

Documento de 41 Medidas para cambiar el funcionamiento del Congreso, en favor de un Parlamento Abierto a la democracia participativa y a la regeneración institucional.

(Por la vía de la reforma del Reglamento)

Propuesta de Odón Elorza.

Iniciada una nueva legislatura, en el marco de un nuevo ciclo político en España, debemos afrontar y dar respuesta a carencias y desfases detectados en nuestro sistema institucional, empezando por el Parlamento y mediante la reforma del Reglamento del Congreso. Hay que cambiar sus reglas de funcionamiento para reforzar el papel central que corresponde jugar a una Cámara que representa la soberanía popular.

Desde hace años, pero de modo más patente con ocasión de la crisis económico-financiera, indicadores como el barómetro del CIS y estudios de entidades y organizaciones independientes que trabajan en favor de la regeneración de la vida política, coinciden en destacar la pérdida de confianza ciudadana en los partidos, las instituciones y en el sistema democrático. No se puede entender la democracia como una simple delegación de voto de los electores en los representantes elegidos cada cuatro años.

Por ello, **los Socialistas queremos poner fin a la desafección de la ciudadanía** acercando el Parlamento a la calle, abriendo nuevos cauces a la democracia participativa y favoreciendo la relación e interacción entre los representantes y los representados, entre la sociedad civil y los partidos.

Buscamos recuperar el prestigio de las instituciones y el ejercicio real de sus funciones, perfeccionando un sistema democrático que ha consentido retrocesos importantes en el bienestar general de las personas con pérdida de derechos sociales, cívicos y laborales, casos graves de corrupción y pérdida de valores éticos, ataques a la separación de poderes así como abusos inadmisibles y descontrolados de poder.

Nuestro sistema político, nacido con la Constitución de 1978, no es un modelo cerrado sino que debe afrontar nuevos retos y redefinir su funcionamiento para reforzar sus bases éticas, su eficacia legislativa y su capacidad de control a los gobernantes, garantizar la rendición de cuentas, hacer efectiva la transparencia de su actividad y de sus acuerdos iniciar cauces de consulta y participación para las organizaciones, agentes sociales y ciudadanía en las actividades del Congreso.

La reforma del Reglamento tiene que hacer posible los anteriores propósitos. Dicha reforma surgirá del trabajo de la Ponencia a constituir por la Mesa del Congreso, petición ya solicitada por el Grupo Parlamentario Socialista. En ese marco, los Grupos Parlamentarios deben buscar amplios acuerdos de modo que un nuevo Reglamento sirva para establecer unas reglas de juego

consensuadas, más democráticas y funcionales para los órganos del Congreso en sus procedimientos. Un funcionamiento que otorgue, además, más autonomía a los diputados y permita un Congreso más eficiente, transparente, participativo, ágil y tecnológico.

El objetivo a lograr es un modelo de **Parlamento Abierto** que informe, desde la transparencia y de manera objetiva y veraz, a la ciudadanía de la actividad de la institución y de los parlamentarios. Un Parlamento que haga accesibles las iniciativas, las huellas legislativas, documentación, informes, votaciones, actas y acuerdos en formatos abiertos, tratados de manera que resulten comprensibles.

Un Gobierno y un Parlamento Abiertos que, en desarrollo del art. 23.1 de la Constitución, creen espacios de participación para integrar inquietudes y propuestas de la sociedad, con cauces horizontales y verticales de participación -que incluyan a las redes sociales con todas sus potencialidades- para escuchar e implicar a la ciudadanía en los asuntos públicos. Y, entre ellos, en los debates de reflexión y en los procesos legislativos del Congreso.

Por último, no se debe olvidar que la consecución de un acuerdo entre los Grupos sobre la reforma reglamentaria ha de formar parte de un compromiso más global, recogido en un Plan Estratégico de Estado para la regeneración democrática que suponga la revisión y puesta al día de diferentes leyes. También ha de perseguir la profundización de la democracia representativa con el objetivo de afianzarla como una democracia participativa e incluyente.

En base a las anteriores consideraciones, propongo en este documento un conjunto de criterios y medidas a incorporar a un nuevo Reglamento del Congreso para dar respuesta a las deficiencias, insuficiencias y carencias que arrastra desde hace años la institución.

1- De entrada, como medida complementaria a la reforma del Reglamento, debe modificarse la Ley Orgánica sobre la Iniciativa Legislativa Popular, para facilitar su uso por la ciudadanía como un instrumento de participación directa en la proposición de leyes, mejorando el procedimiento, reduciendo el número de firmas exigibles y aceptando su recogida por vía telepática, replanteando las materias excluidas en la ILP y encargando su defensa a representantes de la ILP, en la Comisión correspondiente, durante su tramitación en el Congreso.

2- Aprobar e incorporar como anexo al Reglamento, un Código de Conducta o Código Ético para los parlamentarios, de acuerdo con la recomendación del Grupo GRECO (Grupo de Estados contra la Corrupción). El Código establecerá un catálogo de buenas prácticas y comportamientos de los parlamentarios en un marco de integridad institucional.

El Código Ético es un conjunto de principios, valores y normas que orientan el trabajo de los Diputados, promueven la realización de buenas prácticas, regulan su comportamiento y fija los procedimientos de control. Se considera necesario como un mecanismo de autorregulación para luchar contra la corrupción, mejorar la reputación del Parlamento y recuperar la confianza de la ciudadanía.

3- **Incrementar el calendario de sesiones de trabajo de la Cámara**, habilitando los meses de enero y julio para la celebración de Plenos y Comisiones.

4- **Establecer que las Comisiones del Congreso deben reunirse al menos dos veces al mes para realizar mejor sus funciones**, sin que sea posible que una mayoría absoluta de un Grupo obstaculice sus convocatorias con el fin de impedir la función de control.

5- Debe asegurarse la **dedicación exclusiva de los diputados**, con un control efectivo y verificación de la asistencia de los parlamentarios al Pleno y a las Comisiones de las que formen parte.

(Aunque no sea materia del Reglamento, procede encargar un **Estudio comparativo sobre la actividad, el régimen retributivo y los recursos de apoyo** a su trabajo que disponen los diputados de otros Parlamentos Europeos, teniendo en cuenta el SMI en cada uno de esos Estados. La finalidad es efectuar una reflexión a fondo sobre cuantías y conceptos retributivos y sacar conclusiones sobre estas controvertidas cuestiones).

6- **Garantizar la Transparencia apoyándose en el uso eficaz de las nuevas tecnologías y de la página web del Parlamento**. Por esa vía se facilitará el acceso público a toda la información parlamentaria, se creará un espacio virtual de diálogo, un canal de colaboración interna entre la institución y la sociedad, y se dispondrá de otro cauce de participación ciudadana en la toma de decisiones.

7- Fomentar la presencia en internet y en las redes sociales de la institución y de los parlamentarios para que puedan interactuar con la sociedad mediante una comunicación bidireccional.

8- **Garantizar una información del Parlamento con total transparencia desde su página web**, proporcionando a la sociedad el acceso ágil y sencillo a la información sobre el calendario de actividades, sueldos y retribuciones, declaraciones de bienes, resultado de votaciones en Pleno y Comisiones, iniciativas de todo tipo por parte de Grupos políticos y parlamentarios, incluyendo las Preguntas formuladas y las respuestas del Gobierno, videos, las sesiones de control al Gobierno, actas, presupuestos, documentos, informes y tramitaciones que generan tanto el Parlamento como los Grupos Parlamentarios.

9- Se deberá **posibilitar la reutilización de la información de la web del Congreso y facilitar su búsqueda** a través de formatos abiertos, accesibles y en tiempo real para que la ciudadanía y las organizaciones puedan seguir y controlar la huella legislativa, aportándoles así más capacidad de participación y colaboración.

10- La web del Parlamento no puede estar dirigida a "ciudadanos expertos". Por ello, junto a la labor de archivar y ordenar con una visión integral la información en la web, acompañada de vídeos, audios, infografías, etc, se ha de ofrecer con un tratamiento de la información para que sea comprensible por el gran público, situándola en su contexto, editando resúmenes y utilizando un lenguaje adecuado.

11- Las **agendas de los diputados**, con sus actividades y reuniones así como **sus páginas webs**, deberán ser accesibles desde la página web del Congreso.

12- En los procesos legislativos se tendrá que incorporar al expediente las gestiones, antecedentes e informes previos así como los trabajos relacionados con cualquier iniciativa legislativa en tramitación, tanto por el Gobierno como por los Diputados y por los grupos parlamentarios.

13- Implantar sistemas de fácil acceso que permitan el seguimiento, análisis y supervisión de la "huella legislativa", para identificar en el texto de una iniciativa legislativa aprobada, el origen y autoría de las enmiendas incorporadas a partir del texto inicial.

14- Reforzar los mecanismos de control de la acción del Gobierno, y en especial las sesiones de control, mediante la ampliación del número de preguntas de la oposición - concretamente de las dirigidas al Presidente del Gobierno- y del tiempo destinado a las mismas.

15- Incorporar y regular las Preguntas al Gobierno sin formulación ni notificación previa y de los supuestos que justifiquen los aplazamientos por ausencias justificadas.

16- Establecer una regulación expresa de las peticiones de Comparecencias urgentes del Presidente y miembros del Gobierno, tanto ante el Pleno como en Comisión, así como de las Interpelaciones dirigidas al Presidente.

17- La previsión, en los tiempos y momentos de intervención en los debates, de condiciones equilibradas entre los portavoces parlamentarios y los miembros del Gobierno.

18- Establecer la celebración y regulación del **debate anual sobre el estado de la Nación**.

19- Facilitar la creación de **Comisiones de Investigación** cuando lo soliciten un tercio de los miembros de la Cámara, sin que pueda la mayoría parlamentaria evitar su debate y constitución.

20- La exigencia de mayorías cualificadas para la inadmisión a trámite de las iniciativas, sin que pueda ser determinada por los miembros de un sólo grupo parlamentario.

21- Con carácter general, **el procedimiento legislativo** debe tener dos lecturas: en el Pleno, sobre la totalidad del proyecto, y en la Comisión correspondiente, garantizando el debate detallado del proyecto, por artículos y enmiendas. En las leyes orgánicas y en las iniciativas de especial relevancia, como la Ley de Presupuestos, la lectura final en el Pleno sólo debería incorporar enmiendas previo acuerdo de un número mínimo de grupos parlamentarios.

22- Tramitación de los Decretos-Leyes del Gobierno como proyectos de ley cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una tercera parte de los diputados.

23- Promocionar las Comparecencias públicas en Comisiones y Ponencias de agentes sociales, expertos, asociaciones y organizaciones interesadas o afectadas por el contenido de una iniciativa legislativa. La fase de audiencia habrá de producirse como un proceso previo a la tramitación de las proposiciones y proyectos de ley con el objetivo de aportar una legitimidad adicional a la tramitación de las leyes. Para ello, se

trata de escucharles y de poder dar mayor peso a sus opiniones en la posterior toma de decisiones por los parlamentarios.

24- Se deberá contemplar la opción de que entidades y colectivos también puedan solicitar comparecer en audiencia especial para pedir explicaciones al Gobierno, así como regular en el Reglamento, por razones de transparencia, que sus aportaciones sean públicas y accesibles en la red.

25- **Reformular el Derecho de Petición del artículo 77 de la Constitución**, convirtiendo la actual Comisión de Peticiones en una **Comisión Permanente de Peticiones y Participación Ciudadana** que tenga la facultad de convocar en "audiencia especial" a los autores de peticiones y preguntas de interés -si algún Grupo la apoya- o de iniciativas colectivas -apoyadas por un número de firmas- (sería la figura simbólica del diputado 351) para que defiendan en el Congreso su contenido.

26- **La Comisión de Peticiones**, en su caso, dará posterior traslado de las mismas a otras Comisiones de la Cámara, pudiendo ser asumidas por los diputados para su tramitación como iniciativas de origen ciudadano. Las peticiones y preguntas ciudadanas se podrán formular también por vía telemática, estableciendo la obligación de que se respondan en un plazo concreto, con la ayuda de una sencilla plataforma tecnológica, y que se hagan públicas con su contenido y tratamiento.

27- **Crear Foros Deliberativos a instancias de la Mesa del Congreso o de las Mesas de Comisiones**, con presencia de ciudadanos, organizaciones, entidades y parlamentarios con el objetivo de promover la deliberación, la consulta y el debate social sobre una materia o demanda concreta y hacer que la opinión de aquellas pueda ser tenida en cuenta por los representantes parlamentarios en su agenda parlamentaria.

28- Publicar un informe final con un resumen de las aportaciones efectuadas en cada Audiencia para favorecer que pudieran llegar a convertirse en iniciativas parlamentarias a tramitar por algún Grupo de la Cámara. Requiere la puesta en marcha de una plataforma informática dentro del portal del Parlamento.

29- **Promover iniciativas parlamentarias de carácter incluyente y participadas**. Como ejercicio práctico de la filosofía contemplada en un código de buenas prácticas parlamentarias, se deberá impulsar, en la fase de preparación de las iniciativas, un proceso de consulta y contraste a entidades y organizaciones interesadas o implicadas en la temática. El objetivo sería ofrecerles participar en la redacción del contenido de las mismas y mantenerles informadas de su posterior tramitación y resultado.

30- Reconocer un campo de autonomía a la actividad de los diputados en el desempeño de sus funciones, en la actualidad absolutamente tutelada por sus respectivos Grupos. En especial, a la hora de intervenir en las Comisiones o Plenos, registrar iniciativas como Preguntas o petición de Datos. También debería recoger el nuevo Reglamento, el derecho de los diputados al voto por razones de conciencia.

31- Creación de un **registro de los grupos de interés o lobbies** y regular sus actividades con total transparencia.

32- Reforzar las obligaciones de los parlamentarios en su Declaración pública relativas al detalle de sus ingresos y bienes patrimoniales. Deberán presentarlas al comienzo y fin de su mandato con mayor detalle y con una certificación de Hacienda sobre su situación patrimonial y sobre si están al corriente de sus obligaciones fiscales y con la Seguridad Social. La Comisión del Estatuto de los Diputados, con la ayuda de los servicios de la Cámara, deberá comprobar la veracidad de las Declaraciones sobre actividades y bienes de todo tipo.

33- Reforzar el sistema de incompatibilidades de los diputados y, en concreto, dotar de publicidad a los debates en la Comisión del Estatuto de los Diputados, sobre la declaración de sus actividades y controlar los posibles incumplimientos en el ejercicio de actividades consideradas incompatibles.

34- Colaborar con los observatorios y las organizaciones independientes de monitorización y control de la vida parlamentaria. Su finalidad, como actores puente e interlocutores de la sociedad civil, es la de acercar la actividad del Parlamento a las redes, promover el debate sobre las políticas públicas, explorar caminos de colaboración entre la ciudadanía y la institución, vigilar las prácticas de gobierno y parlamentarias, adaptar los mensajes de la web oficial con lenguaje menos técnico, así como hacer más transparente y más accesible la información de la vida del Parlamento.

35- Apoyar la creación y el trabajo de los intergrupos parlamentarios sobre objetivos o temas concretos (Derechos Humanos, la Bicicleta, el Sahara, ...) a los que se quiera dar visibilidad política mediante la producción de propuestas o iniciativas parlamentarias de base plural, con apertura a la presencia de representantes de entidades y organizaciones sociales.

36- Recoger la celebración anual, institucionalizada y pública en el propio hemiciclo del Pleno de un **"Debate Social sobre el estado de la nación"**, con intervenciones de una pluralidad de entidades y organizaciones sociales para que puedan exponer su visión de la realidad y sus peticiones al Congreso. Se celebraría con anterioridad al debate anual de política general, entre el Gobierno y los Grupos Parlamentarios, sobre el estado de la nación.

37- Impulsar las Oficinas Parlamentarias de proximidad, tanto en el territorio de cada circunscripción como virtuales en las redes, para atender y dialogar con la ciudadanía. Los Diputados deberán rendir cuentas de su trabajo a los electores de su circunscripción con periodicidad anual. Por la vía de las TIC se podrá proponer y hacer preguntas a los Diputados, estando estos obligados a responder en un plazo para hacer efectivo el principio de participación activa.

38- Establecer procedimientos parlamentarios específicos para que el Congreso de los Diputados participe en decisiones que afectan a sus competencias originarias, como las que se derivan de las previsiones de la Unión Económica y Monetaria en materia presupuestaria. En especial, las relativas al semestre europeo y las previstas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.

39- Se debe establecer la posibilidad de que los diputados del Parlamento Europeo puedan tomar la palabra en debates de Comisiones en las que se traten temas relacionados con Europa.

40- Incorporar a la norma reglamentaria el procedimiento de consulta previa y autorización parlamentaria en relación con **las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior**, así como la regulación de la documentación que debe acompañar al acuerdo del Gobierno. Constitución de un órgano específicamente encargado de realizar un seguimiento del cumplimiento dado.

41- La Mesa del Congreso deberá encargarse de la realización de un Informe-Memoria anual a un organismo independiente no gubernamental que haga el seguimiento y vigile el correcto cumplimiento del nuevo Reglamento del Congreso. Dicha Memoria permitirá evaluar los avances reales en favor de un Parlamento Abierto a una democracia participativa y transparente. El informe deberá contemplar una valoración de su nivel de ejecución, problemas detectados y un capítulo de recomendaciones, todo lo cual deberá ser debatido en el Congreso.

Odón Elorza / Diputado Socialista por Gipuzkoa

San Sebastián, 24 de noviembre de 2016