

EL CONGRESO PARA PRINCIPIANTES



**QUÉ HACEN
LOS DIPUTADOS**

El Congreso para principiantes

Guía de Qué hacen los diputados para no perderse en el Congreso

Qué hacen los diputados

Enero de 2014

Asociación Qué hacen, 2014

Primera edición: enero 2014

Licencia Creative Commons Atribución-Compartir Igual 3.0 -CC BY 3.0

Editado por Qué hacen.

ISBN: 978-84-616-7364-3

@que_hacen

Índice

Introducción.....	5
Cómo “estar a la última” en la web del Congreso	6
Lo que hay que saber de la función de control al Gobierno.. en el Congreso	7
Preguntas con respuesta escrita: gran fuente de información	9
Curiosidades sobre las preguntas de control al Gobierno.... en el Congreso	11
Dónde encontrar las comisiones parlamentarias.....	14
en la web del Congreso	
Dónde encontrar las últimas leyes aprobadas.....	18
por el Congreso	
¿Cómo se tramita un proyecto de ley del Gobierno?.....	19
¿Qué son y para qué sirven las Proposiciones no de Ley?....	22
El proceso legislativo en España, paso a paso.....	25
Saber qué vota cada diputado en el Pleno del Congreso..... es posible	30
Misión imposible para el Congreso: publicar los votos..... En Comisión	33
Monitorizar a los diputados del Congreso en cuatro pasos...	36
Tengo la información de mi diputado, ¿y ahora qué hago?...	38
La participación ciudadana en política, una anécdota..... en la legislación (I)	41
La participación ciudadana en política, una anécdota..... en la legislación (II)	45
Iniciativa Ciudadana Europea vs Iniciativa Legislativa..... Popular española	48
¿Qué hay de la Declaración de Transparencia..... Parlamentaria en el Congreso?	52

Introducción

El Congreso para principiantes es la guía del proyecto Qué hacen los diputados para no perderse en los procesos legislativos y en la web del Congreso. Hemos recopilado en este libro los post de nuestro blog que intentan explicar de forma clara y sencilla el trabajo que se lleva a cabo en el Congreso. Entre otros, hemos recogido algunos aspectos del funcionamiento del Parlamento, como las sesiones de control, las preguntas al Gobierno por escrito, las votaciones en el Pleno o las sesiones de las comisiones. También especificidades del proceso legislativo como la tramitación de una proposición de ley del Gobierno o las iniciativas legislativas populares española y europea. Como proyecto activista que somos, también hemos incluido una parte de análisis y recomendaciones para contribuir a mejorar los procesos parlamentarios de cara a la ciudadanía y la propia web del Congreso. La página del Parlamento tiene un largo camino por delante para ofrecer a la ciudadanía la información de una manera más completa y transparente. Así, analizamos el Congreso en su conjunto en base a los 44 puntos de la Declaración de Transparencia Parlamentaria, aprobada en 2012 por organizaciones de monitorización de todo el mundo. Asimismo hemos incluido un análisis con las escasas posibilidades de participar por los cauces oficiales de los ciudadanos, así como algunas buenas prácticas de ciertos parlamentos autonómicos.

Esperamos que esta guía sea de interés para el lector y que tenga utilidad. En cualquier caso, se puede encontrar más información y seguir nuestro trabajo en:

quehacenlosdiputados.net
twitter.com/que_hacen
facebook.com/qhacenlosdiputados.

Cómo “estar a la última” en la web del Congreso

Empezamos con un tutorial de cómo acceder a la información parlamentaria en la web del Congreso (www.congreso.es), porque, ¿dónde hay que mirar para estar al día? ¿Qué partes de la web solemos mirar en Qué hacen los diputados?

1. Lo primero: la agenda

Para saber qué se va a tratar en los plenos, comisiones, si podremos verlo en directo por el streaming del Congreso, y enterarse de si va a haber algún otro acto, hay que entrar en Actualidad o Agenda Semanal.

2. Orden del día de los plenos y comisiones

Tanto si miramos día por día como la agenda completa, se despliega toda la actividad del pleno, comisiones y otros actos que acoge la Cámara. Los textos enlazados suelen mostrarnos el orden del día en la propia página (en html) o enlazan con los PDF que contienen la información.

3. Calendario de sesiones

Para saber si va a haber sesión plenaria esa semana, fiesta o elecciones, hay que entrar en el calendario de sesiones. También se puede descargar en PDF.

4. Últimas leyes aprobadas en el Congreso

Otro elemento obligado para estar al día de la vida parlamentaria son las últimas leyes que ha aprobado el Congreso. No todo sale en los medios, así que es recomendable mirar esta sección de la web y estar al tanto de la actividad legislativa. En Qué hacen lo miramos y leemos los documentos siempre que es posible

Lo que hay que saber de la función de control al Gobierno en el Congreso

El Congreso de los Diputados tiene dos funciones, la legislativa, que consiste en aprobar leyes, y la de control al Gobierno. Para estar al día de qué hace nuestro Parlamento conviene tener claros todos los conceptos. En Qué hacen los diputados nos centramos, en un principio, en la función de control: comparecencias, interpelaciones, etc. En la web del Congreso podemos ver las iniciativas que se tramitan en cada legislatura. La función de control es solo uno de los apartados, pero tal vez el más llamativo.

La sesión de control al Gobierno de los miércoles genera muchísima información, así como determinadas comisiones, pero no son las únicas formas de controlar a nuestros gobernantes.

Los principales instrumentos de control son:

- Pregunta oral en pleno: son las preguntas que formulan los diputados en los plenos de los miércoles. Tienen que presentarlas, por escrito y de forma escueta, a la Mesa del Congreso, que la admite si se ajusta al título IX del reglamento. La Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, señala cuántas preguntas entran en el orden del día y cuántas corresponden a cada Grupo Parlamentario. Una vez se celebra la sesión de control, los diputados van preguntando, el miembro correspondiente del Gobierno responde, y tienen derecho a una réplica cada uno.

- Pregunta oral en Comisión: estas preguntas se contestan en las comisiones del Congreso, que suelen celebrarse los martes, miércoles y jueves. En este caso, el ministro/a correspondiente, los Secretarios de Estado o los Subsecretarios pueden contestar a las preguntas de los grupos parlamentarios. Se presentan a la Mesa como las preguntas orales.

- Pregunta al Gobierno con respuesta escrita: este tipo de pregunta existe para agilizar el trabajo del Parlamento. Los diputados piden explicaciones por escrito al Gobierno sobre todo tipo de materias. El Gobierno tiene 20 días para contestar después de que se hayan publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. La Mesa puede prorrogar el plazo de respuesta hasta 20 días más.

- Interpelación urgente: también es una demanda de explicación o información al Gobierno por parte de los diputados. Se formulan después de la ronda de preguntas orales en el pleno de los miércoles. Tratan sobre cuestiones de política general en temas de actualidad. Si no da tiempo a tratarlas suelen posponerse al pleno siguiente.

- Comparecencia: consiste en que un miembro del Gobierno, autoridades o funcionarios públicos acuden ante el Pleno o una Comisión para informar en profundidad sobre un tema.

Preguntas con respuesta escrita: gran fuente de información

En diversas ocasiones al mes, el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG), al que se puede acceder desde la web del Parlamento, publica las respuestas del Gobierno a las preguntas que registran los diputados en el Congreso. Tal vez sean unas de las iniciativas de la función de control más accesibles para los parlamentarios, puesto que en lo que llevamos de X legislatura (a finales de octubre de 2013) se han registrado unas 30.300 preguntas, un número muy superior a las 705 preguntas al Gobierno en el Pleno o a las 1.300 preguntas orales en Comisión.

¿Qué preguntan los diputados?

Con miles preguntas en un año uno se puede imaginar que se pregunta de todo. Hay preguntas de interés general, como por ejemplo, sobre las intenciones del Gobierno de reducir las prestaciones sanitarias, medidas para reducir el paro, sobre la lucha contra la corrupción o la trata de personas en España. También hay temas muy locales pero seguramente muy interesantes para las personas afectadas. Abundan las preguntas referidas a municipios determinados sobre obras en edificios, restauración de bienes patrimoniales, mucha obra en carretera y autopista o sobre actuaciones en transporte ferroviario, por ejemplo. En los casos locales es común ver ristas de la misma pregunta cambiando el nombre de la población. Asimismo, en una misma tanda de preguntas del mismo tema puede haber firmas de varios diputados e incluso en una única pregunta aparecer la firma de varios diputados.

De las preguntas también se aprende

En ocasiones hemos visto respuestas que aportan conocimiento para el día a día, como una respuesta que recibió Gaspar

Llamazares a una pregunta sobre la atención telefónica a los consumidores sin tarifas adicionales. El Gobierno afirma que el Ministerio de Industria solo puede prohibir a los operadores de telecomunicaciones no cobrar de más en las llamadas al servicio de atención al cliente, pero no puede hacer nada con las compañías eléctricas, de gas o de agua.

También encontramos interesante información estadística. En el boletín de noviembre de 2012 se publicó el importe de las bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para trabajadoras autónomas reincorporadas al trabajo después de ser madres en provincias de toda España. O por ejemplo, supimos que el Gobierno destinó 492 millones de euros en ayudas para el turismo entre 2005-2010, de las cuales el 61% fueron para Cataluña y Andalucía.

¿Dónde van las preguntas con respuesta escrita?

El reglamento del Congreso es breve respecto al trámite de las preguntas con respuesta escrita. Se presentan a la Mesa del Congreso y esta las admite a trámite si se ajustan a los correspondientes artículos. El Gobierno tiene 20 días para contestar una vez se han publicado en el BOCG, un plazo que se puede prolongar 20 días más si se pide y lo acuerda la Mesa. En caso de que el ejecutivo no contestase, recibiría un tratamiento de pregunta oral. A veces vemos que la fecha de la pregunta no concuerda con estos plazos que contempla el reglamento. Eso ocurre porque un diputado puede registrar sus preguntas pero hasta que la Mesa no las admite no contabiliza ese plazo de 20 días.

Las preguntas se envían del Congreso a los ministerios correspondientes. En ellos hay personal expresamente dedicado a distribuir las preguntas a los diferentes departamentos y de enviarlas de vuelta al Parlamento. Eso sí, antes responsables y/o asesores del ministerio revisan las contestaciones antes de que la Cámara las publique en el BOCG.

Curiosidades sobre las preguntas de control al Gobierno en el Congreso

Cuando prestas un poco de atención a las tareas de control del Congreso se generan muchas dudas. Y no es extraño, ya que el reglamento es complicado para los ciudadanos de a pie. ¿Cómo puede ser que los diputados pregunten en el pleno medidas recientemente anunciadas por el Consejo de Ministros? El Grupo Parlamentario tiene que registrar la pregunta antes de la medianoche del mismo viernes y tiene que sustituir una de las preguntas que ya había presentado.

¿Por qué el pleno del miércoles trata temas de actualidad a pesar del protocolo que tienen que cumplir las preguntas? A veces el pleno nos sorprende con temas que están saliendo esos días en los medios y que pregunta un diputado. Eso es posible gracias a que los parlamentarios pueden sustituir una pregunta del turno ordinario por otra de actualidad si lo pide un grupo parlamentario. La condición es que sean hechos de especial actualidad o urgencia. Esas preguntas tienen que presentarse antes de la medianoche del lunes de la semana del pleno en la que se quiere formular la pregunta. La Junta de Portavoces y el propio Gobierno tienen que aceptar la pregunta por unanimidad. Las preguntas “sobrantes” se dejan para debatir en otra sesión parlamentaria.

¿Por qué se retrasa la publicación de la respuesta escrita a ciertas preguntas? El Gobierno -a través del personal de los distintos ministerios- tiene que contestar las preguntas con respuesta escrita en los 20 días siguientes a su publicación en el BOCG, que se puede prorrogar otros 20 días más. En algunos casos, desde que un diputado registra una pregunta hasta que sale publicada puede pasar mucho tiempo.

A veces ese retraso se debe a que el personal tiene un gran acopio de preguntas escritas o de solicitudes de información. Aunque el trámite es lento, deben cumplirse los plazos. Si eso no fuera así, el diputado puede pedir el amparo de la Cámara y el responsable debe contestar todas las preguntas en la comisión que proceda de forma oral.

¿Cómo se reparte el tiempo para contestar preguntas en el pleno y en las comisiones? Está previsto que las preguntas e interpelaciones se contesten durante 2 horas en la sesión de control ordinaria. Las preguntas orales tienen reservada una hora. Tiempo para las preguntas en pleno: la formulación de la pregunta no puede pasar de cinco minutos. El tiempo se puede agotar en una o en dos intervenciones, tiene que haber tiempo para que el Gobierno conteste y puede darse una réplica y una contrarréplica.

A veces los diputados hacen una pregunta escueta porque esperan la contestación del ministro/a y en función de lo que diga explayarse en la réplica, y otras veces hacen preguntas-discurso donde exponen la posición del partido respecto a un tema. Tiempo para las preguntas en comisión: los diputados cuentan con diez minutos para su primera intervención y de cinco minutos para la réplica. La contestación también puede durar diez minutos.

¿Por qué algunos grupos parlamentarios repiten pleno tras pleno las mismas preguntas? Existen temas que priorizan los grupos parlamentarios. No existe ninguna norma que impida preguntar sobre el mismo tema en distintas sesiones o incluso en la misma. Se han dado casos en los que todas las preguntas orales hechas por un grupo parlamentario han sido sobre el mismo tema.

¿Pueden llegar preguntas de los ciudadanos al Congreso a través de un grupo parlamentario? Normalmente, los diputados mantienen reuniones con organizaciones, asociaciones, agentes sociales, que trasladan sus demandas a los grupos parlamentarios. Son los grupos parlamentarios los que se convierten en portavoces de los

ciudadanos. El trabajo de un diputado no empieza ni acaba en la Cámara, tiene que estar en directo contacto con la sociedad. Ese es el trabajo menos visible.

Dónde encontrar las comisiones parlamentarias en la web del Congreso

La actividad más mediática del Congreso, y por lo tanto, la más visible, es la sesión de control al Gobierno de los miércoles, en la que la oposición hace preguntas a los gobernantes y se debaten iniciativas legislativas. Pero no nos olvidemos de que ese control y las iniciativas también se hacen en las comisiones parlamentarias.

¿Qué es una comisión parlamentaria?

Las comisiones son los órganos básicos de trabajo del Congreso. Están constituidas por diputados en número proporcional a la representación de cada grupo parlamentario en la cámara. Las comisiones trabajan en proyectos y proposiciones de ley y/o en los asuntos que les encomienda la Mesa del Congreso.

Existen cuatro tipos de comisión:

- Comisiones permanentes legislativas, que según el reglamento son 17. Además existen seis subcomisiones y una ponencia.
- Comisiones permanentes no legislativas: actualmente existen ocho y una ponencia.
- Comisiones no permanentes, que son las que se crean para un trabajo concreto. En la décima legislatura solo se ha creado la Comisión para el Estudio del Cambio Climático
- Comisiones mixtas permanentes, constituidas por miembros del Congreso y del Senado. Actualmente hay 5 y una ponencia.

Existe un apartado que regula las comisiones parlamentarias en el reglamento de la cámara.

¿Cómo saber cuándo se reúnen y de qué van a hablar? ¿Cómo puedo encontrar lo que dijo un diputado sobre la línea de ferrocarril que va a pasar por mi pueblo? ¿Qué diputados forman parte de cada comisión? Os queremos mostrar cómo responder a estas preguntas:

1. Las comisiones en el menú de navegación: se accede a ellas a través del apartado “Órganos”.
2. Submenú: se abre esta página y tenemos que acceder a “Comisiones”.
3. Todas las comisiones: se despliega la relación de todas las comisiones de la décima legislatura.
4. Información de cada comisión: clicando en la página anterior a cada una de las comisiones podemos acceder a su información básica. La información clave que se encuentra en la página respectiva es: composición de la comisión, las iniciativas que están tramitando o han tramitado y acceso a las intervenciones, es decir, las transcripciones de los debates de los diputados en comisión.

También se puede ver el calendario de reunión de las comisiones, los diarios de sesiones y el archivo audiovisual, donde podemos acceder a los vídeos de cada sesión.

5. Composición de la comisión: en composición vemos todos los cargos de los diputados.
6. Intervenciones: si queréis recuperar qué dijo exactamente un diputado o la persona del Gobierno que comparece en la comisión, Intervenciones es vuestro apartado.

¿Cómo encontramos nosotros lo que dijo el ministro de Educación, José Ignacio Wert sobre los toros? Primero buscamos noticias sobre esa comisión -en Google-, para ver la fecha en que se celebró la comisión correspondiente. Ya en la web del Congreso buscamos la intervención por fecha y vamos mirando PDF por PDF hasta dar con la declaración.

También se puede utilizar el Buscador de publicaciones y luego seleccionar

- Tipo de búsqueda – detallada por páginas
- Publicación – diario de sesiones
- Sección – Congreso de los Diputados (o la que corresponda)
- Serie – comisiones (o lo que corresponda)

Con estas opciones en texto libre se puede poner Wert y toros y el resultado te lleva a las páginas correspondientes del diario de sesiones donde un orador menciona la palabra de búsqueda.

7. Iniciativas: finalmente, en el apartado iniciativas encontramos todo el trabajo que se ha llevado a cabo en una comisión. Podemos ver el total y abajo, desplegadas, todas las iniciativas por tipo: preguntas, comparencias, etc.

Dónde encontrar las últimas leyes aprobadas por el Congreso

Una de las funciones más importantes del Congreso de los Diputados es la capacidad de legislar. Junto al Gobierno y el Senado, el Parlamento es una de las instituciones que puede presentar iniciativas legislativas -según el artículo 87 de la Constitución Española-. Existen muchos tipos de iniciativas legislativas. Las que más nos pueden sonar son las proposiciones no de ley, el Proyecto de Ley... pero según puede verse en la web del Congreso, existen hasta 75 tipos de iniciativas.

Encontramos cuatro tipos de leyes que pasan los trámites después de haber sido sometidas a la votación de la cámara baja: leyes orgánicas, leyes, Reales Decretos-Leyes y Reales Decretos Legislativos. Más abajo adjuntamos su definición, para dejar más claro qué es cada cosa.

Pero, ¿dónde encontrar la legislación aprobada por el Congreso? A continuación os damos las pistas.

1. Acceder a la web del Congreso: www.congreso.es. En la misma portada, abajo, encontramos el módulo de Últimas Leyes aprobadas. En “Ver listado completo” accedemos a todas las leyes.
2. Ver las leyes aprobadas por tipo. Una vez en el listado completo encontramos la clasificación por años de las leyes aprobadas, por tipo de ley y encontramos un menú general que nos permite acceder a toda la actividad legislativa del Parlamento. Por defecto sale seleccionado ver todas las leyes del año en curso. Justo debajo vemos el listado de leyes.

3. Guardarse las leyes en el disco duro. Guardarse el PDF de las leyes es muy sencillo. Basta con clicar con el botón derecho del ratón sobre la palabra PDF, ya que es ahí donde está enlazado el texto de la ley. Hay que clicar “Guardar enlace como” para descargarnos la ley.

Las definiciones de las leyes :

Ley Orgánica: Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Fuente: Constitución

Ley: Disposición votada por las Cortes y sancionada por el jefe del Estado. Fuente: RAE

Real Decreto-Ley: En caso de extraordinaria y urgente necesidad, el Gobierno podrá dictar disposiciones legislativas provisionales que tomarán la forma de Decretos-leyes (...). Los Decretos-leyes deberán ser inmediatamente sometidos a debate y votación de totalidad al Congreso de los Diputados, convocado al efecto si no estuviere reunido, en el plazo de los 30 días siguientes a su promulgación. El Congreso habrá de pronunciarse expresamente dentro de dicho plazo sobre su convalidación o derogación. Fuente: Constitución

Real Decreto Legislativo: El que puede utilizar el Gobierno para dictar normas en materia delegada por las Cortes, sobre materias que no necesiten ser reguladas por ley orgánica (Arts. 82 y 85 de la Constitución). Fuente: RAE

¿Cómo se tramita un proyecto de ley del Gobierno?

Un Proyecto de Ley es una ley elaborada por el Gobierno, quien tiene capacidad de legislar según contempla la Constitución, y que se somete al Parlamento para su aprobación. Los proyectos de ley se aprueban en Consejo de Ministros y se envían al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

Las comisiones reciben los proyectos de ley del Gobierno

Los Decretos-leyes que aprueba el Gobierno, que son disposiciones legislativas provisionales, tienen que debatirse y votarse en el Congreso en un plazo máximo de 30 días después de su promulgación. Estos textos se tramitan como un Proyecto de Ley. El proceso que sigue un Proyecto de Ley según el reglamento del Congreso es el siguiente:

Después de recibir el proyecto, la Mesa del Congreso ordena su publicación, abre el plazo de enmiendas y lo envía a la Comisión del Congreso correspondiente.

Primer plazo: 15 días desde el momento en que se publica para que los grupos parlamentarios presenten enmiendas que pueden ser a la totalidad del Proyecto de Ley o a determinados artículos (el grupo puede pedir que se suprima, modifique o añada un artículo).

Acabado el plazo de presentación de enmiendas, una ponencia formada por diputados redacta un informe y se lo envía al Gobierno a través del presidente del Congreso (el reglamento no especifica cuánto tiempo puede pasar para remitir el informe).

Plazo para que el Gobierno responda: 15 días para dar una respuesta razonada. Si el Ejecutivo no contesta a las enmiendas se entiende que está conforme. Si tramitar las enmiendas supone un

“aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios”, puede mostrarse disconforme.

Debate de las enmiendas a la totalidad de los Proyectos de Ley: el presidente de la Comisión tiene que trasladar al presidente del Congreso las enmiendas a la totalidad para que se debatan en el pleno con turnos a favor y en contra. Una vez discutidas las enmiendas se votan. Si el pleno acuerda aceptar las enmiendas, el proyecto se envía de vuelta al Gobierno. Si se rechazan, continúa la tramitación.

La Comisión redacta un informe sobre las enmiendas a los artículos: tiene 15 días para redactar un informe con el texto y las enmiendas presentadas al articulado. La Mesa del Congreso puede prorrogar el plazo si el Proyecto de Ley es trascendente o complejo.

Debate de las enmiendas a artículos en Comisión: las enmiendas a los artículos se debaten en Comisión, artículo por artículo. Durante la discusión, la Mesa puede admitir a trámite nuevas enmiendas que presente un miembro de la Comisión que tengan como objetivo alcanzar un acuerdo por aproximación entre enmiendas ya formuladas y el texto del artículo y/o para corregir errores.

Tras el debate hay un dictamen que se remite al presidente del Congreso para continuar la tramitación.

Plazo para incluir votos y enmiendas a artículos para debatir en pleno: 48 horas desde que se termina el dictamen.

Debate de las enmiendas a artículos en el pleno: el Gobierno presenta el Proyecto de Ley en el pleno y un diputado de la Comisión el dictamen.

El presidente del Congreso decide después cómo se debate y vota el proyecto y el tiempo destinado al debate (depende de su

complejidad): por artículos, grupos de artículos o enmiendas o por materias.

Plazo para volver a redactar el proyecto (si es necesario): un mes para que la Comisión vuelva a redactar el texto si, una vez votado, resulta un Proyecto de Ley redactado de forma “incongruente” u oscura en alguno de sus puntos. Pasado el mes, el pleno volvería a votarlo en una única votación.

Remisión del Proyecto de Ley al Senado y debate: el Senado tiene dos meses para debatir el texto y vetarlo o incluir enmiendas.

Las enmiendas propuestas por el Senado se debaten y votan en el Congreso y quedan incorporadas al texto del Congreso si obtienen una mayoría simple de los votos emitidos.

Segundo debate en el pleno: si el Proyecto de Ley vuelve vetado del Senado, el pleno vuelve a debatir el texto inicial y si obtiene el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados, queda levantado el veto.

Si no obtiene la mayoría, hay que esperar un plazo de dos meses desde que se interpuso el veto en el Senado para volver a votar. Si el proyecto logra una mayoría simple, el veto se levanta. Si no la consigue, el proyecto queda rechazado.

El Rey sanciona en el plazo de 15 días las leyes aprobadas por las Cortes Generales, las promulga y ordena su inmediata publicación.

El reglamento del Parlamento apunta en su artículo 128 que el Gobierno puede retirar un Proyecto de Ley en cualquier momento de su tramitación ante la Cámara, siempre que no haya habido un acuerdo final.

¿Qué son y para qué sirven las Propositiones no de Ley?

Las Propositiones no de Ley (PNL) son propuestas no vinculantes sobre todo tipo de temas que presentan los grupos parlamentarios y también textos referidos a iniciativas que surgen en las Cortes. En el primer año de legislatura se presentaron 1.600 PNL, desde temas económicos, sanitarios o educativos hasta el IVA de la entrega de plantas vivas, atascos o bombillas. Dentro de la actividad del Congreso y del Senado encontramos de forma reiterada, tanto en el pleno como en las comisiones, Propositiones no de Ley. Pero, ¿qué son? ¿Para qué sirven? Aunque se someten a votación de los diputados, las PNL no tienen carácter de ley, por lo que no son vinculantes.

¿Para qué sirven las Propositiones no de Ley?

Los textos y resoluciones en forma de PNL sirven para instar al Gobierno o a alguno de sus miembros a que realice una acción concreta, a dar la opinión mayoritaria de las Cortes en algún tema o para sentar las bases o principios respecto a alguna actuación de las administraciones públicas. Son los grupos parlamentarios los que presentan PNL a la Mesa del Congreso, quien decide si las admite o no a trámite. Después, las proposiciones se debaten en el pleno o en una comisión. Los grupos también pueden presentar enmiendas a las PNL previamente al debate. En el primer año de legislatura los grupos parlamentarios presentaron 1.596 Propositiones no de Ley, 496 ante el pleno y 1.100 ante las comisiones del Congreso. Una PNL puede ocupar unos dos o tres folios (por una cara), tiene una explicación más o menos general del tema y unas peticiones concretas al Gobierno.

Proposiciones no de Ley que nos llamaron la atención

Las cerca de 1.600 PNL presentadas por todos los grupos trataban todo tipo de temas: economía, sanidad, cultura, transportes, política... la mayoría son relativas a temas que afectan en mayor o menor medida a la ciudadanía.

También encontramos (buscando bastante) algunas Proposiciones no de Ley que nos han llamado la atención por su formulación o contenido. Las bombillas han tenido su hueco en el Congreso, con una PNL del grupo popular que se aprobó relativa al manejo de las bombillas de bajo consumo, desde que se compran hasta llevarlas a reciclar.

El grupo Mixto, a raíz de un atasco monumental en la autopista del Atlántico (la AP-9, el 15 de julio de 2012), presentó una proposición que insta a Fomento a demandar a la concesionara del peaje, AUDASA, e incluso a exigir que se levanten las barreras del peaje si hay embotellamiento. Finalmente Fomento expedientó a AUDASA.

CiU presentó PNL relativas a reconsiderar la subida del tipo impositivo del IVA aplicable a las entregas de plantas vivas y flores o esta sobre las elecciones y las reformas institucionales en curso en Ucrania. Una pregunta de Josep Antoni Duran i Lleida sobre el mismo tema fue una de las finalistas en la categoría “Preguntas del millón” de la Asociación de Periodistas Parlamentarios.

El grupo socialista, junto a CiU y PNV instó al Congreso a defender los derechos humanos, luchar contra la inmunidad y la corrupción a raíz del caso Magnitsky (sobre un abogado ruso, Sergei Magnitsky, que fue detenido, retenido y matado después de descubrir un fraude masivo de evasión fiscal).

Otra propuesta del PSOE, sorprendente por lo acotado del tema es esta de “apoyo a la celebración en Ponferrada del campeonato

del mundo de ciclismo en ruta 2014. En la PNL dedicada a impulsar las políticas de envejecimiento activo llama la atención el título, que en realidad se refiere a la participación de los mayores en órganos estatales.

Por último, nos queremos referir a una PNL presentada por Izquierda Plural que pedía que el Congreso apoyara la dedicación exclusiva de diputados y senadores. Fue rechazada.

El proceso legislativo en España, paso a paso

Este texto está elaborado a partir los apuntes que tomamos de una charla sobre el proceso de tramitación que siguen las leyes impartida por el presidente de la Asociación Trespuntocero y responsable del Departamento de Análisis de Mercado y Estudios de Unión Fenosa Gas, Ignacio Aguado, que se ofreció a compartir su conocimiento al respecto.

Aproximadamente el 75% de las leyes que se aprueban en España provienen de la Unión Europea. Las principales normas de ámbito europeo son las siguientes:

- Directivas Europeas: Una Directiva es un acto legislativo sobre un tema concreto que establece un objetivo que todos los países de la UE deben cumplir. Cada país ha de elaborar sus propias normas para aplicarla y suele tener un plazo aproximado de dos años para hacerlo.
- Reglamento Europeo: Es un acto legislativo vinculante. Debe aplicarse en un máximo de 20 días en toda la UE. En los últimos años se han incrementado el número de reglamentos en detrimento de las directivas.

Las leyes en España

Las principales opciones legislativas en España son tres y están divididas según la institución que inicia el proceso.

- Real Decreto-ley: conocido popularmente como “decretazo”, lo aprueba el Gobierno por extraordinaria o urgente necesidad y no puede afectar a cuestiones de gran relevancia como los Presupuestos Generales del Estado, la relación con las autonomías o todas aquellas que deban ser desarrolladas mediante leyes orgánicas, por ejemplo. El Ejecutivo lo puede aprobar de un día para otro a través del Consejo de Ministros, y tiene 30 días para

que el Congreso lo convalide o lo tramite de forma ordinaria. Las Cortes pueden tramitarlos como proyectos de ley por el procedimiento de urgencia.

El segundo tipo de legislación corresponde a las leyes, que se dividen en estos tipos:

- Proyecto de Ley: son aprobados por el Gobierno en Consejo de Ministros, que los somete al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos.

- Proposición de Ley, que según dicta la Constitución es un tipo de legislación que puede ser iniciada por:

- 15 diputados, o un grupo parlamentario del Congreso
- 25 senadores o un grupo del Senado
- El parlamento de una Comunidad Autónoma
- La ciudadanía, a través de una Iniciativa Legislativa Popular (ILP)

- Real Decreto Legislativo: son normas elaboradas por el Gobierno para el desarrollo de ciertas disposiciones contenidas en normas de rango superior y sobre las que existe delegación expresa por parte del Parlamento.

Además de estas opciones también existen las órdenes ministeriales, que son normas que nacen y se desarrollan en un ministerio y salen a la luz por decisión del ministro.

El proceso de aprobación de una ley

Cualquier iniciativa legislativa pasa primero por la Mesa del Congreso, quien decide si se comienza o no su tramitación. Las

iniciativas incluyen exposición de motivos, antecedentes, memoria explicativa y una serie de informes preceptivos que no son públicos, pero van asociados a la Ley: del Consejo General del Poder Judicial, del Consejo de Estado, del Consejo Económico y Social, de razón de género, memoria económica o de alguna otra institución del Estado, etc.

Si el Gobierno considera que las iniciativas pueden influenciar en los Presupuestos Generales del Estado, ya sea porque incrementan gasto o disminuyen ingresos, puede paralizar el proceso. En cualquier caso, tienen un plazo de 30 días para pronunciarse sobre la posibilidad de continuar con la tramitación. Si no dice nada, se considera silencio positivo y se abre el plazo de enmiendas, que es de 15 días, aunque puede ampliarse. A veces este plazo se usa como mecanismo dilatorio si no interesa que la ley salga tan rápido por razones políticas u otro tipo de razones.

Hay dos tipos de enmiendas que deben presentarse con la firma de un diputado y el portavoz del grupo parlamentario y con una justificación:

- Enmienda al texto del articulado: propuesta de suprimir, modificar o añadir un artículo
- Enmienda la totalidad: devolución de la ley o propuesta de un texto alternativo

La comisión designada por la Mesa del Congreso recoge estas enmiendas para tramitar cada ley y determina una serie de ponentes. Pueden ser 5, 7 o 10, por ejemplo, dependiendo de cada texto y siguiendo el esquema de representación de los grupos parlamentarios del Congreso. Son los que trabajan en el redactado de la ley y ponen o quitan enmiendas, las votan y elaboran un informe en el que evalúan el texto que se presentó inicialmente, explican por qué se han incluido ciertas enmiendas y lo presentan en la comisión.

Este es el momento ideal para hacer presión, según indica Aguado, ya que los miembros de lobbies y grupos de presión se acercan a uno o varios ponentes, para explicarles su visión de la ley y las modificaciones más adecuadas acorde a su forma de verla. Bajo el punto de vista de Ignacio Aguado, los diputados son bastante favorables a escuchar estas opiniones. La comisión vota el informe que presenta la ponencia (por artículos o con las enmiendas agrupadas) y se elabora un dictamen que se envía al Pleno del Congreso o pasa directamente al Senado dependiendo de si la Mesa del Congreso ha delegado en la Comisión la competencia legislativa plena o no. Si el texto se eleva a Pleno se pueden volver a votar enmiendas anteriores y añadir algunas nuevas. Es uno de los momentos más conocidos por la opinión pública de todo el proceso, ya que se debaten las enmiendas más llamativas y que tienen un mayor impacto político. El texto definitivo se publica en el Boletín Oficial de las Cortes Generales (BOCG) y se envía al Senado.

La tramitación de las leyes en el Senado

Los senadores tienen dos meses para acabar de tramitar la ley, a no ser que deba tramitarse por vía de urgencia, para lo que contarían con 20 días. En el Senado, a su vez, pueden presentarse dos tipos de enmiendas:

- Enmienda al texto del articulado: propuesta de suprimir, modificar o añadir un artículo
- Enmienda de veto: Devolución de la ley al Congreso o propuesta de un texto alternativo para cambiar el espíritu del enfoque.

Si son enmiendas al articulado se envían a la comisión correspondiente y se elabora un Dictamen similar al que se prepara en el Congreso. Una vez aprobadas las enmiendas propuestas, el nuevo texto se envía al Parlamento para que se pronuncie al respecto.

Si el Senado no introduce ningún cambio en el texto se envía directamente al rey para que lo sancione y se publique en el BOE.

Tanto si se introduce una enmienda de veto como si se introducen enmiendas al articulado, el texto tiene que volver al Congreso para su aprobación por mayoría absoluta o bien, por mayoría simple una vez transcurridos dos meses desde la votación anterior. El proceso culmina con la firma del rey y la publicación de la ley en el BOE.

Saber qué vota cada diputado en el pleno del Congreso es posible

En la web del Congreso se pueden consultar las votaciones de cada diputado cuando acaba cada pleno a través de infografías, en documentos PDF y en formato XML, es decir, en formato abierto y reutilizable. Para acceder a las votaciones hay que clicar en la pestaña Actualidad de la cabecera de la web. En la columna izquierda se encuentra la pestaña de Votaciones. Por defecto aparecen los resultados de las últimas votaciones en pleno. También se puede ver el histórico de votaciones de la X legislatura clicando a la derecha, en Histórico de votaciones, donde aparecerá un calendario con las fechas de pleno.

Cómo llegar a las votaciones del Pleno del Congreso

Una vez se accede a una ley en cuestión hay que ir desplegando el árbol hasta llegar a la propuesta concreta (clicando en el símbolo de más). Se llega al resultado de votaciones en cuanto se ve el gráfico. Para saber qué diputados de qué partido votaron a favor, en contra o se abstuvieron, y qué diputados no emitieron voto, hay que clicar en la palabra Detalle. Se abre un PDF con toda la información ordenada por sentido del voto, grupo parlamentario y, dentro de cada grupo, por orden alfabético. También se especifica el número de escaño y los casos en los que se ha realizado voto telemático. Que el Congreso publique los resultados de las votaciones en el pleno es un avance hacia una institución más transparente. Sin embargo, queda mucho camino por recorrer, ya que en el pleno se vota un número mínimo de propuestas. Existen comisiones y subcomisiones parlamentarias en las que semanalmente se legisla -y mucho- y no dispondremos de esa valiosa información de momento.

Conocer las votaciones sí es útil

En reiteradas ocasiones hemos recibido opiniones de que ver los resultados de las votaciones no es tan útil ya que los diputados votan según la disciplina que les marca el partido. Eso puede ser cierto, pero ahora tendremos los datos para poder comprobarlo, para saber qué apoya cada grupo parlamentario, y, sobre todo, si son coherentes con las políticas que predicán. También hubiera sido interesante contar con un histórico de votaciones de legislaturas anteriores. En cuanto a los diputados que no emiten voto, no podremos saber al 100% si no han asistido a la sesión plenaria, ya que los parlamentarios pueden encontrarse en el Congreso y perderse alguna de las votaciones. Sin embargo, contamos con el dato orientativo. Los diputados tienen la posibilidad de explicarse, bien a través de sus cuentas en redes sociales, bien a través de su grupo parlamentario.

Votaciones online de otros parlamentos

La iniciativa del Congreso, aunque no es pionera, sí tiene una característica muy buena y es la posibilidad de reutilizar los datos publicados (el documento XML). En Qué hacen los diputados hemos examinado algunos parlamentos que publican sus votaciones y ninguno de ellos ofrece esta opción tan cómoda, aunque están cerca. En el Parlamento italiano tienen un buscador de votaciones por día, por Proyecto de Ley, por diputado y por tipo de voto. Los resultados de cada votación están en HTML. En la Asamblea francesa pueden consultarse resultados generales en tablas HTML, a favor, en contra, y abstenciones. En Alemania, el Bundestag ofrece los resultados de las votaciones en PDF, solo del pleno, y en tablas poco usables. También hemos mirado cómo presenta sus votaciones la Cámara de Representantes de EE.UU. Tiene un acceso directo en la misma portada -en el resto de parlamentos la información está un poco escondida-, donde puede verse el resultado global, es decir las leyes que han sido aprobadas o rechazada. Accediendo a la ley tratada pueden verse los votos a

favor, en contra o abstenciones, de forma general y nominal, en HTML. También está disponible esa información por miembro.

Volvemos a Europa para saber cómo presenta los resultados de sus votaciones el Parlamento Europeo. Aunque merece un estudio en profundidad -no es una web tan intuitiva-, hemos visto que también ofrecen resultados de votaciones. Por ejemplo, después de hacer unos cuantos clics en una propuesta de resolución cualquiera, se llega a un documento en el que se los resultados finales de su aprobación en comisión. Destaca que también se puede leer el posicionamiento del voto de cada eurodiputado en la propia resolución. Para saber los resultados de las votaciones con nombres y apellidos existe otro apartado, Actas. A través de un buscador avanzado se pueden encontrar los resultados de determinadas votaciones. Sin duda, no existe un estándar para presentar los datos a los ciudadanos, y no son tantos los parlamentos que tienen esta voluntad de apertura. En el Congreso de los Diputados se ha dado un paso que intentaremos aprovechar al máximo -¡infógrafos, a procesar datos!-, esperemos que haya muchos más.

Misión imposible para el Congreso: publicar los votos en Comisión

Las Comisiones son órganos del Congreso de los Diputados que están divididas por temáticas y tienen “competencia legislativa plena”, es decir, que pueden tramitar proyectos y proposiciones de ley delegados, según recoge el Reglamento de la Cámara. Para entendernos, el Pleno no tiene capacidad para dar cabida a todas las leyes que se tramitan en el Parlamento, por lo que las Comisiones, formadas por una selección representativa de diputados y que están “especializadas” en temas, se encargan de tramitar esos proyectos. Estos órganos tienen potestad para aprobar de forma definitiva las leyes o bien el Pleno puede llevar a cabo el debate y votación final de un proyecto. Existen 17 comisiones permanentes, que son las que legislan sobre temas como Defensa, Economía, Cultura o Interior y sus decisiones, es decir, la votación de las enmiendas y de los proyectos o proposiciones de ley en la propia Comisión, se pueden conocer “a medias”, ya que no sabemos qué vota cada diputado en Comisión.

En el Pleno los votos se ofrecen desde junio de 2012 en formato XML (es decir, reutilizable) y en PDF, detallados por diputado y grupo parlamentario. Los votos en Comisión se ofrecen solo en número (de síes, noes y abstenciones), en HTML en la propia página de la iniciativa y en PDF, pero no se trata de un documento aparte solo con los votos, sino del acta de la sesión (es decir, con todo lo que se haya dicho antes, durante y después de votar). Esta diferencia se da porque en el Pleno hay un sistema electrónico para votar y en las Comisiones se vota a mano alzada. Los miembros de la Mesa de la Comisión lo cuentan y apuntan, pero, insistimos, solo el número, sin el nombre de los diputados o de qué grupo son. Para saber de qué estamos hablando vamos a poner el ejemplo de cómo la Comisión Constitucional dejaba listo un proyecto de ley para llevarlo al pleno: la Ley de Transparencia. En su última sesión,

el miércoles 31 de julio, los diputados votaron las enmiendas de la oposición después de unas tres horas de debate. Los parlamentarios votaron, en este caso, 19 puntos: enmiendas de los grupos y el proyecto de ley por partes. La Comisión dedicó 18 minutos 14 segundos a votar, y es imposible ver quién votaba qué en el vídeo de archivo de Congreso TV. La única manera de saber con qué grupos se ha aprobado una ley en Comisión es porque lo comenta un diputado en Twitter o si se les pregunta, o porque durante el debate van diciendo si votarán a favor o en contra. Es poco operativo y el Congreso está dejando de lado una función de informar a la ciudadanía muy importante.

Opacidad en parte del proceso legislativo

Para cualquier persona, pero sobre todo para una organización de monitorización parlamentaria como Qué hacen los diputados, no poder disponer de los detalles de las votaciones en Comisión presenta tal obstáculo que limita mucho el acceso al proceso legislativo. Una de nuestras intenciones de cara a la página web del proyecto era mostrar los votos en Comisión. Queríamos procesar los HTML de los diarios de sesiones para extraer y almacenar de forma clasificada todo tipo de información parlamentaria y también los votos. Sin embargo, hasta obtener los síes, noes y abstenciones de votaciones en Comisión no es tan sencillo. Un ejemplo, en una página en HTML con las votaciones de la Ley de Transparencia en la Comisión Constitucional se puede observar que los diferentes puntos no siguen un patrón, ya que es la transcripción de lo que anuncia o dice el presidente.

“Enmiendas del Grupo Vasco. Se someten todas juntas a votación.

Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos a favor, 5; en contra, 23; abstenciones, 15.

Enmiendas de la señora Fernández Davila. Efectuada la votación dio el siguiente resultado: votos a favor, 3; en contra, 23; abstenciones, 17.

Enmiendas del Grupo Socialista. Someto primero a votación las enmiendas 444, 445, 447, 452, 459, 472, 490, 494, 495, 496, 498, 499, 506, 507 y 508. Hago la misma pregunta u observación. ¿Hay algún inconveniente en que se vote este grupo conjuntamente? (Denegaciones).

Procedemos pues a la votación conjunta de estas enmiendas. Efectuada la votación, dio el siguiente resultado: votos a favor, 42; abstenciones, 2”.

La enunciación de las votaciones sí sigue un mismo patrón y su obtención sería fácilmente automatizable. El problema está donde se especifica qué se está votando (en negrita), ya que no se anuncia siempre de la misma manera. Para automatizarlo habría que conocer todos los posibles tipos de especificación o enunciación de los votos, lo cual es una tarea apabullante y muy difícil de llevar a cabo. Lo recomendable sería que el Congreso publicara las votaciones en Comisión en XML, JSON o HTML con un formato o patrón igual para todas las votaciones, que haga sencillo su procesamiento, aunque lo ideal de verdad sería lo anterior pero además especificando qué vota cada diputado, como hacen en el Pleno. Si, como nos han comentado fuentes del Congreso no hay un sistema electrónico en las salas de las Comisiones y es poco probable que se vaya a instalar por su elevado coste, tal vez el personal del Congreso podría encargarse de documentar de forma completa las votaciones, aunque las sesiones se alarguen un poco más. Lo de “ahora mismo no es posible” suena más a excusa que a una realidad y a un Parlamento de otro siglo y no del siglo XXI.

Monitorizar a los diputados del Congreso en cuatro pasos

En Qué hacen los diputados creemos que la información es fundamental para poder exigir explicaciones, entre otros, a nuestros diputados. En quehacenlosdiputados.net hemos denunciado muchas veces la falta de información relacionada con el proceso legislativo o a conocer las agendas de los diputados o nos hemos preguntado quién introduce cada sugerencia en los informes de las ponencias en la tramitación de una ley. Sin embargo, con la información que tenemos disponible es posible saber gran parte de lo que hace el diputado de tu provincia: en qué proyectos de ley está colaborando, si pregunta por los problemas de tu zona, si asiste a los plenos con votación y qué vota en ellos, qué dice cuando habla en el Congreso, ante los medios de comunicación o en las redes sociales.

Ahí va una propuesta de guía para monitorizar a tu diputado en el Congreso

1. Comienza a seguir a tu diputado/a en las redes sociales. Los diputados básicamente usan Twitter y Facebook. Para encontrarlo entra en su ficha del Congreso, allí están enlazadas no solo sus cuentas en redes, sino también su blog si lo tienen. Para ver lo que dicen en Twitter no es necesario abrir una cuenta, pero sí aconsejable, en caso de que quieras comentar algo con ella o él. En Facebook sí que hay que abrir cuenta, tanto para añadirle como amigo/a como para seguir su “fan page”.
2. Sigue su trabajo en la web del Congreso, que publica las iniciativas que presenta y las intervenciones en pleno o comisión en la propia ficha del diputado/a que os hemos mostrado en el vídeo anterior.

Para saber si el diputado forma parte de una ponencia parlamentaria, es decir, si es uno de los diputados que ayuda a elaborar un informe previo a la tramitación de un Proyecto de Ley, ya tenéis que entrar en el Proyecto de Ley en sí. Sabiendo en qué comisiones trabaja el diputado podemos ver los proyectos que tiene en marcha la comisión y si participa de ellos.

3. Entérate de qué vota tu diputado/a: es posible saber qué ha votado el diputado en las iniciativas presentadas en el pleno y si el diputado ha asistido o no.

Hay que tener en cuenta que los datos de votación -y por tanto de asistencia- solo existen si ese día se vota. No hay ninguna otra manera de saber si los diputados acuden al Congreso, ya que no tienen obligación de “fichar” o de registrar su presencia.

4. Entérate de qué dice tu diputado/a en los medios de comunicación, qué se dice en los blogs, etc.

Tengo la información de mi diputado, ¿y ahora qué hago?

Imaginemos que hemos elegido un diputado al azar, por ejemplo al miembro del grupo parlamentario popular por Madrid, Gabriel Elorriaga Pisarik. Imaginemos también que ya sabemos llegar a su ficha en congreso.es, dónde encontrar sus iniciativas e intervenciones, que lo tenemos localizado en Twitter, pero, ¿qué hacer a continuación? Una primera aproximación para la persona que está empezando a fiscalizar a un diputado puede ser elaborar un perfil si te gusta escribir. Si no, nos puedes hacer llegar la información más relevante y podemos escribirlo nosotros. Ya hemos elaborado perfiles como los de Andrea Fabra o Miquel Ramis, por ejemplo. En este caso podríamos contar la trayectoria de Gabriel Elorriaga desde el punto de vista político o personal con información obtenida de diversas fuentes. En el caso de Elorriaga las fuentes a las que hemos llegado con una simple búsqueda son: su breve biografía en la ficha de la web del Congreso, que, al ser muy breve se puede ampliar con su biografía en la web del PP de Madrid, su perfil laboral en LinkedIn o se pueden encontrar datos en las referencias de su página en Wikipedia. Otros documentos de apoyo son las declaraciones de bienes que desde la pasada legislatura los diputados están obligados a presentar.

Trabajo en el Congreso

Una vez tenemos los datos biográficos, habría que completar el perfil con un resumen de la actividad del diputado popular en el Congreso. En este caso es presidente de la Comisión de Hacienda y Administraciones Públicas, vocal de la Comisión Constitucional, vocal de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo y vocal suplente de la Diputación Permanente. El sueldo base de Elorriaga sería de 4.125,73 euros .

Atención: ¿presentan los diputados las mismas preguntas?

En cuanto a las iniciativas que presentó Elorriaga en el año y siete meses de legislatura que habían pasado en el momento de la publicación de este texto, destacó que había tramitado únicamente nueve preguntas con respuesta por escrito al Gobierno relativas al plan de pago de proveedores y además el 29 de junio de 2012, es decir, en el último año no ha presentado ninguna iniciativa. Desde Qué hacen siempre aconsejamos comparar con las preguntas de un compañero/a diputada del mismo partido y de la misma circunscripción. Cuando la actividad que figura en la web del Congreso es tan escasa, los diputados de la provincia suelen presentar las mismas preguntas firmadas por todos ellos, como efectivamente ocurre en este caso. Aprovecharon para presentar las mismas preguntas nueve diputados/as: Cayetana Álvarez de Toledo, M^a Carmen Álvarez-Arenas, Carlos Aragonés, Ignacio Astarloa, Eva Durán, M^a Teresa de Lara (quien además ha hecho cinco preguntas orales en comisión), Teófilo de Luis (además de las 9 preguntas ha hecho 14 más), Mario Mingo (ha hecho una pregunta oral en pleno, además) y M^a Luz Bajo Prieto (quien además ha hecho cinco preguntas orales en pleno y en comisión).

¿Se deja oír el diputado/a en el pleno?

También es importante mirar la actividad en cuanto a intervenciones del diputado/a que seguimos. Gabriel Elorriaga ha hablado más bien poco en el Congreso, ya que ha intervenido tres veces en comisión, en mayo de 2012 y una vez en marzo de este año para debatir una Proposición no de Ley de CiU sobre cooperación al desarrollo. Si bien es cierto que por ser presidente de comisión en teoría participa en actividades de carácter interno, desconocemos esa actividad ya que no figura en ninguna parte en la web del Congreso, ni en su página del partido y tampoco lo cuenta en Twitter.

En cuanto a sus votaciones en el pleno, en la futura web de Qué hacen podrá saberse si ha asistido a los plenos en los que se vota y si vota a favor, en contra o se abstiene. Tanto en el caso de las iniciativas como en el de las intervenciones, si el diputado/a que seguimos tuviera muchas preguntas, en ese caso sería interesante examinar el contenido de las preguntas: ¿Cuántas preguntas hace y sobre qué temas? ¿Presenta más preguntas a nivel nacional o de provincia? ¿Son temas relacionados con las preocupaciones de los ciudadanos? ¿Qué ideas defiende en pleno y en comisión? ¿Respecto a qué tema?

La actividad está fuera

Como no quedan más fuentes de información “oficiales” donde buscar, para seguir el día a día de Gabriel Elorriaga hay que estar atentos a otras páginas (encontradas en el buscador): a sus publicaciones en la fundación FAES (vinculada al PP), a la tertulia política de Hora 25 (Cadena SER) en la que participa, a su cuenta de Twitter, y cómo no, a las noticias que aparecen en la prensa.

¿Qué se puede hacer con esta información?

Eso depende del criterio personal, pero por ejemplo, se podría resumir un artículo de FAES (como este con sus propuestas para la financiación del Estado Autonómico, que aunque de 2010 se puede rescatar), o escuchar su intervención en la radio y resumir su posición respecto al tema que se debata. Al respecto se puede leer un ejemplo en nuestro blog: un resumen de las posturas de un ministro y una diputada en pleno, pero se podría extrapolar a una tertulia radiofónica. Hacer esto no es fácil, pero te podemos ayudar. Y el trabajo de seguimiento no se quedaría aquí. Una vez reunida toda la información se podría completar la entrada de Gabriel Elorriaga en la 15Mpedia.

La participación ciudadana en política, una anécdota en la legislación (I)

¿Qué pinta los ciudadanos en la elaboración de las leyes? ¿Con qué mecanismos contamos para ser un actor más en la toma de decisiones políticas? Son las preguntas que vamos a intentar responder tomando como referencia las normas básicas que rigen la vida del Estado, la Constitución y algunos Estatutos de Autonomía. La participación en política también se da en otro tipo de foros, como en la sociedad civil (asociaciones, ONG, fundaciones...), en las plazas, en Internet. El debate o las propuestas para el cambio no necesitan de los poderes públicos para producirse, pero sí que los necesitan si quieren que acaben plasmados en una ley. Un ejemplo cercano es el de la campaña #SenadoTransparente, en la que varias organizaciones como Access Info, Fundación Ciudadana Civio, Proyecto Avizor, OKFN Spain, OpenKratio y el propio Qué hacen los diputados hemos instado a los ciudadanos a reclamar a los senadores una mejora de la Ley de Transparencia a su paso por el trámite legislativo del Senado (también era posible firmar en Change.org).

Además invitamos a que los ciudadanos intentaran reunirse con los senadores. Diversos miembros de las plataformas de la sociedad civil hicimos lo propio con diferentes partidos como PSC, PSOE, IU, CiU o PP. La semana siguiente al comienzo de la campaña hubo un encuentro que se retransmitió en streaming con el senador de Entesa, Carles Martín en el que Vicky Anderica, de Access Info Europe, explicó los puntos que, a juicio de las organizaciones, debería incluir la futura Ley de Transparencia.

Como resultado, el grupo de Entesa incluyó entre sus enmiendas la propuesta de que la ley incluya la publicación de las “comunicaciones e informes internos“.

A continuación se muestran los cinco artículos de la Constitución en los que se contempla alguna forma de participación de los ciudadanos en la vida política.

Elegir (votar) cada cuatro años

Según recoge la Constitución en su artículo 23, “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”, así como el “derecho a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos, con los requisitos que señalen las leyes”. Es decir, que los ciudadanos con derecho a voto pueden pasar por las urnas cada cuatro años. Por ofrecer un dato significativo -el debate es amplísimo-, el Eurobarómetro de febrero de 2013 recogía que solo un 39% de la población española creía que el voto en las elecciones generales sirve para tener influencia en las decisiones políticas, frente al 70% de media que respalda esta opinión en Europa.

Derecho de petición

En el artículo 29 la Constitución reconoce el derecho de todos los españoles de hacer una “petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”. Este derecho consiste, según explica el Senado, en la facultad de dirigirse a los poderes públicos para, bien poner en conocimiento de estos ciertos hechos, bien reclamarles una intervención o ambas cosas a la vez. Para hacer una petición hay que facilitar nombre, nacionalidad y domicilio, como recoge este formulario tipo de la Cámara alta. Nos hemos fijado en el caso del Congreso de los Diputados. Su reglamento revela que el Parlamento cuenta con una Comisión de Peticiones a la que los ciudadanos se dirigen para llevar sus peticiones individuales o colectivas. La única información que se puede encontrar en su sección de la web del Congreso son sus estadísticas. En lo que se llevaba de legislatura en la publicación de este texto, el órgano había recibido 1.978

peticiones de las que se contestaron 600 y 440 se consideraron reiteraciones. El contenido de esas peticiones no se puede conocer. Desde Qué hacen preguntamos al Congreso por mail si sería posible acceder a lo que pedían los ciudadanos y esta fue la contestación: “Las peticiones recibidas ante la Comisión no se publican para no vulnerar el derecho a la intimidad y a la protección de datos de los peticionarios“.

Aunque no somos profundos conocedores de la LOPD, sugerimos al Congreso que introduzca un sistema por el que los peticionarios puedan autorizar la publicación de sus escritos si así lo desean -tomando precauciones con la identidad o las medidas que sean necesarias- con el objetivo de mejorar la eficiencia del proceso y que todos nos beneficiemos de él. Tal vez así también se evitaría que haya peticiones reiteradas.

La Iniciativa Legislativa Popular

En otras ocasiones ya hemos hablado en el blog de que el Congreso huye de las Iniciativas Legislativas Populares (ILP), es decir, de las propuestas legislativas que presenta la ciudadanía. Este derecho, regulado en el artículo 87, contempla la posibilidad de los ciudadanos puedan presentar proposiciones de ley a través de ILP que exigen “no menos de 500.000 firmas acreditadas”. La única y primera ILP que casi con total seguridad prospere en el Congreso sea la de declarar la fiesta de los toros como Bien de Interés Cultural, que ya se modificó con enmiendas y finalmente se declarará esta fiesta como patrimonio cultural, pero basándose en el texto de la ILP inicialmente presentada.

Referéndums consultivos, no vinculantes

El referéndum es otra de las posibilidades de participación recogida en la Constitución, en el artículo 92. Eso sí, referéndum consultivo y no vinculante. Es decir, que los resultados implican únicamente la manifestación de la voluntad general o popular de

forma no vinculante. Solo el rey puede convocar un referéndum, a propuesta del presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los Diputados. Desde el fin de la dictadura se han celebrado cuatro referéndums, uno sobre la Ley para la Reforma Política (1976, con un 78 % de participación), otro para la ratificación de la Constitución española (1978, con un 67% de participación), sobre la permanencia de España en la OTAN (1986, 59% de participación) y para decidir sobre la Constitución Europea en España (2005, 41% de participación).

Audiencia de los ciudadanos

Por último, el artículo 105 regula diversas circunstancias entre la relación del Gobierno, la Administración y los ciudadanos. La ciudadanía puede intervenir directamente o a través de organizaciones y asociaciones “en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten”; también acceder a los archivos y registros administrativos e intervenir en el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos. Este artículo, relacionado con el derecho de acceso a la información en España, trae mucha cola. En el momento en que se publicó este texto se estaba tramitando una Ley de transparencia en la que se especificaban algo más las condiciones para ejercer este derecho sin llegar a reconocerlo como un derecho fundamental, entre otras muchas carencias y excepciones que se han destacado desde diversas organizaciones de la sociedad civil. Para saber más recomendamos consultar los artículos que ha ido publicando Access Info desde 2008 para conocer cómo se ha tratado este derecho en nuestro país.

La participación ciudadana en política, una anécdota en la legislación (II)

En este artículo se analiza qué dicen los Estatutos de Autonomía respecto a la participación ciudadana en la vida pública de las Comunidades Autónomas. En un primer vistazo, se puede apreciar que los Estatutos en su conjunto no añaden grandes oportunidades a la ciudadanía para participar, con algunas excepciones fruto de las posteriores reformas que han sufrido algunos textos y que se están llevando a la práctica. Los Estatutos recogen de manera desigual las bases por las que puede participar la ciudadanía. Como pone de manifiesto la profesora de Derecho Público, M^a Reyes Pérez Alberdi, "los Estatutos de Autonomía reformados demuestran, acaso con mayor intensidad que los textos anteriores, una visión participativa de la sociedad que contagia todas las relaciones entre individuos, grupos, ciudadanos y poderes públicos a las que esta norma presta atención". A continuación vamos a ver en la práctica cómo se traduce esa nueva visión participativa en la presente legislatura en algunas regiones.

Cataluña: se puede consultar el contenido de las peticiones y escaño 136

Si en el Congreso de los Diputados o en otros parlamentos, como en el de Navarra o Andalucía solo se puede acceder al número de peticiones, a su título o a su estado de tramitación, en el Parlament catalán se puede consultar el contenido de lo que han preguntado los ciudadanos, como en el caso de una interesante petición de un ciudadano sobre la remuneración e incompatibilidades de los cargos públicos. Conocer las peticiones es posible porque así figura en las condiciones de uso: "Las peticiones electrónicas pueden tener carácter público o carácter privado de acuerdo con la voluntad expresada por el peticionario".

Hemos preguntado al Parlamento de Navarra (como podíamos haber preguntado a cualquier otr) por qué no publica el contenido de las peticiones que recibe, y contestaron que su reglamento no incluye la posibilidad de que el autor/es puedan autorizar la publicación del contenido. Por tanto, únicamente aquellas peticiones que alcanzan el trámite tratarse en la Comisión publican contenido: a través de los vídeos y del diario de sesiones. En el Congreso de los Diputados ni siquiera eso. Volviendo a la Cámara catalana, esta cuenta además con el escaño 136, un espacio en el que cualquier persona puede hacer aportaciones y sugerencias a los Proyectos de Ley que se están tramitando. El Parlament asegura que los comentarios llegan a las personas implicadas en el proceso legislativo y el resultado de su debate "será utilizado durante el trabajo de los órganos tramitadores y quedará reflejado en una memoria anexa a las iniciativas tramitadas, en las que se destacarán especialmente las aportaciones que finalmente se incorporen al texto".

Aragón: sesiones exclusivas para la ciudadanía en el Parlamento

En el Estatuto de Aragón, cuya reforma se aprobó en 2007, el derecho de participación está recogido en el artículo 15, que refleja, entre otros, el derecho a participar en el proceso de elaboración de las leyes o la posibilidad de participar en la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas. En cuanto a participación directa en Aragón el caso más llamativo es su Comisión de Comparecencias. Desde el principio de la y hasta la publicación de este texto habían pasado 31 asociaciones y colectivos por la Cámara, desde los boy scouts hasta la Asociación de Amigos del Maíz pasando por Medicusmundi Aragón o el partido animalista, PACMA. Estos colectivos acuden a una comisión del Parlamento en la que hay diputados presentes para plantear problemas y necesidades de su ámbito. Si aportan documentos se cuelgan en la web, se puede leer una transcripción de la comparecencia, ver el

vídeo y la Cámara aragonesa redacta un resumen de los principales puntos del debate en una nota de prensa.

Andalucía: propuesta para reformar su Ley electoral

El Estatuto de Andalucía, cuya reforma también se aprobó en 2007, incluye un artículo sobre participación política (artículo 30), que comienza reconociendo el derecho a promover y presentar iniciativas legislativas ante el Parlamento andaluz y a participar en la elaboración de las leyes, directa o indirectamente. En la novena legislatura se presentaron tres ILP, una de las cuales fue admitida a trámite, para reformar la Ley electora andaluza. Es una actualización de una ILP que presentaron las mismas personas pero que fue inadmitida a trámite. Esta vez pasó el primer proceso. La tercera, una propuesta para modificar la ordenación urbanística de Andalucía, decayó después de pasar por la Mesa del Parlamento. Los ciudadanos de Andalucía también pueden presentar preguntas en el Parlamento a través de sus diputados. En el propio debate se destaca que es una pregunta que proviene de la ciudadanía y en las actas de la Cámara así queda registrado (con nombres y apellidos del autores/es), como recoge una pregunta relativa relativa al "gravísimo problema habitacional que padece Andalucía". La consejera contestó oralmente a las medidas que estaba tomando la Junta. En cuanto al derecho de petición, se estaban tramitando 24 peticiones, de las que se puede ver únicamente su tramitación. Es un ejemplo una petición rechazada que solicitaba que se "empiecen a tomar medidas coherentes y hacer pagar a los realmente culpables de los recortes". El Estatuto de Andalucía también contempla que la ciudadanía participe "activamente" en la vida pública de la comunidad con "información, comunicación y recepción de propuestas". Por ejemplo, se estaba tramitando una Ley andaluza de Participación Ciudadana. Las aportaciones surgidas en los encuentros de colectivos ciudadanos, desde sindicatos hasta asociaciones pasando por Democracia Real Ya, están disponibles online.

Iniciativa Ciudadana Europea vs Iniciativa Legislativa Popular española

No solo el Parlamento tiene potestad para legislar. Los ciudadanos contamos con la Iniciativa Legislativa Popular como posibilidad para que se tome en consideración política un asunto público después de pasar una serie de trámites. Desde el 1 de abril de 2012 los ciudadanos de la UE pueden presentar iniciativas populares que suponen participar directamente en el desarrollo de las políticas de la UE, pidiendo a la Comisión Europea que presente una propuesta de legislación.

¿Cómo se presenta una Iniciativa Ciudadana europea?

Existe un reglamento que regula estas iniciativas. A continuación resumimos los requisitos:

- El comité de ciudadanos que presenta la iniciativa tiene que estar formado por siete ciudadanos de la UE residentes en al menos siete Estados miembros diferentes mayores de 18 años (menos los austriacos, que pueden ser mayores de 16 años).
- El comité de ciudadanos tiene que recoger un mínimo de un millón de firmas de ciudadanos de al menos siete Estados miembros.
- Por país tiene que haber un número mínimo de firmas: equivalente al número de diputados al Parlamento Europeo de cada país, multiplicado por 750.

Procedimiento para registrar la iniciativa europea:

- La propuesta tiene que estar redactada en una de las lenguas oficiales de la UE, entre otras condiciones, y se registra en la web de la iniciativa ciudadana europea.

- La Comisión Europea está obligada a responder en el plazo de dos meses si ha sido admitida o no.
- Una vez confirmado el registro, los organizadores pueden solicitar que se incluya en él la traducción de su iniciativa a otras lenguas oficiales de la UE.

Recogida de declaraciones de apoyo

- Lo que en España se llama firmas, en la UE se denomina declaraciones de apoyo. El comité de ciudadanos puede recoger apoyos en sus respectivos países en papel o vía web.
- Para la recogida web la Comisión facilita a los organizadores un software de código abierto, pero antes de usarlo hay que notificarlo a la autoridad nacional competente.
- El plazo de recogida de apoyos es de un año.
- La autoridad de cada país tiene tres meses para verificar y certificar las declaraciones de apoyo.

La iniciativa ante la Comisión

- Pasados estos trámites, los organizadores pueden presentar su iniciativa a la Comisión Europea y la institución dispone de tres meses para examinar la iniciativa y tomar una decisión sobre cómo actuar.
- Si la Comisión decide seguir adelante con la iniciativa se pone en marcha el procedimiento legislativo.

En el momento en que se escribió este texto había seis iniciativas ciudadanas europeas abiertas, una de ellas, bautizada como El derecho al agua y el saneamiento como derecho humano ¡El agua no es un bien comercial, sino un bien público! En ella piden que los ciudadanos tengan en toda la UE servicios de agua potable y saneamiento convenientes y, entre otras demandas, que los países

de la UE “excluyan los servicios de agua del ámbito de la liberalización”.

¿Cómo se presenta una Iniciativa Legislativa Popular en España?

Existe una ley orgánica que regula la iniciativa legislativa popular (la ley orgánica 3/1984, de 26 de marzo). A grandes rasgos, los requisitos para presentar una iniciativa son los siguientes:

- Han de ser ciudadanos españoles mayores de edad e inscritos en el censo electoral.
- Debe presentarse una proposición de Ley con una exposición de motivos y la relación de miembros que presenta la iniciativa.
- La proposición debe estar suscrita por las firmas de al menos 500.000 electores.

Procedimiento de la recogida de firmas de la ILP y plazos:

- Hay que presentar la ILP ante la Mesa del Congreso de los Diputados a través de su Secretaría General.
- La Mesa tiene 15 días para admitir la propuesta o no.
- Si se admite, la Junta Electoral Central (JEC) notifica a la Comisión Promotora que puede empezar a recoger firmas.
- Los promotores tienen nueve meses para recoger las firmas, con posibilidad de obtener una prórroga de 3 meses más. Las firmas se pueden recoger como firma electrónica.
- Una vez finalizado el plazo, la JEC comprueba y hace el recuento de las firmas. La Oficina del Censo Electoral tiene 15 días para remitir la certificación de todo a la JEC.

Tramitación parlamentaria

- Si se reúnen las 500.000 firmas, la Mesa ordena la publicación de la Proposición, que se trata en el pleno en un plazo máximo de seis meses para su toma en consideración.
- Si prospera la iniciativa y el Congreso la aprueba, la Comisión Promotora recibe 328.000 euros como compensación en gastos de difusión y recogida de firmas.

Iniciativa ciudadana Europea vs Iniciativa Legislativa Popular española

A botepronto, después de ver los trámites de ambas iniciativas, se intuye que es muy complicado cumplir todos los puntos. Los procedimientos son engorrosos, pero la iniciativa europea supone:

- Llevar legislación a la Comisión Europea, que es un órgano de la UE que aunque no tiene competencia legislativa presenta propuestas de ley y pone en práctica políticas comunes y de gestión de fondos.
- El millón de declaraciones se puede recoger en 27 países, por lo que en proporción el número de firmas es mucho menor al que hay que recoger en España.
- Aunque el proceso español contempla la firma electrónica (¿alguien ha firmado de forma telemática para la ILP de los toros o la dación en pago? Lo más visto ha sido el papel), la Comisión facilita el software en una web para poder recoger los apoyos por esa vía, lo que seguro permite llegar fácilmente a un número mayor de ciudadanos.

¿Qué hay de la Declaración de Transparencia Parlamentaria en el Congreso?

En agosto de 2013 se cumplió un año de la Declaración sobre la transparencia parlamentaria que fue suscrita por organizaciones parlamentarias de todo el mundo, incluidas las españolas. Qué hacen los diputados, Fundación Ciudadana Civio, Access Info o Proyecto Avizor. Los 44 puntos que contiene esta declaración establecen las características que debe tener un parlamento para considerarse abierto. Es decir, accesible para la ciudadanía, que proporciona herramientas a los ciudadanos para comprender el proceso legislativo o que ofrece de forma abierta toda la información parlamentaria que se genera. Hemos realizado un análisis propio, con recomendaciones, basándonos en la experiencia que hemos adquirido con la actividad de monitorización parlamentaria.

Artículos de promoción de una cultura de la transparencia

1. Propiedad pública de la información parlamentaria

Congreso: Gran parte de la información parlamentaria se queda fuera: informes y estadísticas usadas en la elaboración de leyes, ejecución de presupuestos del Congreso, información completa de los viajes internacionales, etc.

Recomendación: Incluir la obligatoriedad de acompañar los proyectos de ley de los informes, datos e información relacionada que ha conducido al redactado final. Un ejemplo de publicación de información relacionada lo encontramos en la Cámara de los Comunes del Reino Unido.

2. Legislación, reglas internas de procedimiento y códigos de conducta

Congreso: El reglamento existente no es claro en ciertos artículos de cara a la ciudadanía. Un ejemplo son las funciones de los cargos parlamentarios como un presidente o secretario de comisión o algunos procedimientos legislativos. Tampoco existe un código específico de conducta parlamentaria.

Recomendación: Aprobar un código de conducta sobre los deberes de los diputados, conflictos de intereses, actuación en caso de obsequios, actividades paralelas de los diputados, etc., similar al código que posee el Parlamento Europeo.

3. Supervisión y aplicación de las leyes

Congreso: España aún no cuenta con una Ley de Transparencia, aunque se está tramitando. El Congreso de los Diputados no está incluido en el texto actual que conocemos del proyecto.

Recomendación: Incluir al Congreso en la futura Ley de Transparencia, así como otras instituciones del Estado.

4. Promover la educación cívica

Congreso: El Congreso no facilita información en su página web para hacer comprensible el funcionamiento del Parlamento. Tampoco se explica en qué consiste el trabajo parlamentario (a excepción de en el reglamento).

Es complicado para la ciudadanía participar, ya que solo se puede asistir como público al pleno y a las visitas parlamentarias. Desconocemos la tasa de contestación a las peticiones de información.

Recomendación: Incorporar un apartado en la web que explique cómo funciona el Parlamento, en qué consiste el trabajo de los diputados, etc. Por ejemplo, el Parlamento de Chile tiene una sección de preguntas y respuestas, el de Brasil explica con lenguaje comprensible las diferentes funciones de la cámara, el de Cataluña

reúne en una página recursos de participación y permite presentar peticiones por internet.

Otra sugerencia es promover la asistencia del público a las comisiones o reactivar el portal joven del proyecto de 2005.

5. Involucrar a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones

Congreso: La forma que contempla el Parlamento en su reglamento en cuanto a participación ciudadana es la Iniciativa Legislativa Popular, que tiene un procedimiento complicado para ponerse en marcha. Uno de sus primeros pasos es la recogida de 500.000 firmas de personas incluidas en el censo electoral. Solamente una de las ILP de la democracia fue subsumida a otra ley.

También existe la posibilidad de invitar a personas que pueden aportar conocimientos y opiniones en la tramitación de una ley, pero no está recogido en el reglamento.

Recomendación: Reactivar la comisión de peticiones y reducir el número de firmas para poner en marcha una ILP. El Parlamento de Andalucía, por ejemplo, cuenta en su reglamento con diversos mecanismos para que los ciudadanos participen, como preguntas orales al Consejo de Gobierno que pueden hacerse a través de un diputado; comparecencias de sectores sociales afectados por una legislación en trámite en su debate o una posibilidad que recoge el Estatuto de Andalucía, que es que la Junta convoque encuestas, audiencias públicas, foros de participación y cualquier instrumento de consulta popular a excepción del referéndum.

6. Garantizar una sociedad civil independiente: el Parlamento tiene el deber de garantizar que las organizaciones de la sociedad civil sean capaces de operar libremente y sin restricciones

Congreso: En lo que afecta a una organización de monitorización parlamentaria como la nuestra no existe un canal de comunicación con el ente Parlamento, solo extraoficialmente.

Recomendación: Establecer uno o varios interlocutores para trabajar con las PMO y aclarar el cauce de contacto.

7. Habilitar el monitoreo parlamentario eficaz

Congreso: La cámara tiene barreras al acceso de la información parlamentaria: por un lado, formatos poco accesibles (PDF, URL poco accesibles). Por otro, no cuenta con las asociaciones de la sociedad civil para llevar a cabo una reforma del Parlamento (sí los grupos a nivel individual).

Recomendación: Incorporar formatos accesibles a los documentos parlamentarios (XML, JSON, CSV). Poner en conocimiento de la Mesa del Congreso la existencia de las organizaciones de monitorización parlamentaria.

8. Intercambiar buenas prácticas con otros parlamentos

Congreso: Conocemos, a través de las redes sociales, que personal del Congreso participa en jornadas de otros parlamentos. Por ejemplo, en 2012, se organizaron las jornadas interparlamentarias Alice en las que hubo representación de la cámara española. Sin embargo, no se han aplicado grandes cambios de “buenas prácticas” en el funcionamiento del Congreso de los diputados.

Recomendación: Publicar los documentos de esos intercambios parlamentarios, tal y como hace la Unión Inter-Parlamentaria.

9. Garantizar el recurso legal

Congreso: No figura en la web del Parlamento ni en su reglamento ningún procedimiento ni mecanismo que explique cómo proceder en caso de disputa de la información.

Recomendación: Que el Congreso aclare esos procedimientos en su reglamento.

10. Proporcionar información completa y de forma oportuna

Congreso: El Congreso publica en su web con bastante celeridad los diarios de sesiones, las iniciativas registradas y tramitadas, los vídeos de las sesiones, así como los resultados de las votaciones en el pleno. No se ofrecen, sin embargo, los resultados de las votaciones en comisiones parlamentarias ni los informes usados para elaborar legislación.

Recomendación: Publicar las votaciones de las comisiones parlamentarias y los informes, estadísticas y documentos que emplean los diputados/as para la elaboración de las leyes y apoyar los discursos.

11. Asegurar la exactitud de la información

Congreso: En este sentido confiamos en la labor del Parlamento y en la referencia que hacen a la edición oficial en el aviso legal.

12. Adoptar políticas de transparencia

Congreso: No existen referencias a los formatos ni en el reglamento ni en la web del Parlamento.

Recomendación: Creemos que debería incluirse en la reforma del reglamento artículos sobre los formatos en los que se publican los documentos. Sí se contemplaba en la propuesta de actualización de la web del Parlamento.

En cuanto a las alianzas nos remitimos a lo señalado en el punto 7, establecer uno o varios interlocutores para trabajar con las organizaciones de monitorización parlamentaria y aclarar el cauce de contacto.

13. Proporcionar información sobre las funciones parlamentarias

Congreso: Actualmente el reglamento recoge descripciones muy genéricas de las funciones de un diputado/a o de sus funciones en las comisiones con cargos como el de presidente, vicepresidente, secretario, etc. Tampoco figura en ningún lugar del reglamento o web del Congreso las funciones del personal que no tiene cargo político, como por ejemplo los letrados o asesores, entre otros.

Recomendación: Incluir, si no en el reglamento, sí en la página web, las funciones precisas de un diputado, de los cargos y miembros de una comisión y las funciones de los asistentes de cada grupo parlamentario, sea personal del Congreso o externo.

14. Proporcionar información sobre los miembros del Parlamento

Congreso: En la web solo aparece información de los diputados/as que se introduce al comienzo de la legislatura y sin documentos de apoyo como un currículum vitae, por ejemplo.

El documento que informa sobre las retribuciones y ayudas a los diputados no es claro ya que, por ejemplo, no especifica si un diputado cobra por todos los cargos que ostenta o solo por uno.

Recomendación: Adjuntar una copia del título/s de la formación y ser mucho más estrictos en cuanto a la información de todos los trabajos anteriores, sean públicos o privados. También debería ser obligatorio mostrar un correo electrónico de contacto, ya que muchos diputados/as no lo incluyen en su ficha.

Los diputados deberían informar de todos sus trabajos anteriores, sean públicos o privados

Asimismo, podría exponerse de forma clara, como mínimo, el sueldo que perciben los parlamentarios, ya que son representantes públicos. Sería deseable poder tener acceso a sus nóminas.

15. Proporcionar información sobre el personal del parlamento y administración

Congreso: No existe información en la web sobre el funcionamiento administrativo y la estructura del personal parlamentario. Sí se ofrece un contacto genérico para que el público solicite información.

Recomendación: En la web debería poder consultarse cuántos asistentes tiene cada grupo (sean personal del Congreso o externo), quiénes son, con qué preparación cuentan y en qué procesos legislativos intervienen, así como incluir información sobre el funcionamiento administrativo y estructura del personal parlamentario.

Aunque exista una dirección de contacto para solicitar información, sería aconsejable establecer un protocolo para los casos en que no se recibe una contestación.

16. Informar de la agenda

Congreso: El Parlamento ofrece información del calendario de sesiones, votos programados y el orden del día (de la semana en curso completa). La declaración de Transparencia Parlamentaria establece que la cámara “deberá informar con suficiente antelación para permitir que el público y la sociedad civil proporcionen información a los miembros con respecto a los temas objeto de examen”.

La agenda se da a conocer el viernes o durante el fin de semana, lo cual es insuficiente para poder conocer según qué actividades de la cámara a medio/largo.

Recomendación: Anunciar con mayor antelación los próximos proyectos e iniciativas que va a tratar el pleno o las comisiones, comparecencias, etc., en la medida de lo posible.

17. Informar e involucrar a los ciudadanos en un Proyecto de Ley y 22. Publicar informes realizados o provistos al Parlamento

Congreso: Los proyectos de ley que llegan procedentes del Gobierno o los que plantea el propio Parlamento se publican inmediatamente en la página web.

Sin embargo, como ya hemos indicado en otros apartados, hay muchos “puntos oscuros” dentro del proceso legislativo, es decir, la ciudadanía no tiene manera de saber por qué se legisla en un sentido o en otro: qué informes y estadísticas se utilizan; qué asesores, lobbistas o grupos de presión intervienen en la elaboración de una ley o qué diputados crean o modifican los textos y a qué responden a la hora de hacerlo.

Por supuesto, un ciudadano de a pie no tiene manera de participar o de opinar sobre el proceso legislativo, ya que se lleva a cabo de manera unidireccional.

Asimismo, la declaración señala que “el Parlamento debe proveer al público análisis e información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos” (todo Proyecto de Ley se debate en el Congreso), y el lenguaje es farragoso, los debates muy complicados de seguir.

No se lleva a cabo por parte de la institución parlamentaria ningún esfuerzo por explicar de forma comprensible la elaboración de las leyes

Recomendación: Que el Congreso publique todos los documentos y especifique qué diputados, asesores, instituciones, empresas, lobbies, grupos de presión están implicados en la elaboración de una ley. Hoy por hoy la cámara baja no está obligada a hacer pública esa información, tampoco lo incluye la futura Ley de Transparencia, sin embargo consideramos que es una obligación para con los ciudadanos que esa información sea accesible, ya que son leyes que aprueba la institución en la que reside la soberanía nacional y es información pública.

Además, sería deseable que hubiera canales para que los ciudadanos pudiéramos manifestar nuestras sugerencias sobre las leyes que se están debatiendo y tramitando. Véase para ello la iniciativa del Gobierno Vasco, Irekia, en la que cualquier persona puede hacer preguntas, propuestas, las iniciativas del Ejecutivo y ver solo los altos cargos de los que está compuesto cada departamento (no aparecen los funcionarios implicados -si los hay- en la elaboración de una ley o asesores).

También proponemos que los proyectos de ley se publiquen en formatos accesibles y que mejore la sección de noticias parlamentarias. Actualmente se ofrece una información aséptica, incompleta, incomprensible, sin especificar los principales puntos del debate de la cámara, cosa que no ayuda a entender el funcionamiento del Congreso. Ejemplos de parlamentos que sí lo hacen son el Parlamento británico o el alemán.

Es posible, porque los medios de comunicación lo llevan a cabo, resumir un debate de varias horas en un artículo con técnicas del periodismo. Un periodista, incluso del gabinete de prensa de la institución, que siga una sesión parlamentaria puede detectar los puntos principales de una comparecencia, es decir, los argumentos que esgrime cada diputado/a. Es posible explicar de forma resumida un debate y ser estricto con las declaraciones de cada parlamentario.

Resumir un debate parlamentario con los principales argumentos de forma comprensible es posible

Requiere esfuerzo, pero sería un instrumento más para acercar el proceso legislativo a los ciudadanos. Los vídeos o las transcripciones de las comparecencias están disponibles, sí, pero un resumen bien podría ser un complemento para quien no pueda seguir tan detalladamente un debate parlamentario.

También se podrían ofrecer infografías y/o tutoriales sencillos que expliquen el proceso parlamentario que sigue un Proyecto de Ley.

19. Publicar registros de los trabajos de las comisiones legislativas

Congreso: El Parlamento publica las declaraciones de los comparecientes, las iniciativas de la comisión y los informes de los trabajos de las comisiones. Sin embargo, no se hacen públicos los documentos creados y recibidos.

Recomendación: Publicar los documentos de trabajo de los diputados/as en html, no solo en pdf. Una vez aprobados los proyectos, dejar el enlace al html.

20. Grabación de votos parlamentarios

Congreso: Desde junio de 2012 se publican los votos del pleno en PDF y en XML. De votos en comisión se publica solo el número de síes, noes y abstenciones en PDF y HTML, pero sin un patrón similar en todos ellos, lo que dificulta su obtención y reutilización. El sentido del voto de cada diputado en comisión no se publica actualmente.

Desde junio de 2012 conocemos los votos en el pleno, ¿dónde están los votos en comisión?

Recomendación: Publicar los votos de cada diputado en comisión, en formato reutilizable y siguiendo un mismo patrón.. Aunque no se pueda establecer un sistema de voto electrónico en cada sala de comisión, incluir los votos de forma manual en la web, tanto en las transcripciones de la comisión como en el apartado de votaciones y relacionarlo con el proyecto al que hace referencia. También podría ser interesante que los votos figuren en cada ficha de diputado.

21. Publicar actas de las deliberaciones plenarios

Congreso: El Congreso publica grabaciones de vídeo de los plenos y comisiones (presentadas online en un lugar permanente) y la transcripción escrita de las mismas en formato reutilizable.

23. Proporcionar información del presupuesto

Congreso: El presupuesto del Parlamento se ha publicado en la web del Congreso sin llegar a un gran detalle y la ejecución presupuestaria no se publica actualmente. Documentos que sí podemos encontrar en la página del Congreso son las licitaciones y los contratos.

Recomendación: Incluir en la web un presupuesto detallado y su ejecución incluyendo los ingresos pasados, actuales y previstos, así como los gastos y otros fondos en formato reutilizable. Esta información debe hacerse pública en su totalidad, utilizando una taxonomía consistente, junto con los resúmenes en lenguaje sencillo y explicaciones o informes que ayuden a promover la comprensión ciudadana.

23. Revelar activos y asegurar la integridad de miembros

Congreso: Desde la legislatura pasada se publican las declaraciones de bienes de los diputados/as que rellenan sin seguir unas pautas establecidas.

Una institución independiente podría cotejar las declaraciones de bienes y rentas de los diputados con la información de Hacienda

Recomendación: Crear unos estándares para que los diputados rellenen las declaraciones de bienes de forma homogénea, haciendo posible el procesamiento de estos datos. Por ejemplo, que sea obligatorio rellener todos los campos y especificar correctamente los nombres de entidades, empresas, bancos en los que tienen sus hipotecas, depósitos, etc. También podrían incluirse no solo las hipotecas de los diputados, sino también los alquileres o si pernocta en un hotel.

Asimismo, sería mucho más riguroso que el Congreso o mejor, una institución independiente, cotejara esas declaraciones con los datos de la Administración de Hacienda.

Aunque las declaraciones de años anteriores se conserven en la web accediendo a ellas a través de la página de iniciativas (en PDF tan pesados como este), sería muy útil que esa declaración no estuviera en un PDF tan “pesado” y de difícil acceso, sino que se pudiera acceder a esa información desde la propia ficha del diputado. Es importante para una organización como la nuestra que fiscaliza el trabajo del Congreso poder comparar activos, inmuebles, etc. con años anteriores y poder trabajar con un formato reutilizable, no PDF escaneados.

24. Revelar activos y asegurar la integridad de miembros

Congreso: Desde la legislatura pasada se publican las declaraciones de bienes de los diputados a principio del mandato. Sus Señorías las rellenan sin seguir unas pautas establecidas y no se contrasta la información con las declaraciones de Hacienda ni otros registros públicos. La ciudadanía tiene que confiar en la veracidad de la información publicada.

Recomendación: Crear unos estándares para que los diputados rellenen las declaraciones de bienes. Por ejemplo, que sea obligatorio rellenar todos los campos y que especifiquen correctamente los nombres de entidades, empresas, bancos en los que tienen sus hipotecas, depósitos, etc. También podrían incluirse no solo las hipotecas de los diputados, sino también los alquileres o si pernoctan en un hotel.

Asimismo, sería mucho más riguroso que el Congreso o mejor, una institución independiente, cotejara esas declaraciones con los datos de la Administración de Hacienda u otros registros públicos, como el Registro Mercantil.

También echamos en falta que no se actualice dicha información con las nuevas declaraciones de la renta de los diputados, ya que no declaran cada cuatro años, sino de año en año, como el resto de los contribuyentes. Es importante para una organización como la nuestra que fiscaliza el trabajo del Congreso poder comparar activos, inmuebles, etc. con años anteriores.

25. Divulgar información sobre conflictos de intereses y conducta ética

Congreso: Los artículos 155 al 160 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General reflejan las incompatibilidades de los diputados y senadores con su cargo. A principio de legislatura los parlamentarios solicitan la compatibilidad de sus actividades extra y la Mesa del Congreso revisa las solicitudes y las autoriza o deniega.

En 2012 un total de 234 diputados obtuvo el dictamen de compatibilidad para ejercer otros cargos públicos como concejales o alcaldes o puestos privados como abogados, médicos o tertulianos, entre otros. Solo el exdiputado de AMAIUR, Iñaki Antigüedad -profesor de universidad- no lo obtuvo y dejó su escaño -existe un artículo específico en la LOREG al respecto de la enseñanza universitaria-.

El Congreso publica, en la ficha de cada diputado/a, una declaración de actividades en la que se reflejan la compatibilidad concedida. Sin embargo, no existe ningún código o guía para un comportamiento ético para los diputados.

Recomendación: La Mesa del Congreso podría hacer públicas sus deliberaciones por las que concede la compatibilidad del cargo de diputado/a con otros cargos públicos y/o privados. Después de leer los artículos de la LOREG sobre las incompatibilidades, al menos a los miembros de Qué hacen los diputados nos surgen muchas preguntas de cómo ciertos cargos son compatibles.

El Congreso también debería hacer públicos los resultados de las investigaciones judiciales o parlamentarias en las acusaciones de conducta poco ética, conflictos de interés o corrupción cuando afecten a los diputados, ya que forman parte de la institución.

También sugerimos la elaboración de un código ético como el que tiene el Parlamento Europeo y cuyo cumplimiento sea vinculante.

26. Proporcionar acceso a la información histórica

Congreso: La web del Congreso ofrece información histórica, como las fichas de todos los diputados/as que han pasado por la cámara; iniciativas y comparencias parlamentarias desde la legislatura constituyente o los vídeos de las sesiones en pleno y comisión desde que se ofrece en vídeo en Internet.

Recomendación: Aparte de ofrecer la información de iniciativas y comparencias en PDF sería de agradecer que se ofreciera en formatos accesibles (no solo en HTML). También que pudiera consultarse el archivo histórico parlamentario online, ya que en la actualidad hay que desplazarse al Congreso para leer iniciativas o debates previos a la legislatura constituyente.

27. Garantizar la accesibilidad del Parlamento a través de múltiples canales y 30. Proporcionar transmisiones en vivo y bajo demanda

Congreso: Actualmente se puede acceder a todas las sesiones -exceptuando las que se celebran a puerta cerrada- a través de vídeo, en directo y también a través del Archivo audiovisual del Congreso en la portada específica que existe para ello o en la ficha de cada ley en concreto. Los vídeos son “on demand” -desde este año se puede ver la intervención de un diputado en concreto en el vídeo una sesión- y están acompañados de transcripciones por escrito -en PDF y en HTML- de todo lo que se ha dicho.

Recomendación: Que no haya sesiones públicas a puerta cerrada, como la comparencia de Draghi o las reuniones de la

Subcomisión de transparencia productos financieros e hipotecarios.

28. Asegurar el acceso físico al Parlamento

Congreso: Es posible acceder como público a las sesiones del pleno en las condiciones que especifica la web: solicitar el acceso en persona o por escrito a través de carta, fax o mail.

En el último año, un tiempo antes de la acción 25S Rodea el Congreso las calles aledañas a la Cámara se llenaron de vallas y furgonetas de policía. Desde entonces el Parlamento se ha rodeado de este “nuevo mobiliario” y, en ocasiones, no se podía acceder a esas calles debido a manifestaciones ciudadanas o a discreción de los responsables que ordenaban a los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado limitar el acceso.

Recomendación: Además de facilitar el acceso de la ciudadanía a los plenos podría permitirse un cupo de asistencia para poder acceder a las comisiones parlamentarias. Por otra parte, la acción de cercar el Congreso con vallas y con tanta presencia policial en las inmediaciones de la Cámara da sensación de “estado de sitio” y no de normalidad.

29. Garantizar el acceso de los medios de comunicación

Congreso: Muchos medios acceden ya al Parlamento mediante acreditaciones aunque hemos podido saber que existe un cupo.

Recomendación: En los casos en que el cupo de autorizaciones a periodistas esté completo, podría establecerse un sistema rotatorio de acreditación o acreditaciones temporales. También sugerimos que se cree una acreditación para las organizaciones de monitorización parlamentaria o para organizaciones cuya tarea esté relacionada con el trabajo del Congreso.

31. Garantizar la accesibilidad en todo el país

Congreso: A través de la página web se asegura el acceso a la información parlamentaria desde el resto del país.

Recomendación: Mejorar el buscador de la propia web del Congreso. Actualmente los documentos se encuentran mejor a través de buscadores externos.

32. Utilizar un lenguaje sencillo

Nos remitimos a las recomendaciones del punto 17.

33. Uso de varios idiomas nacionales o de trabajo

Congreso: El Congreso no reconoce el uso de idiomas co-oficiales en su reglamento.

Recomendación: Que la polémica que desatan el resto de lenguas oficiales del Estado no sea un impedimento para avanzar en otros temas también importantes. Sí sería deseable ofrecer los contenidos estáticos de la web en todas las lenguas del Estado.

34. Garantizar el libre acceso

El Congreso cumple este artículo de la Declaración de Transparencia Parlamentaria: “La información Parlamentaria estará a disposición de los ciudadanos para el acceso y la reutilización de forma gratuita”. Las condiciones de reutilización de la información están recogidas en el Aviso legal de la web del Congreso.

36. Suministrar información en formatos abiertos y estructurados y 40. Facilitar la descarga de información para su reutilización

Congreso: Actualmente la única información que se ofrece en formato abierto y estructurado (XML) son las votaciones del pleno. La gran mayoría de la información parlamentaria (iniciativas, diarios de sesiones, etc) está en PDF y en la web en HTML.

Recomendación: Ofrecer a través de la página web toda la información parlamentaria en formatos abiertos y estructurados para fomentar su reutilización y análisis por parte de la ciudadanía. Sería muy positivo que se aplicara en: votaciones en comisión, diarios de sesiones, iniciativas parlamentarias, órdenes del día, calendarios de tramitación de iniciativas, viajes y bienes de los diputados. Los formatos más aconsejables son JSON, XML, RDF y CSV.

37. Garantizar el uso tecnológico

Congreso: No hay instrucciones ni tutoriales oficiales para facilitar el uso de la web del parlamento. Tampoco hay acceso a las bases de datos online.

Recomendación: Lo ideal sería ofrecer instrucciones sencillas y completas para el uso de la web. Un ejemplo es el apartado de ayuda de la web del Parlamento de Andalucía, que por otro lado, podría ser más amplio.

También se podría incorporar una API con la que poder llegar fácilmente a datos concretos de la base de datos.

38. Garantizar la privacidad ciudadana

Congreso: El uso de la web del Congreso está especificado en el aviso legal, sin embargo no hay una política de privacidad. Desde el Congreso apuntan a que en la web no se recoge “ningún tipo de dato personal directamente ya que no existe esa posibilidad” pero que si se abriera la posibilidad se incluiría entre los ficheros declarados ante la AEPD.

Recomendación: Tal vez se podría añadir una política de privacidad, como la de las Cortes de Aragón.

39. Utilización de formatos no propietarios y software de código abierto

Congreso: La web del Congreso usa formatos propietarios. El más usado es PDF, la base de datos es Oracle, las retransmisiones en vídeo se basaban en un sistema propietario (Windows Media) y en la actualidad se ofrecen en un estándar de codificación de vídeo abierto.

Recomendación: Convertir el PDF en un formato opcional en la web, no el usado por defecto para la mayoría de la información parlamentaria. También acogerse a licencias-tipo, preferentemente licencias libres y no copyright.

41. Mantenimiento de las páginas web parlamentarias

Congreso: Este punto es aceptable, los datos que ofrecen se suelen actualizar con gran regularidad e inmediatez.

42. Utilizar mecanismos de búsqueda fáciles y estables

Congreso: La web del Congreso cuenta con un buscador avanzado de expedientes públicos que no está accesible directamente en la portada, sino que hay que acceder a un documento para que aparezca dicho buscador en la columna de navegación izquierda. Sin embargo, este buscador no sirve para el resto de contenidos, como de diputados (tiene su propio buscador aparte), notas de prensa o viajes internacionales, entre otros.

Recomendación: Ofrecer un sistema de búsqueda accesible desde la portada, que sirva para todo tipo de contenidos de la web, así como instrucciones de uso para que los ciudadanos puedan encontrar fácilmente lo que están buscando.

43. Hiperenlaces de información relacionada

Congreso: El Congreso no ofrece hiperenlaces de la información asociada a las iniciativas parlamentarias como versiones anteriores de la ley, datos e informes utilizados para su elaboración, etc. Todos los documentos relacionados con un Proyecto de Ley son

accesibles desde la página del propio proyecto, como esta de la LOMCE. Los documentos no se relacionan a través de links unos con otros.

En las fichas de cada diputado sí se enlaza con sus cuentas en redes sociales, blogs o webs. Aparte, como han informado fuentes del Congreso, los diputados tienen a su disposición un procedimiento para incorporar enlaces a sus nóminas y ya se ha implantado en los casos de los parlamentarios que lo han solicitado.

Recomendación: Relacionar los documentos entre sí, de manera que se pueda hacer una navegación intuitiva y con posibilidad de acceder a los expedientes relacionados sin tener que regresar a la web del Proyecto de Ley. También se podría dar la posibilidad a los diputados de adjuntar más enlaces para que pudieran añadir documentos como sus nóminas, por ejemplo.

44. Habilitar el uso de los servicios de alerta

Congreso: La única manera de tener información inmediata sobre el Congreso, actualmente, es a través de Twitter: @Congreso_es, que por otra parte ofrece una información de agenda, fundamentalmente. No hay manera de suscribirse a alertas de actualización de Proyectos de Ley, Proposiciones no de Ley, etc.

Recomendación: Sería básico habilitar alertas RSS con las notas oficiales del Congreso, aunque lo idóneo sería que congreso.es habilitara uno o varios feeds con alertas de la publicación de información parlamentaria: iniciativas publicadas, votaciones, ordenes del día, altas y bajas de diputados, etc.

45. Facilitar la comunicación bidireccional

Congreso: Lo único que ofrece el Congreso para ayudar a la comunicación ciudadano-diputado son los mails, Facebook y Twitter de algunos parlamentarios y un mail genérico de la

institución. También es positiva la creación de la cuenta en Twitter @Congreso_es, que, al menos en nuestro caso contesta a dudas relacionadas con reglamento, dificultades para encontrar determinados enlaces... es decir, cuestiones técnicas pero ninguna de fondo.

Recomendación: Como mínimo creemos que deberían ser públicos todos los mails de los diputados para que el ciudadano tenga una vía para poder establecer contacto, y tal vez establecer un sistema de filtrado de peticiones de información al que tal vez se podría dar prioridad tras explicarlo en la web, como el de Tu derecho a saber, que evita la repetición de preguntas relativas al mismo tema para asegurar la efectividad de la pregunta y una respuesta.

Asimismo, creemos que el Congreso podría ofrecer no un único mail genérico, sino mails precisos de los distintos departamentos para poder dirigir de forma conveniente las preguntas, como hace el Parlamento de Navarra, que muestra las direcciones de correo de los servicios de la Cámara, la Mesa o los grupos parlamentarios.

**Qué hacen los diputados
Enero de 2014
@que_hacen**