

## **El papel de un parlamento nacional en el desarrollo internacional: análisis de la X Legislatura en España**

**Javier Pérez | Miriam Segovia** | Centro de Investigación y Estudios sobre Coherencia y Desarrollo (CIECODE)

### **Tema**

A pesar de la intensa actividad parlamentaria llevada a cabo en materia de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza durante la X Legislatura, el desempeño general del Congreso de los Diputados ha sido deficiente.

### **Resumen**

Al Congreso de los Diputados le corresponde un papel central en el debate y diseño de la respuesta política que España dé a los retos planteados por la nueva Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y en garantizar el consenso político necesario para que esta contribución sea ambiciosa y perdurable en el tiempo. Sin embargo, una voluntad política insuficiente y una serie de debilidades institucionales están lastrando el potencial del Congreso para desempeñar dicho papel. A pesar de la intensa actividad parlamentaria llevada a cabo en materia de desarrollo sostenible y lucha contra la pobreza durante la anterior legislatura (2011-2015), el desempeño general del Congreso de los Diputados ha sido deficiente, según los resultados obtenidos por el Proyecto Avizor.

### **Análisis**

#### **(1) Introducción**

En los sistemas democráticos contemporáneos los parlamentos constituyen el foro público de representación de la diversidad de intereses y sensibilidades de la sociedad, en el que se debaten y aprueban las grandes orientaciones políticas.

El protagonismo y la relevancia política de los parlamentos nacionales están siendo, sin embargo, cuestionados en el actual contexto de globalización y transnacionalización de las relaciones económicas, sociales y políticas. En relación con los grandes retos a los que trata de dar respuesta la nueva Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible (Naciones Unidas, 2015), los Estados y sus parlamentos nacionales tienen difuminadas sus capacidades para articular respuestas. Además, su influencia en la definición y aprobación de políticas es limitada, ya que en muchos casos estas vienen establecidas de antemano por otros actores del sistema (Vallés, 2004).

A pesar de todo ello, en la actualidad y en ausencia de un sistema de gobernanza global capaz de complementar las deficiencias de las instituciones democráticas nacionales, los parlamentos siguen siendo una institución insustituible para dar respuesta a los retos del mundo globalizado.

Este ARI presenta un diagnóstico sobre el desempeño del Congreso de los Diputados de España en cuanto a la respuesta a los retos globales del desarrollo y la pobreza internacional –en base a los principales resultados obtenidos por el Proyecto Avizor a lo largo de la X Legislatura (2011-2015)– y plantea unas posibles líneas de trabajo para incrementar la relevancia política del Congreso de los Diputados en los procesos de toma de decisión política y para promover una mejor integración de la promoción del desarrollo sostenible en el conjunto de la actividad parlamentaria.

## (2) El Proyecto Avizor

El Proyecto Avizor es una iniciativa de seguimiento parlamentario (*Parliamentary Monitoring Organisation*, PMO) que durante los cuatro años de la X Legislatura ha dado seguimiento y evaluado la actividad del Congreso de los Diputados en relación con el conjunto de políticas públicas relevantes para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y sostenible.<sup>1</sup>

## (3) Metodología del Proyecto Avizor

Gracias a una sencilla metodología, el Proyecto Avizor es capaz de determinar si un acto parlamentario contribuye de algún modo a que España dé respuesta política a los retos del desarrollo y la pobreza internacional.<sup>2</sup> Los parámetros que permiten realizar esta valoración son los siguientes:

1. Relación con el desarrollo: en primer lugar, para cada acto parlamentario se valora si éste trata sobre un ámbito o cuestión relevante para la lucha contra la pobreza y la promoción de un desarrollo internacional justo y equitativo. Partiendo del enfoque de “coherencia de políticas para el desarrollo”, las siete áreas temáticas identificadas por el Proyecto Avizor como los ámbitos políticos con mayor potencial para afectar a los derechos de las personas y a las dinámicas globales relevantes para la sostenibilidad y equidad del desarrollo, son: (a) el comercio internacional; (b) la fiscalidad; (c) el cambio climático y la política energética; (d) el comercio de armas y la construcción de paz; (e) las migraciones; (f) la cooperación al desarrollo; y (g) otras políticas (relacionadas con los derechos humanos, principalmente).<sup>3</sup> Tras pasar la totalidad de la actividad parlamentaria por este primer filtro, el resultado es que ha habido 2.528 actos parlamentarios “relacionados con el desarrollo” a lo largo de los cuatro años de la X Legislatura.
2. Alusión a las implicaciones para el desarrollo sostenible de la iniciativa parlamentaria: en caso de que la respuesta a la primera cuestión haya sido afirmativa, se analiza en qué medida se ha planteado la iniciativa parlamentaria

---

<sup>1</sup> Puede visitarse la página *web* del Proyecto Avizor en [www.ProyectoAvizor.org](http://www.ProyectoAvizor.org).

<sup>2</sup> Para más información acerca de la metodología empleada por el Proyecto Avizor véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/faq.aspx>.

<sup>3</sup> Para una explicación más detallada de los siete ámbitos temáticos analizados por el Proyecto Avizor véase <http://unmundosalvadorsoler.org/avizor/ambitospoliticos.aspx>.

“en clave de desarrollo”: ¿menciona de forma explícita el desarrollo?, ¿realiza el diputado su argumentación basándose en compromisos adquiridos por España en el campo del desarrollo sostenible y la lucha contra la pobreza?

Así, por ejemplo, cualquier iniciativa parlamentaria relacionada con el fomento de las energías renovables en España obtendría un *sí* a la pregunta del apartado anterior, por la relación existente entre las energías renovables y el cambio climático y entre éste y el desarrollo sostenible. Ahora bien, una iniciativa que justifique el mantenimiento de las ayudas a las energías renovables empleando como argumentos la creación de empleo, la dependencia energética o la contaminación, no cumpliría con el requisito de “alusión expresa a las implicaciones para desarrollo”;<sup>4</sup> mientras que sí lo haría una iniciativa que defiende las ayudas a las renovables como medida necesaria para que España pueda cumplir con sus compromisos internacionales adquiridos en materia de reducción de emisiones y lucha contra el cambio climático.<sup>5</sup>

3. Relevancia política práctica: en tercer lugar, se analiza la capacidad e idoneidad de cada iniciativa para realizar una aportación política práctica, en base a su grado de concreción, su vinculación con algún proceso político determinado y su valor añadido respecto al *statu quo* político existente sobre esta temática. Este tercer punto es el más delicado de evaluar y para el que no hay normas de aplicación universal, sino una valoración caso a caso en la que se emplean como estándar de análisis la legislación vigente (normativa nacional, convenios internacionales, etc.) y los compromisos políticos asumidos por España en cada una de las siete materias.

A modo de ejemplo, se valoró negativamente en este apartado una iniciativa sobre el papel del sector privado en la cooperación al desarrollo española que, además de estar planteada en términos muy genéricos y vagos, no estaba bien sincronizada con el proceso político relevante para dicha materia (fue registrada al mismo tiempo que el gobierno aprobaba el IV Plan Director de la Cooperación al Desarrollo, al que no hace mención).<sup>6</sup>

4. Contribución al control y la rendición de cuentas política: por último, se valora si las iniciativas parlamentarias fomentan de algún modo la rendición de cuentas del gobierno en relación con el cumplimiento de España de los compromisos adquiridos.

#### (4) Respuesta política deficiente: principal rasgo que define al Congreso de los Diputados en materia de desarrollo internacional y lucha contra la pobreza

Tras aplicar la anterior metodología a los 2.528 actos parlamentarios vinculados con el desarrollo, la principal conclusión es que el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional y que en el

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, el acto parlamentario nº 161/002396 del Grupo Mixto.

<sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el acto parlamentario número 161/000411 del Grupo Izquierda Plural.

<sup>6</sup> Véase la enmienda del Grupo Popular al acto parlamentario nº 161/001455 del Grupo Mixto.

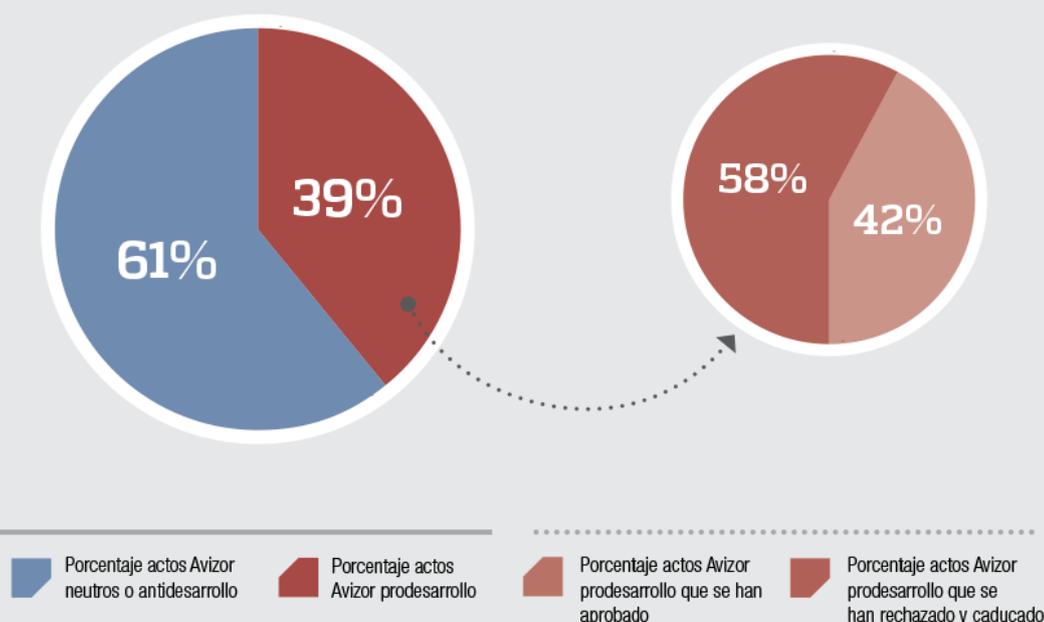
conjunto de la actividad parlamentaria prevalece un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible.

Del total de actividad parlamentaria relacionada con las temáticas relevantes para el desarrollo, el 39% fue planteada en términos que pueden considerarse favorables al desarrollo y el 61% restante se hizo ignorando dicha perspectiva o planteando directamente posiciones contrarias a los Objetivos del Desarrollo Sostenible (véase el Gráfico 1). A pesar de ser estadísticas muy mejorables, al mismo tiempo nos muestran una legislatura con un total de 994 actos parlamentarios favorables al desarrollo, planteados por 154 diputados, de todos los grupos parlamentarios. Ello supone una importante materia prima política con la que avanzar, consensuar y construir la política española de desarrollo del futuro.

GRÁFICO 1

## ACTOS AVIZOR PRODESARROLLO (2012-2015)

	Porcentaje de actos	Número de actos	Debate
Actos AVIZOR prodesarrollo	<b>39%</b>	<b>994</b>	42% aprobadas 58% rechazadas
Actos AVIZOR neutros o antidesarrollo	<b>61%</b>	<b>1.534</b>	
Total	<b>100%</b>	<b>2.528</b>	



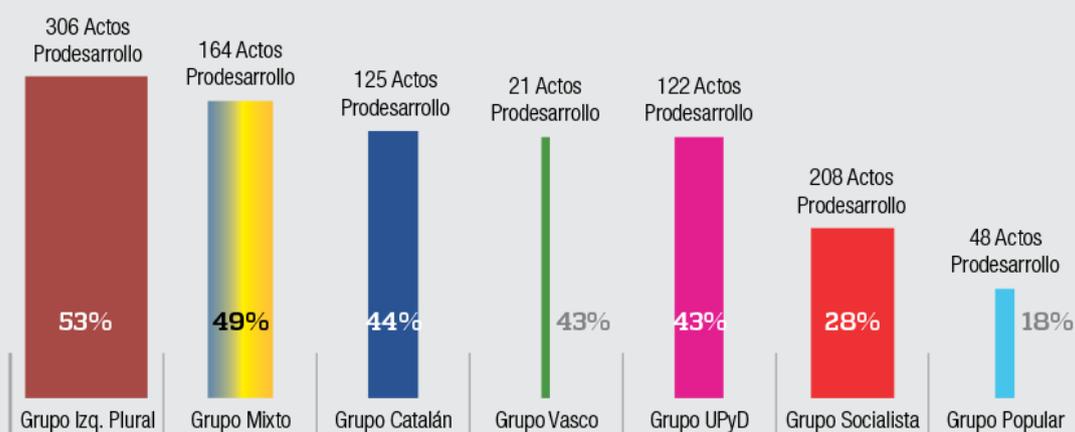
Los resultados del Proyecto Avizor conforman un detallado retrato de los actores políticos españoles en materia de desarrollo y pueden ser de gran utilidad para vislumbrar posibles mejoras de cara a la próxima legislatura:

- De las 994 iniciativas parlamentarias planteadas en términos favorables al desarrollo, el 58% fueron rechazadas o caducaron durante el proceso de tramitación parlamentaria.
- Al finalizar la legislatura, el 60% de los diputados no había realizado ningún acto parlamentario que pudiera ser considerado una aportación a la agenda política española a favor del desarrollo internacional.
- Para seis de los siete grupos parlamentarios de la X Legislatura (grupos Mixto, Catalán, Vasco, Socialista, UPyD y Popular) los actos parlamentarios favorables al desarrollo no alcanzaron el 50% de su actividad relacionada con el desarrollo. Sólo el Grupo Izquierda Plural tuvo este balance en positivo (mayor proporción de actos prodesarrollo que no prodesarrollo) (véase el Gráfico 2).
- En términos de impacto político a favor del desarrollo, sin embargo, los grupos de los dos grandes partidos (PP y PSOE) fueron los que consiguieron que se aprobaran un mayor número de sus iniciativas prodesarrollo (con el 19,8% y el 27,9% del total de actos prodesarrollo aprobados por el Congreso, respectivamente).
- Temáticamente hay una gran disparidad en cuanto a la presencia de un enfoque prodesarrollo en las iniciativas presentadas. Mientras que en ámbitos como la cooperación al desarrollo o la construcción de paz la presencia de este enfoque es frecuente (66% y 56%, respectivamente) en otros tan relevantes como el comercio internacional, el cambio climático o la fiscalidad apenas se presentaron iniciativas desde dicha perspectiva (14%, 23% y 28%, respectivamente).

GRÁFICO 2

## ACTOS PRODESARROLLO DENTRO DE LA ACTIVIDAD DE CADA GRUPO PARLAMENTARIO (2012-2015)

	%	Nº Actos Prodesarrollo
Grupo Izq. Plural	53%	306
Grupo Mixto	49%	164
Grupo Catalán	44%	125
Grupo Vasco	43%	21
Grupo UPyD	43%	122
Grupo Socialista	28%	208
Grupo Popular	18%	48



### (5) La estructura y funcionamiento del Congreso limita su capacidad de respuesta a los retos del desarrollo

A la vista de los resultados presentados en el apartado anterior, todo parecería reducirse a una única causa: no existe en el conjunto del espectro político español suficiente voluntad para promover el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza y adoptar las medidas políticas necesarias.

Sin embargo, el Proyecto Avizor ha detectado una serie de cuestiones de carácter institucional –relacionadas con la estructura y funcionamiento del Parlamento, con las dinámicas internas de los grupos parlamentarios y con los estándares de transparencia y acceso a información parlamentaria– que también están detrás del deficiente desempeño del Congreso y que podrían estar lastrando su capacidad como institución dinamizadora de la contribución de España a la promoción del desarrollo internacional.

Estas cuestiones estructurales pueden agruparse en torno a tres grandes titulares: (a) el Congreso tiene que hacer frente a problemáticas complejas y de naturaleza transversal con una estructura rígida y un funcionamiento parcelado sectorialmente; (b) en el ámbito del desarrollo internacional el impacto político práctico de la actividad parlamentaria está por debajo de su potencial capacidad; y (c) el control y la participación ciudadana se ven obstaculizados por un imperfecto acceso a la información parlamentaria y unos deficientes mecanismos formales de participación. A continuación se revisan individualmente estas cuestiones estructurales.

*(5.1) El Congreso tiene que hacer frente a problemáticas complejas y de naturaleza transversal con una estructura rígida y un funcionamiento parcelado sectorialmente*

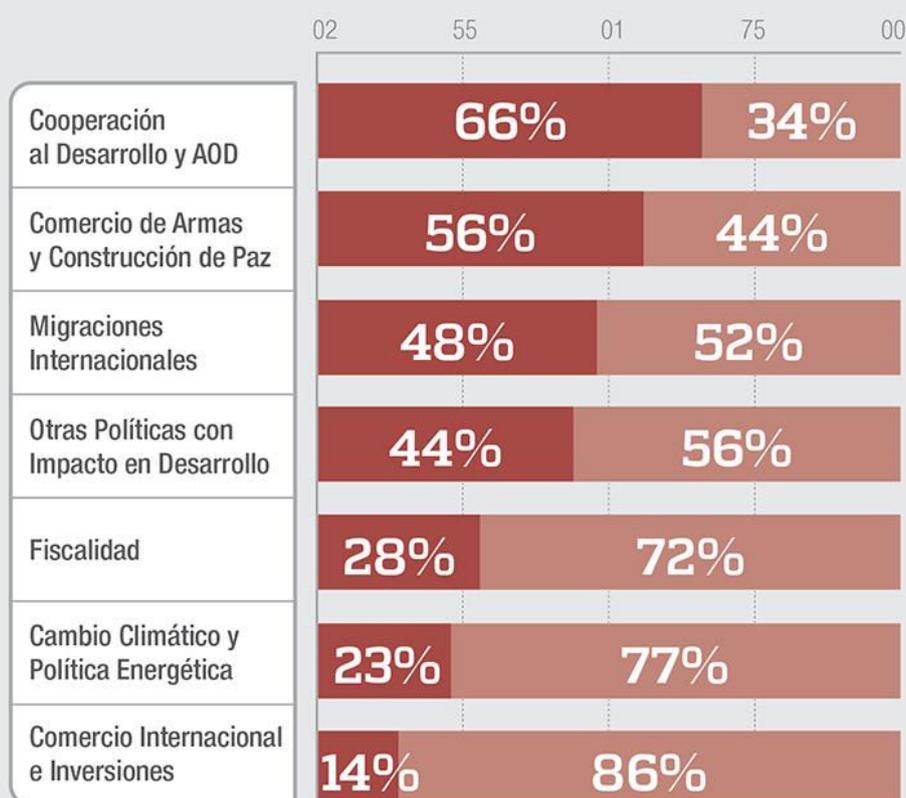
Cualquiera de los grandes retos globales del desarrollo –véanse el cambio climático, la desigualdad o la inseguridad alimentaria, por citar sólo tres de los 17 objetivos de la Agenda 2030 del Desarrollo– se caracteriza por su carácter complejo y por la necesidad de darle respuesta de forma transversal y garantizando la coherencia entre los diversos ámbitos políticos que en ellos se interrelacionan.

La estructura del Congreso de los Diputados no está adaptada, sin embargo, para hacer frente a retos de naturaleza compleja y transversal. El trabajo parlamentario se compartimenta en comisiones especializadas sectorialmente, a las que se asignan materias de forma rígida. La inexistencia de mecanismos formales o procedimientos internos de coordinación y diálogo entre las comisiones o dentro de los grupos parlamentarios ahonda aún más en las dificultades que el Congreso tiene para abordar de forma integral el debate sobre estas materias, para detectar incoherencias y para elaborar posicionamientos políticos complejos.

Así, se da la circunstancia de que los temas tradicionalmente relacionados con el desarrollo y la lucha contra la pobreza son asignados a las Comisiones de Cooperación Internacional para el Desarrollo y de Asuntos Exteriores, a las que los grupos parlamentarios asignan los diputados con mayor conocimiento o sensibilidad con estos temas. En ellas se plantean con relativa frecuencia propuestas con un enfoque favorable al desarrollo internacional (en el 67% y 50% de los casos, respectivamente). Sin embargo, los datos del Proyecto Avizor muestran que siete de cada 10 iniciativas parlamentarias (el 69%) que tratan sobre temas relevantes para el desarrollo internacional son debatidas fuera de esas dos Comisiones, donde el enfoque favorable al desarrollo es mucho menos frecuente. En la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, por ejemplo, sólo una de cada 10 iniciativas se hizo desde dicha perspectiva (véase el Gráfico 3).

GRÁFICO 3

## ACTOS PRODESARROLLO Y NO PRODESARROLLO POR ÁMBITO TEMÁTICO (2012-2015)



■ Porcentaje de actos prodesarrollo

■ Porcentaje de actos NO prodesarrollo

Esta estructura inconexa de funcionamiento pone en riesgo la coherencia interna del trabajo realizado por la propia institución. Así, el Proyecto de Ley de cobertura del Estado de los riesgos de internacionalización de la economía –a través del cual se modificó el principal instrumento de la cooperación al desarrollo española (FONPRODE) de esta legislatura– fue abordado íntegramente en la Comisión de Economía, sin contar siquiera con el posicionamiento de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo.<sup>7</sup> También se ha dado el caso de la aprobación por esta Comisión de una iniciativa parlamentaria impulsando el compromiso español con la seguridad alimentaria en el Sahel<sup>8</sup> y que, simultáneamente, en las Comisiones de Industria y de Agricultura los mismos grupos parlamentarios hayan aprobado iniciativas en materias pesquera y

<sup>7</sup> Acto parlamentario nº 121/000067 del Gobierno.

<sup>8</sup> Acto parlamentario nº 161/001702 del Grupo Popular.

climática –directamente relacionadas con las propias causas de la inseguridad alimentaria en el Sahel– sin incorporar ninguna consideración al respecto ni siquiera reconocer el riesgo de incoherencia entre ambos posicionamientos.<sup>9</sup>

*(5.2) En el ámbito del desarrollo internacional el impacto político práctico de la actividad parlamentaria está por debajo de su potencial capacidad*

Durante la pasada legislatura, sólo el 7% de la actividad parlamentaria que abordó temas relevantes para el desarrollo se hizo a través de actos propios de la función legislativa. Dentro de esta actividad legislativa, la capacidad que la oposición ha tenido para proponer y aprobar leyes durante los cuatro años de la X Legislatura ha sido mínima, hasta el punto de no haberse aprobado ninguna de las 21 Proposiciones de Ley relacionadas con el desarrollo presentadas por los grupos de la oposición. Aun en contextos de mayoría absoluta, esto pone de manifiesto una debilidad en el papel del Congreso como foro de construcción de consensos políticos amplios, mencionado anteriormente.

El 93% restante de la actividad parlamentaria corresponde a las funciones de control y orientación política. Estas funciones, aunque relevantes dentro de la dinámica parlamentaria, tienen mucha menor capacidad de generar efectos reales, directos y concretos, que la actividad legislativa.

La función de orientación política –que supone el 30% del total de la actividad parlamentaria– posee un carácter estratégico en materia de desarrollo sostenible, porque concentra gran parte del debate político de fondo que sobre estas materias se da en el Congreso de los Diputados. Las ONG y otros grupos de interés ponen mucho empeño y dedicación en impulsar este tipo de iniciativas en su relación con los grupos parlamentarios. A lo largo de la X Legislatura el Congreso ha aprobado más de 150 iniciativas de estas características vinculadas con el desarrollo, sobre temas de tanta relevancia política y social como la elaboración del II Plan Nacional de Derechos Humanos, la aprobación de una Ley Integral contra el Cambio Climático y el desarrollo reglamentario para la Ley de Asilo y para los Centros de Internamiento de Extranjeros, entre otras.

Sin embargo, una vez que estas iniciativas se aprueban, no existen mecanismos parlamentarios para velar por su cumplimiento, ni obligación legal del gobierno de informar y rendir cuentas respecto a las mismas. Tampoco es frecuente que los diputados reclamen su cumplimiento a través de preguntas parlamentarias o con ocasión de las comparecencias parlamentarias del Ejecutivo.

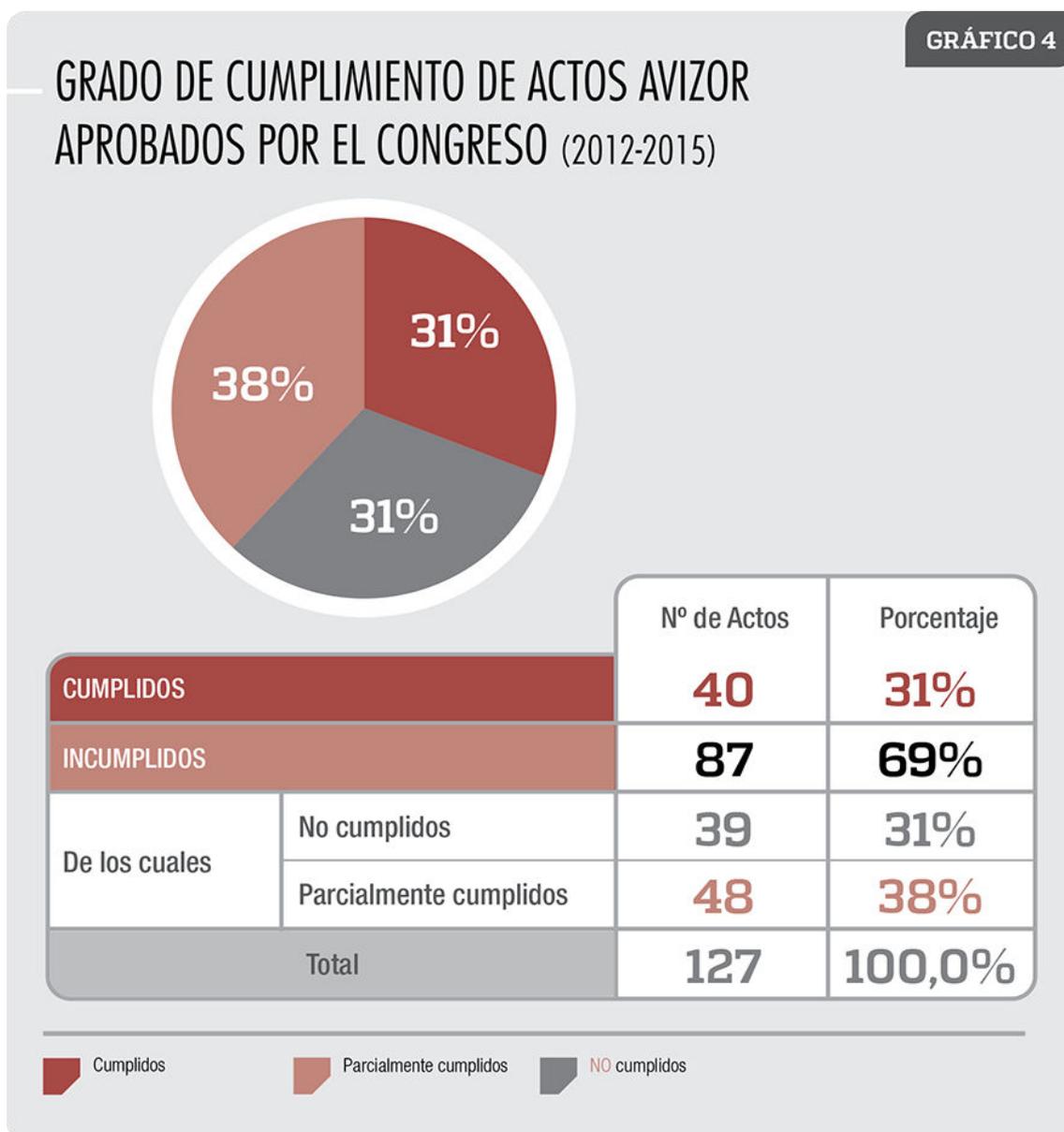
Para hacer frente a esta falta de información generalizada, el Proyecto Avizor puso en marcha la iniciativa “¿Qué Pasó Con Eso... Que Aprobó el Congreso?” para analizar el cumplimiento por parte del gobierno de las orientaciones parlamentarias vinculadas con el desarrollo internacional y la lucha contra la pobreza.<sup>10</sup> Según los resultados que arrojó este análisis, el gobierno sólo ha cumplido íntegramente el 31% de estos mandatos

---

<sup>9</sup> Actos parlamentarios nº 161/000572 del Grupo Popular y 161/000245 de UPyD.

<sup>10</sup> Puede consultarse toda la información de este proyecto en [www.QuePasoCon.org](http://www.QuePasoCon.org).

parlamentarios (véase el Gráfico 4). Además, este nivel de cumplimiento es desigual en función del mayor o menor contenido prodesarrollo del acto aprobado: mientras que el gobierno cumplió el 44% de los actos que no presentaban contenido favorable al desarrollo, sólo lo hizo en un 25% de los casos en los que sí estaba presente dicho contenido.



Gracias a este análisis también se ha podido observar que los mecanismos formales de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los ministerios no funcionan adecuadamente. Le corresponde a la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia informar a los organismos públicos correspondientes de la aprobación de iniciativas parlamentarias de cuyo cumplimiento son responsables. Sin embargo, se han detectado varios casos en los que los responsables políticos no han llegado a tener conocimiento de la existencia de los mandatos parlamentarios que les afectan. Además, al no ser públicas estas

comunicaciones ni existir un registro público de las mismas, se ven obstaculizados el seguimiento externo y la posterior rendición de cuentas.

Estos altos niveles de incumplimiento y los fallos de comunicación cuestionan la seriedad con la que el Ejecutivo se toma los acuerdos alcanzados por el Congreso de los Diputados y pone en tela de juicio la propia utilidad práctica de la función parlamentaria de orientación política.

### *(5.3) El control y la participación ciudadana se ven obstaculizados por un imperfecto acceso a la información parlamentaria y unos deficientes mecanismos formales de participación*

A lo largo de la X Legislatura se han producido mejoras en la forma en la que la *web* del Congreso de los Diputados publica su información. Sin embargo, persisten gran parte de los problemas de acceso a la información parlamentaria necesaria para poder llevar a cabo un adecuado seguimiento externo de su actividad. Sin que exista una justificación oficial para ello, el Congreso sigue sin publicar información sobre la asistencia ni sobre el sentido del voto de los diputados en Comisiones (en las que ocurre el 88% de la actividad parlamentaria relacionada con el desarrollo), ni hace públicas las actas de determinadas comisiones o las propuestas de resolución de los grupos parlamentarios sobre el Informe de Comercio de Armas del gobierno, por ejemplo.

Por el lado de la participación ciudadana en la actividad parlamentaria, los mecanismos formales existentes son escasos y su funcionamiento es deficiente. Así, por ejemplo, las comparecencias de la sociedad civil en el Congreso siguen dependiendo de la decisión discrecional de la Mesa de cada Comisión y los requisitos que se establecen para poder presentar una Iniciativa Legislativa Popular (ILP) hacen que el ejercicio de esta herramienta de participación sea prácticamente inviable. Todo ello reduce el espacio para la participación de la sociedad civil en el Congreso y, en la práctica, provoca que esta se lleve a cabo a través de mecanismos informales, no concebidos en origen para tal fin. Así ocurre, por ejemplo, cuando los actores extraparlamentarios presentan preguntas o propuestas concretas a los grupos parlamentarios para que éstos las registren oficialmente. Esta posibilidad de participación es muy poco equitativa porque depende en última instancia de la voluntad de los propios diputados y sus grupos y constituye un mecanismo nada transparente que dificulta el escrutinio público sobre la incidencia de los diferentes grupos de interés en las iniciativas parlamentarias y en los procesos de decisión política.

## **Conclusiones y recomendaciones**

A pesar de las limitaciones que las instituciones democráticas nacionales tienen para diseñar e implementar políticas que den respuesta a los retos, globales y transnacionalizados que plantea la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, los parlamentos siguen siendo un actor clave e insustituible para construir los consensos políticos amplios y de largo plazo que dichas respuestas requieren. Además, los parlamentos deben contribuir a que la implementación de la Agenda 2030 se lleve a cabo a partir de un diálogo democrático y transversal al conjunto de la sociedad (Martínez Martínez y Martínez Osés, 2016).

El mosaico de políticas al que ha dado seguimiento el Proyecto Avizor durante la X Legislatura cubre la práctica totalidad de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible, lo cual permite prever cómo de alineada está la actividad parlamentaria española actual con la hoja de ruta política consensuada por la comunidad internacional para los próximos 15 años. En este sentido, las cifras que el Proyecto Avizor arroja no dejan espacio a la duda: el Congreso de los Diputados ha respondido de forma deficiente a los retos de la pobreza y el desarrollo internacional, prevaleciendo un enfoque poco o nada orientado a la promoción de un mundo más justo, equitativo y sostenible. La principal causa de este pobre desempeño es la falta de suficiente voluntad política, sensibilidad y conocimiento que en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza existe en los grupos parlamentarios españoles y en los partidos políticos que los sustentan.

Sin embargo, el Congreso de los Diputados también presenta una serie de debilidades institucionales que están lastrando su capacidad para dinamizar e impulsar la contribución de España a los retos del desarrollo sostenible. La respuesta a estas debilidades supone un objetivo relativamente asequible y cercano y permite plantear las siguientes cinco líneas de trabajo para incrementar la relevancia política del Congreso en los procesos de toma de decisión política y promover una mayor integración de la perspectiva del desarrollo en el conjunto de la actividad parlamentaria española:

1. Fortalecer el papel de la Comisión de Cooperación Internacional al Desarrollo del Congreso para evaluar y dictaminar sobre las diferentes políticas e iniciativas que se dan por parte del gobierno y el Congreso y sobre sus repercusiones para el desarrollo.

A falta de una reforma de mayor calado en la arquitectura institucional del Congreso –que favoreciera la capacidad de análisis y decisión transversal de las materias tratadas– el fortalecimiento de la Comisión de Cooperación podría ayudar a detectar incoherencias y a superar algunas de las limitaciones que presenta para abordar las complejas temáticas de la Agenda 2030. Otra mejora relevante y de fácil implementación es que la distribución de las temáticas a las distintas Comisiones –que realiza la Junta de Portavoces y las respectivas Mesas– se lleve a cabo incorporando criterios de Coherencia de Políticas para el Desarrollo, superando la tradicional asignación en base a criterios exclusivamente sectoriales (pesca a la Comisión de Agricultura, acuerdos comerciales a la de Economía y Competitividad, etc.).

2. Impulsar la creación de un *intergrupo parlamentario* sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo.

Aunque ha existido la pretensión de crear un intergrupo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo en el Congreso desde hace dos legislaturas, todavía no se ha llevado a la práctica. Estos espacios de trabajo informal pueden contribuir a facilitar el consenso y dar lugar a agendas de trabajo o iniciativas conjuntas de los diferentes grupos parlamentarios. En este grupo deberían participar diputados de distintas Comisiones y en su agenda de trabajo debería incluirse el diseño de mecanismos de coordinación y diálogo en el seno del Congreso para el fomento de políticas prodesarrollo y para el aterrizaje en

España de la Agenda 2030, tanto en su dimensión externa como en la doméstica.

3. Mejorar la transparencia del Congreso de los Diputados, mediante una reforma al efecto de su Reglamento.

Aunque hay varios aspectos a mejorar en relación con la transparencia y el acceso a la información del Congreso de los Diputados, los aspectos más fundamentales desde la perspectiva de la capacidad de la sociedad civil para contribuir y dar seguimiento a la actividad parlamentaria son la publicación íntegra, y en formatos reutilizables, de la información sobre la asistencia a las sesiones y el voto de los diputados en las Comisiones, y la publicación proactiva de toda la información sobre la actividad parlamentaria cuando no exista una causa superior que lo impida.

4. Crear un registro público sobre el progreso en el cumplimiento de las diferentes iniciativas aprobadas por el Congreso y remitir periódicamente un informe por parte del gobierno al respecto.

El órgano actualmente encargado de llevar a cabo este registro –la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes, dependiente de la Vicepresidencia del Gobierno– ya dispone de esta información sistematizada pero no la publica. El mecanismo de control y escrutinio público propuesto debería incluir tanto las iniciativas aprobadas en Pleno como en Comisión y su información debería presentarse por el gobierno de forma agregada periódicamente. También es necesario mejorar los mecanismos de comunicación entre el Congreso de los Diputados y los organismos públicos interpelados por las iniciativas parlamentarias aprobadas, permitiendo la trazabilidad de dicha comunicación por parte de la sociedad civil.

5. Mejorar los mecanismos de participación de la sociedad civil y su transparencia.

Es necesaria la modificación y creación de nuevos instrumentos que permitan una participación efectiva de la sociedad civil en la actividad parlamentaria. En la próxima legislatura este debate podría comenzar a impulsarse a través de la creación de un “intergrupo parlamentario”, de una Comisión sobre Participación Ciudadana o transformando el mandato de la actual Comisión de Peticiones. Las nuevas herramientas de participación deberían utilizar fórmulas de gobierno abierto que aprovechen la tecnología existente.<sup>11</sup> Además, debería priorizarse la regulación con criterios éticos de la actividad del *lobby* parlamentario, lo cual contribuiría a fomentar una participación política más igualitaria y a conocer los diferentes intereses que influyen en la toma de decisiones en el Congreso.

La medida en la que el gobierno y el Congreso de los Diputados decidan abordar y acometer estas reformas durante la XI Legislatura será determinante para conocer la

---

<sup>11</sup> A través de la página *web* de La Alianza para el Gobierno Abierto ([www.opengovpartnership.org/es](http://www.opengovpartnership.org/es)) se puede acceder a guías, recursos y a las mejores prácticas internacionales en materia de Gobierno Abierto.

capacidad y ambición con la que España va a afrontar el cumplimiento de la Agenda 2030 del Desarrollo Sostenible.

### **Bibliografía**

Martínez Martínez, I., y P. Martínez Osés (2016), “La Agenda 2030: un análisis crítico desde la perspectiva de las organizaciones sociales”, *Temas para el Debate*, nº 254-255, enero-febrero, pp. 19-21.

Naciones Unidas (2015), *Transformar Nuestro Mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, Naciones Unidas.

Vallés, J.M. (2004), *Ciencia Política: una Introducción*, Ariel Ciencia Política, Barcelona.