

## **Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria**

Sumario: I. RETOS INTERNOS. 1.1. Funciones de índole parlamentaria. 1.2. Funciones de índole administrativa.—II. RETOS EXTERNOS.—III. CONCLUSIÓN: REIVINDICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA.

He tenido ocasión de reflexionar y exponer en ámbitos académicos sobre los retos de la institución parlamentaria<sup>1</sup>. Con ocasión de una invitación a intervenir en unas Jornadas parlamentarias, cuyo auditorio estaba compuesto en su mayor parte por Secretarios Generales de Parlamentos autonómicos, su carácter afín —difícilmente se puede encontrar un público que pueda hallarse en mayor sintonía de lenguaje y comprensión, por lo homogéneo de nuestros quehaceres y preocupaciones— me hizo considerar interesante retomar el tema del futuro y los retos desde un punto de vista que nos es aún más cercano: la Administración parlamentaria.

La metodología ya utilizada de distinguir en la exposición entre retos internos y externos me sigue pareciendo válida en este caso, aunque los dos tipos estén interrelacionados.

Los retos internos hacen referencia a aquellos que provienen de la propia Administración o, como se verá, del Parlamento del que ésta forma parte, siendo externos aquellos que proceden de una realidad exterior en continua transformación. Como digo, todos interactúan y se mezclan entre sí.

---

\* Letrado de las Cortes Generales. Profesora titular de Derecho Continental. Universidad Complutense de Madrid.

<sup>1</sup> Véase a este respecto Piedad García-Escudero Márquez, "Parlamento y futuro: los retos de la institución parlamentaria", *Cuadernos de Derecho Público*, nº 18, enero-abril 2003, págs. 191 y ss.

## I. RETOS INTERNOS

Los retos internos pueden ser examinados desde el prisma de las funciones de la Administración parlamentaria, funciones que son básicamente de dos tipos: de carácter parlamentario y de carácter administrativo.

### 1.1. Funciones de índole parlamentaria

La Administración parlamentaria o, dicho de otra forma, el personal al servicio de las Asambleas parlamentarias, tiene como función permitir que tales Asambleas desarrollen sus funciones constitucionales: representativa, legislativa, de control, presupuestaria y otras. La Administración existe, por tanto, para el mejor desarrollo de las funciones de los Parlamentos. Y estos Parlamentos están en profunda transformación. Algunos de los retos de la institución parlamentaria repercutirán, pues, por fuerza, en la Administración, forzando su transformación para que continúe siendo útil.

a) Citemos aquí el esfuerzo del Parlamento de adecuarse al *factor tiempo*, dando respuesta inmediata a los acontecimientos, que origina que la Administración parlamentaria deba estar perfectamente conectada con la actualidad y en condiciones de dar una pronta respuesta: de reunir un órgano en pocas horas (las Comisiones de Asuntos Exteriores y Defensa del Congreso de los Diputados fueron convocadas y celebraron sesión cinco horas después de la ocupación de la isla Perejil; un 29 de julio, se acordó por la Diputación Permanente y se convocó una sesión plenaria extraordinaria que tuvo lugar el día siguiente, 30 de julio) o de disponer de documentación en segundos. Esto choca frontalmente con dos de las características ancestrales de la Administración pública en nuestro país, pero de las que desde luego no adolece desde hace mucho tiempo la Administración parlamentaria: la lentitud de la tramitación burocrática y los horarios fijos. El «vuelva usted mañana» es imposible en nuestra Administración parlamentaria, donde todo es para ahora, y los horarios se sustituyen por la máxima disponibilidad de los funcionarios y la irregularidad de sus jornadas de trabajo.

b) También merece mención en este apartado el incremento cuantitativo y cualitativo de las *funciones clásicas del Parlamento*: la «legislación motorizada», la multiplicación de los instrumentos de control... Sartori habla del *surménage* crónico que sufre el Parlamento. Yo creo que la Administración parlamentaria es también una Administración estresada, forzada siempre más allá del límite de sus posibilidades: en el Congreso de los Diputados se ha pasado de 51.326 escritos presentados en el Registro General en la V Legislatura (1993-1996), a 169.276 en la concluida VII Legislatura. Se ha multiplicado por más de 1,5 el número de escritos (112.792) de la Legislatura anterior, la VI. Ello quiere decir que la función asesora y administrativa de la Administración parlamentaria en la tramitación de estos escritos alcanza a unos 1.500 para cada sesión semanal de la Mesa de la Cámara. Los

funcionarios nos hemos leído con atención estos escritos, los hemos estudiado y hemos formulado las propuestas correspondientes, todo ello con un volumen de personal muchas veces idéntico al de hace dos legislaturas o que, desde luego, no ha crecido en la misma proporción que el volumen de asuntos.

Sirva también de «índice de productividad» la existencia, en el último trimestre y período de sesiones de la VII Legislatura, de más de 40 proyectos de ley remitidos a las Cortes Generales (Congreso de los Diputados y Senado) que culminaron su tramitación antes de que se produjera la disolución en enero de 2004. Estas cifras hablan por sí solas y no precisan de mayor comentario para comprender su repercusión en la labor de la Administración parlamentaria.

c) Un último apunte en este apartado hace referencia al *parlamentario individual*. Los miembros de las Cámaras también tienen sus propios retos y deben luchar por que su función sobreviva a la grupocracia que tiende a fagocitarlos. Cabría hacer citas reglamentarias en apoyo de esta afirmación, pero cuantos trabajamos en una Cámara las tenemos presentes.

Las dificultades o transformaciones del parlamentario individual, su propia idiosincrasia, afectan a la Administración parlamentaria, que precisa de un esfuerzo de adaptación. Por de pronto, el parlamentario requiere cada vez mayores apoyos y mayores prestaciones: personales, instrumentales, económicas, de todo tipo. Reclama un personal a su servicio del que hoy no dispone, además de medios tecnológicos avanzados que faciliten su labor (ordenadores, teléfonos, ...). Solicita un asesoramiento personal, de distintos tipos (jurídico-parlamentario, documental), que no siempre es compatible con la posición neutral de la Administración parlamentaria.

En este punto, tal vez la manifestación que más pueda afectar a la Administración parlamentaria (y más por incremento del trabajo que le origina que por otras razones de eventual recelo que cabría pensar) haya sido el surgimiento en estas dos últimas legislaturas de los llamados «asistentes de los diputados». Éstos no serán realmente tales hasta que cada diputado disponga al menos de un asistente a su servicio no sean colectivos, como hasta ahora, lo que genera una relación de dependencia (y de confianza) real mayor del grupo parlamentario que de los diputados a los que supuestamente se adjudican.

Decía que el reto no consiste en defender a la Administración parlamentaria del peligro de los asistentes. Creo que éstos tienen su hueco y su función (que parte de un vínculo de confianza política) claramente diferenciada de la funcional. Pero su multiplicación, en unos Parlamentos siempre justos, cuando no escasos, de personal, de espacio y aun de presupuestos, genera un incremento de demandas (despachos, servicios sociales, consultas) a las que atender.

Hasta aquí los retos internos parlamentarios, derivados de las funciones del Parlamento. Obviamente, son sólo algunos ejemplos, de los que podrían darse muchos más.

## 1.2. Funciones de índole administrativa

Algunos de ellos provienen de las funciones administrativas que también ha de desarrollar la Administración parlamentaria, al objeto de que «la Casa funcione», de que el parlamento pueda cumplir con sus funciones. En estas tareas englobamos las unidades de personal, de asuntos económicos e infraestructuras, las que se ocupan de edificios, automóviles, tecnologías... de herramientas, en suma.

Aquí seré breve, pero rotunda. Es titánica la labor de la Administración parlamentaria en estos campos:

- a) Con un *personal* reducido hace frente a las tareas parlamentarias motorizadas descritas en el apartado anterior (lo que genera necesidad de formación, problemas de horarios, etc.) y consigue que la conflictividad laboral, que iba a calificar de mínima, no sea excesiva.
- b) Ese mismo personal ha tenido que adaptarse a un *incremento potencial* de los presupuestos que gestiona, de los edificios que administra, y de los instrumentos que pone a disposición de los parlamentarios.
- c) Como he dicho antes, el *esfuerzo* de la Administración Parlamentaria hace muchas veces que se esté al borde de que estallen sus costuras. Y, sin embargo, no suele comprenderse bien desde el ámbito parlamentario una necesidad de reforma de las estructuras orgánicas o de duplicación de los efectivos que todos sabemos se correspondería mejor con la evolución de la institución a la que servimos.

## II. RETOS EXTERNOS

Haré ahora una alusión a los que denomino retos externos, motivados por la transformación de sujetos y situaciones ajenos a la institución parlamentaria. En relación con el Parlamento he citado como tales la globalización, la opinión pública, los medios de comunicación social y las nuevas tecnologías. Aquí voy a hacer una breve reflexión sobre todos estos puntos, aunque, obviamente, en su vertiente parlamentaria, que es la que en último término incidirá sobre la Administración parlamentaria.

a) La *globalización* ha repercutido también sobre la Administración parlamentaria. A la disponibilidad de los funcionarios para celebrar reuniones de Plenos o Comisiones sin horarios se ha sumado la necesidad de atender a relaciones internacionales o europeas, sean viajes o visitas, que requieren unos conocimientos profundos de las cuestiones sobre las que se debate e intercambia, un dominio de idiomas incluso del personal auxiliar acompañante o secretario de delegaciones y un seguimiento de los organismos interparlamentarios y de las reuniones de Comisiones especializadas. La llamada diplomacia parlamentaria, a través de visitas, reuniones o grupos de amistad es un nuevo reto a asumir por la Administración parlamentaria.

b) La relación entre el Parlamento y la *opinión pública* también ha repercutido de forma considerable en las tareas de la Administración parlamentaria. El deseo del Parlamento de establecer una relación directa con el pueblo, que mejore su imagen y que mantenga su carácter de órgano representativo, está en el origen de distintas iniciativas destinadas a llegar a la opinión pública, a que ésta conozca el Parlamento, lo sienta como propio y esté convencida de su utilidad y de la bondad de su actuación, deshaciendo los mitos de institución alejada del pueblo, privilegiada, formada por políticos profesionales que apenas trabajan, etc. En suma, son la eliminación de estereotipos negativos y el fortalecimiento de una relación directa y de confianza los que mueven a organizar visitas de público y de escolares a los órganos parlamentarios, jornadas de puertas abiertas, campañas de prensa, etc. Y en los bastidores de todas estas actividades se encuentra la Administración parlamentaria, una vez más, asesorando, organizando... haciendo posible, en definitiva, otra nueva actividad a la que debe hacer frente.

c) Uno de los retos más importantes a los que se enfrentan las Cámaras es la existencia de los *medios de comunicación social*, no sólo por la imagen de ellas que transmiten, sino por el peligro de que lleguen a eclipsar al Parlamento como protagonistas del debate parlamentario y de la vida parlamentaria. El hecho de que el Parlamento esté en el centro de los focos de la televisión o de los reporteros incide en la labor de la Administración parlamentaria, por esencia callada, discreta y anónima, pero que a veces es objeto de críticas públicas o se utiliza como instrumento de lucha política. La Administración parlamentaria no suele defenderse en tales casos públicamente, precisamente porque ése no es su foro, pero puede verse perjudicada.

En tiempos ordinarios, de paz periodística, también le incumbe mantener unas relaciones con los medios de comunicación que permitan a éstos ejercer sus funciones sin estorbar las tareas parlamentarias.

d) Por último, pero no menor, el reto de las *nuevas tecnologías*. En la relación del Parlamento con la opinión pública y con los medios de comunicación social se ha introducido la revolución tecnológica que ha tenido lugar en los últimos años. El cable, la aparición de los canales por satélite, que han permitido la retransmisión continua de las sesiones del Parlamento (particular interés, escribía yo hace dos años pensando en el Congreso de los Diputados, presentan los debates de las Comisiones de Investigación, y esto se ha vuelto a poner de relieve más recientemente), deben hacer que aquel se acomode a su nueva audiencia, para hacer comprensibles sus debates y procedimientos.

Y es éste, también, un reto con el que se ha enfrentado y se enfrenta la Administración parlamentaria.

d. 1) Ésta ha tenido que incorporar la *informática* a sus procedimientos, y para ello formar a su personal, convencer a los miembros de los órganos rectores no siempre proclives a las nuevas tecnologías, reducir los costes al mínimo... todo ello en el plazo de diez años. Obviamente, sería imposible hoy manejar el volumen de asuntos (las 1.500 iniciativas semanales a que aludía antes, por ejemplo) con los métodos de trabajo de hace quince años. El esfuerzo que se ha hecho ha sido importante, pero también aquí grupos y diputados solicitan mayores pres-

taciones, más seguridad... El reto consiste en responder a estas solicitudes y en mantenerse al día en una materia que evoluciona a velocidad de vértigo.

d.2) Las innovaciones en las *comunicaciones* han supuesto la apertura de múltiples vías en las relaciones entre Parlamento y electorado. Internet es aquí la palabra mágica. En este ámbito, en un plazo menor a cinco años, ha sido necesario crear páginas web, correos electrónicos, chats... Aún más que la revolución informática, la de las comunicaciones ha exigido un cambio de mentalidad, un replanteamiento de filosofías hacia «lo abierto». Toda la información, toda la documentación parlamentaria posible se sitúa en la página web para que se pueda acceder a ella desde cualquier lugar del mundo. Al *aggiornamento* técnico debe acompañar un control material de esos contenidos, para que sean adecuados, comprensibles y susceptibles de difusión.

d.3) Un esfuerzo similar requiere el establecimiento de *canales parlamentarios* (recién inaugurados en Parlamentos autonómicos). La primera etapa consiste básicamente en dotarse de los instrumentos técnicos necesarios para retransmitir las sesiones del Pleno y de las Comisiones, lo que requiere una fuerte inversión. Con ello ya puede ponerse en marcha una retransmisión continuada de los debates, como la que existe en el canal parlamentario del Congreso de los Diputados. Porque una segunda etapa, de ampliación de sus contenidos a entrevistas, reportajes, programas propios, entraña una mayor complejidad y la constitución de órganos *ad hoc* que distribuyan los tiempos de antena y supervisen los contenidos.

d.4) Las *nuevas tecnologías* han facilitado extraordinariamente nuestra labor. Sólo voy a citar instrumentos como el telefax o el teléfono móvil, que permiten un contacto prácticamente permanente y directo, sin intermediarios, entre la Administración parlamentaria y los parlamentarios (las convocatorias de Plenos y Comisiones se hacen en el Congreso de los Diputados por fax, sustituyendo a los tradicionales telegramas): miembros de las Mesas, Presidentes de Comisión, ponentes... y entre los responsables de la Administración parlamentaria y la sede de los Parlamentos.

Estas nuevas tecnologías han supuesto, como apuntaba antes, la mayor complejidad de los servicios administrativos que se prestan a los parlamentarios, que requieren una gestión y un mantenimiento. Todas las novedades citadas (ordenadores portátiles, telefaxes a domicilio, teléfonos móviles para todos o algunos parlamentarios) lo son desde hace menos de cinco años, repito. Es decir, se ha producido una nueva adecuación récord de los servicios que la Administración parlamentaria presta.

### III. CONCLUSIÓN: REIVINDICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Tras este recorrido por los retos a los que se ha enfrentado en los últimos tiempos y se enfrenta la Administración parlamentaria, quiero destacar una conclusión: la Administración parlamentaria ha sabido responder a los cambios e

innovaciones, ha sabido adaptarse, con esfuerzo, no cabe duda, pero incrementando su dedicación y pericia. Y, sobre todo, ha mantenido, en esto como en otros avatares más políticos, sus dos características esenciales: profesionalidad y neutralidad, que también en los puntos que he tocado brevemente se siguen manifestando como esenciales.

Esos dos caracteres básicos que definen la naturaleza institucional de la Administración parlamentaria, y que constituyen precisamente la envidia de los países hispanoamericanos, que vuelven sus miradas hacia el sistema español como modelo a imitar y símbolo de progreso democrático, continúan mostrando su utilidad y necesidad en los nuevos tiempos tecnológicos y mediáticos. Acabo, por tanto, con una reivindicación de la Administración parlamentaria como instrumento fundamental para que el Parlamento y los parlamentarios puedan cumplir con sus funciones constitucionales.