados, de manera que estén al alcance de la ciudadanía.**

A pesar de lo expuesto, se propone la adopción de dos medidas, elaboradas por la plataforma Ampliando Democracia, que incluyen:

(I) REFORMA DEL DERECHO DE PETICIÓN ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

En primer lugar, la **reforma del derecho de petición ante el Congreso de los Diputados**, así como del funcionamiento de la Comisión de Peticiones para garantizar una implementación ágil, moderna y eficaz de este derecho fundamental. Tomando como referencia el funcionamiento del derecho de petición en algunos de los países de nuestro entorno (Alemania, Austria, Dinamarca, Portugal, Reino Unido y, especialmente, el Parlamento Europeo), con esta propuesta se debería:

- Dotar a la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados de las competencias y recursos necesarios para llevar a cabo su labor de forma efectiva.
- Digitalizar los trámites, permitiendo al peticionario presentar iniciativas telemáticamente, en línea con la puesta en marcha de la sede electrónica del Congreso, y recabar apoyos a través de plataformas online.
- Garantizar, cuando proceda, la comparecencia del peticionario en Comisión.
- Dar publicidad a las peticiones presentadas, publicar el trámite realizado incluyendo la respuesta recibida y facilitar el seguimiento y la rendición de cuentas de las peticiones presentadas.

(II) CONVENCIÓN CIUDADANA DURANTE LA XV LEGISLATURA

Por otro lado, se plantea la **puesta en marcha de un piloto de Convención Ciudadana durante la XV Legislatura** que sirva como espacio deliberativo para que un grupo de personas descriptivas del territorio español, seleccionadas de manera aleatoria, formule recomendaciones a la Cámara –o a alguna de sus Comisiones– sobre un ámbito concreto de la acción legislativa. Este tipo de iniciativas, que ya se han implementado en el ámbito parlamentario en países como Alemania o Reino Unido, fortalecen la confianza en las instituciones, al mismo tiempo que permiten a la ciudadanía dialogar e informarse en un espacio libre de desinformación y no polarizado. Para asegurar su eficacia, se sugiere, además de la realización de dicho piloto, una serie de acciones complementarias:

- Adoptar los Principios de buenas prácticas para los procesos deliberativos de la OCDE, entre los que se incluye el planteamiento de un sistema de gobernanza plural, un mandato en forma de dilema político y la transparencia del proceso.
- Asegurar el seguimiento y rendición de cuentas respecto de las recomendaciones entregadas por la Convención Ciudadana.
- Desarrollar acciones informativas y formativas para representantes electos y personal de las cámaras sobre cómo activar Convenciones Ciudadanas.

III. EJE DE INTEGRIDAD Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Sin perjuicio de que las propuestas planteadas en la propuesta de contenidos del plan sometido a consulta suponen importantes avances en materia de integridad y rendición de cuentas, **TI-E propone, en primer lugar, dividir este eje temático en dos: Eje de integridad y Eje de rendición de cuentas.**

Por su parte, TI-E propone la **incorporación de las siguientes medidas concretas en materia de integridad y rendición de cuentas:**

- **INTEGRIDAD**

Teniendo en consideración que el presente Plan comprende, en su ámbito de aplicación, todas aquellas acciones y medidas vinculadas a fortalecer los actos de naturaleza administrativa del Congreso de los Diputados, tanto por parte de la Mesa del Congreso, la Secretaría General y la Junta de Contratación de obras, servicios y suministros del Congreso de los Diputados al amparo de lo dispuesto en el artículo 31 del Reglamento del Congreso y del Acuerdo de la Mesa¹⁰, TI-E se propone, las siguientes medidas:

(I) PROMOCIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LOS PACTOS DE INTEGRIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA

El Pacto de Integridad es un tipo de iniciativa o herramienta de acción colectiva basada en proyectos, concebida por Transparency International en la década de 1990, que pretende fomentar la buena gobernanza y prevenir la corrupción, fraude u otras irregularidades en la contratación pública¹¹. Además, esta herramienta de acción colectiva incorpora a la sociedad civil en los procesos de contrataciones públicas, y a través de ella se establecen compromisos por parte de las administraciones públicas y las empresas licitadoras de mantener una conducta íntegra y transparente durante todo el proceso de contratación en el que participan. Asimismo, los Pactos de Integridad constituyen un mecanismo de rendición de cuentas en las contrataciones públicas que involucran a la sociedad civil, pero también al sector público y al sector privado, y son una medida que se ha venido adoptando en muchos países del mundo para mejorar la transparencia, la integridad y la participación ciudadana, así como para prevenir la corrupción en dichas contrataciones.

¹⁰ ["Boletín Oficial de las Cortes Generales" Congreso de los Diputados, Serie D, número 29, de 6 de octubre de 2016.](#)

¹¹ Las contrataciones públicas son un ámbito especialmente vulnerable y crítico en materia de corrupción, debido -entre otros factores- al enorme volumen de recursos públicos que involucran. Factores como los conflictos de intereses, diversos acuerdos de participantes en los procedimientos de contratación para influir en el resultado de la contratación (por ejemplo, colusión en las ofertas), la insuficiente rendición de cuentas de las personas involucradas, la corrupción sistémica, etc., podrían desempeñar un papel importante. Al mismo tiempo, es patente una insuficiente participación de la sociedad civil en la contratación y la implementación de contratos públicos. Esto puede deberse a la complejidad de la legislación de contratación, las enmiendas y el cumplimiento de los compromisos de contratación pública, o a la falta de apoyo y promoción de la participación de la sociedad civil por parte de las autoridades contratantes.

Desde Transparency Internacional se ha publicado en diciembre 2024 una versión actualizada de los **Pactos de Integridad: Un modelo para proteger las inversiones públicas en el desarrollo sostenible**¹² en el cual se detalla cómo los Pactos de Integridad están ayudando a fomentar el buen gobierno en la contratación pública a través de la acción colectiva.

Entre los beneficios que generan¹³, cabe destacar, la detección temprana y resolución de irregularidades (diligencia debida a proveedores), la mejor coordinación entre las distintas partes interesadas, la mejora de la calidad de la documentación de la licitación (Identificación de puertas giratorias, conflictos de intereses e influencias indebidas en mercados específicos), mayor transparencia, participación efectiva de la ciudadanía y los beneficiarios de los proyectos (Formación y capacitación de monitores cívicos), ahorro de costes (Revisión del valor de mercado, reducción del riesgo de las propuestas y mejora de los criterios).

Entre otras cuestiones, corresponde resaltar el impulso dado a los Pactos de Integridad por parte de la **Comisión Europea** que ha establecido: *“La corrupción en la contratación pública perjudica el interés público, socava la confianza pública y tiene un impacto negativo en la vida de las personas. Los **Pactos de Integridad son una herramienta innovadora** que implica el seguimiento por parte de la sociedad civil de determinados proyectos de contratación pública, para proteger los fondos de la UE de los riesgos de fraude y corrupción y aumentar la transparencia y la rendición de cuentas”*¹⁴.

Por otro lado, en los Planes de Gobierno Abierto de distintos Estados Miembros, como en [Portugal](#) y Republica Checa. En este [enlace](#) se menciona que en el 6to Plan de Gobierno Abierto checo se reconoce: *“Una de las herramientas son los Pactos de Integridad, cuyo uso más amplio se ve obstaculizado por el escaso conocimiento de la herramienta entre los poderes adjudicadores y el público”*. Como antecedente a nivel autonómico, cabe mencionar que a Agencia Valenciana Antifraude en su [Catálogo de riesgos contrarios a la integridad pública en materia de contratación pública](#) reconoce que practicar la cultura de la integridad pública institucional, abarca la elaboración, aprobación y puesta en práctica de un pacto de integridad (pág 43).

En virtud de todo ello, TI-E propone incluir una medida de fortalecimiento de la integridad y transparencia en la contratación pública del Congreso de los Diputados mediante la promoción e inclusión de los Pactos de Integridad como una medida específica del eje de integridad del I Plan de Parlamento Abierto de España.

¹² El nuevo estándar de Transparency International sobre los Pactos de Integridad está disponible en el siguiente enlace: <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pacts-safeguarding-public-investments-through-multi-stakeholder-collective-action>

¹³ Para más información sobre los beneficios que generan, véase el siguiente reporte que recopila la experiencia de implementación de los pactos de integridad en 18 proyectos de contratación pública en la Unión Europea: <https://www.transparency.org/en/publications/monitoring-public-contracting-in-the-eu> y un compendio de Pactos de Integridad implementados hasta el momento: <https://www.transparency.org/en/projects/integrity-pact-global-standard/integrity-pacts-around-the-world>

¹⁴ Mas información en este enlace oficial de la UE: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/how/improving-investment/integrity-pacts_en?ettrans=es

(II) MEJORA EN LA INFORMACIÓN REMITIDA A LA PLATAFORMA DE CONTRATACIÓN.

Con fecha 6 de noviembre de 2018 el Congreso de los Diputados se ha adherido a la Plataforma de Contratación del Sector Público¹⁵. La información correspondiente a los procedimientos de contratación iniciados a partir de esa fecha podrá consultarse en la Plataforma de Contratación. Sin embargo, la publicidad de los procedimientos de contratación no se presenta en un formato accesible ni legible para la ciudadanía.

En consecuencia, **TI-E recomienda revisar y mejorar la información remitida a la Plataforma de Contratación del Sector Público por parte del Congreso de los Diputados, en un formato accesible, observable y que permita identificar adecuadamente, el procedimiento de contratación, adjudicación y el perfil del contratante en su caso.**

(III) APROBACION DE UNA NORMA REGULADORA DEL SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN¹⁶

TI-E valora positivamente que la propuesta de contenidos en análisis prevea una aprobación de una norma que regule el sistema interno de información para adecuar los sistemas existentes a lo dispuesto por la Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción.

Al respecto, cabe destacar que la Mesa de la Diputación Permanente del Senado aprobó, el 6 de junio de 2026, una Norma reguladora del Sistema Interno de Información¹⁷, sin embargo, a la fecha, no hay información pública suficiente que permita saber si la misma se ha implementado adecuadamente en dicha cámara.

Por tal razón, TI-E **sugiere ampliar los términos de la presente medida de tal forma que incluya, no sólo la aprobación de la norma reguladora del sistema interno de información sino también que garantice su implementación efectiva y en un plazo razonable.**

(IV) VIGENCIA DEL CÓDIGO DE CONDUCTA Y FORTALECIMIENTO DE LA OFICINA DE CONFLICTO DE INTERESES

En la propuesta de contenidos del plan, se efectúan escasas referencias al Código de Conducta de las Cortes Generales¹⁸ y a la Oficina de Conflicto de Intereses en el seno de las Cortes

¹⁵ Enlace aquí: <https://www.congreso.es/es/cem/perfilcontratantecong>

¹⁶ Cabe mencionar que TI-E con otros partes europeos, lleva adelante un proyecto denominado **OPWHI (Open the Whistle)** que como objetivo principal crear un entorno que facilite la comunicación segura y protegida sobre infracciones legales en los Estados Miembro de la Unión Europea, promoviendo una cultura en la que las personas informantes puedan hablar con confianza

¹⁷ [Norma reguladora del Sistema interno de información del Senado](#).

¹⁸ Enlace al Código de Conducta en cuestión, aquí: <https://www.congreso.es/es/cem/01102020-codconductaccgg>. Cabe recordar que, conforme lo establece en los considerandos, "Tras la aprobación del Código de Conducta del Congreso de los Diputados por acuerdo de su Mesa de 28 de febrero de 2019 (BOCG. de 2 de abril de 2019), las Mesas de ambas Cámaras aprueban ahora el presente Código de Conducta de las Cortes Generales con la finalidad de que los mencionados principios y estándares éticos sean comunes a los miembros del Congreso y del Senado. De esta forma el presente Código, que mantiene las normas relativas al Registro de intereses aprobadas en anteriores Legislaturas, busca reforzar

Generales allí establecida, cuyo contenido resulta prioritario en el marco de elaboración y ejecución de este plan.

Cabe recordar que, dicho Código de Conducta tiene por objeto, en virtud del artículo 1, “desarrollar y complementar las obligaciones de los parlamentarios contenidas en la Constitución, en los Reglamentos de las Cámaras y en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General, para mantener y reforzar la confianza ciudadana en las Cortes Generales mediante la exigencia de una conducta que responda a altos estándares de integridad y transparencia” Asimismo, tiene “carácter vinculante y será de aplicación a todos los miembros de las Cortes Generales en el ejercicio de sus funciones y durante todo el periodo de su mandato”. En cuanto a los principios generales de conducta que deben velar las funciones de los miembros, el artículo 2 establece la “integridad, transparencia, diligencia, honradez, responsabilidad y respeto, tanto a los demás miembros de las Cámaras como a la ciudadanía en general”.

En este sentido, TI-E recomienda incluir en la presente propuesta de contenidos del Plan **una referencia concreta a la citada norma, con el desarrollo de medidas concretas tendentes al cumplimiento efectivo de las disposiciones del Código de Conducta de las Cortes Generales en el ámbito de actuación del Congreso de los Diputados y a un adecuado fortalecimiento y publicidad de la Oficina de Conflictos de Intereses, mediante una suficiente adecuada dotación de recursos financieros, tecnológicos y de gestión.**

- **Rendición de cuentas**

A este respecto, se sugiere la inclusión al Plan de las siguientes dos medidas (elaboradas en el marco de la plataforma Ampliando Democracia), con el objetivo de favorecer la rendición de cuentas en el Congreso:

- (I) **INFORMACIÓN PERIODICA SOBRE LA SITUACION Y GRADO DE CUMPLIMIENTO DE LAS INICIATIVAS DE IMPULSO Y ORIENTACION DE LA ACCION DEL GOBIERNO**

En este sentido, se sugiere incluir en el Reglamento del Congreso de los Diputados la obligación del Ejecutivo de **informar periódicamente a la Cámara sobre la situación y grado de cumplimiento de las iniciativas de impulso y orientación** de la acción del Gobierno aprobadas en la misma.

Además, los informes en los que se contenga dicha información deberán publicarse de manera accesible en la página web del Congreso de los Diputados, facilitando su consulta por la ciudadanía.

el buen nombre del Parlamento y la relación de confianza entre la ciudadanía y sus representantes, así como proporcionar mayor seguridad a los diputados y senadores en sus relaciones con terceros y con la Cámara en el ejercicio de sus funciones”.

(II) FORTALECIMIENTO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DEL GOBIERNO DE ESPAÑA ANTE EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Se propone fortalecer la rendición de cuentas del Gobierno de España ante el Congreso de los Diputados a fin de que se valoren los avances normativos llevados a cabo respecto al Plan Anual Normativo. La información sobre esta medida de seguimiento debería estar unificada, disponible y ser accesible desde la página web del Congreso de los Diputados en formato accesible para la ciudadanía.

(III) REGULACIÓN DE LA TRANSPARENCIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS DE INTERÉS (LOBBIES).

Aunque la publicación de las agendas parlamentarias constituye un paso importante hacia una mayor transparencia en las Cortes Generales, como ya se ha demostrado, no basta por sí sola para garantizar una rendición de cuentas efectiva ni para regular de manera adecuada la interacción entre los parlamentarios y los grupos de interés. Es necesario establecer una normativa más clara como la regulación de un registro de grupos de interés con derechos y obligaciones y poder sancionador para ambas partes que defina cómo deben desarrollarse estas relaciones, tanto con los grupos de interés como con otras terceras partes que busquen influir en el proceso legislativo.

IV. EJE DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN

El **Eje de Sensibilización y Formación** representa un esfuerzo valioso para fortalecer las capacidades de las personas que integran la cámara. Sin embargo, el Plan limita la formación a una actividad voluntaria, vinculada esencialmente con procedimiento legislativo.

En este sentido, **TI-E recomienda**¹⁹:

- **Incluir formación obligatoria sobre el Código de Conducta y el funcionamiento de la Oficina de Conflicto de Intereses**, asegurando que todos los actores parlamentarios comprendan sus responsabilidades en materia de ética e integridad.
- **Precisar el público destinatario de los programas de formación y sensibilización y diversificar los actores formadores**, incluyendo no solo a personal del Congreso, sino también a universidades, académicos, expertos y expertas, así como organizaciones especializadas en las materias objeto del curso.

¹⁹ En el punto 4 se formula una medida específica para este eje desde la perspectiva de género.

- **Ampliar las campañas de sensibilización**, incorporando estrategias pedagógicas innovadoras y asegurando que el material formativo sea accesible y de fácil consulta.

V. SOBRE LA GOBERNANZA DEL PLAN DE PARLAMENTO ABIERTO

La gobernanza del Plan de Parlamento Abierto es un elemento esencial para garantizar su efectividad y adecuada implementación. Sin embargo, el documento de propuesta de contenidos sometido a consulta no hace referencia a estos aspectos clave, lo que representa un riesgo para la transparencia y la rendición de cuentas del proceso.

Para que el Plan de Parlamento Abierto del Congreso de los Diputados cumpla con los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas que exige la OGP, es imprescindible que incluya mecanismos robustos de seguimiento y evaluación, garantice la trazabilidad y publicidad de las aportaciones ciudadanas, y establezca un sistema de participación efectivo que vaya más allá de simples canales de comunicación unidireccionales.

A continuación, se formulan recomendaciones para fortalecer este eje temático:

(I) TRANSPARENCIA Y PUBLICIDAD DE LOS RESULTADOS DE LA CONSULTA PÚBLICA

En términos de transparencia, y para ajustar el proceso de consulta a los más altos estándares de calidad, enumerados por instituciones como la OCDE, es fundamental que los resultados de la consulta pública sean publicados tras la finalización del plazo de aportaciones. Asimismo, se debería garantizar que las propuestas presentadas sean debidamente analizadas y respondidas con una justificación clara sobre su incorporación o rechazo dentro del Plan.

Por ello, TI-E recomienda:

- Publicar los **resultados de la consulta pública**, garantizando el acceso ciudadano a las aportaciones recibidas y a la justificación sobre su inclusión o exclusión en el Plan.
- Implementar **mecanismos de trazabilidad de aportaciones**, asegurando que las personas y organizaciones que participen reciban información sobre cómo se han considerado sus propuestas.

(II) MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GOBERNANZA DEL PLAN

No resulta concebible que en un Plan que pretende abrir la institución parlamentaria a la ciudadanía, el compromiso con la participación ciudadana se limite a la habilitación de un correo electrónico o un formulario web. Un enfoque de apertura parlamentaria exige espacios efectivos de participación y deliberación acorde con los avances tecnológicos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) establece unos requisitos mínimos en términos de participación ciudadana, evaluación y rendición de cuentas, detallados en su *Guía para Planes de Acción Parlamentarios*. Estos requisitos no solo son esenciales para el reconocimiento del Plan bajo el marco de OGP, sino que también garantizan el buen desempeño de las actuaciones incluidas.

En este sentido, TI-E recomienda, en el marco de la Plataforma Ampliando Democracia, las siguientes medidas:

- **Creación de un espacio de innovación parlamentaria:**

Se propone la constitución de un *Laboratorio de Innovación Parlamentaria* como un espacio de colaboración, consulta y co-creación entre sociedad civil, academia, sector privado y miembros del Congreso. Este laboratorio permitiría una implementación más efectiva de los compromisos del Plan.

- **Incorporación de la sociedad civil en los espacios de gobernanza del Plan:** La sociedad civil debe formar parte de los órganos de seguimiento y evaluación, con el fin de reforzar la legitimidad, objetividad y representatividad del proceso.

En esta línea, en particular desde TI-E se propone:

- **Establecer un mecanismo formal de diálogo**, como una mesa de trabajo permanente con la sociedad civil y expertos en gobierno abierto, para que la redacción y revisión del Plan sean verdaderamente participativas.
- Establecer una **agenda de trabajo con un calendario de actuación** para el cumplimiento de las medidas aprobadas con expresa mención de los actores involucrados en su cumplimiento y dar adecuada publicidad.

(III) MECANISMOS DE CONTROL, SEGUIMIENTO Y RENDICIÓN DE CUENTAS

En este sentido, TI-E se sugiere:

- Establecer un sistema de indicadores de implementación y cumplimiento mediante una **línea de base**, que permita identificar el estado actual de las medidas a adoptar cada eje temático en el Congreso de los Diputados, utilizando indicadores internacionalmente reconocidos, como los propuestos en *Indicators for Democratic Parliaments*²⁰.
- Incluir **mecanismos de seguimiento** con un conjunto mínimo de indicadores y garantizar que estos operen con la máxima transparencia, mediante reportes periódicos sobre el avance de las iniciativas y la justificación de las decisiones adoptadas.

²⁰ Mas información sobre esta cuestión: <https://www.parliamentaryindicators.org/>

- Realizar un **ejercicio de autoevaluación** que permita valorar internamente el trabajo desarrollado y su impacto.
- Aplicar la metodología de **evaluación independiente** propuesta por el *IRM de OGP*, complementándola con las contribuciones de alianzas e iniciativas regionales especializadas en la materia.

(IV) VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Por último, se propone incluir en cada compromiso de parlamento abierto un símbolo que identifique el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) al que cada medida contribuye y/o con qué ODS se vincula el compromiso, así como un mecanismo de evaluación sobre su grado de cumplimiento.

3. PROPUESTA DE TI-E DE INCORPORACIÓN DE UN EJE TRANSVERSAL DE GÉNERO, DIVERSIDAD E INCLUSIÓN

En línea con iniciativas de TI-E²¹ y aportaciones realizadas en el marco de la consulta ciudadana previa para la elaboración del V V Plan de Gobierno Abierto 2024-2028²², se propone la incorporación de un eje transversal de género, diversidad e inclusión, que debe estar presente y debe ser desarrollado a lo largo de todo el Plan de Acción, que promueva y asegure la incorporación de la perspectiva de género en todo el desarrollo del I Plan (desde su diseño, desarrollo, seguimiento y evaluación), de conformidad con la Guía para planes de acción género responsivos de la Alianza para el Gobierno Abierto²³.

Este eje específico en materia de género e inclusión resulta primordial para garantizar la incorporación de la perspectiva de género en todos los compromisos y políticas públicas en materia de parlamento abierto, en línea con los estándares internacionales y nacionales en la materia²⁴.

En este sentido, TI-E proponen las **siguientes medidas**:

²¹ Véase al respecto, el siguiente informe [GÉNERO Y CORRUPCIÓN](#).

²² Enlace a las aportaciones publicadas aquí: <https://transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:219c66c2-d6e0-48e5-9f30-f6648ecc7564/OSC08-01-20.pdf>

²³ Mas información sobre los estándares en esta materia aquí: <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/toolkit-for-more-gender-responsive-action-plans/>

²⁴ Véase respecto las diferencias de género a la hora de denunciar la corrupción, la importancia de medidas específicas contra las represalias, [aquí](#).

(I) CREACIÓN DE UN GRUPO DE TRABAJO ESPECÍFICO SOBRE IGUALDAD DE GÉNERO, DIVERSIDAD E INCLUSIÓN

Se propone que este grupo de trabajo esté integrado por parlamentarios/as de la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados, organizaciones de la sociedad civil, personas de la academia y expertas/os que estén desde esta etapa de diseño del I Plan hasta la ejecución, en el que se promueva el debate y discusión sobre cómo las medidas del Plan afectan (o no) -y si lo hacen, de qué manera y/o en qué medida- a las mujeres y diversidades. Se propone como resultado final de este grupo de trabajo un informe con los resultados del análisis con enfoque de género del I Plan.

(II) PROGRAMA DE SENSIBILIZACIÓN Y FORMACIÓN EN IGUALDAD DE GÉNERO, DIVERSIDAD E INCLUSIÓN

Se propone aprobar un Programa específico de sensibilización y formación en igualdad de género, diversidad e inclusión, en el marco del Eje IV de sensibilización y formación.

Entre los temas de estos talleres, se pueden encontrar los siguientes:

- Inclusión del enfoque de género, diversidad e inclusión en políticas públicas
- Género y Estado abierto
- Contrataciones públicas con perspectiva de género e interseccionalidad
- Presupuestos participativos con perspectiva de género
- Género y datos abiertos
- Género y acceso a la información pública
- Género y comunicación parlamentaria
- Canales de denuncias y protección de informantes (whistleblowing) con perspectiva de género

(III) SISTEMA INTERNO DE INFORMACIÓN CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

En virtud de la medida anunciada en el punto 3 del Eje III relativa a la Aprobación de una norma reguladora del sistema interno de información, desde TI-E se recomienda:

- Garantizar que la aprobación de la norma reguladora del sistema interno de información prevista en el Eje III de Integridad y rendición de cuentas incorpore la perspectiva de género. Al respecto, cabe tener presente que deben crearse mecanismos seguros,

responsables, accesibles y, lo que es más importante, sensibles al género, para denunciar irregularidades y corrupción. Estos mecanismos deben tener en cuenta el contexto cultural y las cuestiones de género que puedan dificultar las denuncias.

- Incluir como actividad dentro de esta medida, la elaboración de una Guía de protección de informantes con perspectiva de género.

Transparency International España

Calle Fortuny, 53
28010, Madrid
Telf: +34 917004106

<https://transparencia.org.es>