



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

## INFORME

### ENCUENTRO PARLAMENTARIO Y

### CURSO DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

(2ª Edición)

La Antigua (Guatemala), 6 a 9 de octubre de 2015

Una delegación del Congreso de los Diputados se desplazó a La Antigua (Guatemala) para participar en la II edición del “Encuentro parlamentario y Curso de Técnica Legislativa y Administración Parlamentaria) que se celebró en La Antigua (República de Guatemala) entre el 6 y el 9 de octubre de 2015. La delegación estuvo compuesta por las siguientes personas:

- Excmo. Sr. D. Javier Barrero López, Vicepresidente Segundo del Congreso de los Diputados.
- Excmo. Sr. D. Ignacio Gil Lázaro, Secretario Primero del Congreso de los Diputados.
- Excma. Sra. D<sup>a</sup> Teresa Cunillera i Mestres, Secretaria Tercera del Congreso de los Diputados.
- Excmo. Sr. Carlos Aragonés Mendiguchía, Presidente de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados.
- Ilmo. Sr. D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, Letrado de las Cortes Generales.
- Excma. Sra. D<sup>a</sup> Piedad García-Escudero Márquez, Letrada de las Cortes Generales.

El programa se adjunta como **Anexo I**.

## 1.- INTRODUCCIÓN

Han asistido participantes de un total de siete Parlamentos nacionales (Costa Rica, Senado y Cámara de Diputados de la República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Nicaragua y Panamá), así como del Parlamento Centroamericano.



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

El encuentro fue inaugurado por el Embajador de España en Guatemala, Excmo. Sr. D. Alfonso Manuel Portabales; el Excmo. Sr. D. Javier Barrero López, Vicepresidente Segundo del Congreso de los Diputados de España, y el Hon. Sr. Armando Bardales, Presidente del PARLACEN, así como el representante de la Fundación Manuel Giménez Abad Sr. Jean Paul Vargas, y el Director del Centro de Formación de Antigua Sr. D. José Ignacio Ayala.

En las distintas intervenciones se puso de manifiesto la importancia de estos encuentros para compartir conocimientos y enriquecimiento mutuo, como medio de cooperación mutua.

Ha de destacarse entre los asistentes la presencia el Vicepresidente Tercero de la Asamblea Legislativa de El Salvador, tres Diputados del PARLACEN, un Diputado de El Salvador y un Diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. Asimismo, ha asistido la Secretaria General interina y la Directora de Comisiones del Senado de la República Dominicana, el Director de Recursos Humanos del PARLACEN, el Jefe de la Unidad de Análisis Legislativo de la Asamblea Legislativa de El Salvador, el Coordinador de Control y Análisis Legislativo de la Cámara de Diputados de la República Dominicana y la Responsable del Departamento de Investigación y Asistencia Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional de Nicaragua.

Los ponentes han sido por el *Congreso de los Diputados*: el Vicepresidente Segundo, el Secretario Primero y la Secretaria Tercera de la Mesa del Congreso de los Diputados, el Presidente de la Comisión de Cooperación Internacional para el Desarrollo, la Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados -Letrada de las Cortes Generales- y el Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral General -Letrado de las Cortes Generales-.

El evento comenzó el día 6 con un *Encuentro parlamentario* que contó con la intervención de los seis diputados centroamericanos siguientes, en el que se celebraron tres Mesas Redondas en torno a las siguientes temáticas: “Democracia representativa y participación popular: el caso español”, “Parlamentos transparentes al servicio de la democracia: desafíos actuales” y “Las perspectivas de género en el Parlamento del siglo XXI”.

En la primera Mesa Redonda, intervinieron:

- Excmo. Sr. D. Javier Barrero, Vicepresidente Segundo de la Mesa del Congreso de los Diputados de España, que moderó el debate.
- Hon. José Serafín Orantes, Tercer Vicepresidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- Hon. Jorge Rafael Aguilar Paredes, Diputado por Honduras en el PARLACEN
- Hon. Nelson Alvarado, Diputado por Guatemala en el PARLACEN
- Hon. Juan Reynoso, Diputado por Guatemala en el PARLACEN
- Hon. Julio César Fabián, Diputado de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Hon. Olivier Jiménez, Diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

En la segunda Mesa Redonda, intervinieron:

- Excmo. Sr. D. Ignacio Gil Lázaro, Secretario Primero de la Mesa del Congreso de los Diputados de España, que moderó el debate.
- Hon. José Serafín Orantes, Tercer Vicepresidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Hon. Jorge Rafael Aguilar Paredes, Diputado por Honduras en el PARLACEN
- Hon. Nelson Alvarado, Diputado por Guatemala en el PARLACEN
- Hon. Juan Reynoso, Diputado por Guatemala en el PARLACEN
- Hon. Julio César Fabián, Diputado de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Hon. Olivier Jiménez, Diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

El Sr. Gil Lázaro sintetiza las conclusiones formuladas en torno a la transparencia:

- 1) La discrecionalidad es ciertamente un enemigo de la transparencia.
- 2) La transparencia es exigencia inequívoca y creciente de la sociedad civil.
- 3) La transparencia es la base de la confianza ciudadana y requiere un conjunto importante de reformas para llevarla adelante.
- 4) La transparencia es esencial para acotar los abusos del poder y fortalecer al ciudadano en sus derechos de control sobre aquel.
- 5) La colegiación de las decisiones favorece la transparencia.
- 6) La transparencia exige disponer de elementos reglados para la evaluación permanente del funcionamiento de las instituciones.



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

Intervienen a continuación José F. Morán de la Asamblea Legislativa de El Salvador, María Soledad Narváez de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Edison Asprilla de la Asamblea Nacional de Panamá y Mercedes Camarena del Senado de la República Dominicana, sobre distintos aspectos de la transparencia en sus asambleas.

En la tercera Mesa Redonda, tras la intervención de la Excm. Sra. Da. Teresa Cunillera, Secretaria Tercera de la Mesa del Congreso de los Diputados de España, que moderó el debate, intervinieron:

- Hon. José Serafín Orantes, Tercer Vicepresidente de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Hon. Jorge Rafael Aguilar Paredes, Diputado por Honduras en el PARLACEN
- Hon. Nelson Alvarado, Diputado por Guatemala en el PARLACEN
- Hon. Juan Reynoso, Diputado por Guatemala en el PARLACEN
- Hon. Julio César Fabián, Diputado de la Asamblea Legislativa de El Salvador
- Hon. Olivier Jiménez, Diputado de la Asamblea Legislativa de Costa Rica

así como M<sup>o</sup> Soledad Narváez de la Asamblea Nacional de Nicaragua, Tanya Araúz de la Asamblea Nacional de Panamá y Mayra Ruiz del Senado de República Dominicana.

El miércoles 7 el programa consistió en las siguientes conferencias seguidas de su correspondiente debate:

- PARLAMENTO, DEMOCRACIA Y ADMINISTRACION: LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN EL SIGLO XXI, por el **Excmo. Sr. D. Javier Barrero López**, Vicepresidente Segundo del Congreso de los Diputados de España
- FUNCIONES DEMOCRATIZADORAS DEL PARLAMENTO Y SU ADMINISTRACIÓN, por el **Excmo. Sr. D. Carlos Aragonés Mendiguchía**, Presidente de la Comisión Internacional para el Desarrollo del Congreso de los Diputados de España
- INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA LEGISLATIVA. ORIGEN Y DERECHO COMPARADO, por **D<sup>a</sup>. Piedad García-Escudero**, Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados de España



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- LA FUNCIÓN DE LAS COMISIONES EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, por la **Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Teresa Cunillera Mestres**, Secretaria Tercera del Congreso de los Diputados de España
- PRINCIPIOS Y REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA LEY, por **D<sup>a</sup>. Piedad García-Escudero**, Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados de España.

El jueves 8 el programa consistió en las siguientes intervenciones seguidas de su correspondiente debate:

- MESA REDONDA CON LA ASISTENCIA DE TODOS LOS PARTICIPANTES, moderada por **D<sup>a</sup>. Piedad García-Escudero**, entorno a “La técnica legislativa” sobre la base de los cuestionarios respondidos por los participantes y conclusiones finales de los mismos.
- LA AUTONOMÍA DE LA ADMINISTRACION PARLAMENTARIA, por **D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero**, Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central. Letrado de las Cortes Generales de España.
- GOBERNANZA PARLAMENTARIA Y EVALUACIÓN LEGISLATIVA, por el **Sr. Jean Paul Vargas Céspedes**, Director de Integración de la Secretaría General del S.I.C.A
- LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS EN LOS PARLAMENTOS: EL IMPACTO DE INTERNET Y DE LAS REDES SOCIALES EN LA ACTIVIDAD PARLAMENTARIA, por la **Excm. Sra. D<sup>a</sup>. Teresa Cunillera Mestres**, Secretaria Tercera del Congreso de los Diputados de España.
- LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA ANTE LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS CONTEMPORÁNEOS, por el **Sr. Jean Paul Vargas Céspedes**, Director de Integración de la Secretaría General del S.I.C.A

El viernes 9 la jornada transcurrió con las siguientes ponencias seguidas de su correspondiente debate:

- EL ASESORAMIENTO JURÍDICO EN EL PARLAMENTO: PLENO, COMISIONES Y ÓRGANOS DE GOBIERNO, por **D. Manuel Delgado-Iribarren García-Campero**, Director de la Secretaría Técnica de la Junta Electoral Central. Letrado de las Cortes Generales de España.
- EL MODELO DE ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA: CARACTERÍSTICAS Y ÓRGANOS DE DIRECCIÓN, por el **Excmo. Sr. D. Ignacio Gil Lázaro**, Secretario Primero del Congreso de los Diputados de España.
- MESA REDONDA CON LA ASISTENCIA DE TODOS LOS PARTICIPANTES, moderada por **D. Manuel Delgado-Iribarren** entorno a la “La Administración



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

Parlamentaria: personal, derechos y obligaciones” sobre la base de los cuestionarios respondidos por los participantes y conclusiones finales de los mismos.

La dinámica del evento ha consistido en una combinación de Mesas Redondas y Ponencias con la participación de todos los asistentes. La asistencia ha sido continuada y las intervenciones de los participantes muy numerosas. Para facilitar el intercambio, se han incluido tres Mesas Redondas en las que han intervenido como ponentes los Diputados y Diputadas participantes, y dos Mesas Redondas con la participación de los parlamentarios y asesores sobre la base de sendos cuestionarios previos.

Ha de destacarse particularmente este aspecto ya que dichas intervenciones no se han limitado a realizar preguntas, sino que en muchas ocasiones suponían una verdadera exposición de las características y peculiaridades de su correspondiente sistema. Esto último ha enriquecido los debates y contribuido al éxito del Encuentro y del Curso. Además, la calidad de los asistentes hacía que los debates fueran de alto nivel; y su diverso origen y formación profesional permitía una completa visión de la realidad parlamentaria centroamericana.

Por último cabe destacar en este punto que la citada participación activa es consecuencia directa del interés que suscitan las materias objeto del curso sobre las que existe un largo recorrido y que potencialmente constituyen un campo en el que merece la pena seguir trabajando.

Las jornadas de este curso han servido para ver las debilidades y fortalezas de cada sistema de Administración Parlamentaria. Una Administración Parlamentaria fuerte, independiente políticamente, profesional, con proyección de carrera y de alta calidad técnica, es elemento fundamental en el fortalecimiento de la institución parlamentaria y pilar básico de la democracia y del Estado de Derecho.

## **2.- DESARROLLO DE CONTENIDOS**

### **2.1 Objetivos**

- Adquisición de las aptitudes necesarias para la redacción de textos legales con claridad y precisión.
- Aprendizaje de la estructura adecuada de los textos legislativos.
- Conocimiento de las técnicas de verificación de la necesidad, viabilidad y eficacia de las normas.



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- Dialogar sobre los modelos comparados de procedimiento legislativo y su incidencia en la calidad y eficacia de las normas.
- Poner en común diferentes modelos de Administración parlamentaria destacando las fortalezas y debilidades, los contrastes y las semejanzas en el funcionamiento de los servicios parlamentarios en los sistemas iberoamericanos.
- Reflexionar con sentido crítico acerca de algunas de las disfuncionalidades de la Administración parlamentaria y sobre la posibilidad de mejorar su eficacia y eficiencia.
- Poner en común experiencias de modernización de la Administración parlamentaria, especialmente mediante la progresiva implantación de las tecnologías.
- Analizar las características del modelo de Administración parlamentaria profesionalizada y reflexionar sobre la forma óptima de prestación de servicios a los parlamentarios desde la independencia y la neutralidad, así como sobre la mejor forma de integración de funcionarios profesionales y personal de confianza en la institución parlamentaria.

## 2.2 Enfoque metodológico

El desarrollo de los contenidos arranca de una introducción teórica sobre la conexión entre los órganos de naturaleza política y los servicios profesionales en la gestión, organización y dirección de la Administración Parlamentaria.

Sobre la modernización y los retos de la Administración Parlamentaria en el mundo actual gira una de las líneas maestras de este curso, con ponencias que tratan sobre la importancia de la tecnología en la Administración Parlamentaria.

El primer eje se dedica al estudio de la técnica legislativa. Se tratan las cuestiones relativas a la claridad y precisión de las normas, y en particular en lo referente al lenguaje empleado. Se analiza asimismo el procedimiento de la inserción de las normas en el ordenamiento, en materias como la fecha de entrada en vigor o las disposiciones de aplicación transitoria. Finalmente, los participantes debatieron sobre la necesidad de realizar manuales de técnica legislativa y la situación en cada uno de los Estados de la calidad del ordenamiento jurídico.

El segundo eje se refiere a la estructura de la Administración Parlamentaria, exponiéndose el modelo español y el iberoamericano, analizando también las diferencias que existen en función de que estemos ante una forma de gobierno presidencialista o una forma de gobierno parlamentaria. Especial atención se dedica a los profesionales que se dedican a la labor de asesoramiento jurídico a los diferentes



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

órganos de trabajo del Parlamento, exponiéndose tanto el modelo español como los modelos iberoamericanos. También se trata de la importancia de un personal de confianza para cada parlamentario y se subraya que aquél ha de tener un determinado perfil profesional.

### 3.- CONCLUSIONES FINALES

- A lo largo de la celebración del curso ha quedado de manifiesto el importante número de países participantes (7 países más el Parlamento Centroamericano) interesados en la temática propuesta, así como el rango de muchos de los participantes (Diputados y Diputadas y altos funcionarios de la Administración Parlamentaria).
- Se ha analizado con detenimiento los procesos y técnicas orientadas a mejorar la calidad de las normas del ordenamiento jurídico.
- Se ha coincidido en la necesidad de que todos los Estados cuenten con un manual y unas directrices de técnica normativa.
- Se ha avanzado en el conocimiento de los modelos de Administración Parlamentaria en los distintos Parlamentos iberoamericanos.
- Se ha realizado la comparación de sistemas de organización parlamentaria y sus respectivas ventajas, advirtiendo de la importancia de la profesionalidad de los funcionarios en aras de su imparcialidad.
- Se ha coincidido en la necesidad del uso de la tecnología en las relaciones entre parlamentarios y representados, sin perjuicio de la necesidad de combinar las vías clásicas y tradicionales de relación con las redes sociales.
- Se ha destacado lo importante que resulta una Administración parlamentaria profesional con posibilidad de carrera a través de una adecuada formación, todo ello como garantía de un personal independiente, neutral y de alta cualificación profesional.
- Se ha debatido sobre las posibilidades de reforma de los Parlamentos Iberoamericanos, aumentando los medios a su disposición para equipararlos a los del poder gubernamental.
- Se ha debatido sobre cuál sería el modelo ideal de Administración parlamentaria, tanto desde el punto de vista de su tamaño como de su estructura, incidiendo en particular sobre la necesaria presencia de personal de confianza del parlamentario y sus características profesionales.
- Se coincide en la conveniencia de implementar la formación de asesores y asistentes de diputados, así como de nuevas generaciones de cuadros políticos.



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- Se aprecia la importancia de la utilización de las tecnologías para modernizar la Administración Parlamentaria, prestar mejores servicios a la institución y a los parlamentarios para que cumplan sus funciones constitucionales y, muy particularmente, acercar el Parlamento a la sociedad y la sociedad a los Parlamentos.
- Se han debatido las distintas opciones del asesoramiento al Parlamento, mediante una comparación de los sistemas imperantes en cada Parlamento.
- El futuro inmediato supone un reto para los Parlamentos, que deben desarrollar nuevos servicios para adaptarse al papel que hoy día desarrolla el Parlamento en muchos Estados. En particular se hace una especial mención a la necesaria creación o modernización de unidades de evaluación legislativa que permitan tener un conocimiento del impacto de la norma en el corto y medio plazo. Esta unidad permitiría al Parlamento afianzar su función de control y, de manera indirecta, su función legislativa.

Palacio del Congreso de los Diputados, Madrid, 13 de octubre de 2015

**Manuel Delgado-Iribarren y Piedad García-Escudero**

**Letrados de las Cortes Generales**