

LA REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS: UNA ASIGNATURA HISTÓRICA

RICARDO PÉREZ ALAMILLO*

(*) Asistente Técnico Parlamentario en el Congreso de los Diputados.

El papel destacado que posee el Congreso de los Diputados como institución nuclear del sistema político español es indiscutible. El Congreso de los Diputados es relevante institucionalmente, tanto por la preponderancia que posee en relación al Senado y las Cámaras territoriales en el proceso legislativo, así como por las funciones que desarrolla de control al Gobierno y de actividad legislativa. Además, su capacidad para introducir nuevos temas en la agenda política nacional y, sobre todo, la presencia en esta cámara de los presidentes, portavoces y secretarios generales de los principales partidos de España le otorga una relevancia mediática difícil de alcanzar incluso, a veces, por el propio Gobierno.

Su notoriedad viene reforzada por los choques dialécticos, relativamente periódicos, que se establecen entre los líderes de la oposición y los miembros del Gobierno, sobre todo con el presidente o la Vicepresidenta del Gobierno. Otros elementos que ayudan a dotar a esta institución de gran relevancia mediática son las comparecencias de autoridades nacionales e internacionales sobre asuntos de especial relevancia política. Véanse por ejemplo las comparecencias de Rodrigo Rato o Mario Draghi en la X Legislatura.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados y su actividad parecen ser una institución marchita para los ciudadanos españoles. Un ejemplo de ello es el aumento del desinterés que la ciudadanía ha mostrado por los debates sobre el estado de la nación en los últimos años. Según los barómetros del Centro de Investigaciones Sociológicas de los tres últimos años el número de personas que ha calificado este tipo de

debates como “muy interesantes” o “bastante interesantes” ha pasado del 40,2% al 36,1% y al 35,1% para los años 2013(1), 2014(2) y 2015(3) respectivamente. Una falta de interés que puede trasladarse a debates más ordinarios y de menor relevancia dado que el debate sobre el estado de la nación, es el debate más importante del curso político. Quizá una de las causas de esta pérdida de interés para los ciudadanos sea el contenido de dicho debate. El CIS refleja una disminución del atractivo de los temas debatidos de manera progresiva. En el año 2013 un 69,2% de los encuestados señaló que los temas tratados eran “poco” o “nada interesantes” para los ciudadanos, aumentando dicho porcentaje al 73,2% en el año 2014 y al 75,2% para el año 2015.

Sin embargo, el aumento de la falta de interés de la ciudadanía en el Congreso de los Diputados y su actividad ordinaria no sólo se debe a la temática de los debates. Existen otros elementos menos palpables, y que se han prolongado en el tiempo por falta de la voluntad y el consenso necesario para modificar el funcionamiento del Congreso de los Diputados, que suponen un obstáculo a la hora de acercar la institución más relevante de nuestro sistema político a sus verdaderos dueños: los ciudadanos.

BREVE HISTORIA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

El Reglamento del Congreso de los Diputados se considera el texto legal básico que articula el gobierno y funcionamiento de la Cámara Baja.

Un sistema político y sus instituciones se legitiman, individual y colectivamente, en tanto en cuanto se adaptan a la recepción de las

(1) CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. (2013) *Debate sobre el estado de la nación XXIII. Estudio n° 2980*. Febrero de 2013 http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/2980_2999/2980/Es2980.pdf

(2) CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. (2014) *Debate sobre el estado de la nación XXIV. Estudio n° 3016*. Febrero de 2014 http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3000_3019/3016/es3016mar.pdf

(3) CENTRO DE ESTUDIOS SOCIOLOGICOS. (2015) *Debate sobre el estado de la nación XXV. Estudio n° 3055*. Febrero de 2015 http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3040_3059/3055/es3055mar.pdf

demandas de los ciudadanos a los que representan, así como ponen en marcha soluciones a dichas demandas de una manera más o menos eficaz dentro del ámbito de su competencia. De esta manera podemos encontrar un espectro de sistemas políticos que van desde sistemas en los que todos sus engranajes poseen un funcionamiento eficaz y armónico, hasta casos en los que cada engranaje encaja a duras penas con el siguiente.

El Reglamento del Congreso de los Diputados data de 1982. En estos más de treinta años el Reglamento ha sufrido un total de once modificaciones parciales(4). Entre los cambios más importantes destacan la reforma del 1993 en la que se introduce la obligatoriedad de que los diputados presenten declaración de bienes; en el año 1994 sobre las comisiones de investigación; la reforma del año 2009 relativa a la publicidad de los debates sobre el Estatuto de los Diputados; y la llevada a cabo en el año 2011 sobre los tipos de votación de los Diputados. A excepción de estas cuatro reformas menores, sobre aspectos que nada tienen que ver con las funciones esenciales del Congreso de los Diputados, el resto de las reformas han sido cambios meramente nominales que coincidían con la reestructuración de los ministerios por parte de los sucesivos Gobiernos y que tenían como finalidad adaptar el número de comisiones legislativas permanentes a los nuevos ministerios o al traslado de competencias entre unos y otros tras dicha reforma ministerial. Cabe mencionar la existencia de varias proposiciones de reforma del Reglamento y que desembocaron en una Ponencia de reforma del Reglamento en la III Legislatura, y a un dictamen de la Comisión de Reglamento en la IV Legislatura. Sin embargo, no terminaron de tramitarse para incorporar novedades a éste.

Es curioso que el Reglamento del Congreso de los Diputados no se haya reformado más en profundidad pese a la autonomía normativa de la Cámara Baja en esta materia. Los grupos parlamentarios poseen una serie de potestades en este ámbito que les hacen independientes de cualquier agente externo para modificar esta norma ya que el Congreso de los Diputados posee titularidad exclusiva sobre

(4) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid. 15ª edición, pp. 147-148

posibles reformas. Además, los grupos parlamentarios poseen una autodisposición para llevar a cabo modificaciones, casi permanente en todas las legislaturas, de forma sencilla y rápida. Sin embargo, estos elementos no han sido suficientes para que se lleve a cabo la reforma en profundidad que precisa el Reglamento. Pese a todas las facilidades normativas existentes, los grupos parlamentarios no consiguen un consenso suficiente para introducir nuevas modificaciones, ¿por qué?

Alba Navarro(5), anterior secretario general del Congreso de los Diputados, señalaba que el “amor o desafecto” respecto al Reglamento del Congreso de los Diputados es “inversamente proporcional a la situación que se tenía en el espectro parlamentario en el binomio mayoría-oposición”. Según él(6), “la ubicación en la oposición permite a cualquier fuerza política apreciar con nitidez todos y cada uno de los defectos que tiene un reglamento parlamentario. Por el contrario, la estancia en el Gobierno o en sus aledaños suele permitir valorar en toda su extensión las bondades del Reglamento”. Existe, por tanto, un relativismo en relación a la necesidad de reforma del Reglamento según se esté en el Gobierno o la oposición. Esto es en parte debido a que la actual redacción del Reglamento garantiza una ventaja sustantiva para el Gobierno y el grupo mayoritario de la Cámara Baja a la hora de desarrollar las acciones propias del Congreso: control, orientación, legislación e investigación. Otro elemento a tener en cuenta es quién motiva los trabajos de reforma del Reglamento. En las ocasiones en que la reforma del Reglamento parte de la Presidencia de la Cámara, como ha sido en la VIII y la X(7) Legislatura, la posibilidad de que se finalicen los trabajos con un consenso de los grupos parlamentarios es casi nula. La falta de motivación propia de los grupos y la inexistencia de un mínimo consenso inicial ya marca las negociaciones desde un inicio.

(5) ALBA NAVARRO, M. (2005) Las reformas de los reglamentos parlamentarios. La reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Fundación Manuel Giménez Abad. Zaragoza. 2005

(6) *Ibidem*, p. 6

(7) EUROPA PRESS (2013) Jesús Posada ve “necesaria la reforma del Reglamento del Congreso” e incide que “los grupos deben buscar el acuerdo”. El diario.es [Online] Disponible en: http://www.eldiario.es/politica/Jesus-Posada-necesaria-Reglamento-Congreso_0_202979882.html [Acceso el 27 de octubre de 2015]

Pese a que posibles reformas del Reglamento del Congreso de los Diputados se han visto paralizadas por los recelos del grupo mayoritario en relación a las exigencias de los grupos minoritarios, cabe decir que esto no siempre ha sido así. En la VIII Legislatura, durante el primer mandato de José Luis Rodríguez Zapatero, se intentó llevar a cabo una reforma de fondo del Reglamento del Congreso. En 2006(8), Zapatero encargaba al entonces presidente del Congreso, Manuel Marín, una reforma en el que habría modificaciones sustanciales en el procedimiento legislativo y en las figuras de control parlamentario además de incluir el uso de las lenguas cooficiales. Sin embargo, este intento de reforma encallaría ante las quejas del Partido Popular y los grupos nacionalistas por el uso de las lenguas cooficiales, ya fuera por exceso o por defecto.

El último intento de reformar el Reglamento se ha presenciado en la X Legislatura. En enero de 2012 se constituía la Comisión de Reglamento(9), pero no sería hasta abril de 2013 cuando se constituía la Ponencia encargada de estudiar la reforma. Dicha ponencia estaba compuesta por un total de once diputados(10): cuatro del Grupo

(8) AGENCIA EFE (2006) Zapatero encarga a Marín abordar la reforma del Reglamento del Congreso para septiembre. La Vanguardia. [Online] Disponible en: <http://www.lavanguardia.com/politica/20060724/51277552014/zapatero-encarga-a-marin-abordar-la-reforma-del-reglamento-del-congreso-para-septiembre.html> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(9) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 2012 X Legislatura Núm. 1. REGLAMENTO. Sesión núm. 1 (Extraordinaria) celebrada el martes, 17 de enero de 2012.* [Online] Disponible en: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/PopUpCGI?CMD=VERDOC&CONF=BRSPUB.cnf&BASE=PU10&PIECE=PUWD&DOCS=1-1&FMT=PUWTXDTS.fmt&OPDEF=Y&QUERY=%28D%29.PUBL.+%26+%28CONGRESO%29.SECC.+%26+%28COMISION-DE-REGLAMENTO%29.ORSE.+Y+CDC201201170001.CODI.#1> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(10) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) Composición de la Ponencia de reforma del Reglamento de los Diputados. [Online] Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SubPon?_piref73_1339276_73_1339269_1339269.next_page=/wc/composicionOrgano&idOrgano=312101&idLegislatura=10 [Acceso el 27 de octubre de 2015]

Popular, dos del Grupo Socialista, una diputada del Grupo Catalán (GC-CiU), un diputado del Grupo de Izquierda Plural, una diputada del Grupo de UPyD, un diputado del Grupo Vasco (EAJ-PNV) y uno del Grupo Mixto. Sin embargo, tras la celebración de varias sesiones de la Comisión de Reglamento a lo largo de la Legislatura queda paralizada a principios de 2015 por dos motivos: la falta de consenso sobre elementos centrales de las propuestas de los grupos parlamentarios y la proximidad de las elecciones autonómicas y municipales de ese año.

¿CUÁLES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AQUEJAN AL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS?

Si bien es cierto que en cada negociación para reformar el reglamento han existido elementos que han variado de unas a otras, existen elementos que han sido recurrentes en las propuestas y los debates de las diferentes comisiones destinadas a este objetivo. Gutiérrez Vicén(11), señaló en un artículo, referente a la reforma del Reglamento, una serie de reformas que afectan a cuatro bloques: Grupos Parlamentarios, reglas generales de funcionamiento, Estatuto de los Diputados y modificaciones de iniciativas parlamentarias.

En relación a los Grupos Parlamentarios, Gutiérrez Vicén(12) apunta a la necesidad de modificar “la regulación del funcionamiento interno del Grupo Mixto, o la de la figura de los Diputados no inscritos...las referencias al procedimiento legislativo, como la celebración obligatoria del debate de totalidad, la eliminación del debate de enmiendas singulares en Pleno y la nueva regulación del debate presupuestario”. A estas propuestas, se añaden otras como “la mejora técnica general de la regulación de las comparencias, del acceso a secretos oficiales y control de gastos reservados, el reforzamiento de las facultades investigadoras de la Comisión del Estatuto de los Diputados o el incremento de las funciones de la Comisión de Peticiones”.

(11) Gutiérrez Vicén, C. (2012) Disposición final segunda. En Ripollés Serrano, M; (eds) “Comentarios al Reglamento del Congreso de los Diputados”. Editado por el Departamento de Publicaciones de la Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones del Congreso de los Diputados. Madrid.

(12) *Ibidem*, p.1400

Sobre las reglas generales de funcionamiento Gutiérrez Vicén(13) apunta a la necesidad de modificar la extensión del principio de publicidad de las sesiones de Comisión, la incorporación de la figura de las resoluciones internas o la regulación del debate sobre el estado de la nación.

A la necesidad de reformar cuestiones relativas al Estatuto del Diputado, Gutiérrez Vicén(14) se centra en su retribución, su protección social, garantías parlamentarias, regulación de su tratamiento protocolario y de sus deberes y régimen disciplinario.

Finalmente Gutiérrez Vicén(15) señala la necesidad de reformas “los requisitos para la constitución de Grupos Parlamentarios, la figura de los Diputados no inscritos, la regulación definitiva de las Comisiones de Investigación, la de las preguntas al Presidente del Gobierno en el Pleno, o la posibilidad de incorporar al Reglamento las interpelaciones dirigidas directamente a aquél”.

Sin embargo, las apreciaciones de Vicén han sido compartidas, previamente, por políticos que han pasado por la Cámara Baja durante las décadas precedentes. Por ejemplo, Eduardo Zaplana(16) ya señaló en la década anterior el deseo colectivo existente entre los Grupos Parlamentarios de entonces de que “la actividad parlamentaria sea más ágil y dinámica, y responda de manera más inmediata a las demandas e inquietudes de la sociedad”. Zaplana consideró que los elementos más urgentes a reformar entonces correspondían a tres bloques claramente diferenciados: Control de la acción del Gobierno, procedimiento legislativo y regulación de las Comisiones de Investigación.

Entre las principales reformas que reclamó Eduardo Zaplana cabe destacar algunas que todavía, a día de hoy, reclaman una parte importante de Grupos Parlamentarios:

(13) *Ibidem*

(14) *Ibidem*

(15) *Ibidem*

(16) ZAPLANA HERNÁNDEZ-SOTO, E; (2004) “*La necesaria reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*”. *Corts: anuario de derecho parlamentario*. N. 15 extraordinario. p. 281-289

- Necesidad de la existencia de interpelaciones al Presidente del Gobierno.
- Mejora de la agilidad de los debates y las preguntas de control al Gobierno en Pleno al poderse formular dichas preguntas a viva voz sin ser preciso su registro de manera previa.
- Evaluar la posibilidad de alterar el calendario normal de actividad plenaria para poder trasladar el Pleno de control al Gobierno a los martes.
- Mejora del proceso legislativo existiendo siempre un debate general sobre el Proyecto o Proposición de Ley aunque no existan enmiendas a la totalidad, así como la exclusividad de las comisiones correspondientes para el debate de las enmiendas al articulado.
- Mejora de las Comisiones de Investigación para evitar su sujeción a los intereses de la mayoría parlamentaria.

Si bien es cierto que coincido con Gutiérrez Vicén y Eduardo Zaplana en la necesidad de reformar estos elementos, considero que existen otros elementos más relevantes y necesarios, y quizá menos formales que los que apuntan, que deben ser reformados para devolver al Congreso de los Diputados al lugar que le corresponde dentro de nuestra sociedad.

A mi juicio, los principales problemas de los que adolece la actividad ordinaria del Congreso de los Diputados, derivados en gran medida de la falta de regulación, o mala regulación, del Reglamento son:

I. FALTA DE ESPONTANEIDAD

La falta de espontaneidad en los debates propiciada por los excesivos plazos burocráticos exigidos para ciertos tipos de iniciativas, la imprecisión de las respuestas del Gobierno en muchos casos y la inexistencia de una obligatoriedad de acudir al Pleno o una Comisión en un plazo mínimo cuando se exigen las comparencias desvirtúan totalmente la finalidad de las figuras de control del Congreso de los Diputados. Fernando Garea(17), reputado periodista de la actualidad

(17) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español*. Seminarios y jornadas 17/2005, p. 24.

parlamentaria, apuntala lo anteriormente expuesto: “Con el actual Reglamento y en el funcionamiento del día a día, por lo que respecta a la apreciación de los medios de comunicación, en mi opinión los dos problemas principales son lo previsible y la falta de espontaneidad que puede tener el debate”. Los medios de comunicación, e incluso las redes sociales, han trasladado la inmediatez al debate político. Ahora solo pasan unos pocos minutos desde que sucede un evento de envergadura política y tenemos las primeras reacciones de diputados o portavoces en alguna cadena televisiva o Twitter. Hace un par de años esa inmediatez se ampliaba un par de horas hasta las primeras reacciones radiofónicas y hace décadas había que esperar, como mínimo, hasta la edición del periódico del día siguiente. En resumen, la inmediatez ha transformado la práctica periodística y la forma en que los ciudadanos reciben la información. Sin embargo, el encorsetamiento del debate político que supone el Reglamento del Congreso de los Diputados por motivos concretos que especificaré a posteriori, ha supuesto que la arena parlamentaria pierda notoriedad desplazándose el centro del debate político a los platós de televisión o las redes sociales.

II. DEBATES DE ASUNTOS SIN SENTIDO EN EL PLENO SOBRE ASUNTOS LOCALES-AUTONÓMICOS

En la introducción del artículo señalaba cómo el interés de la ciudadanía por la temática de los debates en el Congreso ha ido disminuyendo progresivamente en los últimos años. En mi opinión, ese descenso del interés se debe a dos factores fundamentales: el contenido y el tiempo. Un debate posee un interés subjetivo concreto según para qué personas. Sin embargo, otros poseen relevancia por sí mismos. Por ejemplo, el debate sobre el estado de la nación posee un interés mayor al poder tratar todos los temas de la actualidad política. Existen multitud de asuntos a debatir dada la alta variedad temática de la actividad legislativa y de control del Congreso de los Diputados. Sin embargo, cuando un debate se ciñe a un asunto concreto que afecta a una localidad de cientos o pocos miles de habitantes, el interés por dicho debate es difícil que alcance cotas elevadas. En no pocas ocasiones temas menores, como el estado del pavimento de una carretera nacional a su paso por un pequeño municipio, han sido

tratados en el Pleno. Son debates que pese a que puedan tener cierto interés, éste es claramente reducido en comparación con asuntos de índole nacional. Asuntos concretos, específicos y menores deberían debatirse de manera exclusiva en la Comisión correspondiente, no en el Pleno del Congreso de los Diputados, dejando así mayor tiempo a debates de mayor calado político. Este tipo de debates debería quedar relegado a las comisiones respectivas, dada la alta especificidad del asunto otorgando mayor relevancia en el Pleno a cuestiones que sean de interés general.

Sin embargo, a la hora de hacer atractivo los debates, no sólo debe cuestionarse el fondo, sino también la forma. El anacronismo de las iniciativas en el momento de su debate determina también en gran medida el interés por éste. No es de recibo que por los plazos reglamentarios o la falta de periodicidad del Pleno y las comisiones, un asunto que puede ser considerado como de interés general, e incluso urgente, se debata semanas después de que suceda. Una tardanza, que unida a la falta de espontaneidad anteriormente mencionada, hace tediosa casi cualquier temática.

A esto, se debe añadir que el Reglamento del Congreso no establece la obligatoriedad de celebrar anualmente un Debate de política general o debate del estado de la nación, como se conoce comúnmente. Por lo que la celebración de éste queda a discreción del Gobierno de turno.

III. LAS COMISIONES DE INVESTIGACIÓN: UN INSTRUMENTO INÚTIL

Si existe una imagen clavada en la retina de una parte importante de la sociedad cuando se le menciona un parlamento, y más concretamente el estadounidense, es el de las comisiones de investigación. Los estudios hollywoodienses han retratado en multitud de ocasiones cómo un individuo era interrogado por los congresistas para extraer cualquier prueba que señalara su culpabilidad previo juramento, ante la Biblia, de decir la verdad. Sin embargo, en nuestro país, las comisiones de investigación distan mucho de asemejarse a las norteamericanas.

El artículo 52 del Reglamento del Congreso de los Diputados⁽¹⁸⁾ señala que el Pleno del Congreso de los Diputados podrá acordar una Comisión de Investigación siempre y cuando se proponga desde el Gobierno, la Mesa del Congreso, dos grupos parlamentarios o setenta diputados, la quinta parte del total. En principio, las condiciones iniciales para iniciar una comisión de investigación parecen poco exigentes si se pretende iniciar una con la finalidad de investigar y controlar al Gobierno u otras instituciones del Estado. Sin embargo, la realidad es que las trabas que existen a la hora de poner en marcha una comisión de investigación son numerosas. El requisito de ponerse de acuerdo dos grupos es relativamente fácil. La concordancia de objetivos políticos de los múltiples grupos parlamentarios, sobre todo si son de la oposición, hace que sus intenciones, en cuanto esclarecer determinados asuntos o minar al Gobierno con comparecencias al respecto, sean a menudo similares. El principal escollo a la hora de iniciar este tipo de comisiones desde la oposición reside en la inclusión de la votación plenaria en el orden del día mediante su discusión, y aprobación previa, en la Junta de Portavoces. En esta reunión semanal se determinan los puntos a debatir y votar del orden del día del Pleno. Es aquí donde fracasan la mayor parte de las peticiones para iniciar una comisión de investigación. En legislaturas como la X, la mayoría absoluta de un único grupo, que además sustentaba al Gobierno, determina qué elementos se investigan y cuáles no de manera totalmente unilateral. Así ha pasado en multitud de ocasiones en la X Legislatura para investigar asuntos relacionados tanto con la Caja B del Partido Popular, como, a principios de legislatura, el rescate de Bankia. En legislaturas donde las mayorías no han sido abrumadoras, la capacidad de los grupos interesados en sacar adelante una comisión de investigación se ve incrementada de manera significativa.

Si bien la capacidad cuantitativa de los grupos parlamentarios de la oposición para iniciar una comisión de investigación es importante, no es menos su capacidad cualitativa para que éstas sean eficientes y obtengan resultados en caso de que se desarrollen. La Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras otorga

(18) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid. 15ª edición

un gran margen de regulación sobre éstas a los reglamentos de las cámaras(19). Es aquí donde encontramos otro importante escollo a la hora de hacer efectivas éstas. Si bien el Reglamento del Congreso(20) establece en su artículo 52.2 la necesidad de que las Comisiones de Investigación elaboren un plan de trabajo, nombren ponencias y reclamen a autoridades o ciudadanos a comparecer en éstas, el apartado siguiente establece: “En todo caso, las decisiones de las Comisiones de Investigación se adoptarán en función del criterio de voto ponderado”. Un precepto reglamentario que no contiene la Ley Orgánica de 1984, y que deja la efectividad de la Comisión de Investigación en manos de la mayoría, generalmente la menos interesada en conocer el origen de la causa investigada si ésta afectara al Gobierno al que apoya.

Otro elemento a tener en cuenta es la veracidad de los testimonios en las Comisiones de Investigación. Si bien la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras señala que ausentarse de manera voluntaria de la comparecencia constituye una falta grave, no especifica nada en lo relativo a la falta de veracidad de lo allí dicho.

A diferencia de lo que ocurre en el Congreso de los Diputados, otros parlamentos poseen varios elementos que, a mi juicio, convierten las comisiones de investigación en iniciativas relevantes y eficaces.

Primero, habría que valorar la composición de los miembros de la Comisión y el sistema de votación para la toma de decisiones. En los sistemas parlamentarios en los que el sistema de votación es ponderado en relación al Pleno, las Comisiones de investigación suelen carecer de utilidad a la hora de depurar responsabilidades si se investigan sucesos relativos al grupo parlamentario con mayoría. Sin embargo, sistemas de voto igualitario, en los que cada grupo parlamentario posea el mismo valor del voto impide que la mayoría imponga su relato en la Comisión de investigación.

(19) Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras. Boletín Oficial del Estado. [Online] Disponible en:

<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1984-11619> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(20) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid. 15ª edición

Otro elemento a valorar en las comisiones de investigación es el valor jurídico que los testimonios de los comparecientes poseen y su ajuste a la veracidad(21). En el derecho comparado podemos encontrar casos similares al español, donde los comparecientes no tienen obligación de decir la verdad en este tipo de comisiones (Chile(22), Finlandia(23), Suecia(24) o Francia(25) por ejemplo). Sin embargo, sí encontramos sistemas parlamentarios en los que la veracidad de las declaraciones vertidas en una comisión de investigación tienen relevancia procesal a posteriori, como es el caso de la Comisión de Control y Supervisión del Gobierno de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos(26) o las comisiones de investigación italianas(27).

IV. FALTA DE PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA ACTIVIDAD ORDINARIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

La participación de la sociedad civil a la hora trasladar las demandas ciudadanas a sus representantes, tanto a nivel colectivo como

(21) SÁNCHEZ SÁNCHEZ, A. (2013) *Comisiones de investigación. En Eunomía. Revista en Cultura de la Legalidad. Nº 4, marzo – agosto 2013, pp. 187-193* [Online] Disponible en: http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2013/03/12-Eunomia4_Sanchez.pdf [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(22) CÁMARA DE LOS DIPUTADOS DE CHILE. (2002) Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile. Véase el Libro Tercero: De la información, fiscalización, comisiones investigadoras, especial de control del sistema de inteligencia, de las preguntas a los Ministros del Estado y acusación constitucional. [Online] Disponible en: https://www.camara.cl/camara/media/docs/reglamento_camara_10.pdf [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(23) UDUSKUNTA RISKDAGEN. (1999) Parliament's rules of procedure. [Online] Disponible en: https://www.eduskunta.fi/EN/tietoaeduskunnasta/Documents/parliaments_rules_of_procedure.pdf [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(24) SVERIGES RIKSDAG (2014) The Riksdag Act. [Online] Disponible en: <http://www.riksdagen.se/Global/dokument/dokument/laws/the-riksdag-act-2014.pdf> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(25) ASSEMBLEE NATIONALE. (2015) Règlement de L'Assemblée Nationale. [Online] Disponible en: http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/reglement_2015_01.pdf [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(26) HOUSE OF REPRESENTATIVES (2015) Rules of the Committee on oversight and government reform. [Online] Disponible en: <http://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2015/06/114th-OGR-Rules3.pdf> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(27) PRESIDENZA DE LA REPUBBLICA (1947) Costituzione della Repubblica Italiana. Véase artículo 82. [Online] Disponible en: <http://www.quirinale.it/qnrw/statico/costituzione/pdf/costituzione.pdf> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

individual, es esencial en cualquier sistema democrático si pretende mantener una cierta legitimidad. Para ello, el Congreso de los Diputados dispone de la Comisión de Peticiones (art. 49 RCD), la cual “examinará cada petición individual o colectiva, que reciba el Congreso de los Diputados y podrá acordar su remisión, según proceda, por conducto” al órgano del Congreso de los Diputados adecuado para su tratamiento o a otras instituciones como el Defensor del Pueblo, el Senado, el Gobierno, los Tribunales o al Ministerio Fiscal, entre otros. Sin embargo, a la hora de la verdad la Comisión de Peticiones se ha mostrado insuficiente para recoger las demandas de los ciudadanos, que habitualmente son sobre problemas individuales, impidiéndose la posibilidad de que éstos puedan participar de otra manera en la actividad ordinaria del Congreso de los Diputados y quedando sus solicitudes sin efecto alguno, con el desprestigio que supone tanto para el Congreso como para el propio sistema político.

Si bien es cierto que determinadas asociaciones o lobbies colectivos remiten una serie de enmiendas a los grupos para su estudio ante determinadas tramitaciones legislativas, no existe un procedimiento reglado que facilite esta posibilidad de acción de manera regular y estandarizada para toda aquella persona que desee hacer lo mismo.

El Congreso de los Diputados posee barreras de acceso a la ciudadanía que deben ser erradicadas para que su actividad resulte más atractiva y cercana a la ciudadanía. Actualmente los ciudadanos cuentan con escasas herramientas para incidir en la agenda política y determinar los asuntos a debatir en el Congreso de los Diputados. Los medios más utilizados por éstos a la hora de trasladar sus preocupaciones a la arena política, además de la Comisión de Peticiones anteriormente nombrada, son la Iniciativa Legislativa Popular (ILP), la comparecencia de éstos mismos o de una asociación en una determinada Comisión a petición de un grupo parlamentario, así como la presentación de preguntas por escrito mediante la intercesión de un diputado en el asunto que les ocupa.

El caso de las ILPs merece especial atención. El artículo 87.3 de la Constitución Española(28) de 1978 señala que son necesarias, al

(28) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid. 15ª edición

menos, 500.000 firmas “acreditadas” para que una ILP pueda ser tramitada. Además, la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular establece el procedimiento de recogida de firmas, dando para ello un plazo de nueve meses, ampliable a otros tres meses. Un plazo que parece limitado cuando debe recogerse una cantidad tan ingente de firmas. Pese a que en el año 2006 se modificó la Ley Orgánica 3/1984 permitiendo que se pudieran recoger las firmas de manera electrónica, la rigidez del procedimiento, y sobre todo, el elevado número de firmas preestablecido supone que apenas un par de iniciativas cumplan todos los requisitos por Legislatura. De las treinta y seis ILPs que iniciaron el trámite durante la X Legislatura(29) en el Congreso de los Diputados sólo cuatro se debatieron durante la misma. Es decir, apenas el 10% de las ILPs presentadas han llegado a ser debatidas. Catorce iniciativas han sido inadmitidas en términos absolutos y, al menos, siete han caducado por incumplir los plazos de presentación de las firmas. El resto, están pendientes de ser calificadas por la Junta Electoral tanto para admitirlas a trámite como para desecharlas por caducidad de los plazos. A la luz de estos datos, queda patente la dificultad que entraña la participación ciudadana vía Iniciativa Legislativa Popular.

En este aspecto cabe señalar toda una serie de mejoras y reformas que, a mi juicio, supondrían una mayor implicación de la ciudadanía, tanto a nivel individual como colectivo, en el desarrollo legislativo.

- Reducir el número de firmas necesarias para presentar una ILP de forma que las demandas e iniciativas ciudadanas tengan menos barreras para entrar en la agenda política.
- Promover el apadrinamiento de iniciativas ciudadanas por los grupos parlamentarios a partir de un portal similar a e-petitions(30)

(29) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2015) Búsqueda electrónica. [Online] Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas?_piref73_2148295_73_1335437_1335437.next_page=/wc/enviarCgiBuscadorIniciativas [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(30) Véase la página web del UK PARLIAMENT. Petitions. [Online] Disponible en: <https://petition.parliament.uk/> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

del Reino Unido donde 100.000 firmas basten para que un asunto entra a ser debatido en el parlamento. Otros parlamentos, como el brasileño(31), han llevado a cabo experiencias piloto mediante plataformas virtuales que han facilitado la apertura de foros de debate, e incluso una base de datos de aportaciones ciudadanas a las iniciativas legislativas votadas por los propios usuarios y supervisadas por técnicos especializados del parlamento, que han tenido una efectividad real en el debate político.

- Garantizar la posibilidad de que un ciudadano o asociación pueda reunirse más fácilmente con un diputado. A fecha de hoy, un ciudadano que desee reunirse con un diputado o grupo parlamentario tiene dificultades para ello al no poseer un sujeto claro al que dirigir su petición. Ni siquiera poseen información sobre la disponibilidad de los diputados para recibir a los ciudadanos. El establecimiento de horarios de “oficina” en el que los diputados puedan atender consultas y demandas ciudadanas de manera recurrente podría ser una buena manera de acercar el Congreso de los Diputados a los ciudadanos.
- Revisar la arbitrariedad de la comparecencia de expertos en la tramitación de las iniciativas legislativas. A día de hoy, el Reglamento del Congreso de los Diputados, en su artículo 44, deja a decisión de la Mesa de las Comisiones la posibilidad de solicitar la comparecencia de expertos o asociaciones en la tramitación de los Proyectos de Ley. Quizá sería interesante la posibilidad de que todo Proyecto de Ley posea una sesión de comparecencias en la que los grupos parlamentarios, por cupos en función de su composición, puedan llamar a quienes consideren oportuno para que dé su visión sobre la norma a tramitar.

(31) FERRI SOARES DE FARIA, C. (n.d.) *Avances y desafíos del proyecto e-Democracia de la Cámara de Diputados de Brasil*. En RAMOS VIELBA, I; ANGEL GONZALO, M; CAMPOS DOMÍNGUEZ, E; (eds.) *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización*. Fundación Ideas.

V. FALTA DE AUTONOMÍA DE LOS DIPUTADOS

La necesidad de aumentar la participación individual de los parlamentarios es, quizá, una de las reformas más controvertidas. Para autores como Enrique Guerrero(32) es necesario incrementar su capacidad de intervención individual, sobre todo, en el momento del debate parlamentario. Recordemos que pese a que no existe ninguna mención expresa en el Reglamento del Congreso, los grupos parlamentarios poseen reglamentos de funcionamiento internos que penalizan la discordancia de los diputados de manera individual con la orientación política de éste. Guerrero propone que se cree un turno de intervención para diputados, de manera individual y fuera del cupo de los grupos parlamentarios, que pudiera tomar la palabra en momentos concretos para matizar posturas o iniciativas individuales en temáticas sectoriales. Garea(33) acierta al señalar: “Lo cierto es que en el día a día se reduce prácticamente a los diputados a un atrezo en el Congreso. No hay diputados sino grupos parlamentarios, y no hay políticos con propuestas propias, sino partidos con estructuras monolíticas”.

VI. AUSENCIA DE MECANISMOS EFICACES DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LOS DIPUTADOS

El desprestigio que sufren las instituciones políticas de nuestro país tiene que ver, en parte, por una crisis de legitimidad asociada a los resultados de su trabajo. El desprestigio está servido cuando los ciudadanos consideran que una institución no resuelve sus problemas y que, además, los políticos que trabajan en ella atienden primordialmente a otros asuntos fuera de sus intereses.

El Congreso de los Diputados ha sufrido este deterioro a ojos de los ciudadanos por dos elementos principalmente: las imágenes publicadas en los medios de sesiones plenarias con ausencia de un gran número de diputados y conductas de algunos de ellos que no se consideran propias de representantes de la ciudadanía.

(32) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español. Seminarios y jornadas 17/2005*, pp.12-13

(33) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español. Seminarios y jornadas 17/2005*, p.25

No han sido pocas las veces en las que se han publicado noticias sobre la falta de actividad de un diputado concreto, llegando apenas a presentar unas pocas preguntas por escrito u orales durante una legislatura, mientras otros diputados podían superar varios millares. La ciudadanía, con una clara desconfianza sobre la clase políticas tras los numerosos casos de corrupción destapados en la X Legislatura, no entiende que no exista un control interno de los propios grupos parlamentarios sobre sus diputados en este sentido. Pongamos un ejemplo: un diputado(34), diputado del Grupo Popular, con fecha de alta como diputado el 11 de noviembre de 2014, efectuó cero iniciativas en los once meses siguientes de legislatura como diputado. Otro ejemplo es(35), un diputado del grupo parlamentario socialista durante algo más de tres años tras causar baja a principios de 2015, que tampoco presentó iniciativa alguna. En comparación a éstos, los diputados de los grupos minoritarios, e incluso alguno del grupo mayoritario de la oposición poseen miles de iniciativas propias. Por ejemplo otra diputada, de Unión Progreso y Democracia, con 1334 iniciativas personales(36) o un diputado, del Grupo Parlamentario de la Izquierda Plural, con 663 iniciativas personales(37). Sin embargo, existen ciertas “trampas” a la hora de contabilizar el número de iniciativas de los diputados. Por ejemplo, una pregunta por escrita puede ser presentada por varios diputados a la vez como el caso de

(34) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2015) Ficha personal de Jesús Ignacio Vázquez García [Online] Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/fichaDiputado?idDiputado=404&idLegislatura=10 [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(35) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2015) Ficha personal de Alfonso Guerra González [Online] Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/fichaDiputado?idDiputado=76&idLegislatura=10 [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(36) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2015) Ficha personal de Rosa Díez González [Online] Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/fichaDiputado?idDiputado=42&idLegislatura=10 [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(37) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2015) Ficha personal de José Luis Centella Gómez [Online] Disponible en: http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Diputados/BusqForm?_piref73_1333155_73_1333154_1333154.next_page=/wc/fichaDiputado?idDiputado=23&idLegislatura=10 [Acceso el 27 de octubre de 2015]

una pregunta del Grupo Popular presentada por catorce diputados(38). Esto hace todavía más extraño que haya diputados que no hayan presentado iniciativa alguna.

Otro elemento que ha minado la legitimidad del Congreso de los Diputados de manera considerable es la pésima imagen que sus señorías han dado en su lugar de trabajo. Imágenes del hemiciclo casi vacío, con apenas unas decenas de diputados en mitad de un debate o salidas en estampida en vísperas de un puente, han sido más recurrente de lo deseado. Este tipo de situaciones han tenido un claro impacto negativo sobre la reputación de la institución y sus “inquilinos”. Sobre todo, si tenemos en cuenta la difícil situación social que atraviesan miles de familias en España.

Cuando se han propuesto medidas sobre este asunto, desde los partidos mayoritarios se ha defendido la libre disposición de horario de los diputados en función de sus compromisos. Por ejemplo, Jesús Posada(39), presidente del Congreso de los Diputados en la X Legislatura, señaló que la medida podía ser “extrema”, argumentando que: “Los ciudadanos eligen al diputado para que los defienda políticamente en el Congreso pero, a veces, tienen que estar en otros sitios o mantener reuniones en su provincia o fuera de ella. Es erróneo tratar a un diputado como si fuera un funcionario del Congreso. Los que tienen que tener horario son los funcionarios del Congreso, pero no los diputados”

VII. DÉFICIT DE FORMACIÓN ESPECÍFICA DE LOS DIPUTADOS

En relación a la formación parlamentaria específica de los diputados, existen diferentes opiniones sobre la idoneidad de que los diputados deban recibir formación precisa y técnica sobre el pro-

(38) QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS (2015) Récord del PP en el Congreso: 14 diputados firman la misma pregunta con respuesta escrita. *Blog Qué hacen los diputados*. [Online] Disponible en: <http://blog.quehacenosdiputados.net/record-del-pp-en-el-congreso-14-de-sus-diputados-firman-la-misma-pregunta-con-respuesta-escrita/> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(39) S, S. (2014) PP y PSOE se oponen a que los diputados fichen en el Congreso o reciban multas por hacer novillos. VOZ PÓPULI. [Online] Disponible en: <http://vozpopuli.com/actualidad/38796-pp-y-psoe-se-oponen-a-que-los-diputados-fichen-en-el-congreso-o-reciban-multas-por-hacer-novillos> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

cedimiento legislativo y de control al Gobierno, a su entrada en la Cámara Baja. Si bien es cierto que un porcentaje importante de los diputados de cada legislatura repiten, una cantidad significativa no posee experiencia previa en la institución. Esa falta de conocimientos específicos supone una merma de las posibilidades de iniciativa y autonomía de los diputados al desconocer todas las herramientas a su alcance para desempeñar la labor parlamentaria. Por ejemplo, Rosa Ripollés(40), letrada de las Cortes Generales, ya señaló la necesidad de que los diputados puedan recibir cursos de formación específicos sobre los tipos de iniciativas, tiempos de intervención, figuras jurídicas legislativas y de control parlamentario:

“No voy a decir aquí —porque sería absurdo, antidemocrático y seguramente exagerado— que tenga que haber algún sistema de selección de los parlamentarios en base a los conocimientos. Eso es un disparate. Que yo recuerde, sólo en Prusia había oposiciones para ser político y era en 1850. Pero sí he de decir que algún sistema habrá porque, en definitiva, los procedimientos parlamentarios son procedimientos técnicos que hay que conocer. Igual que se dan clases o cursos a cualquier persona que entra en un sitio para informarle, habrá que dar esa información a los componentes de los grupos y a los parlamentarios individualmente considerados. Digo esto porque, a dos años, casi, de legislatura, en ésta y en las siete anteriores, muchas veces te preguntan los diputados o senadores: ¿qué tiempo tengo?, ¿cómo se interviene? Es decir, una información que es de suponer que sería básica y, sinceramente, previa a cualquier otra cuestión, que me parece de relevancia y que no estoy segura de que tengan suficientemente explícita.”

Por lo tanto, sería preciso idear un sistema, y puede que no reglado de manera exhaustiva, que facilitara la formación en materia de Derecho parlamentario de los diputados al principio de cada legislatura para que éstos puedan contar con los servicios necesarios que les expliquen las herramientas parlamentarias a su servicio. De esta forma la productividad parlamentaria aumentaría sustancialmente, así como la calidad de las iniciativas.

(40) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español. Seminarios y jornadas 17/2005*, p.28

VIII. INEXISTENCIA DE MEDIDAS PARA EVITAR POSIBLES CASOS DE TRANSFUGUISMO

La pérdida de la mayoría absoluta con la que contó el Grupo Popular en la X Legislatura, hace posible un cambio de Gobierno a mitad de legislatura es plausible en la presente. Todo dependerá de la correlación de fuerzas que sean capaces de alinearse. Con la inexistencia de una mayoría clara, y la entrada en juego de nuevos actores desestabilizantes del *status quo*, cabe la posibilidad de que se pueda dar una moción de censura mediante el cambio de orientación de voto de miembros que hayan apoyado al primer Gobierno. En este tipo de casos, el Reglamento del Congreso adolece de una reglamentación específica para evitar casos de transfuguismo. Y si bien es cierto que el Reglamento del Congreso de los Diputados no contiene acepción alguna sobre posibles casos de transfuguismo, autores como Guerrero(41) sostienen que sería necesaria la creación de la figura del diputado “no adscrito”. De manera que el diputado tránsfuga “sólo pudiera disfrutar de aquellas atribuciones que se le reconocen de manera individual, pero que no pudiera conformar mayorías o beneficiarse de su pertenencia a otro grupo, y que, además, por definición, fuera siempre al Grupo Mixto”. Incluso el Pacto Antitransfuguismo(42) no recoge la posibilidad que se den casos de transfuguismo en el Congreso de los Diputados, pese a las importantes repercusiones políticas que un cambio de Gobierno posee.

IX. TRANSPARENCIA MEJORABLE

La X Legislatura ha tenido la transparencia como uno de los elementos centrales del debate político. Ello no quiere decir que los resultados alcanzados hayan sido satisfactorios, pero cabe destacar un avance

(41) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español. Seminarios y jornadas 17/2005*, p.13

(42) MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS (2006) “ACUERDO SOBRE UN CÓDIGO DE CONDUCTA POLÍTICA EN RELACIÓN CON EL TRANSFUGUISMO EN LAS CORPORACIONES LOCALES” [Online] Disponible en: http://www.seap.minhap.gob.es/dms/es/web/areas/politica_local/sistema_de_informacion_local_-SIL-/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/comision_de_seguimiento_del_pacto_antitransfuguismo/parrafo/012/1-2AcuerdoAntitransfuguismo-2006.pdf [Acceso el 27 de octubre de 2015]

significativo respecto a la situación anterior con la aprobación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, su extensión a las administraciones públicas y los compromisos adquiridos por determinados partidos políticos con organizaciones especializadas como Transparencia Internacional.

En el caso del Congreso de los Diputados, las reformas sobre transparencia han venido dadas por las exigencias externas derivadas de la Ley de Transparencia, más que por la voluntad de la Mesa del Congreso de los Diputados y los grupos parlamentarios. De hecho, apenas se presentaron propuestas de reforma del Reglamento específicas sobre transparencia para aprovechar esta oportunidad.

Miguel Ángel Gonzalo(43), web máster del Congreso de los Diputados y responsable de gestionar el Portal de Transparencia del Congreso de los Diputados, me concedió una entrevista para tratar este asunto de manera pormenorizada. En ella, Miguel Ángel señaló que la adaptación de la Ley de Transparencia al Congreso de los Diputados se llevó a cabo mediante “un acuerdo de la Mesa que resultó difícil por motivos políticos”. Para él este asunto debería estar reflejado en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Sin embargo, las exigencias de plazos de la Ley de Transparencia para aplicar ésta a las instituciones “se cruzó con la ponencia de reforma del Reglamento”, pero en ésta no habría consenso suficiente y de ahí que se aplicasen unos mínimos por la Mesa del Congreso. Un acuerdo que califica de “restrictivo” y que supone que la Ley de Transparencia se aplique exclusivamente a documentos y temas administrativos.

El resultado es que si analizamos la lista de ítems que publica el Portal de Transparencia del Congreso publica, y los comparamos con los datos anteriormente publicados a la puesta en marcha del portal, comprobamos que cerca de la mitad de los elementos ya venían siendo mostrados en otros apartados de su web sólo que estaban dispersos. Si bien, cabe agradecer la recopilación de todos estos datos en un mismo espacio web.

(43) Entrevista personal concedida por Miguel Ángel Gonzalo el 29 de octubre de 2015 en su despacho de la Cámara.

Cabe recordar que en los dos primeros meses de funcionamiento del Portal de Transparencia del Congreso de los Diputados, apenas se registraron una treintena de solicitudes de información(44). Una dinámica que continuaría durante los siguientes meses ya que según señaló Miguel Ángel, durante la entrevista, es que en los primeros ocho meses de funcionamiento del Portal, desde febrero a octubre del 2015, sólo se habían recogido un total de setenta y cinco peticiones de información. Una cuantía que calificó de “menor a las expectativas creadas, pero que se generalizaba al resto de instituciones”.

Pese a las limitaciones que pueda tener el Portal de Transparencia del Congreso, la Oficina de Atención al Ciudadano, que dirige el departamento de comunicación del Congreso de los Diputados(45), complementa sus defectos. Esta oficina respondió un total de 4.000 consultas de ciudadanos, de las cuales la gran mayoría —alrededor de 3.460— se ha realizado vía telefónica, y el resto por correo electrónico y postal desde febrero de 2015 hasta finales de octubre del mismo.

Puede que la falta de voluntad política a la hora de hacer del Congreso de los Diputados una institución completamente transparente se traduzca en la falta de interés de los ciudadanos por su gestión.

Sin embargo, siempre debemos recordar que la transparencia no es un fin en sí mismo, que no termina con la publicidad de los datos y elementos que generan las instituciones, sino que es un medio de exigir rendición de cuentas de los responsables políticos por parte de los ciudadanos.

X. EXCESIVA PROTECCIÓN DEL GOBIERNO EN LAS FUNCIONES DE CONTROL

El proteccionismo que tradicionalmente otorga a los diferentes Gobiernos el Reglamento del Congreso de los Diputados, así como el

(44) EUROPA PRESS (2015) El Portal de Transparencia del Congreso sólo ha registrado una treintena de preguntas en 2 meses. Diario El Mundo. [Online] Disponible en: <http://www.elmundo.es/espana/2015/05/06/554a353d268e3e25058b4590.html> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(45) Datos facilitados por Jesús Serrano Martínez, Director de Comunicación del Congreso de los Diputados, a fecha de 2 de noviembre de 2015.

de otras cámaras, véase Senado o cualquier Cámara territorial, es una práctica habitual en nuestra historia parlamentaria. Parte de la culpa la tiene el que los reglamentos de las asambleas autonómicas sean de desarrollo ulterior del Reglamento del Congreso de los Diputados y basen su armazón estructural en éste.

En el caso del Reglamento del Congreso de los Diputados, cabe decir que las figuras jurídicas de control político al Gobierno poseen unos plazos de presentación, aceptación e inclusión en el orden del día que favorecen claramente al Gobierno puesto que permiten tiempos de reacción amplios, como mínimo de casi cuarenta y ocho horas, para que el representante del Ejecutivo al que toque dar explicaciones tenga tiempo e información suficiente para resolver de manera solvente la exigencia de responsabilidades por parte de los grupos parlamentarios. Esa dilatación de los tiempos favorece, en gran parte, el problema que comentaba anteriormente: la falta de espontaneidad en los debates. Paniagua(46) coincide en que el reglamento adolece de una “excesiva cultura gubernamentalista” como consecuencia de que en la mayor parte de las ocasiones los gobiernos son de minorías parlamentarias y buscan garantizar una estabilidad política.

La función de control que ejercer el Congreso de los Diputados, a mi juicio, está totalmente desfigurada. Actualmente, el Reglamento del Congreso de los Diputados establece una serie de figuras jurídicas que permiten a los diputados “controlar” al Gobierno, aunque con ciertas garantías para el Ejecutivo: preguntas orales en Pleno, interpelaciones ordinarias y urgentes, preguntas orales en Comisión, solicitudes de comparecencia, preguntas con respuesta por escrito y solicitud de informe. Estas figuras jurídicas, que en principio darían cobertura a las exigencias de información de los diputados a los miembros del Gobierno, así como a responsables de otras instituciones, han quedado obsoletas. Las figuras jurídicas relativas a la orientación política del Gobierno son las Propositiones no de Ley y las Mociones consecuencia de interpelación.

(46) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español*. Seminarios y jornadas 17/2005, p.19

A continuación detallo los elementos, que desde mi punto de vista, poseen las figuras parlamentarias más utilizadas en la actividad ordinaria del Congreso para proteger al Ejecutivo:

– Preguntas orales en Pleno

Se tratan del elemento de control más relevante, hoy en día, en el Congreso de los Diputados debido a que obligan a la comparecencia del Presidente del Gobierno de manera recurrente. La actual redacción del Reglamento constriñe temática y temporalmente esta figura llegando a tal extremo que los debates propiciados por preguntas orales en el Pleno no sólo quedan desfasados en muchas ocasiones por el plazo de presentación de la iniciativa, sino que el debate queda acotado a la lectura de las respuestas escritas de antemano por el miembro del Gobierno y que pocas veces tienen que ver con el fondo de la cuestión que el diputado plantea.

El número de preguntas orales a debatir en cada sesión de control se acordó en un total de veinticinco según la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 28 de diciembre de 2011, pudiéndose modificar éste por acuerdo de la Junta de Portavoces.

Según el Reglamento del Congreso, todo grupo parlamentario posee el derecho a incluir, cuando menos, una pregunta en la sesión de control, si bien, aquí cabría valorar la necesidad de limitar el número de preguntas formuladas por el grupo parlamentario que apoya al Gobierno. La última distribución del número de preguntas orales otorga diez preguntas al Grupo Popular, diez preguntas al Grupo Socialista, y una a cada uno de los restantes grupos parlamentarios. Este reparto penaliza, sobre todo, a los componentes del Grupo Mixto en tanto en cuanto su heterogénea composición, siete partidos políticos distintos y dieciocho diputados en la X Legislatura, ya que deben repartirse el cupo de una pregunta al Gobierno por semana traducándose en que cada partido que compone este grupo, pregunta una vez al Gobierno cada siete semanas de Pleno. Guerrero(47) coincide

(47) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español*. Seminarios y jornadas 17/2005, p.14

en el “contrasentido” que supone que el grupo mayoritario sea el que más instrumentos de control posea añadiendo que si bien, no se eliminase el cupo de preguntas para el grupo de apoyo al Gobierno, sí se redujera este cupo al máximo, repartiéndose el resto de preguntas a los demás grupos.

El plazo con el que se deben presentar las preguntas para que sean incorporadas al orden del día del Pleno también supone un claro inconveniente a la hora de dotar este debate de actualidad y frescura. La resolución de la Presidencia del Congreso que desarrolla el procedimiento relativo a las preguntas orales en Pleno estipula que, como norma general, las preguntas a formular en la sesión del miércoles por la mañana, deberán ser registradas el jueves anterior a dicha sesión plenaria antes de las ocho de la tarde. Si bien, existen dos reservas concretas a dicho plazo. El Reglamento establece que la pregunta puede ser modificada en las veinticuatro horas siguientes al cierre del plazo inicial, cuando la modificación de la pregunta tenga que ver con acuerdos adoptados por el Consejo de Ministros o hasta el lunes al mediodía si la pregunta debe modificarse por “asuntos de especial actualidad o urgencia”. Esta previsión burocrática impide que en una sesión de control puedan debatirse temáticas relativas a noticias de actualidad que hayan surgido entre el lunes al mediodía y el miércoles de madrugada. Lo que en no pocas ocasiones supone que temas de candente actualidad que han saltado a las portadas de los telediarios y prensa a principios de semana no han podido debatirse hasta pasados, mínimo, nueve días. Un plazo que claramente resta actualidad, e interés, a los debates.

Si comparamos otros parlamentos, podemos comprobar cómo nuestra Cámara Baja se encuentra en una posición intermedia en cuanto a premura a la hora de tramitar preguntas orales. Por ejemplo en el parlamento de la República Francesa los grupos parlamentarios registran con una hora de antelación las preguntas al Gobierno y los ministros que deben responder cada una de ellas no comunicándose la temática de la pregunta con anterioridad, lo que le confiere un claro carácter de espontaneidad. El tiempo de debate es igual al de nuestro parlamento, a excepción del

Primer Ministro, que decide qué preguntas responde y por cuanto tiempo. En la Cámara de los Comunes británica, sin embargo, las preguntas se registran con tres días de antelación, ordenándose por sorteo. En el parlamento sueco, por citar un nórdico, las preguntas deben registrarse con seis días de antelación.

Zaplana(48) también apuntó a la rigidez actual del sistema de preguntas orales en el Pleno. Según él(49), las preguntas orales no deberían formularse previamente, “de manera que se conozcan y formulen en el acto, de viva voz”, añadiendo el sinsentido que supone que el Grupo Parlamentario que apoye al Gobierno formule preguntas orales en el Pleno, “pues éstas no responden a la función de control de este instrumento parlamentario, sino que se convierten en una ocasión de alabanzas al Gobierno y de exaltar las bondades de sus iniciativas”.

– Interpelación al Gobierno

Las interpelaciones al Gobierno permiten un debate más sosegado y profundo entre un Grupo Parlamentario y el miembro del Gobierno al que se pregunta. El Reglamento del Congreso de los Diputados contempla dos tipos de interpelaciones: ordinarias y urgentes. Dada la necesidad de acelerar los plazos de debate, la práctica común de la Cámara Baja ha supuesto que únicamente se utilicen las interpelaciones urgentes al Gobierno ya que en vez de tener que presentarse la iniciativa quince días antes del debate en el Pleno, se presentará entre el martes y el jueves de la semana anterior(50). La interpelación quizá sea la figura jurídica de control parlamentario menos encorsetada en cuanto a la espontaneidad del debate político. Los quince minutos de los que goza cada interviniente, diez en réplica y cinco en dúplica,

(48) ZAPLANA HERNÁNDEZ-SOTO, E; (2004) “*La necesaria reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*”. Corts: anuario de derecho parlamentario. N. 15 extraordinario. pp. 281-289

(49) *Ibidem*, p.283

(50) CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (2012) *Constitución española y Reglamento del Congreso de los Diputados*. Madrid. 15ª edición.

otorga la posibilidad de desarrollar múltiples argumentaciones por ambas partes.

Quizá la principal crítica que pueda hacerse a esta figura es la ausencia de los principales miembros del Gobierno en su contestación. Autores como Guerrero(51) señalan la posibilidad de incluir interpelaciones al presidente del Gobierno, contando el Congreso de los Diputados con una figura adicional de control directo sobre el máximo responsable político del Ejecutivo, y con una duración mayor al de las preguntas orales. Zaplana también señaló la necesidad de incluir esta figura como mecanismo de control directo al presidente del Gobierno, si bien, como potestad exclusiva del Grupo mayoritario de la oposición (recordemos que entonces era el Partido Popular quien ocupaba ese puesto). Según Zaplana(52) “no puede censurarse que un determinado instrumento parlamentario se reserve únicamente al Grupo mayoritario, si se tiene en cuenta que éste representa a un número de ciudadanos normalmente muy superior al de los restantes Grupos”. Algo que, a mi entender, supone una clara vulneración de los derechos del resto de Grupos Parlamentarios, puesto que Zaplana ni siquiera permite la posibilidad de la realización de las interpelaciones al Presidente en función de cupos basados en el tamaño del Grupo como sucede con el resto de iniciativas parlamentarias.

Otra posibilidad de reforma de esta figura que también han comentado diferentes autores es que los grupos parlamentarios tengan oportunidad de intervenir tras una interpelación. Dicha posibilidad ya existe. Así lo articula el artículo 183.2 del Reglamento aunque las veces que se ha solicitado dicha intervención por un grupo, en la X Legislatura, se pueden contar con los dedos de una mano.

(51) FUNDACIÓN ALTERNATIVAS (2005) *Reformas para revitalizar el parlamento español. Seminarios y jornadas 17/2005*, p.14

(52) ZAPLANA HERNÁNDEZ-SOTO, E; (2004) “*La necesaria reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados*”. Corts: anuario de derecho parlamentario. N. 15 extraordinario. p. 284

– **Moción consecuencia de interpelación**

Las mociones consecuencia de interpelación son iniciativas con el claro objetivo de orientación política al Gobierno. A día de hoy, deben presentarse en el registro veinticuatro horas después de celebración de la interpelación al Gobierno. En la práctica, una moción consecuencia de interpelación es equiparable a una Proposición no de Ley sobre una temática concreta que se debate en el Pleno de la semana siguiente al debate celebrado entre un grupo parlamentario y el Gobierno. Tiene como ventaja, ante las Proposiciones no de Ley, que el debate previo con el Gobierno puede reforzar la inclusión del asunto concreto en la agenda política y dotar de mayor relevancia el problema ante la sociedad civil. Sin embargo, existen elementos que pueden ser mejorables en este tipo de iniciativas.

Eduardo Zaplana ya señalaba una de las carencias de las mociones en el año 2004. Un gran inconveniente actual de que las sesiones de control se celebren los miércoles por la mañana es que las mociones consecuencia de las interpelaciones que se debaten el miércoles, a partir de media mañana, pasan a debatirse en la sesión del martes de la semana siguiente, como pronto, si es que las hay. Zaplana(53) señala que “al no haber sesión plenaria todas las semanas, en algunas ocasiones las mociones se debatan tiempo después de haber planteado las interpelaciones y cuando éstas han perdido ya toda su actualidad”. Por ello, sería preciso repensar el calendario de las sesiones de control del Congreso, lo que a su vez conllevaría modificar las del Senado que se celebran los martes por la tarde, para mejorar la funcionalidad de este tipo de debates en la Cámara Baja.

– **Preguntas orales en Comisión**

Son quizá uno de los elementos de control con menos uso por parte de los diputados, en parte, por la falta de asiduidad de los secretarios de Estado y subsecretarios. Generalmente se utili-

(53) *Ibidem*, p.285

zan para temas específicos de los departamentos ministeriales y facilitan un debate más extenso y centrado que la pregunta oral en Pleno al tener una duración mayor. Sin embargo, al no existir una obligatoriedad de comparecencia de secretarios de Estado y subsecretarios periódicamente, las iniciativas caducan sin llegar a realizarse nunca.

– **Solicitudes de comparecencia**

Las comparecencias de miembros del Gobierno, directores de empresas públicas o de otras instituciones como, por ejemplo, el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo o el Banco de España, son de relevancia y utilidad, tanto para obtener información de primera mano de asuntos muy sectorizados, así como para llevar a cabo una labor de control sobre las responsabilidades directas del cargo que comparece en diferentes áreas. Es muy común que los diputados aprovechen la comparecencia de un ministro, secretario de Estado u otra personalidad en la Comisión para pedir explicaciones sobre actuaciones de su departamento o institución en asuntos que no estaban incluidos en el orden del día.

Las comparecencias de los miembros del Gobierno en el Congreso de los Diputados pueden darse por dos vías, tanto en el Pleno como en las respectivas comisiones. La vía más común, sobretodo en legislaturas de mayorías claras que apoyan al Gobierno, es que sea el propio Ejecutivo el que decida, a petición propia, acudir al Pleno o a la Comisión respectiva para exponer o aclarar un asunto determinado. Sin embargo, en legislaturas donde las mayorías no están claras, las comparecencias se celebran por exigencia de la oposición. Basta con que dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados soliciten la comparecencia del Gobierno y se apruebe en la Junta de Portavoces.⁽⁵⁴⁾ Este procedimiento tiene claros inconvenientes, como por ejemplo que, en legislaturas con mayorías fuertes, el Gobierno no está obligado a comparecer más que en las sesiones de control si sus miembros no deciden

(54) Artículo 203 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

acudir por voluntad propia a sus respectivas comisiones para dar cuenta de su actividad.

También es curioso que, sobre asuntos multidisciplinarios y que pueden afectar a más de un departamento ministerial, no se puedan celebrar comparecencias conjuntas de dos ministros o responsables de áreas ministeriales de diferentes ministerios.

Sin embargo, una vez expuestas las reformas que considero oportunas que se lleven a cabo en el Reglamento del Congreso de los Diputados, deberemos comprobar los elementos que los Grupos Parlamentarios consideran necesarios modificar. Para ello, a continuación, expongo un breve resumen de las propuestas presentadas por los Grupos en la ponencia de la Comisión de Reglamento.

PROPUESTAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS

Todos los Grupos Parlamentarios han presentado propuestas de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados ya sea a través de la Comisión de Reglamento o como iniciativa parlamentaria a través de una Proposición de Ley en el Pleno, si bien cabe señalar que las reformas propuestas en el Pleno del Congreso de los Diputados son mucho más específicas que las presentadas por los grupos en la ponencia de la Comisión de Reglamento.

De las once Proposiciones de Ley para modificar el Reglamento del Congreso de los Diputados presentadas ante el Pleno en la pasada Legislatura, sólo una fue aprobada. Esta iniciativa, firmada por todos los grupos parlamentarios a excepción del Grupo Mixto, tenía como finalidad modificar el artículo 46,1 del Reglamento alterando la nomenclatura que las comisiones legislativas del Congreso de los Diputados tenían en la IX Legislatura para adaptarlas a la nueva estructura ministerial creada en la X Legislatura.

Entre el resto de propuestas de reforma que han quedado pendientes de tramitar o se han rechazado cabe destacar las siguientes:

1. La Proposición del Grupo Parlamentario Socialista de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados relativa a las interpelaciones dirigidas al Presidente del Gobierno, con número

de expediente 410/000006, que defendía la posibilidad de dirigir interpelaciones al Presidente del Gobierno y los debates de repro-bación de éste por faltar a la verdad parlamentaria.

2. La Proposición del Grupo Parlamentario Vasco de reforma del Re-glamento del Congreso de los Diputados, por la que se modifican los artículos 67.1 y 67.2., con número de expediente 410/000007, y que tenía como finalidad evitar que un solo grupo, aunque tuviese mayoría absoluta, pudiera vetar la comparecencia del Presidente del Gobierno.
3. La Proposición del Grupo Parlamentario Socialista de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados sobre tramitación de las proposiciones de ley de iniciativa popular, con número de expediente 410/000009, que tenía como finalidad el modificar el trámite de las ILPs haciendo que fuera una comisión de los organizadores de la iniciativa, quien defendiera ésta ante el Pleno y la Comisión en su trámite parlamentario.

Todas ellas, así como otras, han sido siempre rechazadas con los votos en contra del Grupo Parlamentario Popular.

Sin embargo, el debate en el Pleno no ha sido el único terreno de debate sobre la reforma del Reglamento. La Comisión de Reglamento recibió propuestas de reforma del Reglamento, que si bien no eran textos jurídicos ya articulados en su mayoría, recogían un compendio de elementos a mejorar según los grupos.

1. *Grupo Mixto: una reforma ambiciosa pero con elementos alta-mente discordantes*

La reforma del reglamento propuesta por el Grupo Mixto(55), concretamente formulada por ERC y Geroa-Bai, posee cincuenta propuestas concretas divididas en seis bloques de las cuales, una mayoría, son altamente interesantes y afectan directamente a los proble-mas del Reglamento que se han descrito anteriormente: derechos, deberes y prerrogativas de los diputados y los grupos parlamentarios;

(55) Presentada el 17 de marzo de 2014 con número de registro de entrada 14554.

derechos lingüísticos; gestión parlamentaria y transparencia; iniciativa parlamentaria; control al Gobierno; y procedimiento legislativo.

Entre las medidas que podrían alcanzar un consenso amplio entre el resto de grupos podemos encontrar propuestas de carácter organizativo, como que cada Grupo Parlamentario posea una sala de reuniones y cada diputado un despacho de uso exclusivo; medidas relativas a transparencia como la creación de una Comisión sobre el cumplimiento del Reglamento que vigile los derechos de los diputados, el cumplimiento del presupuesto de la Cámara o la adecuación de la actividad del Gobierno en relación a las solicitudes de información de los diputados, la publicación de los anexos de los Proyectos de Ley, publicación de votos individualizados de los diputados, remisión de los anteproyectos a los Grupos Parlamentarios o la creación de un registro electrónico que disminuya la carga burocrática del Congreso de los Diputados; medidas destinadas a mejorar la participación de la sociedad civil, como la posibilidad de que puedan convocar en un mismo espacio a todos los grupos parlamentarios para exponerles sus demandas; en lo relativo a las medidas de control al Gobierno proponen ideas interesantes como la obligatoriedad de que el Gobierno remita un informe anual al Congreso sobre el cumplimiento de los mandatos parlamentarios, la posibilidad de que cada Grupo Parlamentario tenga derecho a realizar una pregunta al presidente del Gobierno en cada sesión de control, la obligatoriedad de la celebración de un debate del estado de la nación anual o la obligación de que los miembros del Gobierno comparezcan en sus respectivas comisiones en cada periodo de sesiones. Como sugerencias a introducir en el procedimiento legislativo el Grupo Mixto propone facilitar que los impulsores de las ILP sean quienes defiendan las iniciativas en el Pleno, que los Grupos Parlamentarios tengan derecho a solicitar comparencias en la tramitación de los Proyectos de Ley o Propositiones de Ley, plazos fijos de enmiendas a las iniciativas o la prohibición de que el Gobierno apruebe Proyectos de Ley “ómnibus”.

Las propuestas más controvertidas del Grupo Mixto tienen que ver con lo referido a los derechos lingüísticos. Según este grupo los diputados deberían poder usar oralmente o por escrito cualquier lengua oficial, los Grupos Parlamentarios deberían poder presentar la documentación, todos los documentos definitivos, así como la página

web, deberían ser traducidos a las lenguas cooficiales y todas las lenguas deben ser tratadas de igual manera. Los derechos lingüísticos ya fueron un escollo insuperable en la reforma del Reglamento de la VIII Legislatura, dando al traste con estas negociaciones, y nada parece apuntar que en esta Legislatura hubieran salido adelante, más aún con la mayoría absoluta del Grupo Parlamentario Popular.

2. *Grupo de Unión Progreso y Democracia: innovación y pragmatismo*

La propuesta de reforma del Reglamento presentada por el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia posee elementos innovadores y que afectan a causas que han sido causa de la pérdida de legitimidad y apoyo del Congreso de los Diputados por parte de la ciudadanía. Medidas que, en algunos casos, no han sido bien recibidas por una parte importante del resto de Grupos Parlamentarios, sobre todo los dos mayoritarios.

Entre las treinta dos medidas que proponen, caben destacar aquellas dirigidas a controlar la asistencia parlamentaria y el desempeño de funciones de los diputados mediante mecanismos de control como la firma, posibilitando la existencia de sanciones por faltas sin justificar; la mejora de la transparencia parlamentaria tanto a nivel institucional como individual al solicitar la publicación de nóminas, declaraciones de bienes actualizadas, la agenda individual de los diputados así como las decisiones y acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados y de las diferentes comisiones; medidas para mejorar la conciliación familiar así como para aumentar la productividad parlamentaria al solicitar que también se habiliten los lunes como días laborales, como el establecimiento de horarios fijos de votación que faciliten la conciliación de los trabajadores de la Cámara Baja; la mejora de las comisiones de investigación instaurando el falso testimonio como elemento punible ante la justicia; o la posibilidad de otorgar el uso “incidental” de la palabra a los diputados, de manera individual, para dinamizar los debates. Su propuesta de mejora del procedimiento de las preguntas orales en Pleno es destacable. Según su propuesta, “una hora antes del principio de la sesión, cada grupo comunica una lista que incluye solamente el nombre de los autores de las preguntas y los ministros que piden interrogar, en el orden en que se desea que se les llame en sesión. El tema no debe comunicarse, lo cual otorga a las

preguntas un carácter espontáneo”. Así como también la necesidad de revisar el “funcionamiento de las preguntas orales de control al Gobierno por parte del Grupo Parlamentario que sustenta al mismo”.

Otras propuestas innovadoras que merecen la pena ser destacadas son la integración de los eurodiputados españoles en la Comisión Mixta para la Unión Europea como “miembros con voz pero sin voto”, como forma de informar de las actividades que se realizan en el Parlamento Europeo, someter a debate en el Congreso las medidas que se tramitan en la Unión Europea respecto a España, así como la posibilidad de que se pueda proponer la comparecencia de autoridades europeas en el Congreso de los Diputados.

Su propuesta contempla, al igual que la del Grupo Mixto, la obligatoriedad de la celebración de un debate anual de política general, la rendición de cuentas del Gobierno sobre los mandatos parlamentarios, publicación de la votación individual en Pleno y Comisión, la posibilidad de celebrar interpelaciones al presidente del Gobierno o la obligatoriedad de la comparecencia de los ministros en sus respectivas comisiones al menos una vez por periodo de sesiones.

El Grupo de Unión Progreso y Democracia ha sido el único que ha intentado aprovechar la oportunidad que suponía la adaptación de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno al Reglamento del Congreso.

Su propuesta(56), suponía una extensión del actual Reglamento, introduciendo un nuevo título completo que pormenorizaba los elementos que debían ser publicados por la página web del Congreso de los Diputados. Destacan: los acuerdos y resoluciones de la Mesa del Congreso, así como de las Mesas de las Comisiones, Subcomisiones y ponencias; las memorias elaboradas por la Cámara sobre los textos legales que se tramiten en ella; información detallada de los grupos parlamentarios (transferencias recibidas del Congreso de los Diputados, gastos en material de oficina, gasto del coche oficial asignado, coste de

(56) Propuesta de adaptación de la Ley 19/2013 de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia. 2014.

los secretarios, asistentes y asesores a su cargo designados a costa del Congreso,...), así como de los diputados de manera individualizada (declaración de bienes y patrimonio actualizadas anualmente, nóminas expedidas por la Cámara, correo electrónico de contacto, gastos en correspondencia, telefonía y material de oficina, viajes efectuados a cargo del presupuesto del Congreso de los Diputados indicando medio, destino y coste, gasto en tarjeta de taxi, dietas por kilometraje, votaciones en Pleno y Comisión, asistencias y ausencias, y un sistema estadístico que permitiese la rendición de cuentas de su actividad parlamentaria). Toda esta información, según la propuesta, debería ser controlada por un órgano compuesto por personal funcional de la Cámara que velase por la actualización y veracidad de la información proporcionada por los grupos parlamentarios.

Como curiosidad de sus sugerencias, mencionar el trabajo de derecho parlamentario comparado que contiene su propuesta. Algunas de las sugerencias son traslaciones de prácticas ya utilizadas en otros parlamentos como la Cámara de los Comunes, el Parlamento Europeo o la Asamblea Nacional Francesa.

3. *Grupo de IU; ICV-EUiA; CHA - La izquierda plural: una reforma sensata, que refuerza la actuación de los grupos minoritarios y que acerca el Congreso de los Diputados a la ciudadanía*

El documento presentado por la Izquierda Plural⁽⁵⁷⁾ posee cuatro apartados claramente diferenciados: participación de la sociedad civil, organización y funcionamiento de la Cámara, función legislativa y función de control e impulso político.

Entre las propuestas destinadas a mejorar la participación de la sociedad civil, se encuentran algunas medidas que solucionarían problemas mencionados en los primeros apartados del artículo. Por ejemplo, la Izquierda Plural propone regular la participación de movimientos sociales, instituciones y administraciones públicas, como por ejemplo ayuntamientos, en las Comisiones sobre temas que puedan

(57) Propuesta de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados. Grupo Parlamentario de IU; ICV-EUiA; CHA: La izquierda plural. Número de registro 117048. Congreso de los Diputados. Febrero de 2014.

ser de su interés directo, además de la ampliación de competencias de la Comisión de Peticiones de manera que los ciudadanos puedan exponer directamente, y en persona, su solicitud individual. Una propuesta interesante en este aspecto es la de regular la relación directa de la ciudadanía con los diputados mediante un procedimiento que propicie iniciativas personalizadas o la posibilidad de celebrar encuentros periódicos con los diputados en sede parlamentaria. Una mayor cercanía de los representantes públicos podría dotar de nuevo de legitimidad a la institución.

En relación a la organización y funcionamiento de la Cámara, el grupo de la Izquierda Plural propone, al igual que otros grupos, establecer un sistema de asistencia para los diputados que sea accesible a los ciudadanos, mejorar la transparencia de la remuneración de los diputados, los funcionarios adscritos al Congreso de los Diputados, así como el personal que posee cada grupo, indicando su coste para las arcas públicas. Destacar su propuesta para reformar la Comisión del Estatuto del Diputado y sus facultades, dotando a ésta de mayores competencias para vigilar las incompatibilidades de éstos, incluyendo un registro actualizado, y público, de las actividades y bienes patrimoniales de los diputados. Incluye la sugerencia de separar el Grupo Mixto, creando el grupo de los no adscritos para los casos de transfuguismo. La regulación de lobbies propuesta se basa en la creación de un registro de estos y de una Comisión de Control y Fiscalización de Lobbies.

Su propuesta para mejorar la función legislativa radica en mejorar el procedimiento de comparecencia de expertos en la tramitación de los textos legislativos y potenciar la participación legislativa de los parlamentos autonómicos, así como las ILP.

En relación a la modificación del funcionamiento parlamentario y las tareas de control parlamentario, el Grupo de Izquierda Plural solicita agilizar el tiempo de respuesta de las preguntas escritas y solicitudes de informe, reducir los plazos para presentar preguntas orales en el Pleno a 48 horas, nuevos mecanismos para agilizar debates aunque sin especificar medida concreta alguna, establecer la obligatoriedad de celebrar el debate del estado de la nación, o ampliar el número de iniciativas que los grupos parlamentarios, sobre todo los menos

numerosos pueden llevar a Pleno, tanto a nivel de preguntas orales como de Propositiones no de Ley. Quizá su propuesta más llamativa en este apartado sea la posibilidad de regular la reprobación y cese del Presidente de la Cámara, algo no previsto en el Reglamento actual.

4. *Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió): sentido común contrarrestado por exigencias lingüísticas*

El Grupo Parlamentario Catalán establece unos elementos mínimos de reforma divididos en cinco en apartados:

- Reforzar el debate político e incrementar la participación ciudadana.
- Perfeccionar la calidad técnica de la actividad parlamentaria.
- Aumentar el respeto a la voluntad de la proposición legislativa.
- Incorporar la pluralidad lingüística al debate parlamentario.
- Reforzar el respeto a las minorías, especialmente cuando hay mayorías absolutas.
- Aumentar la transparencia y ética del parlamentarismo.

En lo relativo al primer apartado, el Grupo Catalán establece una serie de propuestas compartidas por otros grupos anteriormente expuestas como la celebración de un “Debate anual de Política General” de manera obligatoria o la necesidad de que se mejore la participación ciudadana en el trámite legislativo, si bien es cierto que su propuesta contiene elementos concretos que merecen ser destacados en este ámbito y que vienen a reforzar la actividad política de los grupos de la oposición, sobre todo los minoritarios. Por ejemplo, proponen que se aumente 20 minutos el tiempo de la sesión de preguntas orales dirigidas al Presidente del Gobierno, que se fije al inicio de cada sesión un debate de urgencia sobre un tema de actualidad o que los grupos tengan un mayor número de Propositiones no de Ley e Interpelaciones por periodo de sesiones.

En las medidas propuestas a perfeccionar la calidad técnica de la actividad parlamentaria se propone una medida a mi juicio necesaria para evitar prácticas legislativas perversas usadas, de manera recurrente, en la última legislatura. El Grupo Catalán sugiere la necesidad de que se limite la dispersión de temáticas para un determinado texto legislativo de manera que disminuyan la cantidad de Proyectos de Ley

“ómnibus” que abarcan multitud de temáticas sin conexión entre ellos. Además, merece la pena destacar su propuesta de que se establezcan un mínimo número de comparecencias de los Ministros en sus respectivas comisiones, las comparecencias obligatorias para los comparecientes aunque sean de urgencia o que el Presidente pueda ser interpelado y responda directamente.

Quizá el aspecto más novedoso de esta propuesta en relación al resto sea las medidas destinadas a aumentar el respeto a la voluntad de reforma de los estatutos de autonomía. El Grupo Catalán propone que en la reforma de los estatutos autonómicos, en el caso de ser modificados durante el trámite parlamentario, deban ser valorados *a posteriori* por la asamblea autonómica de origen, y en caso de decidirlo ésta, retirarse del trámite. De igual manera señalan que las ILP no podrán variar su sentido de manera significativa, sometiéndose a evaluación posterior al trámite a los proponentes.

El apartado más controvertido, al igual que sucede con la propuesta del Grupo Mixto, ha sido la relativa a la incorporación de la pluralidad lingüística al debate parlamentario, así como a la documentación y las comunicaciones con la ciudadanía.

Sus propuestas destinadas a reforzar las minorías tienen la finalidad de facilitar la formación de grupos parlamentarios rebajando los requisitos actuales del artículo 23 del Reglamento. Para ello proponen que un grupo se conforme con, al menos, cinco escaños y el 15% de los votos en las circunscripciones que se presentaron o el 5% del total de votos emitidos por tres escaños como mínimo y el 10% de los escaños de las circunscripciones donde se presentaron o el 3% del total de votos emitidos. También proponen aumentar a dos el número de Propositiones de Ley que cada grupo parlamentario podrá defender por periodo de sesiones o que la inadmisión de las iniciativas sea mediante mayoría cualificada.

Finalmente el Grupo Catalán establece una serie de elementos en materia de transparencia y ética como la elaboración de un código de conducta que prevenga futuros conflictos de interés y regule el tipo de regalos que los diputados puedan aceptar, la necesidad de regular los lobbies, sin especificar cómo, o mejorar la transparencia

de las actividades legislativas y simplificar el lenguaje de cara a la ciudadanía.

5. *Grupo Parlamentario Socialista: una reforma amplia y transversal*

En las aportaciones del Grupo Parlamentario Socialista encontramos 21 medidas que abarcan de manera transversal el Reglamento del Congreso. Entre sus medidas existen elementos que coinciden con otros grupos como es la necesidad de aumentar el tiempo dedicado a las preguntas orales en Pleno, sobre todo las dirigidas al Presidente del Gobierno, sin que sea necesario formularlas con anterioridad, así como la necesidad de crear las interpelaciones al Presidente del Gobierno. Otros elementos compartidos con otros grupos son la obligatoriedad del debate del estado de la nación, la obligación del Gobierno de remitir la documentación accesoria con los Proyectos de Ley, mejora de la participación de colectivos afectados o interesados en el trámite de un determinado texto legal, que los proponentes de las ILP defiendan la iniciativa tanto en Pleno como en la Comisión correspondiente facilitando a su vez el procedimiento de recogida de firmas, aumento de la capacidad de intervención individual de los diputados, mejora y empoderamiento de la Comisión de Peticiones o reforzar las obligaciones de información de los diputados ante la institución sobre sus declaraciones de bienes e intereses.

Entre las propuestas que son novedosas destacan las siguientes:

- El establecimiento de procedimientos específicos para que el Congreso de los Diputados sea parte del proceso de tomas de decisiones que afectan a “sus competencias originarias”, como las derivadas de la Unión Europea en materia presupuestaria o las previstas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza.
- Establecer un procedimiento de consulta previa y autorización parlamentaria para las operaciones en el exterior de las Fuerzas Armadas.
- Crear un procedimiento legislativo mediante el que los Decretos-leyes se tramiten como Proyectos de Ley cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o un tercio de los diputados.
- Mejora del procedimiento legislativo en el sentido en que las enmiendas que se presenten a una iniciativa tengan que versar sobre materias conexas a ésta evitando la dispersión normativa.

- Creación de una Oficina de atención al Ciudadano en las Cortes Generales que canalice la participación ciudadana.

6. *Grupo Parlamentario Popular: propuesta centrada en el procedimiento legislativo y el registro de lobbies*

La propuesta presentada por el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso de los Diputados es limitada en relación a los asuntos que aborda: procedimiento legislativo y regulación de lobbies. Este Grupo no ha presentado modificaciones sobre otros elementos del Reglamento del Congreso de los Diputados. El elemento más positivo de su propuesta es la claridad con la que el Grupo Parlamentario Popular redacta su propuesta. Su texto se presenta de manera articulada, al contrario que el resto de Grupos Parlamentarios en casi todas sus propuestas, de manera que es concisa en la redacción y puede trasladarse al Reglamento, dejando fuera ideas y principios generales que habría que desarrollar mediante articulados a posteriori y que podrían traer debates que impidan su inclusión en el Reglamento.

En lo referente al procedimiento legislativo, la propuesta de reforma presentada por el Grupo Parlamentario Popular aborda de manera exclusiva los capítulos primero y segundo del Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados. Su propuesta contiene elementos sustanciales de la reforma del Reglamento propuesta en el año 2005 por el entonces presidente de éste, Manuel Marín, aunque introduce variaciones sobre el texto original.

En su propuesta cabe señalar modificaciones en el procedimiento legislativo común haciéndolo más transparente y participativo. El Grupo Popular mantiene la orientación de la propuesta de Marín, añadiendo la obligatoriedad de publicar en la página web del Congreso de los Diputados la documentación aneja a los Proyectos de Ley, así como toda la documentación que genere la tramitación de los Proyectos de Ley. En esta propuesta de modificación, el Grupo Parlamentario Popular también sugiere que la “Mesa de la Cámara articule los procedimientos apropiados para permitir la participación de los ciudadanos, para permitir la remisión de sus comentarios y observaciones en el procedimiento a través de la página web”.

Otra de las novedades que introduce el Grupo Parlamentario Popular tiene que ver con la tramitación en Comisión de las iniciativas legislativas. Se introduce la figura del “relator”, un diputado que asumirá la dirección de los trabajos de la ponencia, elegido por los propios ponentes, que será quién deba presentar el texto ante la Comisión correspondiente y defender los trabajos de la ponencia. El Relator será también quién deba defender el texto aprobado por la Comisión cuando vuelva al Pleno. También incorpora nuevas potestades a la ponencia como la posibilidad de recabar del Gobierno u otras instituciones información que considere necesaria sobre el ámbito legislativo que se trate con la solicitud de un solo grupo parlamentario.

El Grupo Parlamentario Popular mantiene la redacción del artículo 126 del Reglamento, eliminando la posibilidad de que una Comisión del Congreso de los Diputados puedan presentar Proposiciones de Ley. Ciertamente es que es extremadamente raro que esto suceda en la práctica dado el nivel de disenso existente, así como la necesidad de promocionar las iniciativas propias de cada Grupo Parlamentario.

La propuesta del Grupo Popular no ha incluido elementos relativos a la regulación de las Proposiciones de Ley de las Comunidades Autónomas o sobre las Iniciativas Legislativas Populares.

En relación a las Proposiciones de Ley de los Grupos, el Grupo Popular sugiere aumentar el cupo de este tipo de iniciativas por periodo de sesiones, pasando de dos a tres.

El Grupo Parlamentario Popular también presentó una propuesta relativa a la regulación de Lobby que contenía los requisitos de inscripción de personas físicas o jurídicas que cumplan funciones de grupo de presión, así como un código de conducta al que deben acogerse los grupos de interés y sus representantes en el desempeño de sus funciones.

Se echa de menos la obligatoriedad de publicar estas reuniones ya sea por parte del Congreso de los Diputados, al conocer las reuniones, los temas y la documentación que se entregará en cada reunión, o bien por los grupos parlamentarios.

¿QUÉ SUCEDIÓ EN LOS TRABAJOS DE LA PONENCIA?

Aunque la Comisión de Reglamento se constituyera en enero de 2012, no sería hasta abril de 2014 cuando los trabajos reales de la ponencia se ponen en marcha. Este retraso entre la constitución de la Comisión y el inicio de sus trabajos ya dejaba ver la escasa voluntad política por parte del Grupo mayoritario de la Cámara para reformar el Reglamento del Congreso de los Diputados.

Tras la presentación de las propuestas generales señaladas en el anterior apartado, y visto la falta de consenso existente en ciertos aspectos puntuales, pero que a la vez eran fundamentales en los trabajos ordinarios de la Cámara, el Grupo Popular ofertó la posibilidad de llevar a cabo una reforma “segmentada” del Reglamento, avanzando los trabajos en aspectos concretos en los que sí existiese un consenso generalizado. Por ello, propuso al resto de miembros de la ponencia comenzar a reformar el Título V del Reglamento del Congreso de los Diputados, relativo al procedimiento legislativo. La propuesta del Grupo Popular tomaba como base la propuesta formulada en el año 2005 por la presidencia de la Cámara a cargo de Manuel Marín.

Entre las principales novedades introducidas(58) por el Grupo Popular cabe destacar las siguientes:

- Modificación del artículo relativo a la presentación de enmiendas y el debate a la totalidad por la cual toda documentación, incluidos los antecedentes remitidos, estarán accesibles en la web de la Cámara. Incorporándose también todos los documentos que se generen durante la tramitación de la Ley, debiendo la Mesa de la Cámara articular los procedimientos apropiados para permitir la participación de los ciudadanos mediante el envío de comentarios y observaciones vía web.

(58) Las modificaciones y novedades aquí señaladas son en base al texto de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados propuesto por la presidencia de la Cámara en la VIII Legislatura. Sin embargo, para evitar confusiones numéricas en cuanto a la correlación de artículos de la reforma propuesta por Marín con la actual numeración del Reglamento se ha decidido especificar los cambios cualitativos en lugar de hacer referencias específicas numéricas.

- Modificación del artículo relativo a los plazos de presentación de enmiendas, por el cual, el plazo para presentar enmiendas, ya sean de totalidad o articulado, será de quince días desde la publicación de la iniciativa en el Boletín Oficial de las Cortes Generales. No se especifica si dicho plazo podría ser ampliable y a potestad o petición de quién.
- Se modifica el plazo que posee el Gobierno para pronunciarse sobre las enmiendas que puedan suponer un aumento o disminución de ingresos presupuestarios, de quince a cinco.
- Modificación el artículo relativo a los trabajos de la Ponencia introduciendo un cambio relevante en el procedimiento legislativo. El Grupo Popular propone aquí crear la figura del “Relator”. Un diputado que asumirá la dirección de los trabajos de la Ponencia de la Comisión y será quien deba defender el texto ante ésta, así como ante el Pleno, a su vuelta a la sesión plenaria. Se establece un plazo fijo para la elaboración del informe de la Ponencia de quince días desde la designación del Relator. Un plazo que a mi juicio puede ser excesivamente breve para Proyectos de Ley de cierta envergadura, como puede ser reformas del Código Penal.
- Modificación del artículo relativo al debate del Dictamen de la Comisión en el Pleno, otorgando a los Grupos Parlamentarios la posibilidad de explicar y defender sus votos particulares a las iniciativas legislativas aprobadas en Comisión, aunque no sean objeto de votación. En dicho debate será el Relator quién defienda el texto aprobado por la Comisión, pudiendo dos Grupos Parlamentarios, que sumen la mayoría de los diputados, presentar modificaciones al Dictamen hasta dos días antes de la votación de éste en el Pleno.
- En el ámbito de la iniciativa de las Propositiones de Ley se introduce una modificación para eliminar la capacidad de iniciativa legislativa de una Comisión del Congreso de los Diputados respecto a la reforma de Marín.
- Se introduce un nuevo artículo mediante el cual el Gobierno debe remitir un informe anual a la Cámara sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de las leyes que deriven de su iniciativa.

Sobre la propuesta del Grupo Popular se registraron, entre el 24 y el 27 de octubre de 2014, cuatro documentos con propuestas de

modificación por parte del Grupo Mixto, Grupo de Unión Progreso y Democracia, Grupo Catalán y Grupo Socialista.

El Grupo Mixto presentó una serie de modificaciones relativas al artículo que indica la documentación que debe acompañar a las iniciativas legislativas, añadiendo la obligación de publicar los estudios e informes realizados previamente. Modifica también el artículo relativo a la presentación de enmiendas aumentando el plazo de quince a treinta días “para garantizar el derecho de los Grupos Parlamentarios a realizar enmiendas”, indicando además, un procedimiento claro de ampliación de dicho plazo, así como estableciendo que los plazos para presentar enmiendas al articulado finalicen una semana más tarde que el plazo para presentar enmiendas a la totalidad. En su propuesta se incluyen modificaciones para limitar la discrecionalidad de la Ponencia a la hora de establecer comparecencias previas a la tramitación de un Proyecto de Ley, estableciendo además que, como mínimo, se podrán pedir tres comparecencias por Grupo no imponiéndose cuotas menores por la Mesa. Eliminan el apartado que convierte en enmiendas decaídas todas aquellas no defendidas en Comisión. Aumentan el cupo de Propositiones de Ley de cada Grupo Parlamentario por periodo de sesiones e introducen un nuevo apartado en el artículo relativo al informe anual de objetivos completos que debe presentar el Gobierno para que los Grupos Parlamentarios puedan presentar propuestas de resolución.

La posición del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia parte de la premisa de que “si de verdad se quiere abordar una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del que salga un buen texto y respaldado por la mayoría de los Grupos Parlamentarios, lo primero que ha de hacerse es facilitar el trabajo a los distintos Grupos Parlamentarios. De nada sirve enviar un documento comparativo de los artículos que cambiarían en el futuro Reglamento, respecto del texto consensuado en 2005 si ni siquiera se indican en un color diferente los cambios introducidos o que se pretenden introducir”. En el documento registrado, el Grupo de UPyD propone que entre la documentación que acompañe a cada Proyecto de Ley se encuentren los informes de los órganos consultivos, que se mantenga el sistema de debate planteado en la reforma de 2005, el cual establece un debate

de toma en consideración sobre los principios generales del Proyecto de Ley, diferente al debate de enmiendas a la totalidad del mismo. También solicita la existencia de plazos diferentes para la presentación de enmiendas a la totalidad y al articulado, diferenciados de al menos cinco días. Sin embargo, sí consideran oportuno la reducción a cinco días del plazo que tendría el Gobierno para calificar las enmiendas que alteren las partidas presupuestarias. Si bien sí solicitan más concreción en lo relativo a los debates a la totalidad, puesto que según ellos el texto del Grupo Popular parece que pretende “reducir la capacidad de intervención de los partidos del Grupo Mixto”, así como sobre la ordenación de votaciones en Comisión. Solicitan que se permita a los diputados, de manera individual poder proponer votos particulares a los Proyectos de Ley, así como introducir unos plazos mínimos con los que el Senado deba enviar la documentación necesaria para el debate de las enmiendas introducidas para permitir un adecuado trabajo de los Grupos. Otra de sus propuestas supone eliminar la potestad que la reforma otorgaría a los dos Grupos mayoritarios para modificar el Dictamen de la Comisión, al considerar que esta potestad deslegitima los trabajos allí llevados a cabo. Finalmente proponen incluir un apartado específico relativo a la documentación aneja a las Propositiones de Ley de Comunidades Autónomas e Iniciativas Legislativas Populares, estableciendo un cupo mínimo mensual para debatir este tipo de iniciativas.

El Grupo Parlamentario Catalán señala en su propuesta diversas apreciaciones sobre la iniciativa del Grupo Popular destacando su oposición a la figura del Relator, aunque sin especificar por qué. También sugieren incorporar un mecanismo que flexibilice las transacciones de enmiendas cuando hay acuerdo entre dos o más grupos, tanto en Comisión como en Pleno. Proponen suprimir la posibilidad de presentar votos particulares al considerar un elemento reiterativo, puesto que lo que expresen éstos sería una repetición de lo expresado mediante las enmiendas. En materia de plazos de enmiendas coinciden con el Grupo de UPyD, treinta días de plazo mínimo y diferencia de cinco entre enmiendas a la totalidad y parciales. Una apreciación importante en cuanto a las Propositiones de Ley es que en caso de que se mantenga la figura del Relator, deben ser sus autores quienes lo designen. También cuestionan el informe anual del Gobierno de

cumplimiento de objetivos de las leyes aprobadas prefiriendo comparecencias periódicas y preceptivas del Gobierno para informar sobre las leyes aprobadas y sus efectos, ya que “la remisión de informes acostumbra a convertirse en un mero y farragoso trámite administrativo con escasa o nula efectividad”.

El Grupo Socialista, por su parte, hace hincapié en el proceso participativo y la transparencia de la propuesta popular. Para ellos es preciso que se remitan junto al Proyecto “los dictámenes, informes, memorias, consultas y estudios recabados”, así como modifica el apartado relativo a los procedimientos de participación ciudadana señalando que el mecanismo será habilitado por defecto de manera que se articulen, “para cada iniciativa legislativa”, un procedimiento para articular y remitir propuestas, peticiones, comentarios y observaciones de la ciudadanía. En el trámite legislativo introduce un apartado de importancia al establecer un plazo estipulado, y por defecto, de siete días para que los Grupos Parlamentarios puedan proponer comparecencias y audiencias de todo tipo, siempre celebrándose éstas antes del cierre del plazo de enmiendas. También introducen un matiz importante sobre la temática de las enmiendas al articulado, especificando que “las enmiendas no podrán versar sobre materias ajenas al Proyecto de Ley”. En materia de transparencia legislativa proponen un apartado para que cada Grupo tenga que detallar en las propias enmiendas qué grupo de presión o asociación ha hecho llegar esta propuesta. Su propuesta mantiene el debate general del Proyecto de Ley estipulado en la reforma de 2005. En su propuesta también se elimina la figura del Relator. Un matiz importante que introducen en materia de votos particulares es que sólo serán objeto de votación aquellos votos particulares que modifiquen el Dictamen, y que a su vez, hayan sido presentados por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados, limitando la acción de los Grupos minoritarios. Sin embargo, todos los Grupos pueden presentar modificaciones al Dictamen.

¿POR QUÉ HA FRACASADO LA REFORMA DEL REGLAMENTO?

Existe poca información relativa a las verdaderas causas de la ruptura de las negociaciones para reformar el Reglamento. El Blog

‘Qué hacen los Diputados’ recogió en una entrada(59) breve los reproches existentes en los pasillos entre los portavoces de los dos Grupos mayoritarios: Arenales Serrano, por parte del Grupo Popular, y Pablo Martín Peré, representando al Grupo Socialista. El blog señaló: “El último intento de modernizar la norma se rompió este miércoles por la tarde. Después de estar desde diciembre sin reunirse, los diputados implicados de la Comisión de reglamento se vieron y a la salida del encuentro se conoció que ya no seguirían sus trabajos por el desacuerdo entre los dos grandes partidos, PP y PSOE.

Portavoces de ambos, Arenales Serrano (PP) y Pablo Martín Peré (PSOE), se lanzaron acusaciones cruzadas echándose la culpa del freno en los trabajos.”

Sin embargo, poco más se sabe sobre el verdadero relato de las negociaciones dentro de la ponencia de Reglamento. El enfrentamiento entre el Grupo Popular y la oposición era sabido, pero no ha existido un medio que haya recogido de forma más pormenorizada lo que allí sucedió.

Para saber los motivos reales por los que el último intento de reformar el Reglamento del Congreso de los Diputados fracasó consideré que la manera más objetiva sería recoger las percepciones de los protagonistas de la negociación. Por ello decidí entrevistar en las últimas semanas de la legislatura(60) a varios de los portavoces de los grupos parlamentarios presentes en la negociación, así como a la parte técnica y externa: los letrados que asistieron esas negociaciones.

(59) QUÉ HACEN LOS DIPUTADOS (2015) Ni PP ni PSOE quieren reformar el reglamento. [Online] Disponible en: <http://blog.quehacenlosdiputados.net/ni-pp-ni-psoe-quieren-reformar-el-reglamento-del-congreso/> [Acceso el 27 de octubre de 2015]

(60) Las entrevistas a los integrantes de la ponencia de la Comisión de Reglamento del Congreso de los Diputados se llevaron a cabo entre el 28 de agosto de 2015 y agosto de octubre del mismo.

- Carlos Gutiérrez Vicén: 28 de agosto de 2015
- Rosa Díez González: 30 de septiembre de 2015
- Pablo Martín Peré: 1 de octubre de 2015

Los portavoces de la ponencia del Grupo Popular, Grupo Catalán y Grupo de la Izquierda Plural rechazaron colaborar en el artículo solicitándoles primero una entrevista personal, y posteriormente, pese a facilitárseles breves cuestiones para responder de manera no presencial.

Por ello, agradezco a Carlos Gutiérrez Vicén, Secretario General del Congreso de los Diputados, a Pablo Martín Peré, portavoz del Grupo Socialista en la ponencia del Reglamento y a Rosa Díez, portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, además portavoz de dicho Grupo en la ponencia de Reglamento, las apreciaciones que me trasladaron sobre las negociaciones.

Carlos Gutiérrez Vicén señaló durante la conversación, que a su juicio “los Grupos Parlamentarios y los partidos considera que la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados piensan que es un revulsivo con mucho alcance, pero que puede tener límites”

Lo más acertado, en su opinión, sería un Reglamento “flexible” que regulase elementos concretos de forma pormenorizada, pero que dejase lugar a una interpretación abierta en elementos como la organización de los debates.

Para él, la reforma del Reglamento ha fracasado por varios motivos principales:

- Falta de consenso entre los partidos minoritarios y mayoritarios, ya que los primeros “al no tener responsabilidades directas, exigen más que los mayoritarios en la negociación”. En este sentido, Vicén señaló que cuando se quiere aparentar voluntad política para reformar el Reglamento “de cara a la galería”, se insta a llevar a cabo negociaciones en una ponencia. Sin embargo, apunta que cuando existe una voluntad real de modificar el Reglamento, “se deben presentar iniciativas específicas para su debate en el Pleno”, como sucedió en varias ocasiones en la X Legislatura.
- Otro elemento que mencionó fue la falta de consenso entre los dos partidos mayoritarios. Vicén constató que cuando una reforma parte de la presidencia de la Cámara, es que no existe una voluntad real de los grupos, como se ha demostrado tanto en la X Legislatura, como en la VIII Legislatura con Marín. En ambas ocasiones la Presidencia de la Cámara Baja impulsó las negociaciones que finalmente fracasaron.
- El calendario electoral. El año 2015 se ha caracterizado por ser una carrera electoral constante. Vicén apuntó que la campaña de las elecciones autonómicas andaluzas, en marzo de 2015, fue el

elemento que paralizó toda la negociación, ya que precipitó los preparativos electorales previstos para mayo de ese mismo año como pronto con las elecciones municipales y autonómicas.

Pese a todo ello, Gutiérrez Vicén dejó claro que la “hostilidad” hacia los partidos políticos y el Congreso de los Diputados, como institución preponderante, se debe principalmente a los problemas que derivan de los partidos políticos: corrupción, puertas giratorias, nepotismo, etcétera. Y no tanto del funcionamiento de las instituciones del Estado, “lo que no quiere decir que no se puedan mejorar”.

Pablo Martín Peré, miembro del Grupo Socialista encargado de la ponencia de la Comisión de Reglamento se mostró altamente crítico con el grupo mayoritario de la Cámara: el Grupo Parlamentario Popular. Según Martín Peré, “el Partido Popular nos engañó de mala manera”. Peré apuntó que el Partido Popular derivó la voluntad política de reformar el Reglamento del Congreso de los grupos de la oposición a una ponencia que no tenía visos de ser eficaz cuando en los primeros años de la legislatura se comenzaron a debatir diferentes iniciativas de reforma que convirtieron el hemiciclo en un “campo de batalla” en el que el PP conformaba un bloque y el resto de grupos otro. A raíz de esta situación, Peré puntualizó: “En abril de 2013 el Grupo Popular conforma una ponencia para llevar a cabo una reforma del Reglamento. Sin embargo, no es hasta abril de 2014 cuando nos vuelve a convocar para iniciar los trabajos de la misma. Un año después”. El reunirse por primera vez la ponencia ya pasado el meridiano de la legislatura los grupos parlamentarios acordaron reformar el reglamento por bloques “de manera que aunque no se reformase de manera íntegra, al menos ya se adelantase trabajo de cara a la próxima legislatura. Es entonces cuando se acuerdan los bloques a reformar, acordando empezar por el bloque legislativo al ser el elemento más técnico y menos político de todo el Reglamento”. Sin embargo, según Peré, las negociaciones comienzan a encallar en este punto debido a los cambios que se producen en el Grupo Parlamentario Popular: El nombramiento de Ignacio Astarloa para el Consejo Consultivo de Madrid en abril, su sustitución por María Amparo Arenales Serrano en mayo, el parón veraniego, el nombramiento de Alfonso Alonso como ministro de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y la llegada de Rafael Hernando como nuevo portavoz, paralizaron las negociaciones casi por completo. Peré señaló

que en enero de 2015 “el Grupo Socialista planteó un ultimátum al Grupo Popular sobre la propuesta de reforma que presentamos. O la contestaban, ya fuera sí o no, o nos levantábamos y abandonábamos la ponencia. Finalmente de los treinta puntos que contenía nuestra propuesta aceptaron tres que introducían cambios menores. Ninguno de los principales”. Martín Peré calificó la estrategia del Grupo Popular como de “demora permanente” para la reforma del Reglamento.

La portavoz del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia, Rosa Díez, señaló que el actual Reglamento del Congreso puede considerarse “anacrónico”, favoreciendo un claro control de los grupos mayoritarios del funcionamiento de la Cámara y limitando a los grupos minoritarios derechos y capacidad de control. Según Díez, “el Reglamento actual está diseñado para una sociedad poco exigente, un sistema de una democracia de baja calidad al evitar el control real del Gobierno”. Para Díez, “los dos grupos mayoritarios nunca han querido cambiar el Reglamento, ya que lo han utilizado para mantener su status quo, ha sido un elemento más que han utilizado para su pervivencia y su supervivencia”. Equipara la falta de consenso expresada entre los grupos mayoritarios con la existente a la hora de reformar la Ley Electoral. “Ese desacuerdo mostrado por ambos, realmente era un acuerdo para no cambiar nada”. Rosa Díez apuntó que los grupos mayoritarios en el año 2015 ya pensaban más en la siguiente legislatura, y en tener un instrumento a su servicio para minar al adversario, que en acordar la mejora de un instrumento esencial que se ponga al servicio de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN

Vistos los precedentes, las propuestas de los Grupos y el desarrollo de las negociaciones de la Comisión de Reglamento, queda claro que desde el comienzo de la X Legislatura existía una verdadera voluntad política por parte de la oposición de aprovechar el clima de exigencias sociales de reformas generalizado en el ámbito político para imbuirse en la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados y hacer más cercana y efectiva la institución. Sin embargo, el retraso de dos años entre la constitución de la Comisión de Reglamento y el inicio de sus trabajos dejó claro hasta qué punto el Grupo mayoritario,

el Grupo Popular, no tenía una voluntad real de modificarlo. La paralización de los trabajos a inicios del año 2015 con la excusa de las elecciones autonómicas y municipales sería la confirmación de esta nula voluntad, pues la negociación de algo tan técnico como es el procedimiento legislativo, poco o nada podía influir en las campañas electorales. Sería la excusa perfecta para aparcar el debate y dejarlo en punto muerto pese a que podían existir puntos de concordancia entre la mayoría de Grupos.

Está claro que las reformas propugnadas por el Grupo Popular en anteriores legislaturas (Zaplana, 2004) coinciden en gran medida con las exigidas por los grupos de la oposición, pero el cambio de rol de la formación, de la oposición al Gobierno, parece haber menguado las exigencias de mayores potestades de control y agilidad en los debates. Se confirma así la máxima de Alba Navarro (2005) cuando señala que el amor o desafecto respecto a la reforma del Reglamento por parte de los Grupos mayoritarios es “inversamente proporcional a la situación que se tenía en el espectro parlamentario en el binomio mayoría-oposición”.

Una adecuada y profunda reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados puede que no modifique sustancialmente el desafecto social existente hacia la política y las instituciones en nuestro país, más aún cuando los partidos políticos siguen sin tomar las medidas preventivas para erradicar la corrupción en sus propias filas, pero acercar el Congreso de los Diputados a la ciudadanía, hacerles partícipes de sus trabajos y mejorar la información sobre lo que ocurre en su interior puede ser el primer paso para devolver la confianza de los ciudadanos en sus representantes públicos y el inicio de una mayor implicación de la sociedad civil en la política española.

Albergo la esperanza de que la nueva composición parlamentaria tenga entre sus primeros objetivos modificar el Reglamento, puesto que las mayorías existentes hasta el momento cimentadas en el Partido Popular y el Partido Socialista, han sido incapaces de llevar a cabo cambios profundos pese a estar de acuerdo en ellos.

ANEXOS

ÍNDICE

- I. Propuestas generales de los Grupos Parlamentarios registradas en la X Legislatura para la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados
 1. Grupo Mixto:
 - i. Documento de 50 propuestas para la reforma del Reglamento
 2. Grupo de Unión Progreso y Democracia:
 - i. Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia
 - ii. Propuesta de adaptación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) del Grupo de Unión Progreso y Democracia
 3. Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural
 - i. Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados
 4. Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i d'Unió)
 - i. Aportaciones Iniciales del Grupo Parlamentario Catalán (CIU) a la Ponencia sobre la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados
 - ii. Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i d'Unió sobre la regulación de la actividad de los grupos de interés o lobbies
 5. Grupo Parlamentario Socialista
 - i. Aportaciones iniciales del Grupo Parlamentario Socialista para los trabajos de la Comisión de Reglamento

6. Grupo Parlamentario Popular

- i. Propuesta del Grupo Parlamentario Popular para la regulación del Lobby

II. Trabajos de la ponencia.

1. Propuesta del Grupo Popular
2. Propuesta del Grupo Mixto
3. Propuesta del Grupo de Unión Progreso y Democracia
4. Propuesta del Grupo Catalán
5. Propuesta del Grupo Socialista

I. PROPUESTAS GENERALES DE LOS GRUPOS
PARLAMENTARIOS REGISTRADAS EN LA X
LEGISLATURA PARA LA REFORMA DEL REGLAMENTO
DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

A continuación se exponen las propuestas de reforma presentadas en la ponencia de la Comisión para la reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados por los diferentes Grupos Parlamentarios, ordenados de menor a mayor.

1i. Grupo Parlamentario Mixto

Cabe mencionar que de los partidos que integran el Grupo Mixto, sólo dos han presentado una iniciativa conjunta relativa a la reforma del Reglamento: Esquerra Republicana de Catalunya y Geroa-Bai.

Documento de 50 propuestas para la reforma del Reglamento.
Fecha de presentación: 17 de marzo de 2014. Número de registro: 14554

50 PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL REGLAMENTO

Derechos, deberes y prerrogativas de los diputados y los Grupos Parlamentarios:

1. Eliminación de la promesa de acatar o jurar la Constitución.

2. Eliminación de los coches oficiales para los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, Presidentes de Comisión y Miembros de la Mesa.
3. Viajes en clase turista, salvo las excepciones establecidas legalmente en que por justificadas razones de seguridad y/o eficiencia se deban hacer en transporte privado.
4. Supplicatorio: El Pleno debe motivar suficientemente la concesión o denegación del suplicatorio. Sólo podrá denegar el suplicatorio siempre que se constate que la vía penal está siendo utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de la Cámara o alterar su composición.
5. Los diputados y diputadas que abandonen el Grupo Parlamentario al cual están adscritos serán considerados no adscritos, no pudiendo incorporarse a otro Grupo Parlamentario.
6. Cada Grupo Parlamentario tiene derecho a una sala de reuniones donde poder reunirse y recibir las visitas.
7. Cada diputado o diputada tiene derecho a un despacho de uso exclusivo.
8. Los Grupos Parlamentarios de menos de 15 diputados tendrán derecho a un asesor por diputado. Asimismo, los Grupos mayores de 15 diputados tendrán, como mínimo, un asistente por cada dos diputados/adas.

Derechos lingüísticos:

9. Derecho de los Diputados a usar oralmente y por escrito cualquier lengua oficial.
10. Derecho de los Diputados y Grupos Parlamentario a presentar toda la documentación en cualquier lengua oficial.
11. Derecho de los ciudadanos a dirigirse a la Cámara en cualquier lengua y recibir respuesta en la misma lengua, tanto oralmente como por escrito.
12. Traducción de todos los documentos definitivos a las distintas lenguas (Boletines, diarios de sesiones...), así como de la página web y de la información corporativa. Incorporación de las distintas lenguas en la nomenclatura e indicaciones escritas de la sede parlamentaria

13. Igualdad de trato de las distintas lenguas salvo en lo estrictamente interno de la cámara donde el castellano podrá ser lengua de trabajo.

Gestión parlamentaria y Transparencia:

14. Creación de una Comisión Parlamentaria permanente sobre el cumplimiento del Reglamento, en especial de los derechos de los diputados y de los Grupos Parlamentarios, así como el control del presupuesto de la Cámara. Asimismo, la Comisión analizará el cumplimiento de los mandatos parlamentarios y de las obligaciones legales del Gobierno ante el Parlamento, así como la adecuación de las respuestas e informes del Gobierno a lo solicitado por los diputados y diputadas.
15. Los informes anexos a los Proyectos de Ley que son remitidos a los Grupos Parlamentarios deberán ser públicos y formar parte del expediente público de la página web del Congreso.
16. Los votos individualizados de los diputados y diputadas serán claramente accesibles en los expedientes públicos de la página web del Congreso. Asimismo, se detallará la presencia o ausencia de los diputados (se puede asistir y no votar).
17. El presupuesto detallado del Congreso de los Diputados debe ser público y accesible a través de la página web
18. Impulso de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que permita un control cotidiano del gasto presupuestario.
19. Remisión a los Grupos Parlamentarios de los Anteproyectos de Ley.
20. Elección de la mesa: Votación secreta y única del Presidente, cuatro vicepresidentes y cuatro secretarios. Cada diputado dispondrá de un solo voto. La persona más votada será nombrada Presidente, la siguiente vicepresidente primero y así sucesivamente.
21. Registro electrónico: Necesidad de implementar un registro electrónico garantizando las medidas de seguridad y autenticación pertinentes. Implementar de forma efectiva la firma electrónica de los diputados y la posibilidad de autorizar de forma permanente a los asistentes la presentación de documentación no personalísima en su nombre.

Iniciativa parlamentaria:

22. Todas las Comisiones deben reunirse al menos ocho veces por periodo de sesiones para el debate de iniciativas parlamentarias, salvo que no haya ninguna iniciativa para debatir.
23. Reconocer el derecho de todos los Grupos Parlamentarios a debatir, como mínimo, una PNL en las Comisiones dispuestas a tal fin.
24. Cada Grupo Parlamentario podrá llevar a debate un mínimo de cuatro Propositiones de Ley por periodo de sesiones.
25. Supresión de PNLs en Pleno, debatiéndose sólo en Comisión para permitir la entrada de más Propositiones de Ley en Pleno.
26. Las organizaciones de la sociedad civil podrán presentar propuestas a los Grupos parlamentarios, bien para una iniciativa en tramitación como para promover una iniciativa. Para tal fin, se habilitarán las salas oportunas para que estas organizaciones puedan expresar conjuntamente a los diputados y diputadas de los diferentes grupos —o a sus asistentes— sus propuestas, evitando realizar la misma reunión con cada Grupo Parlamentario.
27. Exigencia de unanimidad de la Mesa del Congreso para la inadmisión a trámite de iniciativas parlamentarias, tras informe firmado por los letrados avalando la inadmisión. En cualquier caso, la inadmisión a trámite debe ser por cuestiones formales, no por la valoración del contenido de la iniciativa.

Control al Gobierno:

28. El Gobierno debe remitir un informe anual al Congreso sobre el cumplimiento de los mandatos parlamentarios. El informe será presentado en Comparecencia por parte del Gobierno, dando lugar a las propuestas de resolución que se estimen oportunas.
29. Cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a realizar una pregunta al Presidente del Gobierno en cada sesión de control.
30. Cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a realizar al menos 4 interpelaciones por periodo de sesiones, con la consiguiente moción.
31. Las preguntas orales en Pleno se formularán directamente en la sesión de control, sin que exista la obligación de que el Gobierno tenga previo conocimiento de ellas. No obstante, los diputados y diputadas podrán registrarlas con un plazo mínimo de 48 horas,

especialmente cuando soliciten datos concretos que los miembros del Gobierno no puedan conocer de memoria.

32. Obligación de un debate anual de política general.
33. Obligación de comparecencia en Comisión de los miembros del Gobierno, salvo el Presidente, en cada periodo de sesiones para dar cuenta de las líneas generales de su política y del trabajo realizado.
34. Creación de Comisiones de Investigación si así lo solicitan 50 miembros de la Cámara o 3 Grupos Parlamentarios.
35. Obligación de comparecencia de los miembros del Gobierno, incluido el Presidente, si así lo solicitan 50 miembros de la Cámara o 3 Grupos Parlamentarios.
36. Las preguntas orales en Comisión que no hayan sido respondidas en el periodo de 2 meses serán tramitadas como preguntas orales en Pleno en la primera sesión ordinaria, después de que el autor de la iniciativa así lo hay solicitado.

Procedimiento legislativo:

37. Las Propositiones y Proyectos de Ley tramitados deben tener una votación final de conjunto para su aprobación definitiva.
38. Las Propositiones de Ley de Comunidades Autónomas y las de Iniciativa Legislativa Popular serán tomadas en consideración en el mismo periodo de sesiones en que entren, después de pasar los trámites para que estén en disposición de debatirse.
39. Las Iniciativas Legislativas Populares serán presentadas en el Pleno por los/las representantes que designen los impulsores de la misma.
40. Los Reales-Decretos se tramitarán como Proyecto de Ley siempre que así lo solicite 1 Grupo Parlamentario.
41. No podrá presumirse la delegación de la competencia legislativa plena en las Comisiones. La Competencia Legislativa Plena será declarada explícitamente, y de manera excepcional, por el Pleno para cada Proyecto de Ley.
42. Los Grupos Parlamentarios tendrán derecho a solicitar comparecencias para ilustrar la tramitación de los Proyectos de Ley o de las Propositiones de Ley. Cada Grupo Parlamentario podrá solicitar un mínimo de 3 comparecencias.

43. Los Grupos Parlamentarios podrán solicitar en las Proposiciones de Ley que sean admitidas a trámite los informes que sean preceptivos para los Proyectos de Ley.
44. Eliminación del trámite de mantenimiento de enmiendas. Las enmiendas presentadas y no retiradas ni incorporadas en el Dictamen se mantendrán para el Pleno.
45. Los plazos de enmiendas ordinarios serán de un mes. Las ampliaciones de plazos deberán realizarse con un mínimo de 48 horas, salvo unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios
46. Las Proposiciones y Proyectos de Ley no estarán en plazo de enmiendas un periodo superior a 6 meses, evitando que aquellas que han sido tomadas en consideración estén indefinidamente en plazo de enmiendas hasta decaer al final de la Legislatura (como ocurrió en anteriores Legislaturas con el Estatuto del Periodista o la PL de peajes de Catalunya)
47. Lectura Única: imposibilidad de lectura única en Proyectos o Proposiciones de Ley Orgánicas o reformas constitucionales (según criterio de naturaleza), así como en leyes que modifiquen más de una ley (según criterio de simplicidad).
48. Imposibilidad de que las reformas constitucionales puedan realizarse por trámite de urgencia o en periodos de sesiones extraordinarios.
49. Prohibición de leyes ómnibus
50. Permitir que todas las fuerzas parlamentarias del Grupo Mixto puedan fijar posición, con un tiempo mínimo, en todos los puntos del orden del día que lo deseen.

2. Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia

2.i Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia

Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia

Existe la necesidad imperiosa y urgente de reformar el Reglamento del Congreso de los Diputados como paso para regenerar la democracia, fomentando la transparencia y el control ciudadano sobre sus representantes.

Las líneas de partida que a continuación propone nuestro Grupo Parlamentario están enfocadas a mejorar la función política de control al Gobierno, dinamizar la propia función legislativa y fomentar la participación ciudadana.

Algunas de estas propuestas son cambios directos del articulado y otras, no menos importantes, son para modificar o desarrollar Normas de Funcionamiento del Congreso de los Diputados.

PROPUESTAS

1. *Asistencia parlamentaria*

Modificación del artículo 6 del Reglamento para ejercer un mayor control de asistencia de los diputados, no sólo como un derecho sino también como una obligación.

Por lo tanto, proponemos estudiar la asistencia a las sesiones mediante controles de firma, como se realiza en distintos parlamentos a nivel europeo (Parlamento Europeo, Asamblea Nacional de Francia en comisiones, Bundestag alemán), y valorar igualmente la falta de asistencia reiterada sin justificar conllevando una sanción en la retención de dietas o salario.

La asistencia debe ser publicada en el BOCG, así como los que se hayan excusado por los motivos recogidos en el desarrollo normativo al respecto.

Sin perjuicio de lo anterior, el Congreso de los Diputados debe difundir a través de su sitio en Internet la asistencia a las sesiones de los Diputados, emitiendo informes semanales, y precisando las ausencias motivadas por enfermedad o impedimento grave, debidamente justificados mediante documentos que acrediten tal circunstancia.

2. *Publicación nóminas y declaración de bienes*

Como modelo de transparencia, debe desarrollarse a nivel normativo la publicación y actualización mensual de las nóminas de todos los Diputados en la página oficial del Congreso de los Diputados.

De la misma forma, la declaración de bienes deberá ser actualizada cada vez que tenga una modificación y deberá incluir el detalle de todos los ingresos extra-parlamentarios.

3. *Publicar la agenda parlamentaria del Diputado.*

En marco del desarrollo normativo, para mayor transparencia de la institución se debe de publicar nombre de las asociaciones y personas con las que se reúne cada parlamentario en el Congreso. (Congreso Nacional de Chile).

4. *Ampliación del periodo ordinario y días de sesiones*

Modificación del artículo 61.1 del Reglamento para reducir los días entre periodos de sesiones, dejando exclusivamente el mes de agosto sin actividad parlamentaria. (Estados Unidos, práctica House of Representatives).

Ampliación del artículo 62.1 para habilitar, como regla general, los lunes para las sesiones. (Propuesta de reglamento VIII Legislatura)

5. *Horarios*

Establecer un horario fijo en el reglamento para comenzar la actividad así como para las votaciones con el objeto de mejorar la productividad y la conciliación familiar. La actividad parlamentaria debe comenzar en la mañana, programar las votaciones siempre a una misma hora, reduciendo los tiempos para almorzar al mediodía sin actividad. Establecer una hora límite para el fin de la sesión, en caso de que queden cuestiones pendientes tanto en Comisión como en Pleno se debatirán al día siguiente. (Cámara de los Comunes, Reino Unido)

En la Web del parlamento deben de estar publicitadas las duraciones de las sesiones de cada semana en curso así como los distintos puntos del orden del día. (Cámara de los Comunes, Reino Unido)

6. *Retransmisión pública del Pleno y Comisiones*

Reglamentar la retransmisión pública del Canal Parlamentario accesible para todos los ciudadanos mediante un canal público de TDT, sustituyendo a las plataformas digitales por satélite y por cable de pago.

Desarrollar normativamente la visualización de todas las sesiones del Pleno por el canal público de TDT y de todas aquellas Comisiones que sea posible.

Desarrollar un portal web del canal parlamento en el que se pueda seguir el conjunto de la actividad parlamentaria como se realiza en otros países, como Francia o Alemania, que contemple:

- Visualización íntegra y sin comentaristas del Pleno y del conjunto de las comisiones en directo
- Creación de un archivo de vídeo

Y las siguientes posibilidades:

- Sección de entrevistas
- Programas de debates centrados en la actualidad política y parlamentaria
- Producir dos diarios al mediodía y por la noche

7. *Regulación de los lobbies*

Los lobbies deben de estar regulado en el reglamento y desarrollado en una Norma de Funcionamiento. Se realizará anualmente una lista pública en el BOCG donde todas asociaciones y resto de representantes de la sociedad civil se registrarán con los siguientes datos: nombre, sede y dirección de la asociación, composición del consejo de administración, área de intereses, nombres de los representantes de la asociación. (Bundestag, Alemania).

La admisión a representantes de este tipo de asociaciones en el recinto del Congreso de los Diputados se llevara a cabo sólo si es acorde con la información expuesta en el párrafo anterior. No obstante, la inclusión en la lista no dará derecho a una asociación para obtener una audiencia o un pase. (Bundestag, Alemania).

Estudiar la posibilidad de prohibir, so pena de sanción a los diputados, afiliarse a asociaciones o grupos de defensa de intereses particulares, locales o profesionales o suscribir con ellas compromisos relativos a su propia actividad parlamentaria, cuando la adhesión o los compromisos impliquen aceptación de un mandato imperativo. (Asamblea Nacional de Francia)

Se publicará la agenda parlamentaria de los lobbies con el motivo de cada reunión. Se presentará anualmente una memoria sus actividades y el informe de cada cliente. (House of Representatives, Estados Unidos)

8. *Reforzar el Estatuto del Diputado*

Como parte del Estatuto de los Diputados (Título I, Capítulo Primero) contemplar un código de conducta y desarrollarlo en una norma de funcionamiento basado en las recomendaciones del informe GRECO para:

- El código de conducta será de acceso público y compondrá al menos la prevención de conflictos de interés, regalos y otros beneficios, actividades extraparlamentarias, intereses financieros, requisitos de publicidad, etcétera.
- Aumentar las categorías y los niveles de detalle de los aspectos que los diputados están en la actualidad obligados a hacer público (valor de mercado de los bienes inmuebles y vehículos, nombres de las empresas a la que pertenecen las acciones, tipo de interés que pagan por créditos obtenidos, regalos recibidos, viajes patrocinados, ingresos por actividades extraparlamentarias).
- Adoptar medidas que aseguren una vigilancia eficaz del cumplimiento de los requisitos de declaración y otras normas de conducta.

9. *Publicación parlamentaria de decisiones y acuerdos de la Mesa*

Para garantizar la máxima transparencia de la Cámara en las tomas de decisiones y ordenación del trabajo, se debe añadir en el artículo 31 la obligatoriedad de publicar todos los acuerdos y decisiones de la Mesa del Congreso de los Diputados. Los acuerdos se publicaran tanto en la página web del Congreso como en el BOCG.

10. *Delegaciones parlamentarias*

Introducir la existencia de las delegaciones parlamentarias y recoger aunque sea en una norma diferente al mismo reglamento (Normas de funcionamiento del congreso de los Diputados) los aspectos generales: objetivos, agenda, miembros que lo componen, y en particular un control de gastos. Dichos gastos se presentarán detalladamente y

formarán parte del informe del **Presupuesto anual** del Congreso de los Diputados que se debate al acabar cada ejercicio, acorde con el artículo 31.2 del reglamento vigente. Asimismo se publicitaran en la web del congreso.

11. *Falso testimonio ante comparencias en la Comisión parlamentaria de Investigación.*

Sin perjuicio del desarrollo normativo existente sobre las facultades de las Comisiones de Investigación, retomar la Reforma del artículo 52 del Reglamento propuesta en la VIII legislatura:

“4. Si la Mesa de la Comisión considera que alguno o algunos de los comparecientes pudieran haber incurrido en el delito contemplado en el artículo 502.3 del Código Penal, dará traslado al Ministerio Fiscal para el ejercicio de las acciones que correspondan, a través de la Presidencia del Congreso de los Diputados.”

Por otro lado hay que flexibilizar los criterios para formalizar la creación de una Comisión de investigación.

12. *Debate sobre el estado de la nación*

Fijar anualmente la celebración de una sesión plenaria dedicada exclusivamente al Debate sobre el estado de la nación y reglamentar en la misma las condiciones en la que se desarrollará el debate. (Propuesta de reglamento VIII Legislatura)

13. *Debate sobre el cumplimiento de las iniciativas aprobadas por el Congreso de los Diputados*

En los mismos términos que en el punto anterior se celebrará anualmente un debate sobre el estado de las iniciativas aprobadas por la Cámara que instan al Gobierno a realizar políticas específicas, reglamentando en qué condiciones se deberá desarrollar el debate.

14. *Procedimiento de uso incidental de la palabra:*

Introducir la posibilidad de uso incidental de la palabra para dinamizar determinados debates. El presidente del Congreso podrá dar la palabra al diputado que lo solicite tras la finalización de cualquier intervención, para realizar cualquier pregunta aclaratoria o posicio-

namiento sobre el asunto tratado. En cada sesión se contemplarán 5 minutos de este procedimiento. (Parlamento europeo, “catch the eye”).

15. *Tramitación de iniciativas legislativas en Lectura única*

Modificación del artículo 150 del reglamento para que una iniciativa sólo se pueda tramitar directamente y en lectura única cuando lo proponga la Mesa y por unanimidad de la Junta de Portavoces.

16. *Criterios de constitución de los Grupos Parlamentarios*

Modificación del artículo 23 para que la formación de un Grupo Parlamentario corresponda a un partido que obtenga al menos un 4% de los votos totales (Riksdag, Reino de Suecia).

17. *Votación ordinaria pública*

Añadir un punto 3 al artículo 84 para que todos los resultados de las votaciones ordinarios tanto en Pleno como en Comisión, de cada uno de los diputados, se publiquen siempre tanto en la página web del Congreso como en el BOCG.

18. *Votaciones secretas por papeleta*

Con motivo de agilizar las votaciones se debe revisar el artículo 85 y 87.2. En caso de mantener las urnas con votación por papeletas, contemplar otros modelos más ágiles como en el parlamento británico, en el que se coloca una urna en el pasillo y se establece un periodo (normalmente 1 hora y media) para que los Diputados vayan a votar mientras la actividad continúa.

19. *Preguntas orales en Pleno*

Modificar el artículo 188.1 para transformar de las preguntas orales con la intención de que el debate sea espontáneo:

Una hora antes del principio de la sesión, cada grupo comunica una lista que incluye solamente el nombre de los autores de las preguntas y los ministros que estos últimos piden interrogar, en el orden que se desea se les llame en sesión. El tema no debe comunicarse, lo cual otorga a dichas preguntas un carácter espontáneo. Inmediatamente después se procede a la información del Gobierno (Asamblea Nacional de Francia).

Regular las preguntas orales en Pleno para el Presidente del Gobierno.

Revisar el funcionamiento de las preguntas orales de control al Gobierno por parte del Grupo Parlamentario que sustenta al mismo.

20. *Preguntas por escrito*

Modificar el artículo 190.2 para que en caso que una pregunta no haya sido contestada en plazo, a petición del autor se incluirá en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno, donde recibirá el tratamiento de las preguntas escritas convertidas en orales y se establecerá un cupo para responderlas por parte del Gobierno. (Asamblea Nacional de Francia)

Asimismo en la Norma de Funcionamiento desarrollar:

- En la contestación del Gobierno a la pregunta por escrito el tiempo que ha llevado contestarla. (Cámara de los Comunes, Reino Unido)
- Cuantificar los días de las preguntas que están pendientes de contestar en la web del Congreso de los Diputados.

21. *Interpelaciones al Presidente del Gobierno*

Reflejar en el artículo 180 que los diputados y los Grupos Parlamentarios podrán formular interpelaciones al Gobierno y a cada uno de sus miembros, incluyendo al Presidente del Gobierno.

22. *Comisiones*

Modificar la Sección 1.^a de las Comisiones, normas generales, de tal forma que:

- Los ministros deberán comparecer al menos una vez por periodo de sesiones en Comisión.
- Las Comisiones deben establecer un criterio uniforme de reparto de cupos para las iniciativas similar al establecido por la Mesa del Congreso para el Pleno.
- Las Comisiones deberán reunirse al menos una vez al mes y rendir cuentas mediante un informe de gestión anual que será público. (Estados Unidos)
- Regular la posibilidad de revocación o pérdida de confianza del Presidente de la Comisión.
- Desarrollo normativo para el Presidente del Congreso y de las Comisiones realicen un informe por periodo de sesiones de la agenda externa a la del Congreso de los Diputados en la que se desarrolle los

viajes realizados, gastos, agenda de contacto, etcétera. Este informe será facilitado a todos los portavoces de las Comisiones y publicitado en la página web del Congreso.

23. *Comisiones de estudio o subcomisiones*

Introducir en el Reglamento las Comisiones de estudio o Subcomisiones se deben crear con su objetivo o mandato específico. Se trata de un órgano que descarga el trabajo político de la Comisión a la que pertenece. Se debe limitar el tiempo de trabajo y al finalizar elevará un informe sobre los asuntos concretos de interés público y una proposición de ley que se incluirá en el orden del día del Pleno de la semana siguiente. (Asamblea Nacional de Francia)

24. *Comisión de Peticiones*

Con la intención de que esta Comisión tenga una mayor repercusión y desarrollo de su trabajo se deben introducir varias modificaciones y ampliar al artículo 49.

No será suficiente con dar acuse de recibo al peticionario si no que en un plazo establecido la Comisión deberá igualmente comunicar los acuerdos adoptados. (Asamblea Nacional de Francia).

Una petición se debe poder someter a debate en el Pleno ya sea porque lo decide la Comisión o bien porque en la remisión de una petición al Gobierno, éste último no hubiera contestado en un plazo establecido. (Asamblea Nacional de Francia).

Se podrá proponer audiencias en la misma Comisión de ciudadanos mediante un sistema de cupos.

De igual forma, anualmente se hará un informe de la actividad por escrito de la actividad de la Comisión que se presentará por un ponente de la Comisión ante el Pleno. El informe será distribuido al menos con tres semanas de antelación. El debate existirá sólo si algún grupo parlamentario lo exige. (Bundestag, Alemania)

25. *Integrar eurodiputados nacionales en la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso de los Diputados.*

Los eurodiputados nacionales designarán sus representantes en la Comisión Mixta para la Unión Europea del Congreso de los Di-

putados, serán miembros con voz pero sin voto, con el objeto de informar de las actividades que se realizan en el Parlamento Europeo (Bundestag, Alemania). Durante cada periodo de sesiones se celebrará al menos una sesión informativa en la que participarán los miembros designados por los eurodiputados nacionales

26. *Someter a debate en el Congreso las medidas que se tramitan en la Unión Europea respecto al Estado*

En cada periodo de sesiones, el Ministerio competente deberá enviar un informe a la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados sobre las diferentes iniciativas legislativas relacionadas con su materia que estén en trámite. El informe será presentado en comparecencia periódica por parte del ministro o secretario de estado competente. Basado en la *European Union (Scrutiny) Act, 2002* de Irlanda.

27. *Eliminación de las Comisiones no legislativas*

Todas las comisiones existentes deben de ser legislativas, de otra forma se constituirán Comisiones de estudio o subcomisiones para asuntos o mandatos específicos, para descargar el trabajo de la Comisión.

28. *Eliminación de las Proposiciones no de ley.*

No existen en una mayoría de parlamentos democráticos (Parlamento Europeo, Bundestag, Cámara de los Lores, Asamblea Nacional de Francia, etcétera.) Además, la Moción cumple la misma función y tiene una mayor eficacia de control político al ser precedida de una Interpelación al Gobierno. Ampliar cupos de las Interpelaciones y Mociones para debatir sólo en el Pleno.

29. *Soporte para la Iniciativa Legislativa Popular*

Crear un sitio web oficial que canalice todas las ILP, estandarizando el proceso de registro de las iniciativas y permitiendo recabar el apoyo de los ciudadanos a través de procedimientos seguros de firma electrónica. Crear un sistema de cupos para que se puedan tramitar una vez recabadas las firmas.

30. *Comparecencias de autoridades europeas en el Congreso*

Regular mediante una Norma de Funcionamiento el procedimiento para proponer comparecencias de las autoridades europeas en el Congreso.

A propuesta del Gobierno, de la Mesa, de dos Grupos Parlamentarios o de la quinta parte de los miembros de la Cámara, se podrá remitir una solicitud de comparecencia a la Comisión Europea para celebrar sesiones informativas en la Comisión Mixta de la Unión Europea con miembros de la Comisión Europea. Propuesta Propia

31. *Preguntas de los ciudadanos al Gobierno*

Creación de un sitio web para canalizar preguntas por parte de los ciudadanos que deberán contestar directamente el Gobierno (Freedom of information requests, Reino Unido).

32. *Debate de peticiones de los ciudadanos*

Creación de un sitio web para debatir peticiones que propongan los ciudadanos. La Mesa del Congreso será la competente en calificar la iniciativa y una vez aprobada pasaría a la recogida de firmas electrónicas. Todas aquellas que lleguen a un número determinado de firmas se introducirán en el siguiente pleno para debatir con el Gobierno (e-petitions, Reino Unido).

2.ii *Propuesta de adaptación de la Ley 19/2013 de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en el Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD) del Grupo de Unión Progreso y Democracia*

PROPUESTA DE ADAPTACIÓN DE LA LEY 19/2013 DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y BUEN GOBIERNO EN EL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS (RCD)

Título XIV – *De las obligaciones derivadas de la ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno*

Artículo 208.

1. El presente capítulo tiene por objeto ampliar y reforzar la transparencia de la actividad del Congreso de los Diputados, regular y garantizar el derecho de acceso a la información relativa a la actividad de la Cámara y establecer las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables de la institución y sus miembros.
2. La información que facilite el Congreso de los Diputados, en virtud del presente Título, se publicará de forma periódica y actualizada para garantizar la transparencia de la actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actividad de esta institución y sus miembros.

Artículo 209.

1. El Congreso de los Diputados deberá habilitar un espacio web específico destinado a la transparencia activa de la institución en el que deberá publicarla siguiente información:
 - a. La normativa aplicable al Congreso de los Diputados y sus miembros, lo que incluirá cargos representativos, así como trabajadores de la Cámara.
 - b. Una descripción de las actuaciones llevadas a cabo por el Congreso de los Diputados.
 - c. El presupuesto anual del Congreso de los Diputados en el ejercicio en curso detallando el grado de cumplimiento y el destino empleado de cada partida presupuestaria, así como los presupuestos anuales anteriores y los correspondientes informes de ejecución de éstos.
 - d. Todos los contratos y adquisiciones celebrados por el Congreso de los Diputados, con indicación del objeto, duración, el importe de licitación y de adjudicación, el procedimiento utilizado para su celebración, los instrumentos a través de los que, en su caso, se ha publicitado, el número de licitadores participantes en el procedimiento y la identidad del adjudicatario, así como las modificaciones del contrato. Igualmente serán objeto de publicación las decisiones de desistimiento y renuncia de los contratos.

- e. La relación de los convenios suscritos por el Congreso de los Diputados, con mención de las partes firmantes, su objeto, plazo de duración, modificaciones realizadas, obligados a la realización de las prestaciones y, en su caso, las obligaciones económicas convenidas. Igualmente, se publicarán las encomiendas de gestión que se firmen, con indicación de su objeto, presupuesto, duración, obligaciones económicas y las subcontrataciones que se realicen con mención de los adjudicatarios, procedimiento seguido para la adjudicación e importe de la misma.
- f. Las subvenciones, premios, becas y ayudas públicas concedidas por el Congreso de los Diputados con indicación de su importe, objetivo o finalidad y beneficiarios.
- g. Acuerdos y resoluciones de la Mesa del Congreso de los Diputados.
- h. Acuerdos y resoluciones de las Mesas de las Comisiones, Subcomisiones y ponencias existentes.
- i. Memorias e informes elaborados por la Cámara en relación a los textos legales tramitados.
- j. Información relativa a cada grupo parlamentario de la Cámara incluyendo:
 - i. Transferencias corrientes del Congreso de los Diputados a cada grupo parlamentario desglosando los conceptos.
 - ii. Gasto de materiales de oficina de cada grupo parlamentario.
 - iii. Gasto del coche oficial asignado al grupo parlamentario indicando kilometraje mensual.
 - iv. Asignación de secretarios, asistentes y asesores a cargo de la Cámara indicando sus funciones y el coste de cada uno de ellos.
 - v. Personas externas acreditadas por cada grupo parlamentario ante el Congreso de los Diputados.
- k. Información actualizada, al menos una vez al año, relativa a cada cargo representativo incluyendo:
 - i. Currículum vitae del cargo público.

- ii. Declaración de bienes, patrimonio y renta actualizada anualmente desde la fecha en que se presenten las correspondientes declaraciones al inicio de la legislatura con el detalle suficiente del valor de los bienes e inmuebles, así como cuentas bancarias y acciones declaradas.
 - iii. Nómina del representante público expedida por la Cámara.
 - iv. Correo electrónico del representante público.
 - v. Gastos en correspondencia, telefonía, materiales de oficina u otros similares a cargo del Congreso de los Diputados.
 - vi. Viajes realizados por el diputado a cargo de la institución indicando origen, destino y medio utilizado, así como la fecha y hora en que se realizó.
 - vii. Gasto utilizado de la tarjeta de taxi individual de la que disponen.
 - viii. Dietas por kilometraje.
 - ix. Gastos en peajes y de parking de aeropuertos y estaciones de tren
 - x. Votaciones en Pleno y Comisión, indicando la iniciativa que votó y el sentido del voto.
 - xi. Asistencias y ausencias a Pleno y comisiones en las que esté inscrito.
 - xii. Iniciativas individuales del representante público.
 - xiii. Reuniones del representante público con sociedad civil, organizaciones gubernamentales y empresas de manera mensual desarrolladas tanto en el Congreso de los Diputados como en su circunscripción.
 - xiv. Viajes institucionales detallando dietas de manutención, transporte y alojamiento.
 - xv. Situación respecto del plan de pensiones del Congreso de los Diputados
 - xvi. Regalos, beneficios extraparlamentarios y cualquier otro tipo de donación o remuneración en especie.
1. Las declaraciones emitidas por la Oficina de Conflictos de Intereses en relación a las incompatibilidades de los representantes públicos para ejercer su actividad como tales ante iniciativas en las que pueda existir conflicto de intereses.

- m. La información estadística, suficientemente detallada, y necesaria para valorar el grado de cumplimiento y calidad de los servicios de la Cámara, así como de la rendición de cuantas de los representantes públicos ante los ciudadanos que los han elegido.

Artículo 210.

1. El Congreso de los Diputados habilitará un órgano compuesto por personal funcional de la Cámara que vele por la actualización y veracidad de la información proporcionada por los grupos parlamentarios, los representantes públicos y la propia institución pudiendo para ello requerir a otras administraciones públicas información relativa a cualquiera de los puntos contenidos en el artículo anterior.

Artículo 211.

1. El Congreso de los Diputados habilitará un mecanismo para resolver las solicitudes de acceso a la información relativa tanto a la actividad parlamentaria de la institución así como a su actividad sujeta al derecho administrativo, a cuyo efecto podrá contar con un órgano de asesoramiento y decisorio compuesto por personal funcional de la Cámara.
2. El procedimiento para el ejercicio del derecho de acceso se iniciará con la presentación de la correspondiente solicitud, que deberá dirigirse al titular del órgano administrativo o entidad que posea la información. Cuando se trate de información en posesión de personas físicas o jurídicas que presten servicios públicos o ejerzan potestades administrativas, la solicitud se dirigirá a la Administración, organismo o entidad de las previstas en el artículo 2.1 a las que se encuentren vinculadas.
3. La solicitud podrá presentarse por cualquier medio que permita tener constancia de:
 - a. La identidad del solicitante.
 - b. La información que se solicita.
 - c. Una dirección de contacto, preferentemente electrónica, a efectos de comunicaciones.

- d. En su caso, la modalidad que se prefiera para acceder a la información solicitada.
5. El solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información. Sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuando se dicte la resolución. No obstante, la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud.
6. La formalización de la petición, su inadmisión, tramitación y resolución de la solicitud de información se hará en los términos recogidos en el Capítulo III del Título I de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

3. Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural

3.i Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados

Fecha de presentación: 7 de febrero de 2014. Número de registro: 117048.

AL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Con fecha 28 de noviembre de 2012, se aprobó por el Pleno de los Diputados la Moción consecuencia de interpelación urgente presentada por nuestro Grupo Parlamentario, sobre actuaciones en defensa de una democracia avanzada y de un Parlamento al servicio de la ciudadanía, en la que se acordó encomendar a la 4 Comisión de Reglamento, de conformidad con los cauces reglamentarios oportunos, la puesta en marcha de los trabajos para impulsar, desde el mayor consenso posible, los cambios reglamentarios que contribuyan a mejorar el funcionamiento de la Cámara y a lograr una mayor identificación en su capacidad de representación de los ciudadanos. En su momento remitimos por escrito a la Presidencia de la Cámara una serie de propuestas con el objetivo de activar e impulsar los trabajos de la Comisión de Reglamento.

Cuando parece inaplazable la obligación de abordar reformas que acerquen el Congreso de los Diputados a la ciudadanía y se prevé, un año más tarde, el inicio de los trabajos para abordar la reforma del Reglamento, mediante el presente escrito, trasladamos, de forma abierta y con el ánimo de que pueda profundizarse en las mismas, las siguientes propuestas, que implicarían únicamente la reforma del Reglamento, también de normas de funcionamiento y otras reformas legales que estarían relacionadas.

PROPUESTA DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS
GRUPO PARLAMENTARIO DE IU; ICV-EUIA; CHA: LA IZQUIERDA PLURAL

1. *Participación de la sociedad civil.*

Regulación de la participación de movimientos sociales, instituciones y administraciones públicas (por ej. ayuntamientos) en las Comisiones Parlamentarias sobre temas de su interés. Apertura del Congreso a la participación de la sociedad civil, facilitando su presencia en las Comisiones y en la elaboración de iniciativas parlamentarias.

Ampliación de las competencias de la Comisión de Peticiones para que deje de ser un mero buzón reclamaciones y permita la exposición de las peticiones en la propia comisión directamente por las personas, colectivos o instituciones que las presenta. Al mismo tiempo, la Comisión debe tener la facultad de emitir informes sobre las peticiones presentadas, posibilitando desarrollar iniciativas que permitan una mayor relación directa de la ciudadanía con sus representantes.

Regulación de la relación directa del ciudadano con los Diputados/as a través de un procedimiento que propicie iniciativas personalizadas sobre cuestiones o preguntas que se le planteen desde su circunscripción y que deberán ser contestadas en el plazo de un mes por el Diputado/a interpelado, estas iniciativas se tramitaran en la Comisión de Peticiones.

Regulación de la posibilidad de celebrar encuentros periódicos en sede parlamentaria, abiertos a la ciudadanía, para la «rendición de cuentas» de los trabajos parlamentarios. Junto a otras fórmulas de rendición de cuentas ordinarias, podría establecerse un día de «Puertas Abiertas»,

dónde los distintos portavoces de los Grupos Parlamentarios contestasen a preguntas formuladas por los ciudadanos desde el mismo hemiciclo.

Desarrollo de nuevas iniciativas que permitan una mayor relación de la ciudadanía con sus representantes.

2. *Organización y funcionamiento de la Cámara.*

Crear un sistema de control de asistencia de los Diputados/as, justificación de ausencias y las correspondientes sanciones que pueden comprender deducciones salariales. Además esta información debe ser accesible para los ciudadanos.

Limitar los periodos extraordinarios al mes de agosto, reduciendo los largos periodos de sesiones ordinarias, en los que no hay actividad parlamentaria, salvo la solicitud de sesiones extraordinarias.

Los diputados percibirán un salario nunca superior al establecido en la ley de Presupuestos Generales del Estado de cada año, para un Director General y las indemnizaciones en el ejercicio de su función que establezcan los Órganos correspondientes de la Cámara.

Las percepciones de los diputados y de los miembros de los órganos de Gobierno de la Cámara, junto a la de los funcionarios por cada nivel y grupo se publicará en el Boletín de las Cortes Generales anualmente junto al presupuesto aprobado por cada Cámara y el de las Cortes Generales, con el mismo nivel de desagregación del que recogen los Presupuestos generales del estado para los distintas secciones.

Incardinar el personal de los Grupos Parlamentarios en el personal de las Cortes Generales y la presencia en los mismos de funcionarios de las Administraciones Públicas, designados por los Grupos. Los Grupos Parlamentarios podrán designar personal eventual del Congreso de los diputados en los distintos niveles y grupos, de entre funcionarios de las administraciones públicas que cumplan los requisitos de titulación exigible en cada caso.

Reforma de la Comisión del Estatuto del Diputado para garantizar la aplicación estricta del régimen de incompatibilidades y regular la facultad de investigaciónLa Comisión del Estatuto de los Diputados

de oficio o a instancia de dos de sus miembros podrá recabar la documentación que estime oportuna y realizar las investigaciones precisas antes de proponer al peno la declaración de compatibilidad o incompatibilidad.

Regular un registro público de actividades y de bienes patrimoniales declarados, que deberá mantenerse actualizado de forma permanente.

Reformar los criterios para la conformación de grupo parlamentario, reduciendo al 4% de los votos.

Medidas efectivas contra el transfuguismo en las Cortes generales, para lo que se propone separar el Grupo Mixto, formado por fuerzas políticas con respaldo electoral y sin capacidad de formar grupo y el grupo de no adscritos formado por los diputados que a lo largo de la legislatura pasan al Mixto habiendo sido elegidos en otras candidaturas con grupo parlamentario.

Reforma en la norma que regula las Comisiones de Investigación, tanto en su constitución como composición y funcionamiento. Debería constituirse cuando así lo soliciten al menos un 113 de los Diputados de la Cámara, imposibilitando el bloqueo de la mayoría, estar presidida por uno de los Diputados solicitantes y regularse el acceso a documentos clasificados en sesiones secretas de la misma, en las mismas condiciones que la comisión de secretos oficiales, entre otras cuestiones.

Regulación del control los Lobbies, regular la actividad de promoción, defensa o representación de intereses de personas y/o organizaciones públicas o privadas, ejercida por personas naturales o jurídicas con el objeto de influir en las decisiones a adoptar por el Gobierno. Creación de un registro y de una Comisión de Control y Fiscalización de los Lobbies.

3. *Función legislativa.*

Fomento de la participación en el procedimiento legislativo común tanto para proyectos de ley, como para proposiciones de ley tomadas en consideración por el pleno de la Cámara:

Una vez publicado un proyecto de ley, los diputados de la comisión correspondiente y los Grupos parlamentarios podrán proponer en el plazo de quince días, la solicitud de documentos y la comparecencia de miembros del Gobierno, de organizaciones sociales o ciudadanas afectadas por la regulación y técnicos o profesionales de reconocido prestigio en la materia, para recibir información previa a la apertura del plazo de enmiendas.

Igualmente debe hacerse extensiva la participación en el trámite de la Ley de Presupuestos.

Potenciar la participación legislativa de los Parlamentos Autónomos y de la Iniciativa legislativa popular, que se le da la oportunidad de presentar su proposición en el Pleno.

Mayoría absoluta para delegar competencias en las Comisiones Legislativas

4. *Función de control e impulso político.*

Mejorar la capacidad de control e impulso político del Gobierno y la oportunidad de los temas en el mismo, tanto en el trámite de las Interpelaciones, como de proposiciones no de ley.

Agilizar el trámite parlamentario en la acción de control reduciendo el tiempo de respuesta tanto en las preguntas escritas, como en las solicitudes de datos e informes, debiendo motivar el Gobierno la solicitud de la prórroga.

Reducir el plazo de presentación de las preguntas a 48 horas de antelación, para realizar debates de mayor actualidad y oportunidad política.

Regular algún mecanismo que permita dinamizar los debates, atemperando la rigidez de los debates, permitiendo fijación de posiciones sobre cuestiones concretas o aclaraciones al finalizar las intervenciones.

Regulación del debate sobre el estado de la nación evitando que su desarrollo dependa de la voluntad del Gobierno, determinando la obligación de celebración de forma anual.

Regulación más amplia de las comparecencias del Presidente del Gobierno ante el Congreso, siendo obligada una vez por periodo de sesiones cuando lo soliciten dos Grupos Parlamentarios.

Regular la relación directa del ciudadano con los Diputados/as a través de un método que propicie iniciativas personalizadas sobre cuestiones o preguntas que se le planteen desde su circunscripción.

Incluir la posibilidad de participación individualizada de Diputados/as en las comparecencias que realiza el Gobierno en las comisiones parlamentarias.

Ampliar el número de preguntas que se formulan los Grupos Parlamentarios, dejando el cupo para los Grupos de más de 10 diputados/as en dos preguntas por Pleno y ampliando las que se realizan al presidente que pasarían de las tres actuales, al menos hasta cinco, esto permitiría que todos los grupos pudieran formular una pregunta al Presidente por Pleno.

Ampliar el número de Propositiones No de Ley a debatir en cada pleno, lo que permitiría una distribución más amplia y plural de los cupos que tiene cada grupoparlamentario. De esta forma se evitaría que los partidos mayoritarios se repartieran casi en exclusividad la mayoría de las sesiones plenarias, de manera que al menos cada dos plenos pudiera presentarse una PNL por cada grupo.

Ampliar el número de PNL que se discuten en cada comisión parlamentaria, superando los actuales cupos, para permitir que todos los grupos pudieran trasladar sus iniciativas al debate.

Regular la posibilidad de reprobación y cese del Presidente de la Cámara.

Facilitar la comparecencia de altos cargos del Gobierno que, si bien no son miembros del Gobierno, gestionan amplias programas de gasto. Regular la posibilidad de reprobación a un miembro del Gobierno o un Alto Cargo de la Administración General del Estado.

4. Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió)

4.i Aportaciones Iniciales del Grupo Parlamentario Catalán (CIU) a la Ponencia sobre la Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados

Fecha de presentación: 27 de marzo 2014. Número de registro: 14833

El Grupo Parlamentario Catalán (Convergència i Unió) considera necesaria la revisión y actualización del reglamento del Congreso de los Diputados al objeto de que permita una mejora de la calidad de la actividad parlamentaria y de la democracia, lo cual requiere, como mínimo:

- Reforzar el debate político e incrementar la participación ciudadana
- Perfeccionar la calidad técnica de la actividad parlamentaria
- Aumentar el respeto a la voluntad de la proposición legislativa
- Incorporar la pluralidad lingüística al debate parlamentario
- Reforzar el respeto a las minorías, especialmente cuando hay mayorías absolutas.S
- Aumentar la Transparencia y Ética del parlamentarismo

CIU considera esta reforma necesaria para renovar el pacto de confianza entre la ciudadanía y el parlamentarismo como fiel reflejo de la representación de la opinión de los ciudadanos expresada en las urnas. Los valores de eficacia, integridad, honestidad, prudencia, transparencia, austeridad y compromiso efectivo con los ciudadanos han de regir el reglamento y por tanto las actuaciones de los parlamentarios.

También esta reforma debe abordar la calidad técnica de la cámara y dar mayores facilidades a los diputados y diputadas en el ejercicio de sus funciones y dar buen uso a las nuevas tecnologías por las que se rige en la actualidad el mundo y no quedarse en anacronismos de forma que puedan perjudicar el contenido de la función legislativa.

El presente documento contiene un conjunto genérico de propuestas acompañado también de propuestas específicas, algunas de ellas ya planteadas por este grupo parlamentario al documento de “Propuestas de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados”

correspondiente a la VIII Legislatura. Es un primer documento que será revisado a partir del debate y orientación de los trabajos que van a llevarse a cabo para la reforma del Reglamento.

PROPUESTA DE REFORMA

1. *Reforzar el debate político e incrementar la participación ciudadana*

- Es preciso incorporar modificaciones con el fin de dinamizar la acción de control de la Cámara a los miembros del Gobierno, y en especial al Presidente o Presidenta del Gobierno. En particular, deben articularse mecanismos para que el Presidente o miembros del Gobierno comparezcan con celeridad cuando así lo solicite una mayoría significativa de la oposición y sin precisar del apoyo de la mayoría de la Cámara, ya que en períodos donde el Gobierno tiene mayoría absoluta, ésta fácilmente puede vetar estas acciones de control.
- Regular sistemáticamente la celebración del “Debate anual de Política General” y no a voluntad del Gobierno.
- Aumentar a 20 minutos el tiempo de la sesión de preguntas orales dirigidas al Presidente del Gobierno.
- Ampliar de 3 a 4 el número de Propositiones no de Ley y de Interpelaciones en cada pleno.
- Los medios electrónicos permiten multiplicar la participación ciudadana en el debate de las iniciativas legislativas. Debe adecuarse el Reglamento para permitir la incorporación de propuestas ciudadanas en cada uno de los proyectos y proposiciones de ley, una vez estas hayan superado el trámite del debate a la totalidad. Ello requerirá diferenciar los plazos de presentación de enmiendas al articulado del plazo de presentación de enmiendas a la totalidad, a los efectos que los distintos grupos parlamentarios puedan asumir e incorporar las propuestas ciudadanas.
- Al inicio de cada sesión ordinaria del Pleno se discutirá la conveniencia de incorporar un debate de urgencia sobre un tema de actualidad.
- Recoger y dar audiencia a los planteamientos de la sociedad civil y a los grupos de interés, fijando de forma habitual un punto en el orden del día de las comisiones la comparecencia de los afectados

para llevar al congreso las dudas de los ciudadanos, con respuestas cortas y accesibles (como pasa en Chile).

- Introducir en las páginas web del Congreso un foro de debate sobre las iniciativas parlamentarias en curso para que los ciudadanos puedan exponer sus opiniones y que sean remitidas a todos los grupos parlamentarios. (Modelo “Escó 136” del Parlament de Catalunya).

2. *Perfeccionar la calidad técnica de la actividad parlamentaria*

- Durante las últimas legislaturas se ha abusado de la legislación acumulativa de temáticas diversas y dispersas, lo cual en nada facilita la comprensión y aplicación de las leyes, en perjuicio de la calidad de la actividad legislativa. El reglamento de la cámara debe poder acordar la dispersión de temáticas para un determinado texto legislativo.
- La definición de textos legislativos por parte del Gobierno siempre debe ser sometida a la acción de control por parte del Congreso de los Diputados.
- Entre los medios personales que correspondan a los grupos parlamentarios debe reforzarse el apoyo de personal técnico y administrativo destinado a cada uno de los diputados. Asimismo debe considerarse la posibilidad de incorporar personal funcionario de cualquiera de las administraciones públicas.
- El Gobierno estará obligado a presentar en cada período de Sesiones un informe detallado sobre el grado de cumplimiento de las Propuestas de Resolución aprobadas por el Congreso de los Diputados en el período de Sesiones anterior que afecten directamente a su actuación. Dicho Informe será publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- Cuando una iniciativa parlamentaria obtenga la mayoría en Comisión o también en la Diputación Permanente, se entenderá aprobada siempre que, ponderando el número de votos con que cada Grupo cuente en el Pleno y siendo idéntico el sentido en el que hubiesen votado todos los miembros en Comisión pertenecientes a un mismo Grupo Parlamentario, el resultado fuera también favorable a su aprobación. En caso contrario, la iniciativa se entenderá rechazada.
- Establecer un número de comparecencias mínimas de los Ministros en las comisiones que les compite para poder tratar los temas de actualidad y los requeridos por los diputados.

- Revisar el sistema de voto actual con las nuevas tecnologías.
- Dinamizar las sesiones de control al Gobierno. Permitir que las preguntas al Gobierno puedan concretarse en la misma sesión de control y no deban efectuarse con una semana de antelación, tal como ocurre en otros parlamentos.
- Reglamentar que el Presidente pueda ser interpelado y responda directamente a los diferentes grupos parlamentarios en determinadas sesiones.
- Los afectados por alusiones tendrán derecho a réplica en ese mismo punto del orden del día al acabar la intervención del diputado o diputada que los haya citado, siempre que los afectados quieran intervenir.
- El sistema de voto electrónico debe ampliarse también a aquellos diputados que por motivos de salud o viaje de representación parlamentario no puedan atender a la sesión ejerciendo su voto hasta 24 horas antes de la votación.
- Las Comisiones de Investigación deben ejercer sus funciones sin menoscabo de la actividad e independencia de los órganos jurisdiccionales penales. No podrá acordarse la creación de una Comisión de Investigación sobre aquellos asuntos en los que exista un procedimiento penal abierto.
- Las comparecencias serán obligatorias para los comparecientes aunque sean de urgencia.
- Es preciso flexibilizar o buscar fórmulas para que, en determinados casos, los diputados individuales puedan impulsar y tener mayor participación en las diferentes iniciativas parlamentarias.

3. *Aumentar el respeto a la voluntad de la proposición legislativa*

- Los proyectos de ley de reforma de un Estatuto Autonómico, en el caso de ser modificados durante el trámite parlamentario, deben poder ser valorados por la asamblea autonómica y, en su caso, retirados del trámite parlamentario si así lo decide la asamblea autonómica proponente.
- Una vez aceptada a trámite una ILP no se podrá cambiar el sentido de esta y con posteridad a su trámite se someterá a la evaluación de los proponentes, los cuales, en su caso deben poder retirar el texto tramitado en las Cortes Generales.

- En el caso de acumulación de proposiciones de ley, si el grupo proponente la ve rechazada, podrá vetar la votación de proposiciones de ley alternativas que se hubiesen acumulado a la primera.

4. *Incorporar la pluralidad lingüística al debate parlamentario*

- Las lenguas que tengan el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma deben poder ser utilizadas en las intervenciones en el pleno del Congreso (art. 6).
- La Mesa debe velar para que el material que se distribuya entre los diputados incorpore, siempre que sea posible, las lenguas que, junto al castellano, tengan carácter oficial en alguna CCAA (art. 32).
- Los escritos y comunicaciones que los diputados y grupos parlamentarios dirijan al Congreso deben poder estar redactados en cualquiera de las lenguas que tengan carácter oficial en una Comunidad Autónoma. En su caso, se traducirán al castellano por parte de la cámara a efectos de su tramitación (art. 92)
- La página web del Congreso incorporará su información en las diferentes lenguas que, junto con el castellano, tienen el carácter de oficial en alguna Comunidad Autónoma.
- Los ciudadanos, las personas jurídicas y las instituciones podrán dirigirse por escrito al Congreso de los Diputados en cualquiera de las lenguas que, junto con el castellano, tengan carácter oficial en su Comunidad Autónoma. En este supuesto, siempre que sea preciso, la Cámara facilitará la traducción a efectos de su correspondiente tramitación.

5. *Reforzar el respeto a las minorías, especialmente cuando hay mayorías absolutas*

- Podrán también constituirse en Grupo Parlamentario los Diputados de una o varias formaciones políticas que, aun sin reunir el mínimo, hubieren obtenido un número de escaños no inferior a tres y, al menos, el diez por ciento de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran sido elegidos (actualmente 15%) o el tres por ciento de los emitidos en el conjunto del Estado (actualmente 5%)
- Fijar un número mínimo de dos Propositiones de Ley y dos Propositiones No de Ley a debatir para cada uno de los grupos parlamentarios en un mismo periodo de sesiones.
- La inadmisión de iniciativas deberá tener una mayoría cualificada.

6. *Aumentar la Transparencia y Ética del parlamentarismo*

- De acuerdo con las recomendaciones GRECO del Consejo de Europa, el Congreso de los Diputados debe disponer de un código de conducta desarrollado y aprobado con la participación de sus miembros, de fácil acceso al público (que incluya orientación sobre, por ejemplo, prevención de conflictos de interés, regalos, y otros beneficios, actividades accesorias e intereses financieros) que se complementa con medidas prácticas para su aplicación, incluso a través de una fuente institucionalizada y asesoramiento de carácter confidencial para que los parlamentarios tengan orientación y asesoramiento sobre cuestiones éticas y posibles conflictos de interés.
- La regulación de los “lobbies” con el fin de seguir la “huella” del proceso legislativo, con la consiguiente adecuación del Reglamento de la cámara para facilitar este proceso. La actividad de lobby, como vehículo de expresión y defensa de los intereses de personas o de organizaciones, es legítima, y constituye un mecanismo de actuación de la Sociedad Civil y de participación de ésta en la conformación de las políticas públicas y de la legislación. Sin embargo, para que esta actividad se desarrolle en términos de igualdad entre todos los actores interesados, y para que los decisores públicos dispongan de la posibilidad de contrastar los intereses y opiniones de todos los agentes concernidos por una determinada medida o norma, es imprescindible establecer mecanismos de transparencia y participación que regulen la actuación de los lobbies y que eviten la eventual monopolización de la actividad por algunos agentes que consigan primar sus intereses mediante la exclusión de otros grupos.
- Perfeccionar la transparencia en la divulgación de las declaraciones de bienes e ingresos de los miembros de la cámara.
- La web del Congreso debe tener su propia regulación dentro del Reglamento con el fin de garantizar la transparencia de las actividades legislativas a través de las tecnologías de la comunicación. Y que se lenguaje sea más inteligible para el conjunta de la ciudadanía.
- El Congreso de los Diputados velará, de forma especial, para que en todas sus publicaciones oficiales, así como en la tramitación de las distintas iniciativas parlamentarias, se tenga en cuenta la eliminación del lenguaje sexista.

4.ii *Propuesta de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del Grupo Parlamentario Catalán de Convergència i d'Unió sobre la regulación de la actividad de los grupos de interés o lobbies*

Fecha de presentación: 9 de julio de 2015. Número de registro: 202064

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La pluralidad de la sociedad garantiza la existencia de diferentes opiniones, posturas e intereses que son representados a través del Parlamento. Esta pluralidad a menudo se materializa en sectores y agentes sociales organizados, que son conscientes del impacto que conlleva los desarrollos normativos para sus intereses, ya sean estos económicos o sociales.

El funcionamiento de un estado democrático lleva implícita la interacción de los poderes públicos con los distintos sectores y agentes sociales. Esta interacción con empresas, asociaciones, ONGs, organizaciones comerciales, organizaciones profesionales y sectoriales, sindicatos, grupos de reflexión, etc., es legítima y necesaria para la calidad de la democracia. Es el modo de asegurar que los representantes de la ciudadanía tienen conocimiento de la realidad, a la vez les permite valorar los distintos posicionamientos y el contraste de impactos que tiene la actividad legislativa sobre las colectividades afectadas, durante el proceso de toma de decisiones.

Mediante esta interacción, sectores de la sociedad, ya sean públicos o privados, sociedades con o sin ánimo de lucro, trasladan sus posicionamientos, preocupaciones y argumentos a los representantes políticos. Esta actividad, cada vez más extendida en nuestro país, está denominada como grupo de interés o Lobby.

Esta realidad refleja que nuestra democracia se está desarrollando, ya que los distintos agentes sociales quieren participar del proceso de toma de decisiones. En este sentido, es la responsabilidad del representante en las instituciones públicas tomar la decisión más adecuada para el conjunto de la sociedad y, para ello, necesita escuchar lo que los distintos agentes que la componen le plantean. Esta situación hace

necesaria la normalización de la actividad de lobby y, para ello, es necesario que esté debidamente regulada, para que sea transparente.

La regulación del lobby es necesaria para un mejor y más fundamentado proceso de toma de decisiones sino que, en su correcta concepción y uso, puede ser un garante de transparencia y, por lo tanto, una herramienta para evitar casos de corrupción.

Desde 2011, las Instituciones Europeas cuentan con un Registro de Grupos de Interés, gestionando conjuntamente por el Parlamento Europeo y la Comisión Europea, que se creó para dar respuesta a preguntas básicas de la actividad legislativa y administrativa como por ejemplo: qué intereses se persiguen, quién los defiende y con qué presupuesto. Además, posteriormente se han desarrollado códigos de conducta tanto para los representantes de intereses como para los eurodiputados, con el objetivo de evitar conflictos de interés.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la información pública y Buen Gobierno, tiene por objeto asegurar la transparencia de la actividad pública. Sin embargo, es necesario asegurar la transparencia en el proceso de toma de decisiones, que permita al ciudadano conocer qué intereses priman a la hora de desarrollar normativas.

Esta Proposición de Ley pretende regular de manera precisa las actividades de lobby, entendida como aquellas realizadas por un grupo de interés con el objeto de influir en la formulación de políticas y procesos de toma de decisiones, garantizando la necesaria transparencia en el ejercicio legítimo del derecho de los distintos agentes sociales para poder acceder a las instituciones con el objetivo de trasladar sus intereses, recabar información, defender su situación o solicitar cambios en la normativa que les afecta, especificando los límites de estas actividades. Por lo tanto, este texto no contempla solamente el comportamiento de las organizaciones, empresas o colectivos que defienden sus intereses ante los poderes públicos, sino también el de los representantes públicos que son los que llevan a cabo toma de decisiones y por lo tanto, titulares de la mayor parte de responsabilidad.

La presente Proposición de Reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados deberá complementarse con dos reformas adiciones que la complementan: la incorporación de la regulación de la actividad de los grupos de interés o lobbies al Reglamento del Senado y su regulación a la actividad del Gobierno en sus funciones de impulsor de la actividad legislativa a través de la aprobación de Proyectos de Ley y de Real Decretos Ley.

Artículo único.

Se añade al Reglamento del Congreso el siguiente artículo y Disposición:

Artículo XX

1. Se crea en el Congreso de los Diputados un Registro público de carácter obligatorio en el que deben inscribirse los representantes de grupos de interés o lobbies, que mantengan encuentros de los Diputados y el personal adscrito a su labor parlamentaria con el objetivo de trasladar sus intereses y propuestas. Estará adscrito a la Secretaría General.
Se considera por grupo de interés o lobby a aquellas personas físicas o jurídicas que lleven a cabo de manera organizada acciones para influir en el poder legislativo en defensa de los intereses comunes de sus miembros.
2. Mediante resolución de la Mesa de la Cámara se desarrollará la norma de funcionamiento de dichos grupos de interés que incluirá, en todo caso, tanto los datos identificativos como el contenido de dicha inscripción, el Código de Conducta al que deben someterse, así como la publicidad y transparencia de sus actividades en la Cámara.
3. La norma de funcionamiento de los grupos de interés o lobbies regulará también la incorporación de la “huella legislativa” que aporte cada grupo parlamentario a la actividad legislativa.

Disposición Adicional.

El Congreso de los Diputados creará en el plazo de seis meses el Registro Público para los grupos de interés y aprobará su norma de funcionamiento.

Disposición final.

La presente modificación del Reglamento del Congreso de los Diputados entrará en vigor el día de su publicación en el “Boletín Oficial de las Cortes Generales”, si bien el Registro Público entrará en vigor en el momento de aprobación de su norma de funcionamiento.

Grupo Parlamentario Socialista

5.i Aportaciones iniciales del Grupo Parlamentario Socialista para los trabajos de la Comisión de Reglamento

Fecha de presentación: 7 de febrero de 2014. Número de registro: 13858.

APORTACIONES INICIALES DEL GRUPO PARLAMENTARIO SOCIALISTA PARA LOS TRABAJOS DE LA COMISIÓN DE REGLAMENTO

El Grupo Parlamentario Socialista considera necesario abordar una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados para profundizar en la transparencia de la actividad parlamentaria y en la participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios; reforzar los medios de control al gobierno; mejorar la tramitación de las leyes y de las iniciativas; incrementar la actividad de la Cámara y de los parlamentarios; facilitando su actuación individual; y reforzar el papel del Parlamento en los diferentes procesos de decisión de la UE, especialmente en los relativos a la coordinación de políticas económicas y presupuestarias, y en los conflictos internacionales. Para ello proponemos, entre otras que se concretarán y desarrollarán durante los trabajos de la Comisión de Reglamento, reformas en los siguientes extremos:

1. Las obligaciones, los procedimientos y las garantías necesarias para garantizar la total transparencia de la información parlamentaria, incorporando al expediente legislativo las gestiones y trabajos relacionados con cualquier iniciativa legislativa en tramitación, tanto por los Diputados, como por los grupos parlamentarios. En este sentido, se debe promover la adhesión de las Cortes Generales a la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y su cumplimiento.

2. El refuerzo de los mecanismos de control de la acción del Gobierno, y específicamente de las sesiones de control, mediante la ampliación del número de preguntas de la oposición, y concretamente de las dirigidas al Presidente del Gobierno, y del tiempo destinado a las mismas; la regulación de preguntas sin formulación ni notificación previa y de los supuestos que justifiquen los aplazamientos por ausencias justificadas, así como la regulación expresa de las interpelaciones dirigidas al Presidente.
3. La regulación y la obligación de celebrar anualmente el debate sobre el estado de la nación.
4. 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.
5. La exigencia de mayorías cualificadas para la inadmisión a trámite de las iniciativas, sin que pueda ser acordada por los miembros de un sólo grupo parlamentario.
6. El establecimiento de 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, especialmente las relativas al semestre europeo y las previstas en el Tratado de Estabilidad, Coordinación y Gobernanza. Se debe arbitrar también la posibilidad de que los diputados del Parlamento Europeo puedan tomar la palabra en debates de comisiones en que se traten temas relacionados con Europa.
7. La incorporación a la norma reglamentaria del procedimiento de consulta previa y autorización parlamentaria en relación con las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior, así como la regulación de documentación que debe acompañar al acuerdo del Gobierno.
8. La constitución de un órgano específicamente encargado de realizar un seguimiento del cumplimiento dado a las resoluciones aprobadas por la Cámara.
9. 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.
10. La regulación expresa de la obligación del Gobierno de remitir la documentación generada durante la tramitación de los proyectos de ley, conjuntamente con el proyecto, y la forma de accesibilidad pública por medio de la página Web del Congreso.
 11. Prever un cauce específico de participación de manera directa en el procedimiento legislativo para colectivos que puedan verse afectados por la aprobación de una determinada ley. Para ello, en el procedimiento legislativo ordinario se celebrará una sesión, al menos, de la comisión legislativa competente para realizar las comparecencias y audiencias sobre los proyectos de ley que se acuerden, no sólo de autoridades sino sobre todo de las organizaciones y asociaciones que representen a los afectados por la norma.
 12. La tramitación de los Decretos-Leyes como proyectos de ley cuando así lo soliciten dos grupos parlamentarios o una tercera parte de los diputados.
 13. Que en cumplimiento real a la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la STC 119/2011, las enmiendas que versen sobre materias ajenas a las que trata la iniciativa original serán consideradas como iniciativas nuevas y habrán de tramitarse como tales.
 14. Regular en la tramitación de las proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular la posibilidad de que, uno o varios de sus representantes puedan defender de forma directa sus propuestas, incluyendo la participación del representante de la Comisión promotora a lo largo de todo el proceso de tramitación de la proposición y reformar la legislación vigente para facilitar la recogida de firmas electrónicas en apoyo de estas iniciativas, habilitando a tal efecto un sitio web a través de la página del Congreso.
 15. La previsión, en los tiempos y momentos de intervención en los debates, de condiciones equilibradas entre los parlamentarios y los miembros del Gobierno.
 16. Incrementar los trabajos de las Cámaras y, en concreto, que se garanticen las reuniones del Pleno de la Cámara durante los meses de enero y julio, recuperando con carácter preceptivo las sesiones de control, dependiendo la convocatoria del Pleno durante el mes

de agosto del acuerdo de la Diputación Permanente. Además, todas las Comisiones deben reunirse al menos dos veces al mes, sin que sea posible que la mayoría de turno obstaculice sus convocatorias con el fin de “desactivar” la función de control. En el mismo sentido, se reforzarán las obligaciones de asistencia de los parlamentarios al Pleno y a las comisiones de las que formen parte.

17. La previsión de que, en debates parlamentarios concretos, una vez que hayan intervenido los portavoces de los Grupos, los diputados que así lo deseen puedan también intervenir previa petición de palabra.
18. Convertir la Comisión de Peticiones del Congreso de los Diputados en una Comisión Permanente de Peticiones y Participación Ciudadana. Esta Comisión Permanente mantendrá sus facultades y competencias, se le reconocería expresamente la posibilidad de convocar en audiencia especial a los autores de las peticiones y se contemplaría la celebración de sesiones específicas para los promotores de iniciativas ciudadanas y otras iniciativas que puedan resultar de interés.
19. Reforzar las labores de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales en la función de control de los Presupuestos, en el seguimiento y evaluación presupuestaria de políticas públicas y para facilitar a los diputados información económica y presupuestaria.
20. Creación de una Oficina del Ciudadano en las Cortes Generales, con normas de funcionamiento reguladas, y que gestione solicitudes de información, registro de preguntas parlamentarias y presentación de peticiones para que la Cámara celebre debates o aborde trabajos concretos.
21. En materia de Registros de Intereses, reforzar las obligaciones de información relativas a las declaraciones de actividades y bienes patrimoniales, que deben incluir también la manifestación de otros intereses específicos o sectoriales del parlamentario, por las tareas desarrolladas recientemente, por la titularidad de participaciones o por cualquier otra circunstancia que no se deduzca claramente de sus declaraciones.

6. Grupo Parlamentario Popular

i. *Propuesta del Grupo Parlamentario Popular para la regulación del Lobby*

Fecha de presentación: 24 de noviembre de 2014.

A. Incorporar al Reglamento del Congreso el siguiente artículo y Disposición:

Artículo XX

1. El Congreso de los Diputados dispone de un Registro público de carácter obligatorio en el que deben inscribirse los representantes de grupos de interés que mantengan encuentros con los Diputados y el personal adscrito a su labor parlamentaria con el objetivo de trasladar sus intereses y propuestas.
2. Mediante resolución de la Mesa de la Cámara se desarrollará la norma de funcionamiento de dicho grupos de interés que incluirá, en todo caso, tanto los datos identificativos como el contenido de dicha inscripción, el Código de Conducta al que deben someterse, así como la publicidad y transparencia de sus actividades en la Cámara.

Disposición Adicional. El Congreso de los diputados creará en el plazo de seis meses el Registro Público para los grupos de interés y aprobará su norma de funcionamiento.

B. Incorporar a la Norma de Funcionamiento de la Cámara lo siguiente.

“Primero. A los efectos de lo establecido en el artículo XX/Disposición Adicional del Reglamento del Congreso de los Diputados se considera por grupo de interés a aquellas personas físicas o jurídicas que lleven a cabo de manera organizada acciones para influir en el poder legislativo en defensa de los intereses comunes de sus miembros.

Segundo. Todos aquellos representantes de los grupos de interés que quieran mantener encuentros con Diputados y con el personal adscrito a su labor parlamentaria con el objeto de trasladar sus

propuestas en de sus intereses deberán, con carácter previo, inscribirse en un Registro público adscrito a la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

Tercero. La inscripción debe contener los siguientes datos:

- a) Nombre, apellidos o razón social.
- b) NIF/CIF de la persona física o jurídica.
- c) Dirección postal.
- d) En el caso de personas jurídicas, designación de las personas físicas autorizadas para mantener encuentro con Diputados y personal adscrito a su labor parlamentaria.
- e) Datos de contacto: teléfono, correo electrónico, ...
- f) Entidad o entidades representadas.

Cuarto. Código de Conducta

1. La inscripción en el Registro público de grupos de interés conlleva el acatamiento de las siguientes normas de conducta, que se aplican al trato de dichos representantes con los Diputados:

Indicarán siempre su nombre y la entidad o entidades que representan o para las cuales trabajan, declararán los intereses, objetivos o fines que persiguen y, en su caso, especificarán los clientes o los miembros a los que representan;

No obtendrán ni tratarán de obtener información o decisiones de forma deshonestas, o mediante un comportamiento inadecuado;

No darán a entender, en su trato con terceros, que tienen una relación formal ni personal con los Diputados, ni con las personas adscritas a su labor parlamentaria, ni falsearán los datos a efectos de su inscripción en el Registro, de forma que puedan inducir a error a terceros o a los parlamentarios o personal adscrito a la labor parlamentaria;

Se asegurarán de proporcionar, durante el proceso de inscripción y, ulteriormente, en el marco de sus actividades incluidas en el ámbito de aplicación del Registro, información que, por lo que les consta, es completa, actualizada y no engañosa;

No venderán, comercializarán de ningún modo, ni realizarán actos con ánimo de lucro con la documentación obtenida del Congreso;

No incitarán a los Diputados o personal adscrito al asesoramiento parlamentario a infringir las normas y las reglas de comportamiento que les son aplicables;

Respetarán, cuando empleen a personas que hayan sido cargos públicos o su personal, la obligación que tienen dichas personas de cumplir las normas y las exigencias en materia de confidencialidad e incompatibilidad que les son aplicables;

Respetarán toda norma establecida sobre los derechos y las responsabilidades de los antiguos Diputados;

Informarán a todas las personas que representen de sus obligaciones para con el Congreso de los Diputados.

Solo accederán a las dependencias públicas del Congreso de los Diputados previa autorización o invitación del Diputado.

2. La infracción de cualquiera de los puntos anteriores supondrá la cancelación de su inscripción en el Registro y/o la prohibición de acceso a la Cámara durante el periodo que decida la Mesa de la Cámara en función de la gravedad de la misma.

Quinto. Publicidad y Transparencia

De las reuniones con los Diputados y el personal adscrito a su labor parlamentaria con el objetivo de trasladar sus intereses y propuestas, los grupos de interés dejarán constancia en el Registro, acompañando copia de la documentación presentada durante la misma.

Sexto. Supervisión

Corresponde a la Secretaría General del Congreso de los Diputados la supervisión de la aplicación de las normas aquí establecidas, incluyendo la verificación de los datos objeto de registro, la concesión de acceso y la propuesta a la Mesa de la retirada del mismo.

La propuesta de retirada deberá incluir escrito de defensa del profesional afectado respecto a la propuesta realizada.”

II. TRABAJOS DE LA PONENCIA

1. Propuesta del Grupo Popular

Modificación del Título V – Procedimiento legislativo

CAPÍTULO PRIMERO

De la Iniciativa Legislativa

Artículo 127

La iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, además de a la propia Cámara, en los términos que establece el presente Reglamento, corresponde:

- a) Al Gobierno.
- b) Al Senado, de acuerdo con la Constitución y su propio Reglamento.
- c) A las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos.
- d) A los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 87.3 de la Constitución y con la Ley Orgánica que lo desarrolla.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del procedimiento legislativo común

Sección 1ª

De los proyectos de ley

I. Presentación de enmiendas y debate de totalidad

Artículo 128

1. Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos.

2. La Mesa del Congreso, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior, ordenará la publicación de los Proyectos de Ley remitidos por el Gobierno, con mención de los antecedentes presentados.
3. Toda la documentación, incluidos los antecedentes remitidos, estará accesible en la página web/sede electrónica de la Cámara. Asimismo se irán incorporando los documentos que se generen durante la tramitación del proyecto de ley.
4. La Mesa de la Cámara articulará los procedimientos apropiados para permitir la participación de los ciudadanos para permitir la remisión de sus comentarios y observaciones en el procedimiento a través de la página web.

Artículo 129

1. En el acuerdo de publicación del proyecto, la Mesa determinará la Comisión legislativa competente para su tramitación.
2. La Mesa podrá además designar otras Comisiones competentes para emitir opinión sobre el proyecto de ley en el plazo que aquella determine. El número de las Comisiones que hayan de emitir opinión simultáneamente de un asunto no podrá, salvo supuestos justificados, exceder de tres.
3. En el mismo acuerdo de publicación del proyecto, la Mesa acordará la apertura de un plazo de enmiendas de quince días computados a partir de la publicación de este acuerdo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.
4. Las enmiendas podrán ser presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del Diputado y la del Portavoz o Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario al que pertenezca a los meros efectos de conocimiento. Las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios irán suscritas por su Portavoz o Portavoz Adjunto.
5. Las enmiendas podrán ser de totalidad o al articulado. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad, los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo del proyecto. Las enmiendas a la totalidad sólo podrán ser presentadas por un Grupo parlamentario.

6. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga.
7. Tendrán la consideración de enmiendas al articulado las que afecten a cualquiera de los artículos o disposiciones, al título de la ley, la denominación de las distintas partes en que esté dividida, la ordenación sistemática o la exposición de motivos.

Artículo 130

1. Concluido el plazo de presentación de enmiendas, el Presidente de la Comisión competente procederá a su calificación, determinando las que sean de totalidad o al articulado.
En el supuesto de que considere que alguna de las enmiendas presentadas no debe ser admitida a trámite, o bien suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, reunirá a la Mesa de la Comisión para su calificación.
2. Contra el acuerdo de calificación previsto en el apartado anterior, que habrá de ser inmediatamente comunicado al interesado por la Presidencia de la Comisión, el Diputado o Grupo parlamentario enmendante podrá interponer reclamación ante la Mesa del Congreso, en el plazo de los dos días siguientes a dicho acuerdo, cuando la calificación determine la inadmisión de la enmienda o altere el carácter con el que la misma hubiera sido formulada. Contra este último acuerdo no procederá ya ulterior recurso.
3. Concluido el plazo de presentación de enmiendas se procederá a su inmediata distribución a los miembros de la Comisión, a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, y se procederá a su publicación en la página web de la Cámara, en la que asimismo se incluirán los acuerdos recaídos en relación con las mismas.

Artículo 131

1. El debate de totalidad de los proyectos de ley en Pleno procederá cuando se hubiesen presentado, dentro del plazo reglamentario, enmiendas a la totalidad. El Presidente de la Comisión, en este caso, trasladará al Presidente del Congreso las enmiendas a la

totalidad que se hubiesen presentado para su inclusión en el orden del día de la sesión plenaria en que hayan de debatirse.

2. El debate comenzará con la presentación del proyecto por parte de un miembro del Gobierno y se desarrollará con sujeción a lo establecido para los debates de totalidad.
Finalizado el debate, la Presidencia someterá a votación las enmiendas a la totalidad defendidas, comenzando por aquellas que propongan la devolución del proyecto al Gobierno.
3. Si el Pleno acordara la devolución del proyecto, éste quedará rechazado y el Presidente del Congreso lo comunicará al del Gobierno. En caso contrario, se remitirá a la Comisión para proseguir su tramitación.
4. Si el Pleno aprobase una enmienda a la totalidad de las que propongan un texto alternativo, se dará traslado del mismo a la Comisión correspondiente, publicándose en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y se procederá a abrir un nuevo plazo de presentación de enmiendas, que sólo podrán formularse sobre el articulado.

Artículo 132

1. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.
2. La Presidencia de la Comisión, por conducto de la Presidencia del Congreso, remitirá al Gobierno las enmiendas que puedan estar incluidas en el supuesto previsto en el apartado precedente, una vez cumplimentados los trámites establecidos en el artículo anterior.
3. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de cinco días naturales desde su recepción, transcurrido el cual se entenderá que el silencio expresa conformidad con la tramitación.
4. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas a las que se refiere el apartado primero, sobre las que no hubiese sido consultado, durante toda la tramitación del proyecto de ley en Comisión. En caso de discrepancia entre

el criterio de la Mesa de la Comisión y el del Gobierno resolverá la Mesa del Congreso.

II. Tramitación en Comisión

Artículo 133

1. La Mesa de la Comisión designará una Ponencia con arreglo a la propuesta formulada por los Grupos Parlamentarios mediante escrito presentado en los cinco días siguientes a la publicación del proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y en el número que para cada uno de los Grupos determine la Mesa del Congreso con carácter general.
2. La Ponencia adoptará sus acuerdos conforme al criterio de voto ponderado y designará en su seno un Relator, que asumirá la dirección de sus trabajos así como la defensa del texto que será presentado en la Comisión.
La Ponencia y el Relator contarán con el asesoramiento técnico jurídico necesario que prestarán los Letrados, quienes redactarán sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.
3. En el plazo de quince días desde su designación y, en su caso, tras la celebración del debate general, la Ponencia aprobará un informe sobre las enmiendas presentadas. Este plazo podrá ser prorrogado por la Mesa de la Comisión cuando la extensión, trascendencia o complejidad del Proyecto de Ley así lo exijan.
4. Aprobado el Informe, se distribuirá a los miembros de la Comisión y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, se remitirá al Gobierno y se publicará en la página web de la Cámara.

Artículo 134

1. A petición de un Grupo Parlamentario, la Ponencia constituida para la tramitación de un Proyecto de Ley podrá acordar, con carácter previo a la finalización del plazo de enmiendas, la celebración de comparecencias de miembros del Gobierno, autoridades, funcionarios públicos y de cualquier persona u organización cuya opinión resulte de interés a fin de informar y asesorar a la misma. Dichas comparecencias se celebrarán en el seno de la Ponencia.

2. Del mismo modo a petición de un Grupo Parlamentario la Ponencia podrá solicitar del Gobierno u otras instituciones la información que considere necesaria para la realización de su labor.

Artículo 135

1. Tras la defensa realizada por el Relator del informe de la ponencia, el debate en Comisión de las enmiendas al articulado se hará artículo por artículo, salvo que por la Mesa de la Comisión, oídos el Relator y los Portavoces, se acuerde el debate agrupado sobre el conjunto del mismo o en torno a otras divisiones sistemáticas del texto legislativo.
2. La Presidencia podrá fijar el tiempo máximo para el debate de cada artículo o agrupación de éstos, así como el número de intervenciones y su duración, a la vista de las peticiones en este sentido o del tiempo disponible para la conclusión del Dictamen.
3. Las enmiendas que se hubiesen presentado en relación con la exposición de motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordase su incorporación como preámbulo de la ley.
4. Durante la discusión correspondiente, la Mesa admitirá a trámite nuevas enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto legislativo, o que exista unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.
5. Se entenderán decaídas las enmiendas que no hubiesen sido defendidas en la Comisión.
6. La Presidencia, oídos la Mesa y los Portavoces, podrá ordenar las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

Artículo 136

1. El Dictamen de la Comisión recogerá el texto aprobado por la misma y se remitirá firmado por su Presidente, un Secretario y el Relator a la Presidencia de la Cámara a efectos de la tramitación que proceda.

2. Dentro de los dos días siguientes a aquel en que hubiese finalizado el debate en Comisión, los Grupos Parlamentarios podrán formular votos particulares al Dictamen, los cuales serán publicados junto a éste. Los votos particulares expresarán razonadamente la discrepancia de sus autores con el Dictamen de la Comisión.
3. Los votos particulares al Dictamen podrán ser defendidos por sus autores ante el Pleno de la Cámara, si bien no serán objeto de votación alguna.

III. Debate final en el Pleno

Artículo 137

1. El Relator defenderá el texto del dictamen aprobado por la Comisión y, a continuación, los Grupos Parlamentarios que lo soliciten podrán intervenir durante diez minutos cada uno para defender su voto particular o para explicar su postura sobre los principios del texto recogido en el dictamen.
2. A propuesta de un Grupo Parlamentario, el Pleno podrá subsanar errores o realizar correcciones técnicas, terminológicas o gramaticales en el texto del dictamen.
3. Los Portavoces de dos Grupos Parlamentarios que representen a la mayoría de los Diputados que componen la Cámara podrán presentar, hasta dos días antes del debate en Pleno, propuestas de modificación del Dictamen que serán sometidas a la votación del Pleno.
4. El dictamen, con las modificaciones introducidas en su caso, será objeto de votación.

Artículo 138

La Presidencia de la Cámara podrá ordenar que, en un proyecto de ley aprobado por el Pleno, se realicen las concordancias derivadas de la incorporación de modificaciones en el dictamen, así como la adecuación del Preámbulo al texto aprobado.

IV. Deliberación sobre los acuerdos del Senado

Artículo 139

Aprobado un proyecto de ley por el Congreso de los Diputados, el Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y los docu-

mentos producidos en la tramitación ante la Cámara, al Presidente del Senado, a los efectos del artículo 90 de la Constitución.

Artículo 140

Los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara.

Artículo 141

1. En caso de que el Senado hubiera vetado un proyecto de ley, el debate en el Pleno del Congreso consistirá en un turno de intervención de los Grupos Parlamentarios por diez minutos cada uno. Terminado el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará levantado el veto.
2. Si no obtuviese dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple de los votos emitidos, quedará igualmente levantado el veto; en caso contrario, el proyecto resultará rechazado.

Artículo 142

1. Las enmiendas introducidas por el Senado serán objeto de debate en el que los Grupos Parlamentarios podrán intervenir en un turno de diez minutos cada uno.
Finalizado el debate se procederá a la votación de las enmiendas, quedando incorporadas al texto inicialmente aprobado por el Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos.
2. A propuesta de un grupo parlamentario, el Pleno podrá acordar la subsanación de errores o la realización de correcciones técnicas que deriven de la aceptación de enmiendas del Senado.
3. Tras la incorporación de enmiendas del Senado, la Presidencia podrá proceder en la forma prevista en el artículo 141.

Sección 2ª

De las proposiciones de ley

Artículo 143

Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Artículo 144

1. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en consideración por el Senado, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, antes de que la Mesa de la Cámara acuerde su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, podrán ser sometidas a un debate general en el Pleno y a su posterior votación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de este Reglamento, cuando así lo acuerde la Junta de Portavoces, en cuyo caso se incluirá en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

Artículo 145

1. Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:
 - 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
 - 2º. Un Grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz.
2. Presentada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no con la tramitación, si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso.

3. Transcurridos treinta días desde la publicación sin que el Gobierno hubiera denegado expresamente su conformidad con la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.
4. Antes de iniciarse el debate en Pleno, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere manifestado.
5. El debate en Pleno se iniciará con la presentación de la proposición de ley por un diputado autor o miembro del grupo parlamentario autor de la iniciativa y a continuación podrán intervenir los representantes de los Grupos Parlamentarios, todos ellos en un turno de diez minutos cada uno.
6. Finalizado el debate, el Presidente someterá a la Cámara la toma o no en consideración de la proposición de ley incluida en el orden del día. Si el resultado de la votación es positivo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión legislativa competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, siendo aplicables a partir de este momento las normas establecidas para la tramitación de los proyectos de ley.

Artículo 145 bis

Con carácter anual el Gobierno remitirá un informe a la Cámara sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de las leyes que deriven de su iniciativa legislativa, incluyendo, en su caso, las normas aprobadas en desarrollo y ejecución de aquéllas.

2. Propuesta del Grupo Mixto

Grupo Mixto

Artículo 128

1. Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos, **de los estudios e informes realizados, la información recabada y el resto de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos.**

2. La Mesa del Congreso, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior, ordenará la publicación de los Proyectos de Ley remitidos por el Gobierno, con mención de los antecedentes presentados.
3. Toda la documentación, incluidos los antecedentes y demás documentación remitida, estará accesible en la página web/sede electrónica de la Cámara.
Asimismo se irán incorporando los documentos que se generen durante la tramitación del proyecto de ley.
4. La Mesa de la Cámara articulará los procedimientos apropiados para permitir la participación de los ciudadanos para permitir la remisión de sus comentarios y observaciones en el procedimiento a través de la página web.

Artículo 129

1. En el acuerdo de publicación del proyecto, la Mesa determinará la Comisión legislativa competente para su tramitación.
2. La Mesa podrá además designar otras Comisiones competentes para emitir opinión sobre el proyecto de ley en el plazo que aquella determine. El número de las comisiones que hayan de emitir opinión simultáneamente de un asunto no podrá, salvo supuestos justificados, exceder de tres.
3. En el mismo acuerdo de publicación totalidad seguir con su tgo, el Presidente someteriendas a la totalidad, pero su hubiera celebrado el debate a petici del proyecto, la Mesa acordará la apertura de un plazo de enmiendas **ajustado a una previsión realista sobre la fecha de conclusión definitiva para garantizar el derecho de los Grupos Parlamentarios a realizar enmiendas, que será como mínimo de treinta días** computados a partir de la publicación de este acuerdo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.
4. **La Mesa podrá acordar la ampliación de dicho plazo de enmiendas con una antelación mínima de 48 horas al plazo de finalización. Dentro de estas 48 horas se necesitará el acuerdo de todos los Grupos Parlamentarios para ampliar el plazo. El plazo de enmiendas en ningún caso podrá ser ampliado durante más de 6 meses.**

5. Las enmiendas podrán ser presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del Diputado y la del Portavoz o Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario al que pertenezca a los meros efectos de conocimiento. Las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios irán suscritas por su Portavoz o Portavoz Adjunto.
6. Las enmiendas podrán ser de totalidad o al articulado. Serán enmiendas a la totalidad las que versen sobre la oportunidad. Los principios o el espíritu del proyecto de ley y postulen la devolución de aquél al Gobierno o las que propongan un texto completo alternativo del proyecto. Las enmiendas a la totalidad sólo podrán ser presentadas por un Grupo parlamentario.
7. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. **El plazo de enmiendas al articulado finalizará, como mínimo, una semana más tarde que el de enmiendas de totalidad, salvo justificada urgencia.**
8. Tendrán la consideración de enmiendas al articulado las que afecten a cualquiera de los artículos o disposiciones, al título de la ley, la denominación de las distintas partes en que esté dividida, la ordenación sistemática o la exposición de motivos.

Artículo 134

1. A petición de un Grupo Parlamentario, la Ponencia constituida para la tramitación de un Proyecto de Ley **acordará**, con carácter previo a la finalización del plazo de enmiendas, la celebración de comparecencias de miembros del Gobierno, autoridades, funcionarios públicos y de cualquier persona u organización cuya opinión resulte de interés a fin de informar y asesorar a la misma. Dichas comparecencias se celebrarán en el seno de la Ponencia.
2. **La ponencia acordará el límite máximo de comparecencias, que no podrá ser inferior a tres, que se celebrará a instancias de cada Grupo Parlamentario.**
3. Del mismo modo a petición de un Grupo Parlamentario la Ponencia podrá solicitar del Gobierno u otras instituciones la información que considere necesaria para la realización de su labor.

Artículo 135

1. Tras la defensa realizada por el Relator del informe de la ponencia, el debate en Comisión de las enmiendas al articulado se hará artículo por artículo, salvo que por la Mesa de la Comisión, oídos el Relator y los Portavoces, se acuerde el debate agrupado sobre el conjunto del mismo o en torno a otras divisiones sistemáticas del texto legislativo.
2. La Presidencia podrá fijar el tiempo máximo para el debate de cada artículo o agrupación de éstos, así como el número de intervenciones y su duración, a la vista de las peticiones en este sentido o del tiempo disponible para la conclusión del Dictamen.
3. Las enmiendas que se hubiesen presentado en relación con la exposición de motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordase su incorporación como preámbulo de la ley.
4. Durante la discusión correspondiente, la Mesa admitirá a trámite nuevas enmiendas que se presenten en ese momento y por escrito por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto legislativo, o que exista unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.
5. La Presidencia, oídos la Mesa y los Portavoces, podrá ordenar las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

Artículo 145

1. Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:
 - 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
 - 2º. Un Grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz.

2. Presentada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no con la tramitación, si implicara aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso.
3. Transcurridos treinta días desde la publicación sin que el Gobierno hubiera denegado expresamente su conformidad con la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.
4. Antes de iniciarse el debate en Pleno, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere manifestado.
5. El debate en Pleno se iniciará con la presentación de la proposición de ley por un diputado autor o miembro del grupo parlamentario autor de la iniciativa y a continuación podrán intervenir los representantes de los Grupos Parlamentarios, todos ellos en un turno de diez minutos cada uno.
6. Finalizado el debate, el Presidente someterá a la Cámara la toma o no en consideración de la proposición de ley incluida en el orden del día. Si el resultado de la votación es positivo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión legislativa competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, siendo aplicables a partir de este momento las normas establecidas para la tramitación de los proyectos de ley.
7. **Cada Grupo Parlamentario tendrá derecho a someter a debate un mínimo de tres Proposiciones de Ley por período de sesiones.**

Artículo 145 Bis

1. Con carácter anual el Gobierno remitirá un informe a la Cámara sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de las leyes que deriven de su iniciativa legislativa, incluyendo, en su caso, las normas aprobadas en desarrollo y ejecución de aquéllas.
2. **El informe dará lugar a las propuestas de resolución que los Grupos Parlamentarios estimen oportunas, que serán debatidas en el Pleno del Congreso.**

3. Propuesta del Grupo de Unión Progreso y Democracia

Análisis De Propuesta De Reforma Del Reglamento Del Procedimiento Ordinario Presentada Por El Grupo Popular

La primera consideración que realiza el Grupo Parlamentario de Unión Progreso y Democracia va enfocada a la necesidad de facilitar el trabajo de los Grupos Parlamentarios. En este sentido, consideramos que, si de verdad se quiere abordar una reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados del que salga un buen texto y respaldado por la mayoría de los Grupos Parlamentarios, lo primero que ha de hacerse es facilitar el trabajo a los distintos Grupos Parlamentarios. De nada sirve enviar un documento comparativo de los artículos que cambiarían en el futuro Reglamento, respecto del texto consensuado en 2005 si ni siquiera se indican en un color diferente los cambios introducidos o que se pretenden introducir. Asimismo, sería interesante que cada cambio tuviera una pequeña argumentación sobre la necesidad del mismo, el motivo de variación respecto a la propuesta inicial y el objetivo que se persigue con dicho cambio.

Respecto a las propuestas del Grupo Popular, y siguiendo el orden planteado por el articulado, consideramos que el hecho de que toda la documentación relativa a los Proyectos de Ley se encuentre accesible en la web o sede electrónica de la Cámara es positiva (art. 128). Sin embargo, debería indicarse cómo se piensa articular este sistema. Además, **proponemos** que los informes de los órganos consultivos sean incorporados en esta web.

En relación al sistema de **enmiendas**, nuestro grupo considera que frente al sistema planteado por el Grupo Popular, **proponemos** adoptar el sistema planteado en el texto de 2005, en el que se produce un Debate en Pleno con votación para la toma en consideración del Proyecto de Ley, a no ser que, por unanimidad, la Junta de Portavoces decida que no es necesario. Además, cabe la posibilidad de enmiendas de texto alternativo en Comisión. Este sistema favorece el debate y la transparencia en el Parlamento (arts. 129 y 131 texto 2005). Asimismo, **proponemos** que las enmiendas presentadas por los Grupos deban ser públicas a través de la web anteriormente citada. Además, el período de enmiendas contará con **2 plazos** para realizarlas y habrá

de avisarse con **5 días de antelación** a la finalización del periodo definitivo de enmiendas.

Sobre el debate de totalidad que plantea el Grupo Popular, nos surgen ciertas dudas en relación al artículo 129.5, puesto que entendemos que al referirse a que *“las enmiendas de totalidad solo podrán ser presentadas por un Grupo Parlamentario”* lo que se pretende es reducir la capacidad de intervención de las formaciones que componen el Grupo Mixto y que vista la práctica parlamentaria, podría fomentar el conflicto interno de este Grupo debido a las peculiaridades que suele presentar.

Respecto a las enmiendas que supongan un **incremento de los gastos o una disminución de los ingresos**, en el documento que propone el Grupo Popular nos parece adecuado que la respuesta del Gobierno haya de ser en un plazo de 5 días, frente a los 15 actuales.

En lo que a las **competencias de las Comisiones Legislativas** se refiere, el Grupo Parlamentario Popular mantiene que toda la tramitación sea competencia exclusiva de una única Comisión. Nuestro Grupo Parlamentario considera necesario que cuando en un Proyecto de Ley con materias claramente diferenciadas puedan ser competentes dos o más Comisiones, pueda oírse la opinión de otra cuando la Comisión Legislativa así lo estime oportuno, tal y como viene recogido en la Propuesta de 2005 en lo que a la competencia de las Comisiones Legislativas se refiere. Nos parece acertado que la Ponencia pueda acordar, con carácter previo a la finalización del plazo de enmiendas, la celebración de comparecencias de Miembros del Gobierno, autoridades, funcionarios públicos, etc.

En cuanto a la **votación en Comisión**, la referencia del artículo 135.6 del documento planteado por el Grupo Popular ha de ser más explícita ya que se encuentra muy abierta a la interpretación, puesto que la ordenación de las votaciones podrá realizarse por artículos, materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política. En este sentido en nuestro Grupo consideramos que los

supuestos deberían dar lugar a una menor interpretación en aras de un mejor trabajo parlamentario.

Nuestro Grupo Parlamentario considera que, frente a la propuesta realizada por el Grupo Popular en el artículo 136 que atribuye la capacidad de formular el **voto particular** a los Dictámenes **únicamente** a los **Grupos Parlamentarios**, la referencia que se recoge en la Propuesta del 2005 ha de ser mantenida para que los **Diputados** tengan también esa posibilidad. Entendemos que su supresión dejaría sin voz a los que así quisieran manifestarlo o a los miembros de un posible Grupo Mixto numeroso, incumpliendo así el mandato constitucional del artículo 67.2 que hace referencia a que *“los miembros de las Cortes Generales no estarán ligados por mandato imperativo”*. Además, consideramos que debería ser eliminada la que permite que los Portavoces de 2 Grupos Parlamentarios que representen a la mayoría de la Cámara así lo deseen, puedan modificar hasta 48 horas antes del debate en Pleno, propuestas de modificación del Dictamen en Pleno. Este funcionamiento deslegitima el trabajo de la Comisión (artículo 137.3), dando la posibilidad de modificar su contenido.

La **Deliberación sobre los acuerdos del Senado**, en lo que a las enmiendas del Senado se refiere, **proponemos** que se incorpore, a la redacción del artículo 142.1 que realiza el Grupo Popular, el tiempo de antelación mínimo con el que el Senado ha de enviar las enmiendas al Congreso, para de esta manera permitir un mejor trabajo de los Grupos Parlamentarios. En lo que a la subsanación de errores se refiere, es necesario revisar la errata del artículo 142.2 y 142.3 en la remisión del artículo 141 que realiza, que debe ser sustituido por la remisión correcta al 138.

La **Sección 2ª** que aborda **las Proposiciones de Ley**, el Grupo Popular propone mantener la redacción actual, lo cual supondría la desaparición de los antecedentes de las Proposiciones de Ley de las CCAA e ILP, que sí incorporaba el documento de 2005 en su artículo 146.2. Nuestro grupo **propone** retomarla porque permitiría clarificar y ayudar al trabajo de los Diputados. Además, aquellas Proposiciones de Ley procedentes de **ILP deben poder ser defendidas por los ciudadanos. Es decir, por uno de los proponentes y habrá de ser ante el Pleno.**

Finalmente, en el documento presentado por el Grupo Popular no se incluye mención alguna a las Proposiciones de Ley de las Comunidades Autónomas e ILP. En contraposición a ello, la Propuesta del 2005 incorporaba el artículo 149.2 relativa a la incorporación y debate de estas Proposiciones de Ley. Nuestro Grupo Parlamentario **propone** la recuperación de este artículo para que **una vez al mes** se incluya en el orden del día **una Proposición de Ley de CC.AA. e ILP**, salvo acuerdo contrario de la Junta de Portavoces. Sin embargo, valoramos de manera positiva el artículo 145 bis que propone el Grupo Popular relativo al **informe anual que el Gobierno ha de remitir a la Cámara sobre el grado de cumplimiento** de los objetivos de las leyes que deriven de su iniciativa legislativa.

4. Propuesta del Grupo Catalán

Observaciones De Montserrat Surroca (Gp Catalán) A La Propuesta Del Grupo Parlamentario Popular.

- Art. 129.3: Proponemos mantener la versión consensuada en 2005.
- Art. 129.5: (mantener versión 2005).
- Art. 130 (mantener versión 2005).
- Art. 133: No vemos la necesidad de crear la figura del Relator en los términos que está configurada la propuesta del grupo popular.
- Art. 134.1: debería recoger como norma la celebración de comparecencias de aquellas personas u organizaciones cuya opinión pueda resultar de interés y establecer las excepciones (por ejemplo, cuando haya acuerdo de los ponentes en su innecesariedad).
- Art. 135: reiteramos las observaciones anteriores sobre el relator.
- Art. 135.4: deberíamos incorporar un mecanismo que flexibilice la aceptación de transacciones cuando hay acuerdo entre dos o más grupos (tanto en la Comisión como en el Pleno).
- Art. 135.5: incluir previsión que resuelva la posible intervención del Letrado cuando detecte la aceptación enmiendas contradictorias entre sí.
- Art. 136.2: proponemos suprimir la formulación de votos particulares porque en el caso que sea el grupo quien lo formule

es un trámite reiterativo (duplica lo ya expresado a través de las enmiendas) y en el caso que fueran los Diputados individualmente creemos que el actual redactado de la propuesta no encaja con el sistema de funcionamiento de los grupos parlamentarios.

- 137: reiteramos lo dicho sobre el relator.

Proposición de Ley

- Art 145.3: proponemos acortar el plazo de 30 días por excesivo. 5 días suficiente.
- Art 145.5: Si finalmente se decide mantener la figura del relator, en las proposiciones de ley entendemos que deberían designarlo su/s autor/es.
- Art.145 bis: la remisión de un informe nos parece irrelevante. Proponemos un verdadero sistema de rendición de cuentas como es la comparecencia periódica y preceptiva del Gobierno para informar sobre el grado de cumplimiento de las leyes derivadas de su iniciativa legislativa. Así le damos relevancia pública y mayor sometimiento a control. La remisión de informes acostumbra a convertirse en un mero y farragoso trámite administrativo con escasa o nula efectividad.

5. Propuesta del Grupo Socialista

TITULO V

Del procedimiento Legislativo

CAPÍTULO PRIMERO

De la Iniciativa Legislativa

Artículo 127

La iniciativa legislativa ante el Congreso de los Diputados, además de a la propia Cámara, en los términos que establece el presente Reglamento, corresponde:

- a) Al Gobierno.

- b) Al Senado, de acuerdo con la Constitución y su propio Reglamento.
- c) A las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de acuerdo con la Constitución y sus respectivos Estatutos y Reglamentos.
- d) A los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 87.3 de la Constitución y con la Ley Orgánica que lo desarrolla.

CAPÍTULO SEGUNDO

Del procedimiento legislativo común

Sección 1ª

De los proyectos de ley

I. Presentación de enmiendas y debate de totalidad

Artículo 128

1. Los proyectos de ley remitidos por el Gobierno irán acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellos. En todo caso, se remitirá la documentación generada en la elaboración de la iniciativa y, específicamente, los dictámenes, informes, memorias, consultas y estudios recabados conforme a lo dispuesto en las leyes.
2. La Mesa del Congreso, una vez comprobado el cumplimiento de los requisitos establecidos en el apartado anterior, ordenará la publicación de los Proyectos de Ley remitidos por el Gobierno, con mención de los antecedentes presentados.
3. Toda la documentación, incluidos los antecedentes remitidos, estará accesible en la página web/sede electrónica de la Cámara. Asimismo se irán incorporando los documentos que se generen durante la tramitación del proyecto de ley.
4. La Mesa de la Cámara articulará los procedimientos apropiados para habilitar la participación de los ciudadanos en el procedimiento legislativo y articular la remisión de sus propuestas, peticiones, comentarios y observaciones a cada iniciativa legislativa a través de la página web.

Artículo 129

1. En el acuerdo de publicación del proyecto, la Mesa determinará la Comisión legislativa competente para su tramitación.
2. La Mesa podrá además designar otras Comisiones competentes para emitir opinión sobre el proyecto de ley en el plazo que aquella determine. El número de las comisiones que hayan de emitir opinión simultáneamente de un asunto no podrá, salvo supuestos justificados, exceder de tres.
3. En el mismo acuerdo de publicación del proyecto, la Mesa acordará la apertura de un plazo de enmiendas de quince días computados a partir de la publicación de este acuerdo en el Boletín Oficial de las Cortes Generales.
- 3 bis. Asimismo, la Mesa acordará la apertura de un plazo, no inferior a siete días, para que los grupos parlamentarios puedan proponer comparecencias y audiencias de miembros del Gobierno y autoridades, así como de organizaciones, asociaciones o personas competentes por razón de la materia, para informar en relación con el contenido del proyecto de ley. Para la celebración de las comparecencias que se acuerden, la Comisión convocará una sesión antes de la finalización del plazo de enmiendas.
4. Las enmiendas podrán ser presentadas por los Diputados y por los Grupos Parlamentarios. El escrito de enmiendas deberá llevar la firma del Diputado y la del Portavoz o Portavoz Adjunto del Grupo Parlamentario al que pertenezca a los meros efectos de conocimiento. Las enmiendas presentadas por los Grupos Parlamentarios irán suscritas por su Portavoz o Portavoz Adjunto.
5. Las enmiendas podrán ser de totalidad o al articulado. Serán enmiendas a la totalidad las que propongan un texto completo alternativo del proyecto. Las enmiendas a la totalidad sólo podrán ser presentadas por un Grupo parlamentario.
6. Las enmiendas al articulado podrán ser de supresión, modificación o adición. En los dos últimos supuestos, la enmienda deberá contener el texto concreto que se proponga. Las enmiendas no podrán versar sobre materias ajenas al proyecto de ley.
7. Tendrán la consideración de enmiendas al articulado las que afecten a cualquiera de los artículos o disposiciones, al título de la ley, la denominación de las distintas partes en que esté dividida, la ordenación sistemática o la exposición de motivos.

8. Las enmiendas presentadas deberán detallar, en su caso, la persona, organización o entidad que hubiera hecho llegar la propuesta de enmienda al diputado o grupo parlamentario enmendante.

Artículo 130

1. Concluido el plazo de presentación de enmiendas, el Presidente de la Comisión competente procederá a su calificación.
En el supuesto de que considere que alguna de las enmiendas presentadas no debe ser admitida a trámite, verse sobre materia ajena al proyecto de ley o suponga aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso, reunirá a la Mesa de la Comisión para su calificación.
2. Contra el acuerdo de calificación previsto en el apartado anterior, que habrá de ser inmediatamente comunicado por la Presidencia de la Comisión a los diputados enmendantes y grupos parlamentarios, que podrán interponer reclamación ante la Mesa del Congreso, en el plazo de los dos días siguientes a dicho acuerdo.
3. Concluido el plazo de presentación de enmiendas se procederá a su inmediata distribución a los miembros de la Comisión, a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y al Gobierno, y se procederá a su publicación en la página web de la Cámara, en la que asimismo se incluirán los acuerdos recaídos en relación con las mismas.

Artículo 131

1. Los proyectos de ley, una vez transcurridos quince días desde su publicación, serán sometidos a un debate general en el Pleno, que versará sobre la oportunidad y principios generales del mismo. El debate comenzará con la presentación del proyecto por parte de un miembro del Gobierno, a la que seguirá la intervención de los grupos parlamentarios.
2. Finalizado el debate, la Presidencia someterá el proyecto a votación. Si la votación fuera favorable, la Presidencia declarará la apertura del plazo de presentación de enmiendas y la remisión del texto a la Comisión o Comisiones correspondientes para su tramitación. En caso contrario, declarará el rechazo de la Cámara al proyecto de ley y así lo comunicará al Gobierno.

3. Por acuerdo unánime de la Junta de Portavoces, adoptado en consideración a la naturaleza del proyecto o a cualesquiera otras razones que así lo aconsejen, podrá omitirse el debate general previsto en el artículo anterior. En este supuesto, la Mesa de la Cámara ordenará la apertura del plazo de presentación de enmiendas y la remisión del texto a la Comisión legislativa correspondiente.
4. No procederá tampoco la celebración del debate general cuando se acuerde la tramitación de un proyecto de Ley por el procedimiento de lectura única previsto en este Reglamento.

Artículo 132

1. Las enmiendas a un proyecto de ley que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso requerirán la conformidad del Gobierno para su tramitación.
2. La Presidencia de la Comisión, por conducto de la Presidencia del Congreso, remitirá al Gobierno las enmiendas que puedan estar incluidas en el supuesto previsto en el apartado precedente, una vez cumplimentados los trámites establecidos en el artículo anterior.
3. El Gobierno deberá dar respuesta razonada en el plazo de cinco días naturales desde su recepción, transcurrido el cual se entenderá que el silencio expresa conformidad con la tramitación.
4. El Gobierno podrá manifestar su disconformidad con la tramitación de enmiendas a las que se refiere el apartado primero, sobre las que no hubiese sido consultado, durante toda la tramitación del proyecto de ley en Comisión. En caso de discrepancia entre el criterio de la Mesa de la Comisión y el del Gobierno resolverá la Mesa del Congreso.

II. Tramitación en Comisión

Artículo 133

1. La Mesa de la Comisión designará una Ponencia con arreglo a la propuesta formulada por los Grupos Parlamentarios mediante escrito presentado en los cinco días siguientes a la publicación del proyecto de Ley en el Boletín Oficial de las Cortes Generales

y en el número que para cada uno de los Grupos determine la Mesa del Congreso con carácter general.

2. La Ponencia adoptará sus acuerdos conforme al criterio de voto ponderado y designará en su seno un Relator, que asumirá la dirección de sus trabajos así como la defensa del texto que será presentado en la Comisión.

La Ponencia y el Relator contarán con el asesoramiento técnico jurídico necesario que prestarán los Letrados, quienes redactarán sus correspondientes informes y dictámenes, recogiendo los acuerdos adoptados.

3. En el plazo de quince días desde su designación y, en su caso, tras la celebración del debate general, la Ponencia aprobará un informe sobre las enmiendas presentadas. Este plazo podrá ser prorrogado por la Mesa de la Comisión cuando la extensión, trascendencia o complejidad del Proyecto de Ley así lo exijan.
4. Aprobado el Informe, se distribuirá a los miembros de la Comisión y a los Portavoces de los Grupos Parlamentarios y se remitirá al Gobierno, y se publicará en la página web de la Cámara.

Artículo 134

2. En el caso de Proyectos de Ley sobre los que la Mesa hubiera designado otras Comisiones competentes para emitir opinión, estas emitirán un informe de propuestas motivadas de modificación del texto del proyecto de ley, sobre las materias que sean de su competencia, que deberán ser adoptadas y comunicadas a la Comisión encargada de su tramitación antes de que comience el debate de las enmiendas.

Artículo 134 bis

1. Cuando se hubiesen presentado enmiendas de texto alternativo, el debate en Comisión, comenzará con su presentación por los Grupos Parlamentarios, seguida de un turno de fijación de posiciones por los restantes Grupos. El debate finalizará con un turno de réplica por los autores de las enmiendas.
2. Finalizado el debate la Presidencia de la Comisión someterá a votación las enmiendas de texto alternativo defendidas.

3. La aprobación de una enmienda de texto alternativo por la Comisión dará lugar a su tramitación en lugar del Proyecto de Ley. Se dará traslado de este acuerdo a la Mesa de la Cámara, que lo comunicará al Gobierno, ordenará su publicación en el Boletín Oficial de las Cortes Generales y acordará la apertura de un nuevo plazo de quince días para la presentación de enmiendas, que sólo podrán formularse sobre el articulado.

Artículo 135

1. El debate en Comisión de las enmiendas al articulado se hará artículo por artículo, salvo que por la Mesa de la Comisión, por unanimidad, se acuerde el debate agrupado sobre el conjunto del mismo o en torno a otras divisiones sistemáticas del texto legislativo.
2. La Presidencia podrá fijar el tiempo máximo para el debate de cada artículo o agrupación de éstos, así como el número de intervenciones y su duración, a la vista de las peticiones en este sentido.
3. Las enmiendas que se hubiesen presentado en relación con la exposición de motivos se discutirán al final del articulado, si la Comisión acordase su incorporación como preámbulo de la ley.
4. Durante la discusión correspondiente, la Mesa admitirá a trámite nuevas enmiendas que se presenten en ese momento por un miembro de la Comisión, siempre que tiendan a alcanzar un acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto legislativo, o que exista unanimidad de todos los Grupos Parlamentarios respecto de su tramitación. También se admitirán a trámite enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales.
5. Se entenderán decaídas las enmiendas que no hubiesen sido defendidas en la Comisión.
6. La Presidencia, oídos la Mesa y los Portavoces, podrá ordenar las votaciones por artículos, o bien, por materias, grupos de artículos o de enmiendas, cuando lo aconseje la complejidad del texto, la homogeneidad o interconexión de las pretensiones de las enmiendas o la mayor claridad en la confrontación política de las posiciones.

Artículo 136

1. El Dictamen de la Comisión recogerá el texto aprobado por la misma y se remitirá firmado por su Presidente, un Secretario a la Presidencia de la Cámara a efectos de la tramitación que proceda.
2. Dentro de los dos días siguientes a aquel en que hubiese finalizado el debate en Comisión, los Grupos Parlamentarios podrán formular votos particulares al Dictamen, los cuales serán publicados, junto a éste. Los votos particulares expresarán razonadamente la discrepancia de sus autores con el Dictamen de la Comisión.
3. Los votos particulares al Dictamen podrán ser defendidos por sus autores ante el Pleno de la Cámara, si bien sólo serán objeto de votación los que propongan alguna modificación respecto del texto del Dictamen y hayan sido presentados por dos grupos parlamentarios o una quinta parte de los diputados.

III. Debate final en el Pleno

Artículo 137

1. los Grupos Parlamentarios que lo soliciten podrán intervenir durante diez minutos cada uno para defender su voto particular o para explicar su postura sobre los principios del texto recogido en el dictamen.
2. A propuesta de un Grupo Parlamentario, el Pleno podrá subsanar errores o realizar correcciones técnicas, terminológicas o gramaticales en el texto del dictamen.
3. Los Portavoces de dos Grupos Parlamentarios o una quinta parte de los Diputados que componen la Cámara podrán presentar, hasta dos días antes del debate en Pleno, propuestas de modificación del Dictamen que serán sometidas a la votación del Pleno.
4. El dictamen, con las modificaciones introducidas en su caso, será objeto de votación.

Artículo 138

La Presidencia de la Cámara podrá ordenar que, en un proyecto de ley aprobado por el Pleno, se realicen las concordancias derivadas de la incorporación de modificaciones en el dictamen, así como la adecuación del Preámbulo al texto aprobado.

IV. Deliberación sobre los acuerdos del Senado

Artículo 139

Aprobado un proyecto de ley por el Congreso de los Diputados, el Presidente lo remitirá, con los antecedentes del mismo y los documentos producidos en la tramitación ante la Cámara, al Presidente del Senado, a los efectos del artículo 90 de la Constitución.

Artículo 140

Los proyectos de ley aprobados por el Congreso y vetados o enmendados por el Senado serán sometidos a nueva consideración del Pleno de la Cámara.

Artículo 141

1. En caso de que el Senado hubiera vetado un proyecto de ley, el debate en el Pleno del Congreso consistirá en un turno de intervención de los Grupos Parlamentarios por diez minutos cada uno. Terminado el debate, se someterá a votación el texto inicialmente aprobado por el Congreso y, si fuera ratificado por el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara, quedará levantado el veto.
2. Si no obtuviese dicha mayoría, se someterá de nuevo a votación transcurridos dos meses a contar desde la interposición del veto. Si en esta votación el proyecto lograra mayoría simple de los votos emitidos, quedará igualmente levantado el veto; en caso contrario, el proyecto resultará rechazado.

Artículo 142

1. Las enmiendas introducidas por el Senado serán objeto de debate en el que los Grupos Parlamentarios podrán intervenir en un turno de diez minutos cada uno. Finalizado el debate se procederá a la votación de las enmiendas, quedando incorporadas al texto inicialmente aprobado por el Congreso las que obtengan la mayoría simple de los votos emitidos.
2. A propuesta de un grupo parlamentario, el Pleno podrá acordar la subsanación de errores o la realización de correcciones técnicas que deriven de la aceptación de enmiendas del Senado.

3. Tras la incorporación de enmiendas del Senado, la Presidencia podrá proceder en la forma prevista en el artículo 138.

Sección 2ª

De las proposiciones de ley

Artículo 143

Las proposiciones de ley se presentarán acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para poder pronunciarse sobre ellas.

Artículo 144

1. Las proposiciones de ley que, de acuerdo con la Constitución, hayan sido tomadas en consideración por el Senado, serán tramitadas por el Congreso como tales proposiciones de ley, excluido el trámite de toma en consideración.
2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, antes de que la Mesa de la Cámara acuerde su envío a la Comisión competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, podrán ser sometidas a un debate general en el Pleno y a su posterior votación, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 129 de este Reglamento, cuando así lo acuerde la Junta de Portavoces, en cuyo caso se incluirá en el orden del día de la correspondiente sesión plenaria.

Artículo 145

1. Las proposiciones de ley del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:
 - 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
 - 2º. Un Grupo parlamentario con la sola firma de su portavoz.
2. Presentada la iniciativa, la Mesa del Congreso ordenará la publicación de la proposición de ley y su remisión al Gobierno para que manifieste su criterio respecto a la toma en consideración, así como su conformidad o no con la tramitación, si implicara

aumento de los créditos o disminución de los ingresos presupuestarios del ejercicio en curso.

3. Transcurridos treinta días desde la publicación sin que el Gobierno hubiera denegado expresamente su conformidad con la tramitación, la proposición de ley quedará en condiciones de ser incluida en el orden del día del Pleno para su toma en consideración.
4. Antes de iniciarse el debate en Pleno, se dará lectura al criterio del Gobierno, si lo hubiere manifestado.
5. El debate en Pleno se iniciará con la presentación de la proposición de ley por un diputado autor o miembro del grupo parlamentario autor de la iniciativa y a continuación podrán intervenir los representantes de los Grupos Parlamentarios, todos ellos en un turno de diez minutos cada uno.
6. Finalizado el debate, el Presidente someterá a la Cámara la toma o no en consideración de la proposición de ley incluida en el orden del día. Si el resultado de la votación es positivo, la Mesa de la Cámara acordará su envío a la Comisión legislativa competente y la apertura del correspondiente plazo de presentación de enmiendas, siendo aplicables a partir de este momento las normas establecidas para la tramitación de los proyectos de ley, con exclusión del debate general.