

# INFORME AVIZOR 2013

UN AÑO DE SEGUIMIENTO  
DE LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA  
EN MATERIA DE DESARROLLO



## ¿Qué es el PROYECTO **AVIZOR** ?

Es un proyecto de seguimiento y valoración de la actividad que los diputados españoles hacen en relación con la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo internacional.

Damos seguimiento a siete ámbitos temáticos:

cambio climático y política energética

comercio internacional

comercio de armas y construcción de paz

cooperación al desarrollo

fiscalidad internacional

migraciones

otras políticas con impacto en desarrollo



### ¿Qué son los Actos **AVIZOR** ?

Son aquellos actos parlamentarios a los que damos seguimiento, por su relación y potencial impacto en el desarrollo (ya sea éste positivo, negativo o neutro).

### ¿Qué son los Actos **AVIZOR** prodesarrollo?

Son iniciativas parlamentarias que tienen un enfoque dirigido a la lucha contra la pobreza o la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Por el contrario, los Actos **AVIZOR** no prodesarrollo son aquellos que a pesar de sus repercusiones para el desarrollo internacional, no están planteados en términos favorables para éste.

### ¿A qué actividad parlamentaria damos seguimiento?

Damos seguimiento a ocho tipos diferentes de actos parlamentarios, tales como Propositiones Legislativas y No Legislativas, Enmiendas o Preguntas Parlamentarias.

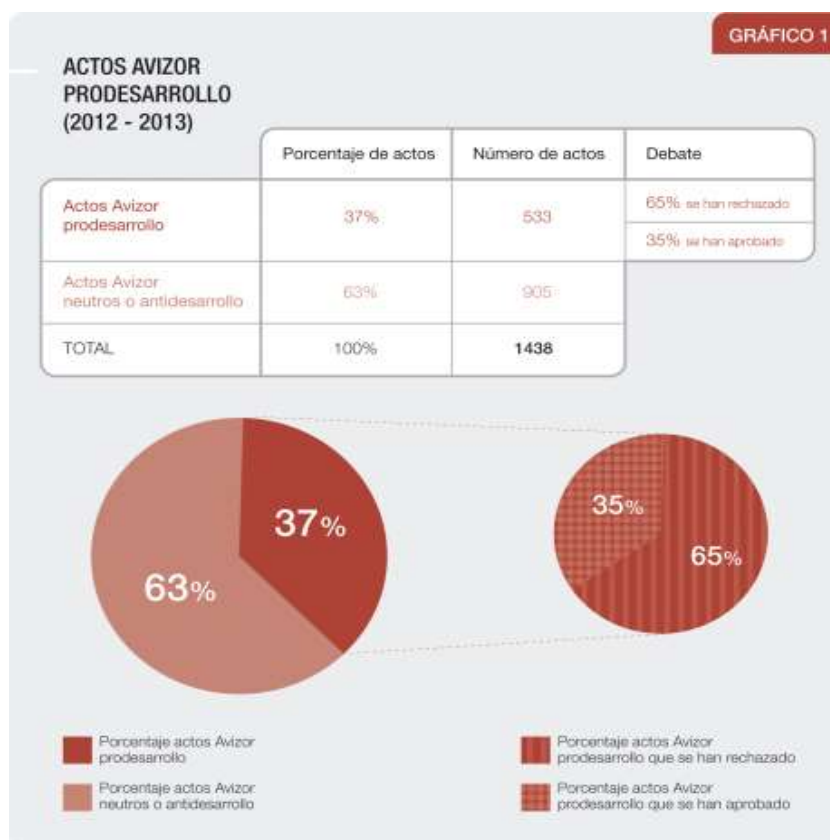
Para ello, seguimos todo lo que ocurre en el Pleno del Congreso y en las 14 Comisiones Parlamentarias que mayor impacto tienen sobre el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.

## RESUMEN EJECUTIVO

El Informe Avizor 2013 actualiza las principales variables sobre la actividad parlamentaria española, el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza, que ya fueron analizadas en el primer informe anual en 2012. Revisa, además, los avances realizados para superar las debilidades estructurales y de organización parlamentaria que se han dado en 2013 e introduce una importante novedad respecto a las conclusiones del informe de 2012: el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de los compromisos adquiridos en sede parlamentaria. Por segundo año consecutivo el Centro de Investigación y Estudios sobre Comercio y Desarrollo (CIECODE) pretende facilitar, a través del Proyecto Avizor y de su informe anual, el control ciudadano y la exigencia de responsabilidades a los representantes políticos; aportando transparencia e información sobre el trabajo que desempeñan como paso previo y necesario para la acción y el activismo ciudadano.

Tras analizar la actividad del Congreso de los Diputados a través de más de 1400 iniciativas parlamentarias la principal conclusión en el ecuador de esta X Legislatura es que **el Congreso de los Diputados sigue suspendiendo en la respuesta a los retos de la pobreza y el desarrollo.**

Desde que comenzó la legislatura, más de 6 de cada 10 actos parlamentarios presentados en el Congreso y que versan sobre alguna de las múltiples materias con potencial de generar impacto para el desarrollo de terceros países, han sido planteados ignorando este impacto o planteando un enfoque perjudicial para la lucha contra la pobreza y la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. Además de suponer un porcentaje muy bajo en el conjunto de actividad, el potencial de generar un cambio real de los actos con un enfoque favorable al desarrollo y la lucha contra la pobreza acaba diluyéndose durante el proceso parlamentario: el 65 por ciento de los actos prodesarrollo o se han rechazado o no han llegado a debatirse.



Los datos de actividad en 2013 vuelven a mostrar, por tanto, el escaso interés y conocimiento existente en el Congreso de los Diputados a la hora de plantear soluciones políticas promotoras de un desarrollo más sostenible y equitativo. La actualización de las principales variables analizadas en el Informe Avizor 2012, nos deja los siguientes titulares en 2013:

- La mayoría de los diputados y grupos parlamentarios siguen obviando el enfoque favorable al desarrollo en sus iniciativas parlamentarias.** A pesar de que el Proyecto Avizor da seguimiento a la práctica totalidad de la actividad parlamentaria (la del Pleno más 14 Comisiones), 257 diputados todavía no han hecho ninguna aportación con un enfoque favorable al desarrollo y a la lucha contra la pobreza dos años después de que comenzase la X legislatura, en ninguno de los siete ámbitos temáticos

monitorizados por el Proyecto Avizor<sup>1</sup>. A pesar de una mejora generalizada durante 2013, respecto del año anterior, sólo dos grupos parlamentarios - Izquierda Plural y UPyD- presentaron más actos prodesarrollo que no prodesarrollo y otros dos grupos -el Vasco y el Popular - han empeorado sus estadísticas.

- **Este año los diputados activos y comprometidos con el desarrollo, aunque siguen siendo un grupo muy reducido, han aumentado su “intensidad de participación”. En 2013, un 12 por ciento de los diputados han presentado 10 o más actos prodesarrollo, frente al 3 por ciento de diputados que lo hicieron en 2012.**

**TABLA 1**

**RÁNKING DE LOS DIPUTADOS MÁS COMPROMETIDOS**

PUESTO	NOMBRE DEL DIPUTADO	GRUPO POLÍTICO	PUNTUACIÓN*	Nº ACTOS AVIZOR REGISTRADOS	Nº ACTOS APROBADOS POR EL CONGRESO	ÁMBITO TEMÁTICO EN EL QUE MÁS ACTOS HA REGISTRADO
1º	Laila Ortiz Castelví	Grupo Izq. Plural	86	63	6	Cambio Climático y Política Energética
2º	Antoni Pícol i Azanza	Grupo Catalán	33	41	7	Cooperación al Desarrollo y ACD
3º	Irene Lozano Domínguez	Grupo UPyD	28	29	5	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
4º	Joan Josep Nuet Pujals	Grupo Izq. Plural	28	18	0	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
5º	Gasper Llamazares Trigo	Grupo Izq. Plural	24	53	0	Migraciones Internacionales
6º	Joan Baldoví Roda	Grupo Mixto	23	20	2	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
7º	Joan Tardá i Coma	Grupo Mixto	18	14	3	Migraciones Internacionales
8º	Ricardo Sixto Iglesias	Grupo Izq. Plural	18	20	0	Migraciones Internacionales
9º	Jon Iñamitu García	Grupo Mixto	16	26	0	Migraciones Internacionales
10º	Carmen Montón Giménez	Grupo Socialista	14	15	5	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
21º	Alfonso Alonso Arenegui**	Grupo Popular	8	16	1	Comercio de Armas y Construcción de Paz
61º	Aitor Esteban Bravo**	Grupo Vasco	1	3	1	Cooperación al Desarrollo y ACD

\*Para evaluar cada acto parlamentario, la metodología Avizor se basa en los siguientes cuatro criterios: 1. relevancia para el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza; 2. construcción argumental; 3. relevancia política práctica; y 4. contribución del acto al control al Gobierno y a la rendición de cuentas.  
\*\*Estos dos diputados constan en esta tabla por su condición de más puntuados de sus respectivos grupos parlamentarios.

- **Desde la perspectiva del volumen de actividad parlamentaria, Migraciones Internacionales ha sido el ámbito temático que ha concentrado la mayoría de la actividad con potencial impacto -positivo o**

<sup>1</sup> Los siete ámbitos temáticos a los que el Proyecto Avizor da seguimiento son: Cambio Climático y Política Energética, Comercio de Armas y Construcción de Paz, Comercio Internacional e Inversiones, Cooperación al Desarrollo y AOD, Fiscalidad, Migraciones Internacionales y Otras Políticas con Impacto en Desarrollo. Para más información véase [www.proyectoavizor.es](http://www.proyectoavizor.es)

**negativo- en el desarrollo de terceros países.** Esta actividad ha estado relacionada principalmente con las implicaciones legales y humanitarias de la política migratoria y fronteriza (situación de los internos en los CIES; acceso a sanidad de inmigrantes irregulares; garantía en las expulsiones de inmigrantes y atención a refugiados del sur del Mediterráneo y Siria). Sin embargo, desde la óptica de una mayor incorporación de la visión favorable al desarrollo, el ámbito mayoritario sigue siendo el de la Cooperación Internacional y AOD que, a pesar de ser el quinto ámbito en volumen de actividad Avizor, se sitúa en segundo lugar en el número de iniciativas prodesarrollo registradas. En la cola de esta clasificación encontramos, de nuevo este año, a los ámbitos de Fiscalidad y Comercio Internacional e Inversiones.

- **En 2013, la mayor parte de la actividad parlamentaria con potencial de generar impacto en el desarrollo de terceros países continúa debatiéndose en Comisiones ajenas a la Cooperación Internacional -como Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente; Asuntos Exteriores e Industria, Turismo y Comercio -** donde se presupone una menor sensibilidad y conocimiento técnico acerca de la relación e impacto de la política española sobre el desarrollo y la pobreza. Estos datos vuelven a poner de manifiesto la importancia y necesidad de incorporar un enfoque prodesarrollo más allá de la Comisión de Cooperación Internacional. La presencia en otras comisiones parlamentarias de diputados sensibilizados y con perfiles conocedores de los potenciales impactos en desarrollo ayudaría a incorporar de forma transversal la respuesta a los retos del desarrollo en el Congreso de los Diputados.
- **La relevancia política y la eficacia de las dos funciones parlamentarias mayoritarias -control y orientación política- a la hora de generar algún impacto real están en serio cuestionamiento.** Se constata, además, por segundo año consecutivo el escaso peso de la actividad legislativa dentro del Congreso de los Diputados. La actividad mayoritaria dentro del

Congreso está relacionada con las funciones de control y de orientación política al Gobierno, que suponen cerca del 94 por ciento de la actividad a la que da seguimiento el Proyecto Avizor. Entre 2012 y 2013, la función legislativa ha supuesto de media únicamente el 5,7 por ciento de la actividad parlamentaria.

- A raíz de la conclusión expuesta en el Informe Avizor 2012 de que no existen mecanismos de rendición de cuentas para velar por el cumplimiento de las Propositiones No de Ley (PNL) y de las Mociones que se aprueban en el Congreso, el informe de este año incorpora el análisis del cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas parlamentarias aprobadas desde el inicio de la legislatura:
  - ✓ **El grado de cumplimiento por parte del Gobierno de las orientaciones parlamentarias es bajo.** Solamente un 23 por ciento de las iniciativas pueden considerarse cumplidas en su totalidad, frente al 38 por ciento de las orientaciones que no se han cumplido y el 39 por ciento que sólo se han cumplido en parte. Cruzando los datos de cumplimiento con los del enfoque prodesarrollo de las iniciativas, llama la atención que **casi la mitad del total de propuestas prodesarrollo que han salido del Parlamento desde que comenzó la legislatura no se han cumplido y que tres de cada cuatro iniciativas incumplidas incorporan propuestas prodesarrollo.**
  - ✓ **Existen enormes dificultades para acceder a información sobre el desempeño del Gobierno respecto a las orientaciones aprobadas en el Congreso de los Diputados.** En un 38 por ciento de casos no hay información pública disponible que permita analizar su cumplimiento por parte del Gobierno. A estos efectos, el Ministerio menos transparente es el de Economía y Competitividad, en el que en el 50 por ciento de las propuestas analizadas no se ha tenido acceso a la información.

- ✓ **En muchos de los casos, las propuestas de actuación son tan genéricas que no permiten la fiscalización de su cumplimiento.** Muchas de estas iniciativas de orientación política contienen meras declaraciones de intenciones y no proponen un posicionamiento político concreto al Gobierno. De las que sí lo hacen, muchas se aprueban en términos tan ambiguos y genéricos que limitan enormemente su utilidad de orientación política y dificultan la labor de seguimiento y fiscalización. Finalmente, la mayoría de las iniciativas de orientación política aprobadas no establecen un plazo temporal para ser desarrolladas, aspecto que las debilita aún más.
- ✓ **Las deficiencias que el sistema parlamentario español presenta en relación con la transparencia, información y rendición de cuentas de la función de orientación política al Gobierno es un asunto de enorme trascendencia política y democrática.** A pesar de que el Gobierno no tiene la obligación legal de cumplir estas orientaciones parlamentarias, sí existe una obligación ética, que está relacionada con la esencia de la democracia. Responder de formar transparente sobre este cumplimiento es un ejercicio de respeto y rendición de cuentas ante el Parlamento y ante la sociedad, que da sentido y legitimidad a esta función parlamentaria y a la institución que la desempeña.
- A pesar de que las evidencias de estos dos años de seguimiento de la actividad parlamentaria no son positivos, **el Congreso de los Diputados ha sido al mismo tiempo un actor clave en la adopción y priorización de determinados compromisos políticos de España relacionados con la promoción del desarrollo y el respeto los derechos humanos.** El caso más destacado en lo que va de legislatura es el posicionamiento de España en la negociación y ratificación del Tratado Internacional de Comercio de Armas (TCA).



- **El Congreso de los Diputados ha sido también un actor clave para mantener en la agenda política el compromiso de España en determinados temas relevantes para la lucha contra la pobreza y para visibilizarlos públicamente.** En muchas ocasiones, las respuestas del Gobierno a las preguntas de los diputados han sido la única vía para obtener información pública del Ejecutivo, como ha sido el caso de la información aportada respecto a estadísticas y datos relacionados con migraciones. Por otro lado, la aprobación de iniciativas de orientación política en el Congreso es en muchos casos la principal herramienta con la que la sociedad civil cuenta para establecer un diálogo y exigir avances al Gobierno, como está siendo el caso de la elaboración del primer Plan Español de Empresas y Derechos Humanos.

Junto con la actualización de las principales variables del año 2012, este informe también ha actualizado el estado de avance sobre las conclusiones del informe anterior relacionadas con la estructura y funcionamiento de la institución. **Las principales debilidades institucionales del Congreso de los Diputados detectadas en el Informe Avizor 2012 persisten este año.** Estas debilidades institucionales explican en parte el deficiente desempeño del Congreso en su respuesta a los retos del desarrollo. A pesar de que parece que finalmente algunos temas van entrando en la agenda política española -por ejemplo a través del proceso de reforma del Reglamento del Congreso o del Programa de Regeneración Democrática impulsado por el Gobierno-, se constata un escaso avance en lo que al Congreso de los Diputados se refiere:

- **La estructura y organización del trabajo parlamentario siguen siendo rígidas y parceladas, alejadas de la realidad compleja y transversal de los problemas globales del desarrollo a los que deben dar respuesta.** Siguen sin existir órganos y mecanismos internos de coordinación y diálogo que permitan detectar conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprensivas y coherentes con el desarrollo.

- **Persisten en 2013 los problemas relacionados con la transparencia y acceso a información en el Congreso de los Diputados.** No existe información sobre la asistencia o el sentido del voto de los diputados en Comisiones y sigue habiendo información que no es pública -como las propuestas de resolución sobre el Informe de Comercio de Armas o las actas de algunas comisiones - sin que haya una justificación para ello. A pesar de que a finales de 2013 se aprobó la Ley de Transparencia, esta no será de aplicación al Congreso de los Diputados. El Congreso sólo estará afectado en su parte administrativa, tendrá que hacer públicas sus cuentas, pero no la información que acompaña a las leyes en su tramitación parlamentaria, ni está obligado a abordar reformas en línea con las deficiencias de transparencia aludidas.
- **Los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los Ministerios tienen un funcionamiento deficiente.** La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, del Ministerio de Presidencia, es la encargada de informar de las iniciativas parlamentarias aprobadas a cada Ministerio u organismo responsable de su cumplimiento. Sin embargo, estos mecanismos formales de comunicación presentan serias deficiencias tanto en la transparencia del proceso, como en el seguimiento y la posterior rendición de cuentas. El análisis del Proyecto Avizor revela que en algunos casos los responsables de dar cumplimiento a las propuestas aprobadas – ya fueran cargos políticos o funcionarios- no tuvieron siquiera conocimiento de dichos mandatos.
- **No se han regulado ni generado mecanismos eficaces de participación de la sociedad civil.** La decisión sobre la celebración de comparencias externas sigue dependiendo de la Mesa de cada comisión y los requisitos y funcionamiento de otros mecanismos –como la Iniciativa Legislativa Popular o la Comisión de Peticiones - siguen siendo deficientes.

A la luz de estas conclusiones, fruto de dos años de seguimiento de la actividad parlamentaria, recordamos algunas posibles líneas de trabajo que sin duda contribuirían a integrar mejor la perspectiva del desarrollo y la lucha contra la pobreza en el trabajo del Congreso de los Diputados (se puede acceder a un mayor desarrollo de estas recomendaciones en la versión completa del informe):

1. **Abrir un proceso participativo y transparente de reforma del Reglamento del Congreso que introduzca mejoras relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana y que esté abierto a las aportaciones de la sociedad civil**, en especial aquellas instituciones especializadas en la monitorización de la actividad parlamentaria.
2. **Incorporar al debate de reforma del Reglamento una revisión integral y comprehensiva de la cultura de transparencia que quiere asumir como propia el Congreso de los Diputados**. A este respecto, hay algunos aspectos clave que deberían tenerse en cuenta:

**2.1 Limitar las materias que son excluidas del acceso a información y generar un sistema de garantías que evite la interpretación arbitraria, restrictiva o abusiva de dichas excepciones.** Debe garantizarse el acceso al tipo de información que es verdaderamente relevante para la lucha contra la pobreza puesto que es precisamente en estas cuestiones, generalmente excluidas, donde están en juego la coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo -por ejemplo, que los intereses comerciales españoles o la necesaria intimidad de los procesos de toma de decisiones en curso no sean considerados, per sé, un obstáculo para acceder a información pública.

**2.2 Proporcionar acceso a material complementario en la toma de decisiones e información auxiliar** - como notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos- que son imprescindibles para entender por qué y en base a qué criterios se toman las decisiones.

**2.3 Regular la transparencia de los grupos de interés para poder conocer de manera efectiva los intereses que influyen en la toma de decisiones** y facilitar el escrutinio público sobre la incidencia de estos grupos y la legitimidad de intereses particulares que pueden estar detrás de decisiones políticas y acciones públicas.

3. **La publicación de información en formatos reutilizables** debe ser incluida también de manera preferencial en la agenda del proceso de Reforma del Reglamento.

4. Con el objetivo de mejorar la respuesta del Congreso de los Diputados a los retos del desarrollo, es necesario **que la reforma del Reglamento del Congreso introduzca mejoras en la estructura y organización del trabajo parlamentario y en la creación de mecanismos de coordinación y diálogo dentro de la institución.** Insistimos, por segundo año consecutivo, en las siguientes recomendaciones:

**4.1 Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso de los Diputados** habilitándola para evaluar y dictaminar sobre las repercusiones para el desarrollo de las diferentes políticas e iniciativas del Gobierno y del resto de Comisiones y así detectar conflictos y promover complementariedades.

**4.2 Crear un intergrupo parlamentario -grupo informal de trabajo- sobre coherencia de políticas para el desarrollo** que sirva como mecanismo de diálogo para estudiar cómo articular políticas comprensivas y coherentes con el desarrollo.

5. **Crear mecanismos de rendición de cuentas en el Congreso sobre el cumplimiento por parte del Ejecutivo de las iniciativas aprobadas en el Parlamento.** La fórmula elegida para generar estos mecanismos puede variar; desde replicar la obligación existente en el Senado de que el Gobierno remita un informe sobre el cumplimiento hasta exigir la publicación en la web del Congreso de los informes internos que ya existen en el Ministerio de Presidencia sobre dicho cumplimiento.

6. **Clarificar los criterios y características de las iniciativas parlamentarias de orientación política, para dotarlas de una mayor concreción que aumente su utilidad práctica y permita su fiscalización.** Entre otras cosas, no utilizar términos ambiguos y genéricos y adquirir como práctica el establecimiento en las propuestas políticas de plazos temporales para ser desarrolladas. Ambos aspectos contribuirían a su cumplimiento y fiscalización.

## 1. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

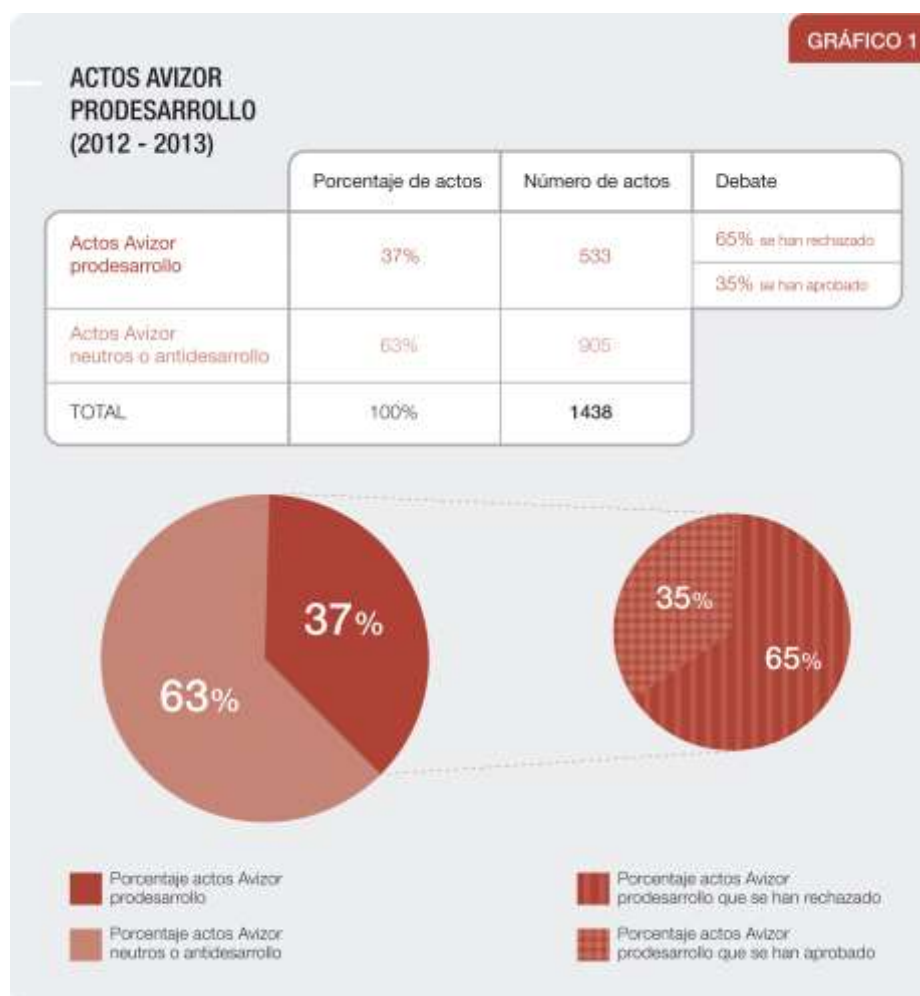
Esta sección del Informe Avizor presenta la actualización a 2013 de las principales variables sobre la actividad parlamentaria, el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.

Se presenta el análisis a través de 5 secciones, en las que se encuentra información detallada sobre la actividad parlamentaria respecto a los siguientes aspectos: A) Diputados; B) Grupos parlamentarios; C) ámbitos temáticos; D) lugares de debate de actos Avizor; E) tipos de iniciativas parlamentarias.

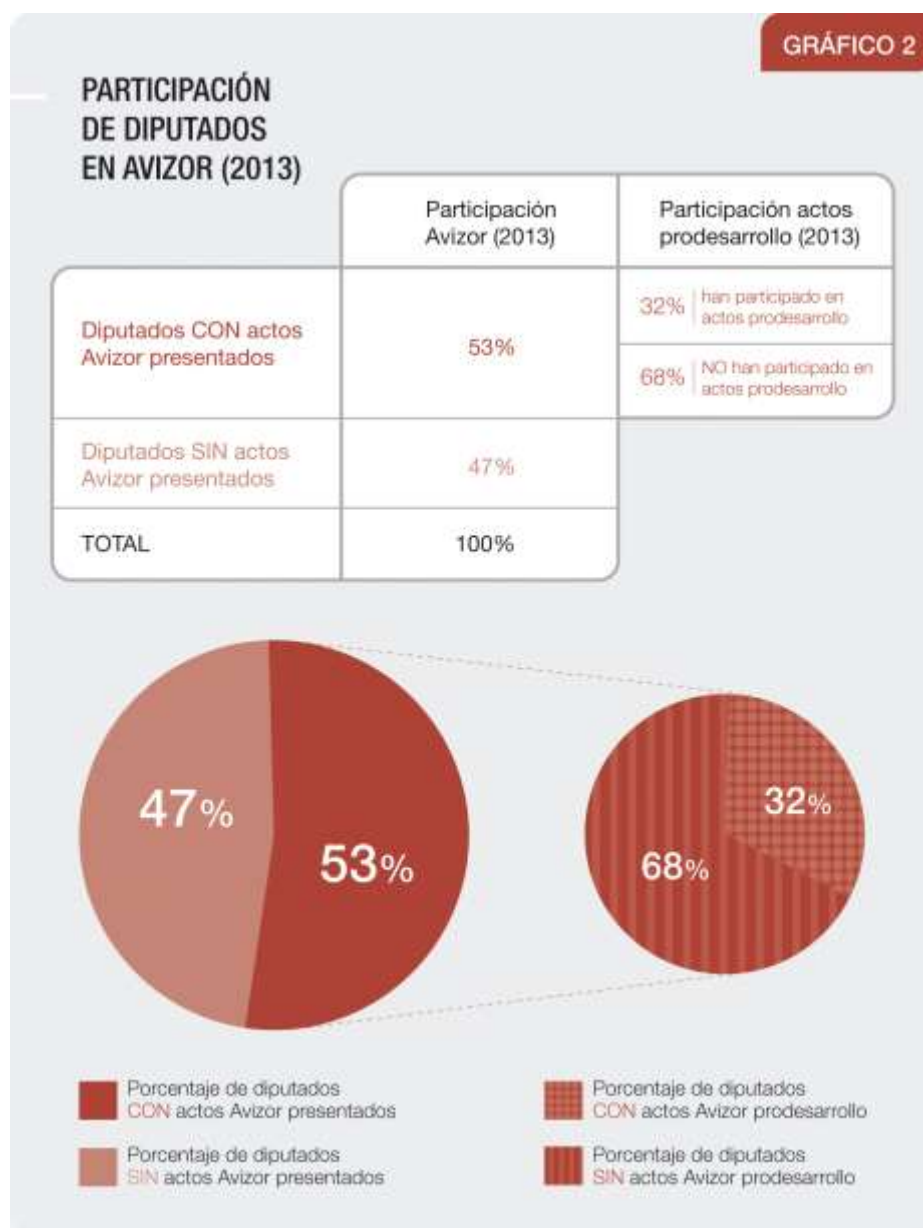
### A) El desarrollo y la lucha contra la pobreza en la actividad de los diputados.

Desde que comenzó la legislatura, **más de 6 de cada 10 actos parlamentarios presentados en el Congreso y que versan sobre alguna de las múltiples materias con potencial de generar impacto para el desarrollo de terceros países, han sido planteados por nuestros diputados ignorando este impacto o planteando un enfoque perjudicial para la lucha contra la pobreza y la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.**

Además de suponer un porcentaje muy bajo en el conjunto de actividad, el potencial de generar un cambio real de los actos con un enfoque favorable al desarrollo y la lucha contra la pobreza acaba diluyéndose durante el proceso parlamentario: el 65 por ciento de los actos prodesarrollo o se han rechazado o no han llegado a debatirse (ver Gráfico 1). Así mismo, dentro del conjunto de los actos Avizor que son aprobados por el Congreso, menos del 30 por ciento lo hacen con una visión prodesarrollo. Estos datos muestran la pérdida de capacidad de impacto que se genera durante la tramitación parlamentaria de las iniciativas



**A pesar de este contexto negativo, en 2013 sube ligeramente la participación en Avizor de los diputados.** El 53 por ciento de los parlamentarios han registrado algún *acto Avizor* (actos con potencial impacto, tanto positivo como negativo, en el desarrollo de terceros países) frente al 43 por ciento de 2012.



Durante este segundo año de legislatura, menos de un tercio de los 350 diputados han aportado alguna iniciativa desde una perspectiva sensible con el impacto de las políticas españolas en la lucha contra la pobreza y el desarrollo en cualquiera de los siete ámbitos temáticos monitorizados por el Proyecto Avizor (ver Gráfico 2). Habiendo transcurrido ya más de la mitad de legislatura, 257 diputados todavía no han hecho ninguna aportación con un enfoque favorable al desarrollo y a la lucha contra la pobreza.



**Los diputados activos y comprometidos con el desarrollo en 2013 siguen siendo un grupo muy reducido.** Los 10 diputados más activos concentran cerca del 60 por ciento de los actos prodesarrollo del Congreso, al igual que ocurría en 2012 (ver Tabla 1). Sin embargo, destaca en positivo el ligero aumento de la **“intensidad de participación a favor del desarrollo”** entre los diputados. En 2012 sólo el 3 por ciento de los diputados habían presentado 10 o más actos prodesarrollo. Durante el segundo año de legislatura este porcentaje ha aumentado hasta el 12 por ciento.

TABLA 1

**RÁNKING DE LOS DIPUTADOS  
MÁS COMPROMETIDOS**

PUUESTO	NOMBRE DEL DIPUTADO	GRUPO POLÍTICO	PUNTUACIÓN*	Nº ACTOS AVIZOR REGISTRADOS	Nº ACTOS APROBADOS POR EL CONGRESO	ÁMBITO TEMÁTICO EN EL QUE MÁS ACTOS HA REGISTRADO
1º	Laisa Ortiz Castells	Grupo Izq. Plural	86	63	6	Cambio Climático y Política Energética
2º	Antoni Picó i Azanza	Grupo Catalán	33	41	7	Cooperación al Desarrollo y AOD
3º	Irene Lozano Domínguez	Grupo UPyD	28	29	5	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
4º	Joan Josep Nuet Pujals	Grupo Izq. Plural	28	18	0	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
5º	Gaspar Llamazares Trigo	Grupo Izq. Plural	24	53	0	Migraciones Internacionales
6º	Joan Baldoví Roda	Grupo Mixto	23	20	2	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
7º	Joan Tardà i Coma	Grupo Mixto	18	14	3	Migraciones Internacionales
8º	Ricardo Sixto Iglesias	Grupo Izq. Plural	18	20	0	Migraciones Internacionales
9º	Jon Iñarritu García	Grupo Mixto	16	26	0	Migraciones Internacionales
10º	Carmen Montón Giménez	Grupo Socialista	14	15	5	Otras Políticas con Impacto en Desarrollo
21º	Alfonso Alonso Arenegui**	Grupo Popular	8	16	1	Comercio de Armas y Construcción de Paz
61º	Aitor Esteban Bravo**	Grupo Vasco	1	3	1	Cooperación al Desarrollo y AOD

\*Para evaluar cada acto parlamentario, la metodología Avizor se basa en los siguientes cuatro criterios: 1. relevancia para el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza; 2. construcción argumental; 3. relevancia política práctica; y 4. contribución del acto al control al Gobierno y a la rendición de cuentas.

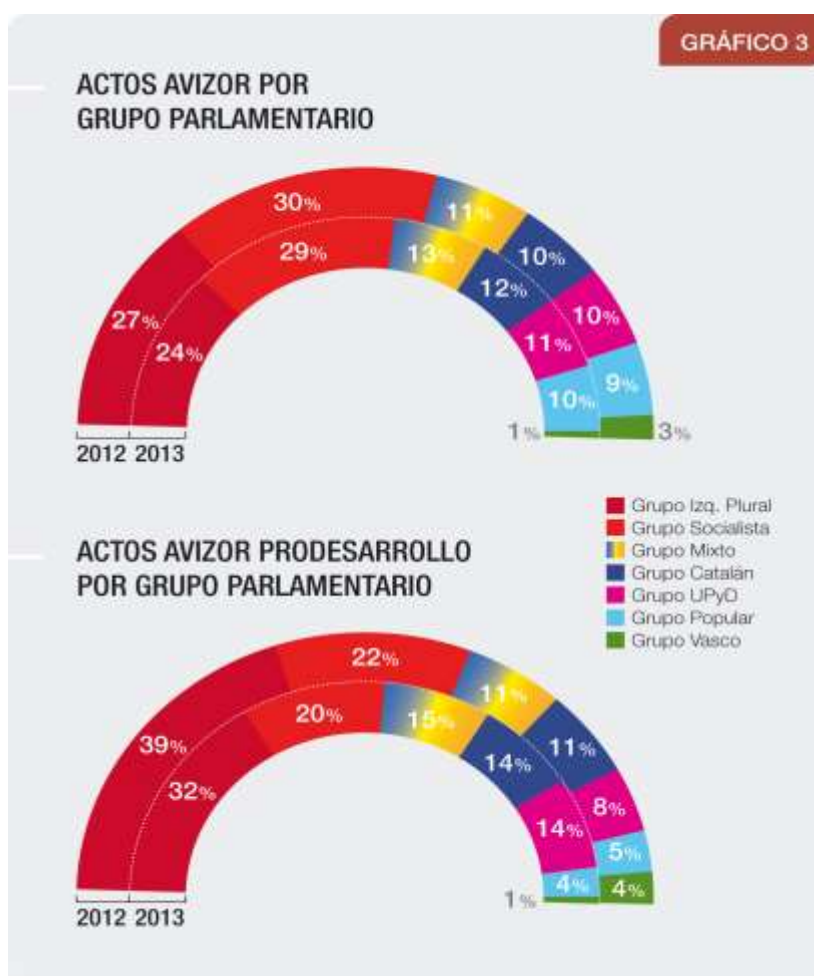
\*\*Estos dos diputados constan en esta tabla por su condición de más puntuados de sus respectivos grupos parlamentarios.

**B) Los grupos parlamentarios y su actividad en la lucha contra la pobreza.**

**La mayoría de los grupos parlamentarios siguen obviando el enfoque favorable al desarrollo en sus iniciativas parlamentarias.** En general, los datos sobre la participación y distribución de las iniciativas de los grupos parlamentarios se

mantienen respecto a lo observado durante 2012. Sin embargo, hay dos novedades destacables este año:

- **En 2013, la dispersión entre los grupos en el reparto del volumen total de actos Avizor ha disminuido respecto a 2012.** El Grupo Socialista sigue siendo el grupo más activo en Avizor, habiendo presentado el 29 por ciento de los actos Avizor (ver Gráfico 3). Le siguen el Grupo Izquierda Plural, el Mixto, el Catalán, UPyD y el Grupo Popular. Cierra la clasificación el Grupo Vasco, con el 1 por ciento de los actos Avizor registrados.



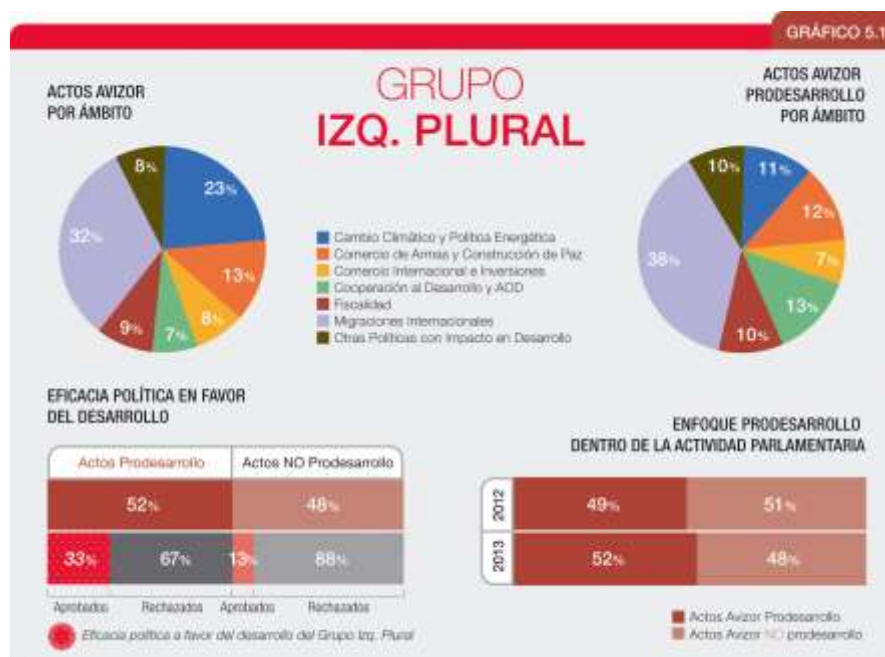


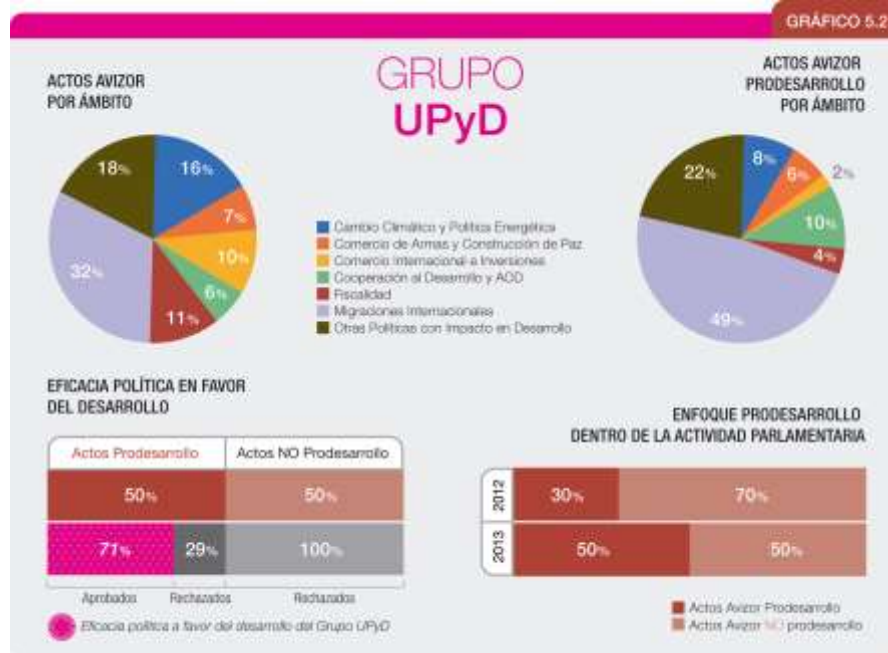
- **En general los grupos parlamentarios han mejoran sus porcentajes de actos prodesarrollo dentro del total de su actividad parlamentaria Avizor** (ver Gráfico 4). Por primera vez en esta legislatura dos grupos -Izquierda Plural y UPyD - han presentado más actos prodesarrollo que no prodesarrollo. Los dos grupos mayoritarios junto con el Grupo Vasco siguen estando a la cola en actos prodesarrollo. Concretamente, destacan en negativo el Grupo Popular y el Vasco. El primero, a pesar de haber aumentado su participación en Avizor ha disminuido la presencia de actos prodesarrollo en el conjunto de su actividad. El segundo ha sido el único grupo que ha reducido su participación en Avizor, tanto en volumen de actividad como en porcentaje de iniciativas prodesarrollo.

**La mayoría de las iniciativas prodesarrollo de los grupos parlamentarios se han centrado en problemáticas relacionadas con en el ámbito de Migraciones Internacionales.** Cuatro de los siete grupos parlamentarios -

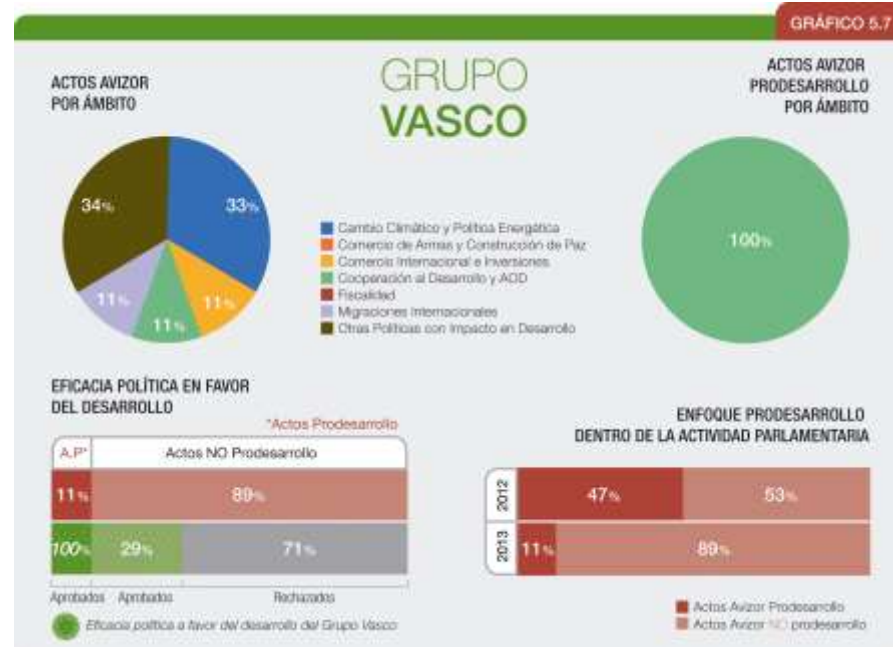
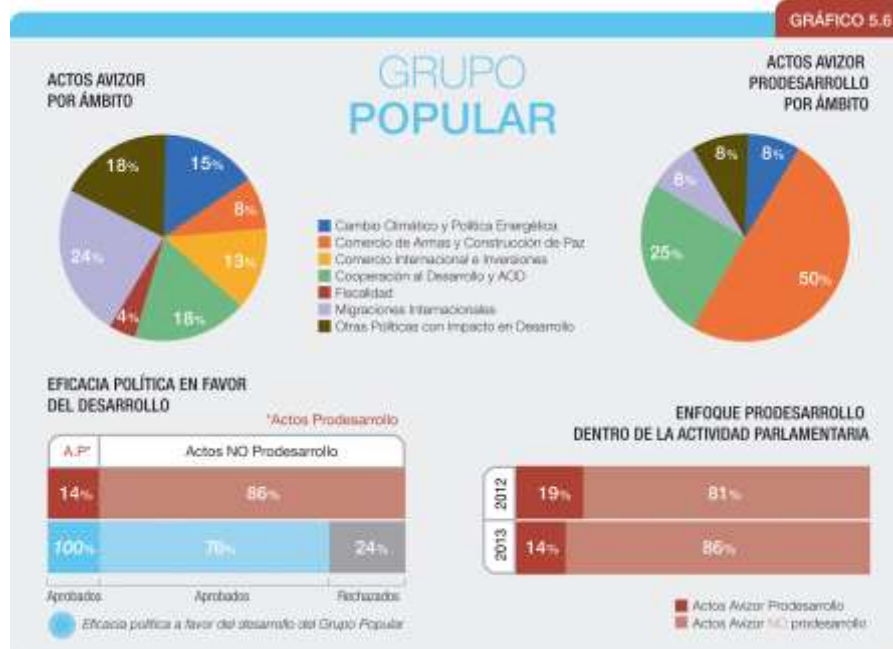
Izquierda Plural, Socialista, Mixto y UPyD- han presentado la mayoría de sus iniciativas prodesarrollo en este ámbito. Por otro lado, Cooperación al Desarrollo ha sido el ámbito que ha concentrado la mayoría de actos prodesarrollo del Grupo Catalán y la totalidad de los actos prodesarrollo del Grupo Vasco. Comercio de Armas y Construcción de Paz ha sido el ámbito en el que el Grupo Popular ha presentado la mayoría de sus iniciativas prodesarrollo.

A continuación puede verse un resumen de la actividad parlamentaria en Avizor de cada grupo parlamentario, atendiendo a los ámbitos, la eficacia y el enfoque prodesarrollo de los actos avizor:









El tamaño del grupo parlamentario parece ser el factor más determinante para explicar el número de iniciativas Avizor y prodesarrollo registradas por los diputados de cada grupo (ver Tabla 2 ). Los dos grupos mayoritarios, junto con el Grupo Vasco, se encuentran a la cola de la clasificación teniendo en cuenta el número medio de iniciativas Avizor registradas por diputado. En el otro extremo se encuentran el Grupo UPyD y la Izquierda Plural.

ACTOS AVIZOR Y ACTOS PRODESARROLLO POR DIPUTADO

TABLA 2

	Grupo Izq. Plural (11 diputados)	Grupo UPyD (5 diputados)	Grupo Catalán (16 diputados)	Grupo Mixto (18 diputados)	Grupo Socialista (110 diputados)	Grupo Vasco (5 diputados)	Grupo Popular (185 diputados)
Actos Avizor por diputado	17,6	18,0	6,4	6,0	2,1	1,8	0,4
Actos Prodesarrollo por diputado	9,1	8,0	2,8	2,7	0,6	0,2	0,0

El tamaño del grupo también parece determinar la relevancia política de los grupos, medida ésta en función de las iniciativas de cada grupo aprobadas por el Congreso. En este sentido, el grupo más relevante (es decir, con mayor número de iniciativas Avizor aprobadas) es el Grupo Popular con 37 iniciativas aprobadas por el Congreso. En segundo lugar se encuentra el Grupo Socialista con 28 iniciativas aprobadas, seguido del Grupo Catalán con 15. Como muestra el Gráfico 6, esta distribución se mantiene prácticamente sin variaciones respecto al número de iniciativas prodesarrollo de cada grupo aprobadas. De nuevo, la distribución no parece estar tan relacionada con el enfoque prodesarrollo de las propuestas o con la orientación política de los grupos, como con el tamaño de su representación parlamentaria.





### C) Temas relevantes para el desarrollo tratados en el Congreso de los Diputados

En 2013 la mayoría de los *actos Avizor* - es decir de los actos parlamentarios con potencial impacto positivo o negativo sobre el desarrollo de terceros países - siguen perteneciendo a ámbitos temáticos ajenos a la política de Cooperación al Desarrollo (ver Gráfico 8). Este año la actividad ha estado relacionada mayoritariamente con el ámbito de Migraciones Internacionales -que ha supuesto el 27,6 por ciento de la actividad- seguido de Cambio Climático y Política Energética -con el 19,3 por ciento. El ámbito de Cooperación al Desarrollo y AOD se sitúa en el quinto lugar con el 10,5 por ciento. Por segundo año consecutivo, Fiscalidad Internacional repite como el ámbito con menor actividad con el 5,4 por ciento de los actos Avizor.



Ahora bien, en función del volumen de iniciativas con una visión prodesarrollo, sigue destacando el ámbito de la Cooperación Internacional y AOD. A pesar de ser sólo el quinto ámbito en volumen de actividad Avizor, se sitúa en segundo lugar en iniciativas prodesarrollo. En el resto de ámbitos con intensa actividad Avizor - como Comercio Internacional e Inversiones y Cambio Climático y Política Energética- sigue prevaleciendo un escaso enfoque prodesarrollo, tal y como muestra la Tabla 3.

**TABLA 3**

**DISTINTA PRIORIDAD POLÍTICA SEGÚN EL ÁMBITO TEMÁTICO**

ÁMBITO TEMÁTICO	ORDEN POR VOLUMEN ACTIVIDAD	ORDEN POR ENFOQUE PRODESARROLLO
Migraciones Internacionales	1ª	1ª
Cambio Climático y Política Energética	2ª	5ª
Comercio Internacional e Inversiones	3ª	6ª
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	4ª	3ª
Cooperación al Desarrollo y AOD	5ª	2ª
Comercio de Armas y Construcción de Paz	6ª	4ª
Fiscalidad	7ª	7ª

Cooperación Internacional y AOD destaca también en iniciativas prodesarrollo respecto a las iniciativas presentadas dentro de cada ámbito temático. En este sentido, el caso de Migraciones Internacionales llama especialmente la atención pues, a pesar de situarse en primer lugar tanto en volumen de actividad como en iniciativas prodesarrollo, se sitúa en penúltimo lugar en las iniciativas prodesarrollo respecto de las presentadas en este ámbito (ver Tabla 3). La razón de esto es que gran parte de las iniciativas relacionadas con este ámbito han sido preguntas al gobierno, en las que se preguntaba por datos específicos y no han sido planteadas con un enfoque específicamente prodesarrollo.



Dentro del ámbito de Migraciones Internacionales la actividad principal ha girado en torno a la situación de los derechos de los internos en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIEs); la modificación de las condiciones de acceso a sanidad de inmigrantes irregulares y el impacto de la reforma sanitaria sobre la salud pública; la garantía de respeto de los derechos en las expulsiones de inmigrantes, y la atención a refugiados del sur del mediterráneo y Siria. A pesar de haberse producido en el último tercio de 2013, la problemática de la instalación de concertinas en la frontera de Melilla con Marruecos ha estado bastante presente, principalmente a través de preguntas de los diputados.

Aunque con menor intensidad, hay otros temas que también han tenido reflejo en la actividad parlamentaria como los relacionados con las medidas en la lucha contra la trata de personas; la ratificación por parte de España del convenio 189 de la OIT; o la modificación de la normativa sobre obtención de residencia por la

compra de una vivienda. Finalmente, también ha habido bastantes preguntas sobre el control de la legalidad en procesos de extradición o de concesión de asilo, como es el caso del ciudadano kazajo Alexander Palov o el de los traductores de las tropas españolas en Afganistán.

En el ámbito de Cambio climático y Política Energética, ha habido durante 2013 un intenso debate con ocasión de las modificaciones legislativas tanto en política energética como en el proceso de reforma del sector eléctrico. La necesidad de avanzar en el cumplimiento del compromiso de reducción de emisiones y aspectos relacionados con el cambio climático también han estado políticamente muy presentes.

Respecto al resto de ámbitos temáticos, los asuntos que mayor actividad han generado en 2013 pueden sintetizarse en:

- Política europea de pesca y acuerdos comerciales con terceros países como Marruecos, Mauritania y Gabón.
- Fomento de derechos y protección de población civil especialmente en Siria, Sahara, Sahel, Egipto, Mali, Iraq, Rusia y Bangladesh.
- Ejecución de fondos e incumplimiento de compromisos internacionales en temas relacionados con cooperación y desarrollo - como es el caso del cierre de la oficina de ONU-Mujeres en España o el cese de las aportaciones al Fondo Mundial de lucha contra sida, tuberculosis y malaria.

#### **D) Lugares del Congreso donde se debaten los temas Avizor**

**La mayoría de la actividad parlamentaria durante 2013 con potencial de generar impacto en el desarrollo de terceros países continúa debatiéndose en Comisiones ajenas a la Cooperación Internacional.**

El Pleno del Congreso de los Diputados concentró durante 2013 cerca del 20 por ciento de las iniciativas registradas por Avizor. De las 14 Comisiones a las que el Proyecto Avizor da seguimiento, las que han estado más activas han sido la Comisión de Cooperación Internacional -registrando cerca del 17 por ciento de las

iniciativas- la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente -con el 12,5 por ciento de las iniciativas Avizor- y las Comisiones de Asuntos Exteriores e Industria, Turismo y Comercio -que concentran el 10 por ciento de las iniciativas registradas en Avizor cada una. Al igual que en 2012, las Comisiones de Asuntos Exteriores y Cooperación Internacional siguen concentrando una cantidad significativa de la actividad prodesarrollo. Cerca del 40 por ciento de los actos prodesarrollo pertenecen a estas comisiones, repartiéndose el otro 60 por ciento entre el Pleno y las 12 comisiones restantes



De nuevo este año, y como muestra el gráfico 9, resulta llamativa la diferencia de enfoques entre las cuatro comisiones más activas en Avizor. Mientras que el 65 por ciento de los actos Avizor en la Comisión de Cooperación Internacional y el 55 por ciento de los actos en la Comisión de Asuntos Exteriores fueron prodesarrollo, sólo el 24 por ciento de los Actos Avizor presentados en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y el 12 por ciento de los presentados en la Comisión de Industria, Energía y Turismo fueron prodesarrollo.

Estos datos de actividad vuelven a poner de manifiesto la importancia y necesidad de incorporar un enfoque prodesarrollo más allá de la Comisión de Cooperación Internacional. La presencia de diputados sensibilizados y con perfiles concedores

de los potenciales impactos en desarrollo en otras comisiones parlamentarias puede ayudar a incorporar una respuesta a los retos del desarrollo de manera transversal en el Congreso de los Diputados.

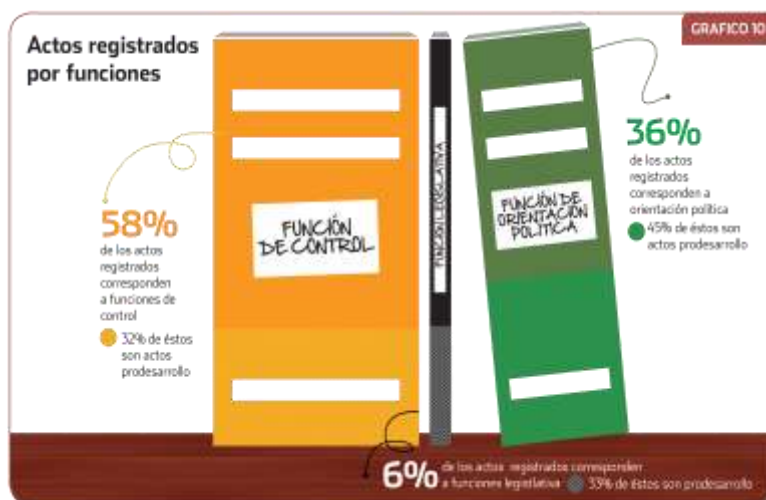
**E) Tipo de actividad relevante para el desarrollo en el Congreso de los Diputados.**

**TABLA 4**

**FUNCIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS**

<b>Función de Control</b>	Vigila y da seguimiento a las decisiones políticas ejecutadas por el Gobierno a través de: Preguntas al Gobierno para Respuesta Escrita, Preguntas orales, Propuestas de Resolución e Interpelaciones.
<b>Función de Orientación Política</b>	Propone y recomienda determinadas líneas de actuación al Gobierno a través de: Propositiones No de Ley, Mociones consecuencia de Interpelación o las enmiendas a este tipo de actos.
<b>Función Legislativa</b>	Debate y aprueba Leyes (también los Presupuestos Generales del Estado) a través de: Propositiones de Ley y Enmiendas a Proyectos de Ley.

**De los tres tipos distintos de funciones del Congreso de los Diputados -función legislativa, función de control y función de orientación política al Gobierno- las dos últimas siguen ocupando la gran mayoría de la actividad parlamentaria en 2013, con cerca del 94 por ciento de los actos Avizor.** Después de analizar más de 1400 iniciativas parlamentarias en los años 2012 y 2013, solamente el 5,7 por ciento de ellas pertenecen a la función legislativa.



Siguiendo el mismo perfil dibujado por los datos de 2012, las Preguntas al Gobierno para Respuesta Escrita son el tipo de acto mayoritario en el Congreso en 2013 -con casi el 60 por ciento de los actos Avizor-, seguido de las Propositiones No de Ley (PNL) con el 18 por ciento. Los tipos de iniciativas minoritarias en 2013 han sido las Propositiones de Ley y las Mociones consecuencia de Interpelación, con un 0,49 y un 1,22 por ciento de los Actos Avizor respectivamente. Estos dos últimos tipos de actos son precisamente los tipos de iniciativas con mayor potencial para elevar en la agenda e impulsar públicamente temas con impacto en desarrollo a través de su debate en el Pleno del Congreso, que goza de mayor cobertura mediática que el trabajo en Comisiones.



**TABLA 5**

**TIPOS DE ACTOS**

	2013	2012
Pregunta para Respuesta Escrita	60%	44%
Proposición No de Ley (PNL)	18%	25%
Enmienda a PNL	7%	15%
Enmienda a Proyecto de Ley	7%	3%
Pregunta Oral	4%	7%
Enmienda a Moción	2%	1%
Propuestas de resolución	2%	2%
Proposición de Ley (PL)	1%	1%
Interpelación y/o moción	1%	1%
Creación de subcomisiones	0%	1%

Las iniciativas legislativas son el tipo de acto parlamentario con mayor capacidad de generar efectos reales y directos sobre la realidad sobre la que versan. A pesar de representar un porcentaje muy pequeño del total de la actividad parlamentaria, en 2013 se han registrado un total de 60 iniciativas legislativas Avizor, es decir, con potencial de generar un impacto positivo o negativo sobre el desarrollo de terceros países. La mayoría de ellas son Enmiendas a Proyectos de Ley presentados por el Gobierno. Los datos de este año vuelven a mostrar la escasa influencia del Congreso de los Diputados en la elaboración y aprobación de políticas, es decir, en su función legislativa. De nuevo en 2013, han sido rechazadas el cien por cien de las Proposiciones de Ley registradas en Avizor por la oposición y cerca del 80 por ciento de las Enmiendas a Proyecto de Ley. En las Tablas 6 y 7 puede verse la actividad legislativa Avizor durante 2013<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Un Proyecto de Ley es una iniciativa legislativa propuesta por el Gobierno, es decir aprobada en el Consejo de Ministros y presentada al Congreso de los Diputados para su debate y aprobación. Una Proposición de Ley es una iniciativa legislativa propuesta bien por los grupos parlamentarios, las asambleas de la CCAA, el Senado o los ciudadanos. En el caso de Avizor damos seguimiento exclusivamente a las Proposiciones de Ley que presentan los grupos parlamentarios.

**TABLA 6**

**PROPOSICIONES DE LEY AVIZOR REGISTRADAS EN 2013**

	Estado
Destino de subastas de derechos de emisión a políticas de cambio climático <i>"más información"</i>	Rechazada
Medidas para intensificar la prevención y lucha contra el fraude fiscal <i>"más información"</i>	Rechazada
Proposición de Ley sobre fiscalidad verde <i>"más información"</i>	No debatida
Modificación de la Ley del Sector Eléctrico para fomentar el autoconsumo <i>"más información"</i>	Retirada

**TABLA 7**

**PROYECTOS DE LEY AVIZOR REGISTRADOS EN 2013**

Garantía del suministro en sistemas insulares y extrapeninsulares <i>"más información"</i>
Prevención de contaminación y residuos <i>"más información"</i>
Apoyo a los Emprendedores y su Internacionalización <i>"más información"</i>
Proyecto de Ley de Transparencia <i>"más información"</i>
Fiscalidad Medioambiental <i>"más información"</i>
Acción y Servicio Exterior del Estado <i>"más información"</i>
Evaluación Ambiental <i>"más información"</i>
Proyecto de Ley del Sector Eléctrico <i>"más información"</i>

## 2. ESCASOS AVANCES INSTITUCIONALES EN 2013.

El análisis del Proyecto Avizor 2012 señaló algunas debilidades institucionales que trascendían el ámbito específico de la lucha contra la pobreza y el desarrollo internacional, pero que podrían jugar un papel determinante para explicar el deficiente desempeño del Congreso en la promoción de desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza. Estos aspectos están relacionados con la estructura y funcionamiento del Congreso, con las dinámicas internas de los partidos y sus grupos parlamentarios y con la transparencia y acceso a información por parte de la ciudadanía (ver Tabla 8).

PRINCIPALES CONCLUSIONES DEL INFORME AVIZOR 2012	
El Congreso de los Diputados y los grupos parlamentarios no están adaptados para responder a problemas complejos como el desarrollo y la pobreza internacionales.	La organización del trabajo y la división temática entre las distintas comisiones parlamentarias es rígida y parcelada y la ausencia de mecanismos internos de coordinación impiden detectar incoherencias, conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprensivas y coherentes.
El Congreso no controla ni orienta la actividad del Gobierno.	Limitada relevancia de la actividad parlamentaria en las dos funciones con mayor actividad: orientación política y control de la actividad del Gobierno. Los mecanismos para dar seguimiento al cumplimiento del Gobierno de las iniciativas aprobadas son insuficientes y el contenido ni las respuestas de las preguntas parlamentarias llegan a la ciudadanía.
La actividad parlamentaria es poco transparente e inaccesible a la iniciativa ciudadana.	Gran cantidad de información acerca de la actividad parlamentaria no es pública o su acceso efectivo por parte de la ciudadanía es escaso lo que supone un obstáculo para la rendición de cuentas, la atribución de responsabilidades y la generación de un sistema que incentive buenas prácticas políticas.

Lamentablemente, como hemos visto en la segunda sección de este informe, los datos de 2013 vuelven a poner de manifiesto que en el conjunto de la actividad del Congreso de los Diputados prevalece un enfoque poco o nada dirigido a la promoción del desarrollo internacional y lucha contra la pobreza, a pesar de tener actividad en múltiples áreas con un potencial impacto en el desarrollo de terceros países. Los problemas institucionales que, en parte, explican este deficiente desempeño, siguen existiendo y los avances en reformas para trascenderlas han sido escasos.

- **La estructura y organización del trabajo sigue siendo rígida y parcelada**, alejadas de la realidad compleja y transversal de los problemas globales del desarrollo a los que se enfrentan y siguen sin existir órganos y mecanismos internos de coordinación y diálogo que permitan detectar conflictos y complementariedades, así como articular políticas comprensivas y coherentes con el desarrollo.
- Respecto a la **limitada relevancia de la actividad parlamentaria de orientación política y control de la actividad del Gobierno**, siguen sin existir mecanismos concretos para dar seguimiento al cumplimiento del Gobierno de las iniciativas aprobadas ni de rendición de cuentas al respecto. En relación a la función de control al Gobierno, las preguntas parlamentarias tienen un enorme potencial práctico al fiscalizar la labor del Gobierno, pero ni su contenido ni su respuesta- que en muchas ocasiones es la única vía para obtener información pública del Ejecutivo- acaban trascendiendo a la ciudadanía, especialmente en temas tan poco mediáticos como la pobreza y el desarrollo, por lo que su eficacia y repercusión es muy limitada. En esta cuestión también tienen parte de responsabilidad los medios de comunicación, que raramente recogen o dan difusión de estas cuestiones que a pesar de ser social y políticamente trascendentales, no son consideradas mediáticamente atractivas.
- **En 2013, han persistido los problemas que se identificaron el año pasado relacionados con la transparencia y el acceso a información en el Congreso de los Diputados.** No existe información, por ejemplo, sobre la asistencia o el sentido del voto de los diputados en Comisiones y sigue habiendo información que no es pública -como las propuestas de resolución sobre el Informe de Comercio de Armas o las actas de algunas comisiones- sin que haya una justificación para ello. A pesar de que a finales de 2013 se aprobó la Ley de Transparencia, esta no será de

aplicación al Congreso de los Diputados<sup>3</sup>. El Congreso sólo estará afectado en su parte administrativa, tendrá que hacer públicas sus cuentas, pero no la información que acompaña a las leyes en su tramitación parlamentaria, ni está obligado a abordar reformas en línea con las deficiencias de transparencia aludidas.

- **No se han regulado ni generado mecanismos eficaces de participación de la sociedad civil.** La decisión sobre la celebración de comparecencias externas sigue dependiendo de la Mesa de cada comisión, y los requisitos y funcionamiento de mecanismos como la Iniciativa Legislativa Popular o la Comisión de Peticiones, siguen siendo deficientes.

Las Cortes Generales -tanto el Congreso de los Diputados como el Senado de España- configuran el poder Legislativo y tienen potestad para regularse de forma autónoma, con el objetivo de mantener la separación de poderes y su independencia respecto al poder Ejecutivo. Por tanto, la mejora en la mayoría de las debilidades y deficiencias expuestas debe hacerse a través de los procedimientos establecidos en nuestra Constitución, esto es, a través de la reforma por el propio Congreso del Reglamento por el que se regula<sup>4</sup>.

Siguiendo estos procedimientos, los Grupos parlamentarios han presentado siete propuestas formales de reforma del Reglamento desde que comenzó la legislatura. Las propuestas de reforma han estado relacionadas con la creación de las Comisiones Parlamentarias al inicio de la legislatura, la mejora de la función de control a través de comparecencias y del Debate sobre el Estado de la Nación; así como con la creación de una Comisión de Peticiones y Participación

<sup>3</sup> La Ley establece que aquellos organismos que no sean Administración Pública – los recogidos en su artículo 2.f: Casa Real, Congreso de los Diputados, Senado, Tribunal de Cuentas y Banco de España – sólo estarán afectados respecto a la información que esté sujeta a derecho administrativo y no tendrán que publicar datos sobre su funcionamiento y el desarrollo de su función.

<sup>4</sup> En concreto el artículo 72.1 de la Constitución Española establece que “Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto de Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá mayoría absoluta”

Ciudadana. A excepción de la primera de ellas, abordada al inicio de cada legislatura y necesaria para definir el trabajo del Congreso de los Diputados, el resto de las propuestas han sido rechazadas o no se han debatido.

En paralelo, a finales de abril de 2013 se creó una Ponencia en la Comisión de Reglamento del Congreso para estudiar reformas de mejora del funcionamiento, participación y transparencia en la institución. Sin embargo, los avances respecto a las problemáticas aludidas en el informe Avizor 2012 y actualizadas en este informe 2013 parecen ir muy lentos y todavía no se han traducido en medidas concretas.

### **Ponencia encargada de estudiar la reforma del Reglamento**

La actividad de la Ponencia durante 2013 ha sido escasa aunque a principios de 2014 ha retomado su actividad<sup>5</sup>. A los ojos del Proyecto Avizor, como observador parlamentario externo, esto es sintomático de la baja prioridad que esta cuestión tiene en la agenda política nacional en estos momentos.

Paradójicamente, ni las actas ni los asuntos tratados en la Ponencia son públicos y oficialmente solamente se conoce su composición<sup>6</sup>. La lejanía de la atención mediática en determinados procesos de reforma, como ocurre en el caso de las Ponencias, puede favorecer el logro de consensos parlamentarios. Sin embargo, en este caso concreto, la falta de acceso a información cuestiona la fórmula elegida para abordar reformas precisamente sobre cuestiones relacionadas con la transparencia y la participación ciudadana en la institución.

<sup>5</sup>A pesar de la falta de información externa sobre su actividad parece que la Ponencia se ha reunido en febrero, marzo y tiene prevista otra reunión en mayo.

<sup>6</sup>Las Ponencias son "órganos de estudio y propuesta que se constituyen en el seno de las Comisiones. Y actúan en muchos casos como órganos de preparación de las decisiones. Tienen una importancia considerable, ya que es donde se efectúa el estudio más detenido de los diversos asuntos sometidos a la consideración de las Comisiones. Las ponencias se forman para cada asunto, actúan a puerta cerrada, y se integran normalmente por una pluralidad de miembros, que representan entre los distintos grupos parlamentarios". Para más información ver <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Organos/SubPon>

A pesar de la falta de información oficial, algunos grupos parlamentarios han dado a conocer públicamente sus propuestas a principios de 2014<sup>7</sup>. En las Tablas 9, 10 y 11 pueden verse las diferentes propuestas realizadas por los grupos parlamentarios clasificadas en tres bloques diferenciados y relacionados con los bloques de las conclusiones del Informe Avizor 2012: 1. participación de la sociedad civil y ciudadanía en el Parlamento; 2. organización y funcionamiento del Congreso de los Diputados; 3. medidas de control y fiscalización de la labor de los diputados y grupos parlamentarios y medidas concretas de transparencia.

TABLA 9

**PROPUESTAS DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO**  
PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

GRUPO IZQUIERDA PLURAL	GRUPO SOCIALISTA	GRUPO UPyD
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Regular la participación de la sociedad civil en Comisiones y en la elaboración de iniciativas parlamentarias.</li> <li>▪ Mejorar la cercanía entre diputados y ciudadanos a través de la Comisión de Peticiones.</li> <li>▪ Establecer encuentros periódicos para la rendición de cuentas de los trabajos parlamentarios.</li> <li>▪ Desarrollar nuevas iniciativas para mejorar las relaciones ciudadanos-representantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Convertir la Comisión de Peticiones del Congreso en Comisión Permanente de Peticiones y participación Ciudadana: posibilidad de convocar a los autores de las peticiones y celebración de sesiones específicas para los promotores de iniciativas ciudadanas.</li> <li>▪ Crear una Oficina del Ciudadano en las Cortes Generales que gestione solicitudes de información, registro de Preguntas Parlamentarias y presentación de peticiones a la Cámara.</li> <li>▪ Regular la participación de los promotores de las Iniciativas Legislativas Populares a lo largo del proceso de tramitación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ampliar la participación ciudadana en la Comisión de Peticiones que podrá proponer audiencias de ciudadanos; publicación y debate en el Pleno de un informe anual por escrito.</li> <li>▪ Crear un sitio web para canalizar preguntas al Gobierno y las Iniciativas Legislativas Populares.</li> <li>▪ Crear de un sitio web para debatir peticiones que propongan los ciudadanos para que pueden ser introducidas y debatidas en el siguiente Pleno.</li> </ul>

<sup>7</sup> En el momento del cierre de este informe sólo se tiene conocimiento de las propuestas de Izquierda plural, UPyD y el Grupo Socialista.

TABLA 10

**PROPUESTAS DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO**  
**CONTROL DE DIPUTADOS, LOBBY Y TRANSPARENCIA ACTIVA**

GRUPO IZQUIERDA PLURAL	GRUPO SOCIALISTA	GRUPO UPyD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular los Lobbies (registro público y Comisión de control y fiscalización y registro público de actividades y bienes actualizado de forma permanente).</li> <li>• Crear sistema de control público de asistencia de diputados (justificación de ausencias y posibles sanciones con reducciones salariales).</li> <li>• Publicar anualmente de las percepciones de diputados, miembros de los Órganos de Gobierno de la Cámara junto al presupuesto aprobado desagregado (cada Cámara y las Cortes Generales).</li> <li>• Reformar la Comisión del Estatuto del Diputado para garantizar la aplicación del régimen de incompatibilidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reforzar las obligaciones de información relativas a las declaraciones de actividades y bienes patrimoniales así como la manifestación de otros intereses específicos del parlamentario.</li> <li>• Promover la adhesión de las Cortes Generales a la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria y su cumplimiento.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular los lobbies (nombre de asociaciones y personas con las que se reúne cada diputado, lista pública anual, publicación de la agenda parlamentaria de los lobbies y memoria de su actividad anual).</li> <li>• Publicar un informe semanal de control de la asistencia de los diputados mediante firma y motivación de ausencias.</li> <li>• Publicar mensualmente las nóminas de diputados en la web del Congreso (también modificaciones y actualizaciones de los ingresos extra-parlamentarios).</li> <li>• Contemplar un código de conducta y desarrollarlo en una norma de funcionamiento como parte del Estatuto del Diputado.</li> <li>• Reglamentar la retransmisión pública de un Canal Parlamentario accesible a todos los ciudadanos y emisión de todas las sesiones del Pleno y Comisiones a través de un portal Web con archivo histórico y sección de entrevistas.</li> <li>• Publicar con obligatoriedad todos los acuerdos y decisiones de la Mesa del Congreso así como las votaciones de la Comisiones.</li> </ul>

TABLA 11

**PROPUESTAS DE REFORMA DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO**  
**MEJORA DE CAPACIDAD DE CONTROL AL GOBIERNO**

GRUPO IZQUIERDA PLURAL	GRUPO SOCIALISTA	GRUPO UPyD
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Limitar periodos extraordinarios de sesiones.</li> <li>• Facilitar la creación de Comisiones de Investigación y regulación del acceso a documentos clasificados en las mismas.</li> <li>• Establecer de un periodo de información previo al debate de Proyectos de Ley (petición de documentación y comparancia del Gobierno y sociedad civil interesada).</li> <li>• Mayoría absoluta para delegar competencias en las Comisiones Legislativas.</li> <li>• Mejorar en la capacidad de control e impulso político del Gobierno.</li> <li>• Reducir la antelación de presentación de preguntas e informes al Gobierno.</li> <li>• Regular la celebración anual del Debate sobre el Estado de la Nación.</li> <li>• Posibilitar la formación de un Grupo Parlamentario al 4% de los votos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regular la celebración anual del debate sobre el Estado de la Nación.</li> <li>• Flexibilizar la creación de Comisiones de Investigación.</li> <li>• Regular participación de los eurodiputados en los debates de las comisiones que traten temas relacionados con Europa.</li> <li>• Regular la de consulta previa y autorización parlamentaria en las operaciones de las Fuerzas Armadas en el exterior.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ampliar del periodo ordinario de sesiones y establecer un horario fijo de actividad (votaciones, una hora límite para el fin de la sesión).</li> <li>• Sancionar falso testimonio durante una Comisión de Investigación.</li> <li>• Celebrar anualmente el Debate sobre el Estado de la Nación.</li> <li>• Celebrar anualmente un debate sobre el cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas aprobadas.</li> <li>• Introducir el uso incidental de la palabra para dinamizar los debates.</li> <li>• Limitar la posibilidad de tramitar en lectura única los proyectos de Ley.</li> <li>• Posibilitar la formación de un Grupo Parlamentario con el 4% de los votos.</li> <li>• Agilizar el voto secreto.</li> </ul>



Aunque incipiente, un aspecto positivo dentro del proceso de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados, como muestran las Tablas anteriores, es que las propuestas planteadas parecen encaminadas a corregir algunas de las deficiencias identificadas en el Informe Avizor 2012, que como se ha visto aún persisten. En concreto, pueden identificarse y destacarse algunos aspectos relacionados con las recomendaciones del Informe Avizor 2012, que se repiten en las propuestas de los diferentes Grupos parlamentarios:

- Mejora de la participación a través de la Comisión de Peticiones. Se propone transformar el mandato de esta Comisión para “introducir mecanismos de participación efectiva y control”, entre otros: la participación presencial de los ciudadanos que realizan peticiones; la obligatoriedad de reducir y comunicar plazos de respuesta a las peticiones; la elaboración de informes de actividad y; la rendición de cuentas más exhaustivos sobre actividad.
- Mejora de la capacidad de control al Gobierno por parte del Congreso de los Diputados. Se propone regular plazos de celebración y formato del Debate sobre el Estado de la Nación, mejorar la capacidad para pedir comparecencias del Gobierno, flexibilizar los requisitos para la creación de las Comisiones de Investigación e introducir mecanismos de dinamización de los debates y control -como la reducción o eliminación del requisito de presentar con antelación las preguntas orales.

Además de estas propuestas comunes, algunos grupos parlamentarios han abordado otros asuntos relevantes desde el punto de vista del análisis Avizor y han propuesto medidas como: establecer el carácter público de las votaciones también en las Comisiones; mejorar la capacidad de control a través de la reducción de plazos en las respuestas y la publicidad de las Preguntas al Gobierno para Respuesta Escrita; regular la actividad de lobby; publicar de los acuerdos de la Mesa del Congreso; introducir mecanismos de rendición de cuentas sobre el cumplimiento de iniciativas.

Algunos grupos parlamentarios en sus propuestas de reforma del Reglamento han abordado, además, aspectos específicamente relacionados con la mejora de la transparencia. Aspectos como la publicación del voto en comisiones o la publicación de informes de desempeño, la retransmisión de la actividad del Congreso o la publicación de los acuerdos de la Mesa. Sin embargo, consideramos que la cuestión sobre cómo el Congreso va a incorporar e implementar los principios de transparencia y acceso a la información debe hacerse no mediante unas reformas concretas y específicas, sino dentro de una reforma integral y comprehensiva, a través de un proceso de diálogo abierto a la participación ciudadana<sup>8</sup>. Al respecto, un aspecto importante que debe ser abordado es el apoyo a la Declaración de Transparencia Parlamentaria y sus 44 principios para promover una cultura de transparencia y permitir el acceso y el análisis de la información parlamentaria<sup>9</sup>.

Finalmente, en todas estas propuestas sigue habiendo un aspecto clave, que detectado en el informe avizor 2012 y que no está en la agenda. Se trata de las cuestiones concretas relacionadas con las mejoras en la estructura y la organización de la actividad parlamentaria para adaptarla a realidad compleja y transversal de los problemas globales del desarrollo a los que se enfrentan. Las dos reformas propuestas por Avizor son: dotar de mayores facultades a la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso de los Diputados y crear un intergrupo parlamentario sobre coherencias de políticas para el desarrollo. Ambas propuestas son concretas y perfectamente asumibles en el actual contexto de restricción presupuestaria.

<sup>8</sup>Al respecto, destaca el trabajo realizado por el Subgrupo sobre *"participación social en el parlamento"* del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, que presentó sus primeras conclusiones y propuestas en enero de 2014 como parte del proceso del Plan de Regeneración Democrática, encargado por el Ministerio de Presidencia. Entre las propuestas de este subgrupo de trabajo se encontraban el impulso de foros deliberativos, mejora del derecho de petición, impulso de la reutilización de la información en formatos abiertos, etc. Para más información ver: <http://www.novagob.org/groups/profile/26468/participacion-social-en-el-parlamento>

<sup>9</sup> Para más información ver Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria en <http://openingparliament.s3.amazonaws.com/docs/declaration/1.0/spanish.pdf>

### **3. ¿QUÉ PASÓ CON ESO... QUE APROBÓ EL CONGRESO? SEGUIMIENTO DEL CUMPLIMIENTO POR PARTE DEL GOBIERNO DE LAS INICIATIVAS PARLAMENTARIAS APROBADAS.**

**La función de orientación política es la segunda actividad mayoritaria en el Congreso de los Diputados, con el 36 por ciento de la actividad parlamentaria en lo que va de legislatura.** El Parlamento, además de controlar la actividad del Gobierno y de debatir y aprobar leyes, aprueba propuestas y recomendaciones dirigidas al poder Ejecutivo. Estas son, principalmente, Propositiones No de Ley, Mociones y Dictámenes. Se tratan de propuestas no legislativas para que el Gobierno regule una determinada materia según unas orientaciones concretas, mantenga una posición determinada en cumbres o negociaciones internacionales, priorice ciertas líneas de actuación, o proporcione información al Congreso a través de informes y comparecencias.

Lamentablemente, como ya avanzó el Informe Avizor 2012, no hay información sobre lo que ocurre con estas iniciativas una vez que se aprueban. Los diputados y los colectivos sociales interesados invierten mucho tiempo en elaborar y negociar estas iniciativas pero, una vez que se aprueban, es difícil saber qué ha pasado con ellas. No existen mecanismos para velar por el cumplimiento de las Propositiones No de Ley (PNL) o las Mociones que se aprueban en el Congreso, ni hay obligación de informar y rendir cuentas respecto a las mismas.

Ante esta ausencia de mecanismos de rendición de cuentas, esta sección del Informe Avizor 2013 incluye el análisis del seguimiento del cumplimiento por parte del Gobierno de las iniciativas aprobadas por el Congreso. Desde que comenzó la legislatura se han aprobado alrededor de 90 actos parlamentarios con potencial impacto en el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza, tanto en el Pleno del Congreso como en las 14 Comisiones a las que Avizor da seguimiento.

### ¿Cómo funciona el proceso de cumplimiento?

Cada vez que se aprueba una iniciativa, la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia, lo registra en una base de datos interna e informa de la aprobación al Ministerio afectado y responsable del cumplimiento. Generalmente la información se realiza a través de los asesores parlamentarios de los que disponen los diferentes Ministerios, pero la estructura es muy variable en función de cada Ministerio afectado. Esta Secretaría de Estado realiza una evaluación semestral de la situación de estos compromisos, en base a informes que se solicitan a los diferentes Ministerios. Aunque no hay mecanismos específicos de rendición de cuentas, sí se contempla la posibilidad de rendir cuentas sobre el cumplimiento a través de comparecencias parlamentarias por parte de las autoridades competentes (esto es, Ministros u otras autoridades responsables) o la posibilidad de que la Mesa de la Comisión que aprobó la propuesta (o el diputado que la propuso) presenten una petición de información al respecto a la Mesa del Congreso.

Sin embargo, estos mecanismos de información entre instituciones y el posterior proceso de rendición de cuentas presentan serias deficiencias:

- No parece existir un procedimiento estandarizado de comunicación a través de canales formales entre el Ministerio de Presidencia y los diferentes organismos encargados del cumplimiento, ni personas con competencias y funciones específicamente definidas respecto al flujo de esta información. El análisis revela que en algunos casos los responsables de dar cumplimiento a las propuestas aprobadas – ya fueran cargo político o funcionario- no tuvieron siquiera conocimiento de la existencia de dichos mandatos parlamentarios.
- El contenido de los informes de los diferentes Ministerios y de las evaluaciones realizadas por la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes no es público.

- Las comparecencias parlamentarias informando sobre el estado de cumplimiento de los compromisos adquiridos, son el único mecanismo de rendición de cuentas contemplado (que no obligatorio) dentro de este proceso. Sin embargo, según los datos de las iniciativas que Avizor ha analizado, esto ocurre sólo excepcionalmente. El mecanismo más utilizado para recabar información sobre el cumplimiento acaban siendo, por tanto, las Preguntas para Respuesta Escrita de los diputados.

En el caso del Senado de España, su Reglamento sí incorpora la obligación de que el Gobierno remita un informe sobre el cumplimiento de las Mociones aprobadas trascurridos seis meses desde su aprobación.

GRÁFICO 11



Las deficiencias que el sistema parlamentario español presenta en relación con la transparencia, información y rendición de cuentas de la función de orientación política al Gobierno es un asunto de enorme trascendencia política, institucional y democrática. A pesar de que el Gobierno no tiene la obligación legal de cumplir estas orientaciones parlamentarias, sí existe una obligación ética que está relacionada con la esencia de la democracia. Responder de formar transparente

sobre el cumplimiento de estas orientaciones es un ejercicio de respeto y de rendición de cuentas ante el Parlamento y ante la sociedad, que da sentido y legitimidad a esta función parlamentaria y a la institución que la desempeña.

### Análisis del cumplimiento

Desde el comienzo de la X Legislatura hasta diciembre de 2013 se han aprobado cerca de 90 propuestas de orientación del Congreso al Ejecutivo con potencial impacto, positivo o negativo, en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo de terceros países. En este informe hemos analizado 71 de estas iniciativas y se han obtenido las siguientes conclusiones:

**En general, el grado de cumplimiento por parte del Gobierno de las orientaciones parlamentarias analizadas es bajo.**

**Solamente un 23 por ciento de las iniciativas pueden considerarse cumplida en su totalidad**, frente al 38 por ciento de las orientaciones que no se han cumplido y al 39 por ciento que sólo se han cumplido en parte. Cruzando los datos de cumplimiento con los datos de iniciativas prodesarrollo, llama la atención que casi la mitad del total de propuestas prodesarrollo que han salido del Parlamento desde que comenzó la legislatura no se han cumplido.



**La mayoría de los Ministerios responsables del cumplimiento de las orientaciones que han salido del Congreso de los Diputados, tienen unos porcentajes de incumplimiento cercanos o superiores al 50 por ciento, destacando el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Sanidad y Servicios Sociales, el Ministerio de Presidencia y el Ministerio de Empleo y Seguridad Social. En el caso del Ministerio de Asuntos Exteriores, sólo el 21 por ciento de las orientaciones propuestas por el Congreso de los Diputados se han cumplido. Por otro lado, el Ministerio del Interior es el que tiene mayores porcentajes de cumplimiento seguido del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.**

TABLA 12

**GRADO DE CUMPLIMIENTO  
DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS  
POR MINISTERIOS**

	Cumplido		Parcialmente cumplido		NO Cumplido	
	Número	%	Número	%	Número	%
Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	4	44%	2	22%	3	33%
Asuntos Exteriores y Cooperación	8	21%	17	45%	13	34%
Defensa	0	0%	0	0%	1	100%
Economía y Competitividad	1	20%	1	20%	3	60%
Empleo y Seguridad Social	0	0%	1	50%	1	50%
Hacienda y Administraciones Públicas	1	50%	1	50%	0	0%
Industria, Energía y Turismo	2	33%	1	17%	3	50%
Interior	0	0%	2	100%		0%
Presidencia	0	0%	1	50%	1	50%
Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	0	0%	2	50%	2	50%

**Fiscalidad Internacional es el ámbito temático en el que se concentra el mayor porcentaje de cumplimiento por parte del Gobierno**, si bien, debe matizarse que se corresponde con una única propuesta sobre la promoción de la instauración de una Tasa sobre las Transacciones Financieras a nivel Europeo no planteada teniendo en cuenta la posibilidad de dedicar los recursos de dicha tasa a la lucha contra la pobreza a nivel global ni a la promoción de desarrollo en terceros países. Comercio Internacional es el segundo ámbito temático que registra un mayor cumplimiento de las propuestas aprobadas, con el 35 por ciento cumplidas.

Cruzando los datos de cumplimiento con los datos que proporciona Avizor, **tres de cada cuatro iniciativas no cumplidas incorporan contenido cuya aplicación tendría un impacto positivo en la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo internacional.**

**TABLA 13**

**GRADO DE CUMPLIMIENTO DE INICIATIVAS PARLAMENTARIAS POR ÁMBITO TEMÁTICO**

	Cumplido		Parcialmente cumplido		NO Cumplido	
	Número	%	Número	%	Número	%
Cambio Climático y Política Energética	2	22%	2	22%	5	56%
Comercio de Armas y Construcción de Paz	2	22%	3	33%	4	44%
Comercio Internacional e Inversiones	6	35%	5	29%	6	35%
Cooperación al Desarrollo y AOD	4	21%	7	37%	8	42%
Fiscalidad	1	100%	0	0%	0	0%
Migraciones Internacionales	0	0%	4	80%	1	20%
Otras Políticas con Impacto en Desarrollo	1	9%	7	64%	3	27%



**Existen enormes dificultades para acceder a información sobre el desempeño del Gobierno respecto a las orientaciones aprobadas en el Congreso de los Diputados.**

*En el 38 por ciento de los casos se ha comprobado que no había información pública disponible que permitiese llevar a cabo un análisis del cumplimiento de la iniciativa.* Destaca en negativo el escaso acceso a información respecto a las propuestas de actuación en el ámbito temático de Comercio Internacional e Inversiones, pues en el 50 por ciento de los casos analizados no había información pública para evaluar el cumplimiento. Los ámbitos de Otras Políticas con Impacto en Desarrollo (casi todas referidas a aspectos relacionados con derechos humanos), Cooperación al Desarrollo y AOD y Cambio Climático y Política Energética son, en este orden, el resto de ámbitos identificados como menos transparentes.

Respecto a las Comisiones Parlamentarias y el acceso a la información, las iniciativas que han sido aprobadas en la Comisión de Agricultura son las más difíciles de evaluar, puesto que cerca del 60 por ciento de las propuestas aprobadas por esta Comisión no se tiene acceso público a la información sobre el cumplimiento. Este escaso acceso a información sobre las iniciativas parlamentarias una vez aprobadas también aparece en el 42 por ciento de las iniciativas de Comisión de Cooperación al Desarrollo y AOD y en el 37 por ciento de las iniciativas del Pleno.

Los Ministerios menos transparentes respecto a su desempeño en el cumplimiento de las orientaciones políticas aprobadas en el Congreso de los Diputados son el Ministerio de Economía y Competitividad y el de Asuntos Exteriores, en los que cerca del 50 por ciento de las propuestas analizadas no se ha tenido acceso a la información. El tercer Ministerio menos transparente es el de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (con un 44 por ciento de propuestas en las que no hay información).

Además, hay marcadas diferencias en cuanto al acceso a información sobre la actividad del Gobierno respecto a las PNLs aprobadas dependiendo del enfoque de los temas tratados. Así, por ejemplo, se dispone de información relativa a las actividades gubernamentales relacionadas con el [impulso y refuerzo de las relaciones comerciales](#) y con el establecimiento de las empresas españolas en el mercado indio. Sin embargo, no hay información pública sobre las actuaciones que España ha mantenido respecto a las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre la UE y la India respecto a la capacidad de dicho país en la [producción, uso y exportación de medicamentos genéricos a precios asequibles a países en vías de desarrollo](#).

En todos los casos en los que no había información pública disponible, el equipo de CIECODE se ha puesto en contacto tanto con los Ministerios responsables de su cumplimiento como con expertos que trabajan en dichas temáticas. Respecto al contacto con los Ministerios y organismos responsables del cumplimiento, se recibió respuesta en menos del 50 por ciento de los casos y en la práctica totalidad de los casos sobre los que se recibió respuesta, ésta se debió más al interés e inquietud personal del cargo político o funcionario, que a una política de acceso a la información por parte del propio Ministerio.

Especialmente llamativa es la escasa- prácticamente nula- respuesta obtenida en temas sobre líneas generales de planificación de política exterior y posicionamientos de España en temas internacionales de ámbito europeos tanto por parte del MAEC como de la AECID.

**En muchos de los casos, las propuestas de actuación son tan genéricas que no permiten la fiscalización de su cumplimiento.**

A pesar de no ser el objetivo propio de las iniciativas de orientación política, algunas de ellas han supuesto una mera declaración de intenciones o posicionamientos del Congreso sobre determinados temas sin que conllevaran una orientación de actuación al Gobierno. Sirvan como ejemplo la Proposición

No de Ley (PNL) [sobre la defensa del ejercicio de las libertades fundamentales en Cuba](#) en la que se expresa *“su solidaridad... o se considera necesario mantener diálogo”* ; o la PNL sobre [consolidación democrática, respeto a los derechos humanos y separación de poderes en Egipto](#) que *“muestra su preocupación...”*. Por otro lado, aquellas iniciativas parlamentarias que sí han propuesto líneas de actuación al Gobierno, y por tanto la posibilidad de ser analizadas, lo han hecho en términos ambiguos y genéricos- como *seguir impulsando, estudiar la posibilidad de priorizar, apoyar, analizar la manera de, etc.*- lo que dificulta tanto el propio cumplimiento como la evaluación del mismo. Finalmente, la mayoría de las iniciativas de orientación política aprobadas no establecen un plazo temporal para ser desarrolladas, aspecto que también dificulta la fiscalización.

#### 4. RECOMEDACIONES

En base al análisis de los diferentes elementos expuestos en este informe se han identificado algunas líneas principales de trabajo en cada uno de los aspectos analizados que pueden contribuir a integrar la perspectiva de la lucha contra la pobreza y la promoción del desarrollo en los procesos que se dan en el congreso de los diputados, así como a incrementar la rendición de cuentas tanto respecto a los procesos de adopción de decisiones políticas con impacto en desarrollo como en la implementación de las mismas.

1. **Abrir un proceso participativo y transparente de reforma del Reglamento que incluya la participación de la sociedad civil.** Debe replantearse el formato elegido a través de una Ponencia para debatir e introducir reformas relacionadas con la transparencia y participación ciudadana en el Congreso de los Diputados. Así mismo, debe contemplarse la posibilidad de introducir en el Reglamento mecanismos concretos de colaboración de la institución con las organizaciones de la sociedad civil, en especial de monitorización parlamentaria. Por ejemplo, a través de la creación de una comisión específica o de un grupo de trabajo, en cualquier caso, la fórmula elegida debería garantizar el acceso a la información sobre las actividades que se desarrollan.

2. **Incluir entre las temáticas a tratar reformas en la estructura y organización del trabajo respecto a la creación de mecanismos de coordinación y diálogo para mejorar la respuesta del congreso de los diputados a los retos del desarrollo.** Así, insistimos por segundo año consecutivo en las recomendaciones de 2012:

**2.1 Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso de los Diputados** para evaluar y dictaminar sobre las repercusiones para el desarrollo de las diferentes políticas e iniciativas del Gobierno y del resto de Comisiones para así detectar conflictos y generar complementariedades.

**2.2 Crear un intergrupo parlamentario -grupo informal de trabajo- sobre coherencias de políticas para el desarrollo** que sirva como mecanismo de diálogo para estudiar cómo articular políticas comprensivas y coherentes con el desarrollo.

3. **La publicación de información en formatos reutilizables debe ser incluidas de manera preferencial en la agenda del proceso de Reforma del Reglamento.**

4. **Incorporar al debate de reforma del Reglamento una reforma integral y comprensiva de la transparencia en el Congreso de los Diputados.** Consideramos que la efectividad de las reformas aumentaría si en vez de tratarse como aspectos concretos y tangenciales se iniciase un proceso ad hoc sobre mejoras en la transparencia. Al respecto, un aspecto importante que debe ser abordado es el apoyo a la Declaración de Transparencia Parlamentaria y sus 44 principios para promover una cultura de transparencia y permitir el acceso y el análisis de la información parlamentaria.

Más allá de mejoras concretas ya mencionadas, como publicación de voto en comisiones, hay algunos aspectos clave relacionados con la transparencia que deberían tenerse en cuenta:

- **Limitar las materias excluidas del acceso a información y generar un sistema de garantías que evite la interpretación arbitraria, restrictiva o abusiva de dicho acceso.** Debe garantizarse el acceso al tipo de información que es verdaderamente relevante para la lucha contra la pobreza puesto que es precisamente en estas cuestiones, generalmente excluidas, donde están en juego la coherencia de las políticas con los objetivos de desarrollo -por ejemplo, que los intereses comerciales españoles o el secreto en los procesos de toma de decisiones en curso no sean un obstáculo para conocer información acerca del impacto en derechos humanos de las inversiones extranjeras de empresas españolas que reciben financiación pública o información y acceso a textos de negociación de acuerdos comerciales con países en desarrollo antes de que sea definitivo y sus cláusulas ya no puedan ser modificadas.
- **Proporcionar acceso a material complementario en la toma de decisiones e información auxiliar**– notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos de órganos o entidades administrativas – que son imprescindibles para entender por qué y en base a qué criterios se toman las decisiones.
- **Regular la transparencia de los grupos de interés para poder conocer de manera efectiva los intereses que influyen en la toma de decisiones** y facilitar el escrutinio público sobre la incidencia de los diferentes grupos de interés y la legitimidad de intereses particulares que pueden estar detrás de diversas políticas y acciones públicas. La posibilidad de hacer prevalecer intereses privados sobre el interés general se acentúa más en temas relevantes para el desarrollo, que no suelen ser percibidos como prioridad por los medios de comunicación, ni por la sociedad civil

organizada y que habitualmente pasan “por debajo del radar” de la opinión pública.

**5. Crear mecanismos en el Congreso de rendición de cuentas sobre el cumplimiento del ejecutivo de los acuerdos adoptados en el Parlamento.** La fórmula elegida para generar estos mecanismo puede variar, desde replicar la obligación existente en el Senado de que el Gobierno remita un informe sobre el cumplimiento transcurridos 6 meses desde la aprobación, pasando por la publicación de los informes internos que existen en el Ministerio de Presidencia y generar un registro público sobre el cumplimiento de los compromisos asumidos y cuya información sea incluida en la web del congreso de los diputados.

**6. Clarificar los criterios y características de las iniciativas de orientación política para dotarlas de una mayor concreción que permita su fiscalización.** Evitar incluir bajo esta categoría las declaraciones de intenciones o posicionamientos del Congreso sobre determinados temas sin que conlleven una orientación de actuación al Gobierno- para tal efecto ya se contempla la posibilidad de realizar declaraciones institucionales. Intentar no utilizar términos ambiguos y genéricos para permitir tanto un mejor cumplimiento como la fiscalización de ese cumplimiento. Finalmente, adquirir como práctica el establecimiento en las propuestas políticas de plazos temporales para ser desarrolladas, aspecto que también contribuiría a su cumplimiento y fiscalización.

CIECODE, Abril de 2014.

Este informe ha sido dirigido y escrito por Alba Gutiérrez Fraile y Javier Pérez González, con la asistencia investigadora de Raúl Martín Garcés, Miguel Angel Vázquez y Macarena Romero.

Los autores quieren agradecer a Ramiro Viñuales, Gonzalo Fanjul e Isabel Gómez del Campo su colaboración en la elaboración del informe.

Así mismo quieren agradecer a Jesús A. Nuñez Villaverde (IECAH), Adela Conchado, Alessandro Danesin, Óscar Lago, Álvaro López-Peña, Renato Rodrigues, Óscar Unzué Belmonte, Ana María Pérez Mena, y Carlos Ramón Ferrer Mosteiro por su asistencia y colaboración en el marco del Proyecto Avizor.

Este informe ha podido ser elaborado gracias a las aportaciones a través de la plataforma Goteo.org de las siguientes personas: Alberto Martínez, Álvaro López-Peña, Ana Poveda, Anna Duch, Arantxa Guereña, Carlos Prieto, Carmen G. Sotos, Gabriel Navarro, Gonzalo Fanjul, Irene Milleiro, Laia Bonet, Laura Rodríguez, Manuel Nogales, Mar Cabra, Mari Cruz, Ana Pozo, Alicia, Miguel Ángel Gonzalo, Ramiro Viñuales, Antoni Gutiérrez-Rubí, Luis Pb, Maria Soler, Alejandro Herrero, Magdalena Soneira, David Soler.

Diseño gráfico: Eva Torres y Roberto Juárez Onaindia.

El texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa: "Gutiérrez Fraile, A, y Pérez González, J (2014), Informe Avizor 2013: un año de seguimiento de la actividad parlamentaria en materia de desarrollo. CIECODE. Abril 2014. Madrid".

Para la reproducción del texto en otras circunstancias, o para uso en otras publicaciones, en traducciones o adaptaciones con fines comerciales, debe solicitarse permiso y puede requerir el pago de una tasa. Correo electrónico: [coordinación@unmundosalvadorsoler.org](mailto:coordinación@unmundosalvadorsoler.org)

Para más información sobre los temas tratados en este documento, por favor envíe un mensaje a [proyectoavizor@ciecode.es](mailto:proyectoavizor@ciecode.es)

