

# A VUELTAS DE NUEVO CON LA VISIBILIDAD DEL TRABAJO PARLAMENTARIO

Miguel Ángel Gonzalo

Como las serpientes de verano, resurge cada cierto tiempo en los medios de comunicación el lugar común de que los diputados “no trabajan”. A pesar de lo que pudiera pensarse a primera vista, no se trata de algo reciente ligado a la desafección por la crisis económica, sino que viene de muy atrás. Por poner un solo ejemplo de los más contumaces, en los años noventa, el diario ABC publicaba regularmente una columna titulada “Novillos en el Congreso”, donde daba cuenta de los diputados ausentes en una determinada votación. El carácter malintencionado viene de que rara vez explicaba si las ausencias estaban justificadas o las repercusiones que ello tenía sobre esa votación en concreto.

Hay otros muchos y constantes ejemplos de portadas de periódicos donde aparecen fotografías del hemiciclo de la cámara vacío, como aparente alimento de esa idea de que los diputados son incumplidores. Incluso se ha dado el caso peregrino de fotos que claman contra el abandono de los escaños en la que,

casualmente, también está vacía la mesa de los taquígrafos, porque, sencillamente, no había comenzado la sesión.

## A. TRES CONFUSIONES FRECUENTES SOBRE EL TRABAJO PARLAMENTARIO

Básicamente, hay tres confusiones muy habituales a la hora de comentar la labor de los parlamentarios: la primera es intentar equipararla a una relación laboral, la segunda es intentar medir la función parlamentaria “al peso, según el número de preguntas escritas” y la tercera es reducir dicha labor a lo que sucede en las sesiones plenarias.

Lo primero que hay que señalar es que la función constitucional de los parlamentarios no es un “trabajo” entendido como una relación laboral. Para generar esa imagen de desprestigio de la política se utiliza mucho una pretendida similitud con las relaciones laborales: un trabajador no puede “ausentarse” de su trabajo sin permiso; en las empresas “descuentan” parte de su

Miguel Ángel Gonzalo es filólogo y Documentalista. Webmaster del [www.congreso.es](http://www.congreso.es). (@miguelgonzalo)

salario a los trabajadores ausentistas. Éste y otros ejemplos desafortunados similares son utilizados frecuentemente. La Constitución Española utiliza en su artículo 71 el término “asignación constitucional” para referirse precisamente al régimen económico de los parlamentarios y esto es así, precisamente, para alejarse del concepto de remuneración propio del mundo laboral. Este concepto de “asignación” viene precisamente de la necesidad de “democratizar” el acceso a la función parlamentaria. Durante las cortes medievales y, singularmente, desde las Cortes de Cádiz y el siglo XIX “la naturaleza censitaria del sufragio y la idea de honor que representaba el ejercicio del cargo hacía de éste una tarea gratuita, aunque en ocasiones remunerada de forma secreta –como señala Manuel Alba– y, por tanto, ejercida por hombres que ya tenían resuelta, por distintos cauces, su situación económica”.

Hay que decir, por tanto, que el desempeño de las funciones constitucionales de los parlamentarios no es una relación laboral, sino que está en relación con el funcionamiento del sistema democrático y el desempeño de una serie de funciones dentro del sistema. Otra cuestión bien distinta es que, en los últimos años, se haya establecido un sistema de protección social del diputado y sus familiares precisamente para garantizar que el ejercicio de la función parlamentaria no esté restringido a personas con elevados recursos económicos. El problema en esta cuestión, como en otras, es que al no implantarse desde el primer momento acompañado de un sistema de transparencia sobre dicho régimen, se generaron suspicacias y desinformación sobre las “pensiones vitalicias” de los parlamentarios. Aunque no es el objetivo de estas líneas, sí conviene apuntar que la

aplicación en las últimas legislaturas de medidas de transparencia en las cámaras permite conocer la realidad de las “pensiones” parlamentarias a través de la publicación en la página web del parlamento de la propia regulación, así como de las relaciones nominales de los parlamentarios perceptores de complementos, ayudas e indemnizaciones.

Es absurdo pensar en un desempeño horario del diputado, con un “reloj de fichar” a la entrada del parlamento. La mejora de la calidad de la democracia no puede estar relacionada con fichar para entrar en el hemiciclo, sino con un eficaz sistema de rendición de cuentas que permita a la ciudadanía conocer cuál es el desempeño de las funciones que la Constitución y los Reglamentos parlamentarios establecen para diputados y senadores. Los parlamentarios vienen a gestionar un “depósito de soberanía” al representar al pueblo español (art. 66.1 CE). Las funciones que les corresponden son, nada más y nada menos, que ejercer la potestad legislativa del Estado, aprobar los Presupuestos y controlar la acción del Gobierno (art. 66.2 CE). ¿Cómo encerrar en un horario o en un contrato el ejercicio de la vigilancia política de la actuación de un ejecutivo?

Por parte de las organizaciones de monitorización del trabajo parlamentario se suele poner el foco en la parte del desempeño de los diputados dedicada a las funciones de control y orientación política. Suelen aparecer trabajos que definen al “parlamentario más activo” en función del número de iniciativas parlamentarias individuales presentadas en el registro. Estas organizaciones se entiende que cumplen su función y que lo que intentan, bienintencionadamente, es ser exigentes con los representantes. Pero sería

muy conveniente introducir algunas correcciones de esos datos que tengan en cuenta, por ejemplo, el número de diputados de cada grupo parlamentario, ya que esta cuestión afecta, sin ir más lejos, al cupo de iniciativas que van a ser debatidas. Otro factor correctivo es la pertenencia o no del diputado, bien a la oposición, bien al grupo que da apoyo al Gobierno. Estar en una u otra posición lleva a que las iniciativas presentadas sean de uno u otro tipo.

Por otra parte, la función de control, aún siendo clave en un sistema de rendición de cuentas, no puede ser el único criterio de valoración del trabajo de los diputados. En la X Legislatura, por citar un caso, una diputada preparó en menos de dos horas con la ayuda de una plantilla ofimática, precisamente para poner de relieve las insuficiencias de estos sistemas de medición, más de 8.000 preguntas escritas que, una vez registradas, la catapultó al primer lugar del ranking de diputados más activos.

## **B. ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DEL TRABAJO DE UN PARLAMENTARIO?**

Hasta ahora, cuando se hacen referencias (superficiales) a la dedicación de los parlamentarios, en la mayoría de los casos se suele mencionar o bien la presencia física en las sesiones plenarias o bien las iniciativas individuales de los diputados presentadas en el registro (preguntas escritas u orales, fundamentalmente). Sobre lo primero, como escribía en Twitter una diputada hace unas semanas, “decir que un diputado sólo trabaja cuando hay pleno es como decir que un periodista sólo trabaja cuando escribe su crónica” y sobre lo segundo hay que seguir insistiendo en que el trabajo parlamentario es mucho más amplio

y diverso, necesariamente.

Por tanto, hay muchos otros campos de actuación de los diputados que es necesario tener en cuenta a la hora de valorar su trabajo. Se pueden citar los siguientes:

### **1. El trabajo de preparación de iniciativas parlamentarias de los grupos**

El Reglamento del Congreso de los Diputados define algunos tipos de iniciativas muy relevantes, tanto iniciativas de control y orientación política, como propias de los grupos parlamentarios. Esto hace que en algunas estadísticas que se suelen hacer no se asignen dentro de la actividad de los diputados. Sin embargo, como es lógico, esas iniciativas las preparan diputados y las defienden en Pleno y en Comisión. Entre ellas se pueden citar las proposiciones de ley, las interpelaciones, las mociones o las solicitudes de comparecencia. Cualquiera de estas iniciativas, que se pueden encontrar reseñadas en la web del Congreso en el apartado de los grupos parlamentarios, lleva muchas horas de preparación y de reunión con colectivos y grupos de interés. Cualquier mecanismo de rendición de cuentas debe tener en cuenta esta parte fundamental del trabajo de los parlamentarios.

### **2. La intervención de los parlamentarios en el trámite de ponencia de las iniciativas legislativas**

El artículo 113 del Reglamento del Congreso abre la posibilidad de que cada Comisión nombre “en su seno uno o varios ponentes para que, a la vista del texto y de las enmiendas presentadas al articulado, redacte un informe en el plazo de quince días”. Fue a través de la

Resolución de la Presidencia, de 23 de septiembre de 1986, de desarrollo del artículo 113 del Reglamento sobre designación y funciones de las ponencias, en la que se definió un modelo de ponencia colegiada. En las ponencias se realiza un primer estudio técnico y político de las enmiendas presentadas por los grupos parlamentarios (que en ocasiones con centenares o miles).

En algunos de los debates relacionados con la reforma del Reglamento del Congreso se ha hablado de retomar la figura del ponente individual para las iniciativas legislativas, de forma que el informe redactado pudiera llevar el nombre del diputado, resaltando de esta manera el trabajo del mismo. En cualquier caso, con el modelo actual, un trabajo muy relevante en la tramitación de algunas iniciativas legislativas está en esta primera fase de ponencia de criba de enmiendas presentadas y de introducción de modificaciones sugeridas por los grupos de interés. Si se aceptaran algunas propuestas de las organizaciones de lobistas sobre la introducción de la llamada "huella legislativa", se podría ver con más claridad el trabajo de los diputados en relación con la admisión de enmiendas en las primeras etapas de la tramitación parlamentaria.

### **3. Intervención del diputado en la aplicación del principio de subsidiariedad de las propuestas legislativas de la UE**

El principio de subsidiariedad es importante en el sistema de gobernanza de la Unión Europea. Su objetivo es que las decisiones que hay que adoptar lo sean en el nivel más cercano posible a la ciudadanía. En las Cortes Generales esta función la tiene asignada

la Comisión Mixta para la Unión Europea. Para cada iniciativa la Comisión encarga a un diputado o a un senador la elaboración de un informe. Estos informes, que se pueden consultar en la web del Congreso, suelen tener un alto nivel técnico-jurídico y son una expresión muy clara de un trabajo realizado por los diputados en los que demuestran su capacidad individual.

### **4. Trabajo en el ámbito de las relaciones internacionales**

En relación con la actividad internacional de los diputados hay también una impresión en los medios de que se hace mucho "turismo parlamentario". Sin embargo, en la página web del Congreso, dentro de las medidas de transparencia, se pueden consultar informes del trabajo de los diputados en distintos niveles. Una información precisa sobre los objetivos de los viajes, los resultados objetivos conseguidos, así como la participación de los parlamentarios que componen las delegaciones es la mejor fórmula para disipar dudas sobre esta dimensión. Recientemente, a raíz de una solicitud de acceso a la información a través del Portal de Transparencia del Congreso, se publica el coste global de cada desplazamiento. Los parlamentarios participan en los trabajos de diversas asambleas parlamentarias internacionales: Consejo de Europa, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), Asamblea Parlamentaria de la OTAN, Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP) y Asamblea Parlamentaria de la Unión para el Mediterráneo. Además, hay que citar los viajes de delegaciones oficiales o la cooperación parlamentaria.

## 5. Participación en subcomisiones y ponencias

Las subcomisiones y ponencias son órganos de estudio y propuesta que se constituyen en el seno de las comisiones. Así como estas últimas actúan en muchos casos como órganos de preparación de las decisiones de la Cámara, las ponencias, a su vez, hacen lo mismo respecto a las comisiones. 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.

El hecho de que celebren sus sesiones a puerta cerrada es un obstáculo formal de cara a hacer más visible el trabajo de los parlamentarios. Sin embargo, si se examinan los informes finales de sus trabajos, se podrá comprobar, en muchos casos, que han realizado un trabajo en profundidad sobre temas de gran calado. Se pueden citar, por ejemplo, la Subcomisión para el estudio de la Racionalización de Horarios, la Conciliación de la Vida Personal, Familiar y Laboral y la Corresponsabilidad o la Subcomisión de estudio sobre las Redes Sociales.

El trabajo de los diputados en este tipo de órganos conlleva una amplia dedicación en la selección de los comparecientes, en la preparación de las preguntas a realizar en las comparencias, en el estudio de la documentación aportada (generalmente voluminosa) y en la redacción consensuada de las conclusiones. Como se puede fácilmente entender, la actividad anteriormente reseñada es muy difícil de incluir en una valoración exclusivamente cuantitativa.

**6. Presencia en los medios de comunicación: artículos de prensa, ruedas de prensa, entrevistas, etc.**

No hay que dedicar mucho tiempo para argumentar que en la sociedad-red actual la presencia de los parlamentarios en los medios de comunicación es también parte esencial del trabajo parlamentario. La realización de entrevistas, las ruedas de prensa que han convertido en los últimos meses al Congreso de los Diputados en el centro de la conversación política, la participación en los programas de temática política que han ocupado el espacio de prime time de los medios, son sólo algunos de los ejemplos de una necesaria ocupación y dedicación de los parlamentarios. Descuidar esta actividad no es algo que ningún político que pretenda ser influyente se pueda permitir.

## 7. Relación con la sociedad civil y trabajo en las circunscripciones.

Una parte absolutamente relevante del trabajo de los diputados y senadores tiene que ver con algo tan difícil de cuantificar en unos indicadores como es la relación con eso que se suele llamar la "sociedad civil". En este apartado encontramos las reuniones mantenidas con representantes de los grupos de interés que se mueven dentro del marco todavía por regular de los lobbies, las reuniones con colectivos diversos organizados, y las reuniones con sindicatos, organizaciones empresariales y muchos otros sectores. Si se reclama que se reduzca la distancia entre representantes y representados habrá, en consecuencia, que considerar todas las horas semanales que se dedican a estos contactos, tanto en las instalaciones que los grupos parlamentarios tienen en los edificios del parlamento, como las que se realizan en las circunscripciones de origen de los parlamentarios.

Nuestro sistema electoral define a la provincia como la circunscripción electoral. Es un hecho muy estudiado en la doctrina que la determinación de la circunscripción, así como la asignación de un número determinado de escaños a la misma, tiene la máxima trascendencia a la hora de determinar la proporcionalidad del sistema. Por encima incluso de la fórmula matemática para convertir votos en escaños (la famosa Ley D'Hondt). Es un hecho que nuestro sistema electoral no se basa en distritos uninominales, pero, dicho esto, los diputados dedican también mucho tiempo al trabajo en su circunscripción de elección: participación en reuniones sectoriales y locales, participación en la vida interna del partido en la provincia, etc. También esta cuestión ha de tenerse en cuenta cuando se habla de la presencia de los diputados en los edificios parlamentarios en Madrid.

### **C. ¿CÓMO SE PUEDE MEJORAR LA VISUALIZACIÓN DEL TRABAJO DE LOS PARLAMENTARIOS?**

En la mejora de la comunicación sobre el trabajo parlamentario hay tres actores principales: los medios de comunicación, las cámaras y los propios diputados y sus grupos.

Sobre la labor de los medios no procede decir nada en esta nota por razones obvias. Pero sobre los dos últimos se pueden apuntar también seis acciones de mejora que se pueden llevar a cabo.

#### **1. Renovación y mejora constante de las páginas webs institucionales**

Como se señala en la "Declaración sobre Transparencia Parlamentaria" las páginas web institucionales son el

principal canal para el acceso a una información sobre el trabajo parlamentario actualizada, completa y de fácil comprensión. La inversión en proyectos de "datos abiertos" en cooperación con la sociedad civil, siempre que sea posible, es una vía para hacer más accesible el trabajo parlamentario a la ciudadanía. Una adecuada política de reutilización de la información permitiría que las páginas web de los grupos parlamentarios y de los partidos políticos puedan utilizar los datos de sus parlamentarios para construir sus propios sistemas de información enfocados a sus comunidades de intereses.

#### **2. Publicación de las agendas de los parlamentarios**

Una forma sencilla de acabar con la desinformación sobre la desatención de sus obligaciones por parte de los diputados es publicar de forma proactiva sus agendas de trabajo donde se pueden reflejar todos los campos de actuación que han sido descritos más arriba. Existen ya varias experiencias de publicación de agendas de parlamentarios, algunas en la propia página web del Congreso y otras utilizando HT específicos en redes sociales, que permiten ver de una forma sencilla la dedicación del diputado, como realiza el senador Ander Gil.

#### **3. Regulación de la actuación de los lobbies o grupos de interés**

En las propuestas de regulación de las agencias de asuntos públicos figuran habitualmente dos puntos: la publicación de las agendas de contactos con los políticos y la publicidad del impacto de estos contactos en las iniciativas legislativas. Ambas medidas contribuirían, sin duda, a la transparencia y al mejor

conocimiento del trabajo que se realiza, sobre todo en el campo de la tramitación de iniciativas legislativas.

#### **4. Utilización intensiva de las redes sociales**

La actividad de los diputados en las redes sociales es monitorizada por expertos como David Álvarez que en sus aportaciones nos muestra como la presencia de los mismos se va incrementando tanto en cantidad como en calidad. En la actualidad hay más de 280 diputados con perfil en Twitter, por citar un dato. La Dirección de Comunicación del Congreso, responsable de las redes sociales del parlamento, ha tomado la interesante iniciativa de publicar listas de Twitter, tanto por órganos, como por grupos parlamentarios, lo cual es sólo una muestra de lo mucho que se puede hacer en redes para comunicar el trabajo de los parlamentarios. Como indican los expertos, uno de los objetivos de esta presencia no está en lo cuantitativo del número de seguidores, sino en cómo los políticos son capaces de desarrollar estrategias de escucha activa por un lado y, por otro, de movilización de sus propias comunidades.

El uso incipiente de servicios de mensajería como Telegram o Snapchat sin duda también tiene una enorme potencialidad para comunicar el trabajo de diputados y senadores.

#### **5. Mejora en la publicidad de los trabajos de subcomisiones y ponencias**

Es cierto que un cierto espacio de penumbra es necesario para generar espacios de consenso, así como para que los debates puedan también tener un espacio en el que no sea necesaria la escenificación. Sin

embargo, respetando lo anterior, para hacer visible esta parte importante del trabajo de los diputados, se pueden explorar fórmulas intermedias de publicación en las páginas web institucionales de las aportaciones de comparecientes y expertos que así lo autoricen. O incluso pensar en realizar algunas de las sesiones abiertas a la emisión en vídeo, sin que la obligatoriedad de que todas las sesiones sean a puerta cerrada sea extensible a todas las sesiones.

#### **6. Definición de cuadros de indicadores del trabajo parlamentario con elementos cualitativos y cuantitativos**

Por último, aunque no por ello menos importante, una vía abierta de trabajo sería definir un cuadro de indicadores mucho más amplio que los utilizados hasta ahora (que sólo tienen en cuenta factores cuantitativos, como el número de iniciativas presentadas) y que pueda servir para una rendición de cuentas informada, efectiva y realista.

En conclusión, hay un amplio abanico de actuaciones desde la comunicación política, la pedagogía, la movilización y el activismo para ayudar a los diputados a conseguir visualizar en público su trabajo. Hay que confiar en que titulares tan absurdos como el de un medio digital que se empeñó recientemente en seguir hablando de “21 días de vacaciones parlamentarias” vayan siendo cada vez menos habituales.