

DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES
Departamento de cooperación parlamentaria

INFORME

CURSO DE TÉCNICA LEGISLATIVA Y ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

(3ª Edición.)

Montevideo, 9 a 11 de marzo de 2016

Una delegación del Congreso de los Diputados se desplazó a Montevideo (Uruguay) para participar en la III edición del *Curso de Técnica Legislativa y Administración Parlamentaria* que se celebró los días 9 a 11 de marzo de 2016. La delegación estuvo compuesta por las siguientes personas:

- Excm. Sra. D^a. Micaela Navarro Garzón, Vicepresidenta Segunda del Congreso de los Diputados.
- Excm. Sra. D^a. Rosa María Romero Sánchez, Vicepresidenta Cuarta del Congreso de los Diputados.
- Excm. Sra. D^a Piedad García-Escudero Márquez, Letrada de las Cortes Generales.
- Ilmo. Sr. D. Fernando Galindo Elola-Olaso, Director de Relaciones Internacionales.

1.- INTRODUCCIÓN

Se desarrolla la 3ª edición del *Curso de Técnica Legislativa y Administración Parlamentaria*, que ha despertado un extraordinario interés, tanto para los Diputados y Diputadas latinoamericanos, como para los asesores parlamentarios participantes en el mismo.

Han asistido participantes de un total de 11 Parlamentos nacionales: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Asimismo, la Defensoría del Pueblo de Bolivia y la Escuela de Gobierno del Parlamento del Uruguay.

El encuentro fue inaugurado por el Embajador de España en Uruguay, Excmo. Sr. D. Roberto Varela Fariña; la Excm. Sra. D^{ña}. Micaela Navarro Garzón, Vicepresidenta Segunda del Congreso de los Diputados de España, y el Hon. Sr. Saúl Aristimuño, Diputado del Uruguay.



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

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

Ha de destacarse entre los asistentes la presencia de dos Diputados del Congreso Nacional de Honduras. Asimismo, ha asistido el Subdirector Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina y la Asesora del Gabinete del Presidente de esa Cámara; la Subdirectora de Comisiones Legislativas de la Asamblea Legislativa de Costa Rica; el Jefe de la Unidad de Asesoría Técnica de la Asamblea Legislativa de El Salvador; la Asesora del Gabinete del Presidente del Congreso de la República de Guatemala; la Directora de Técnica Legislativa de la Honorable Cámara de Senadores del Paraguay; el Jefe de la Oficina Técnica de apoyo a la Mesa Directiva de enlace con los Gobiernos regionales y locales del Congreso de la República del Perú; el Asesor Principal del Gabinete del Presidente del Congreso de la República del Perú; el Jefe de la Unidad de Registro y Trámite del Departamento de Coordinación de las Comisiones del Senado de la República Dominicana; el Jefe de División de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores del Uruguay; el Secretario del Gabinete del Presidente de la Cámara de Representantes del Uruguay designado por la Escuela de Gobierno de ese parlamento. Asimismo, la Profesional en Propuestas Normativas de la Defensoría del Pueblo de Bolivia.

Los ponentes han sido por el *Congreso de los Diputados*: la Vicepresidenta Segunda y la Vicepresidenta Cuarta de la Mesa del Congreso de los Diputados, la Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados -Letrada de las Cortes Generales- y el Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados -Letrado de las Cortes Generales-. Asimismo, el Señor Pablo Sciarra, Coordinador de la Escuela de Gobierno del Parlamento del Uruguay en representación de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón, entidad colaboradora en la organización de este curso.

El desarrollo del evento fue el siguiente:

MIÉRCOLES 9 DE MARZO DE 2016

- | | |
|---------------|---|
| 09.15 – 09.45 | Mesa Redonda: <i>Presentación de los participantes.</i>

Moderan: D. Fernando Galindo y D^a. Piedad García-Escudero , Letrados de las Cortes Generales de España. |
| 09.45 – 10.45 | LA CONTRIBUCION DE LOS PARLAMENTOS A LA PRESERVACION DE LA DEMOCRACIA Y A LA PROMOCION DE LA TRANSPARENCIA , por D^a. Micaela Navarro , Vicepresidenta Segunda del Congreso de los Diputados de España. |

DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

➤ Debate.

- 10.45 – 11.15 Pausa café.
- 11.15 – 12.15 LAS PERSPECTIVAS DE GENERO EN EL PARLAMENTO DEL SIGLO XXI, por D^a. Rosa María Romero, Vicepresidenta Cuarta del Congreso de los Diputados de España.
➤ Debate.
- 12.15 – 13.15 INTRODUCCIÓN A LA TÉCNICA LEGISLATIVA. ORIGEN Y DERECHO COMPARADO, por D^a. Piedad García-Escudero, Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos, Letrada del Congreso de los Diputados de España.
➤ Debate.
- 13.15 – 14.15 Almuerzo
- 14.15 – 15.15 TEORÍA GENERAL DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. LA INICIATIVA LEGISLATIVA EN ESPAÑA, por D. Fernando Galindo, Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados de España.
➤ Debate.
- 15.15 – 16.45 h. PRINCIPIOS Y REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA: CONTENIDO Y ESTRUCTURA DE LA LEY¹, por D^a. Piedad García-Escudero, Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos, Letrada del Congreso de los Diputados de España. Debate.
- 16:45 Fin de la Jornada

JUEVES 10 DE MARZO DE 2016

- 09 – 10 LAS ENMIENDAS EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO, CON ESPECIAL ALUSION A LAS ENMIENDAS DE NATURALEZA PRESUPUESTARIA, por D. Fernando Galindo, Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados de España.
➤ Debate.
- 10 – 11 LA AUTONOMÍA DE LA ADMINISTRACION PARLAMENTARIA, por D. Fernando Galindo, Director de Relaciones Internacionales del Congreso de los Diputados de España.
➤ Debate.
- 11 – 11.30 Pausa café

¹ Se facilitó el Acuerdo del Consejo de Ministros de España por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa*, B.O.E. nº 180, de fecha 29 de julio de 2005, en formato pdf.

DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- 11.30 – 13 TALLER DE TÉCNICA LEGISLATIVA, por D^a. Piedad García-Escudero, Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados.
> Debate.
- 13 – 14 EL ASESORAMIENTO JURÍDICO EN EL PARLAMENTO: PLENO, COMISIONES Y ÓRGANOS DE GOBIERNO², D^a. Piedad García-Escudero y D. Fernando Galindo, Letrados del Congreso de los Diputados de España.
> Debate.
- 14 – 15 h. Almuerzo
- 15 – 16.30 h. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA ANTE LOS DESAFÍOS DEMOCRÁTICOS CONTEMPORÁNEOS, por Sr. Pablo Sciarra, Coordinador de la Escuela de Gobierno del Parlamento del Uruguay
> Debate.
- 16:30 Fin de la Jornada
- 21:00 Cena ofrecida por el Centro de Formación a los ponentes y participantes en el curso.

VIERNES 11 DE MARZO DE 2016

- 08.45 – 09.45 MESA REDONDA SOBRE EL FUTURO DEL PARLAMENTO EN EL SIGLO XXI con la intervención de la delegación parlamentaria del Congreso de los Diputados de España:
- D^a Micaela Navarro, Vicepresidenta Segunda
- D^a Rosa María Romero, Vicepresidenta Cuarta
Modera el debate: D. Fernando Galindo y D^a. Piedad García-Escudero, Letrados de las Cortes Generales de España.
- 09.45 – 11 MESA REDONDA CON LA ASISTENCIA DE TODOS LOS PARTICIPANTES³, en torno a "La técnica legislativa y la Administración Parlamentaria: personal, derechos y obligaciones" sobre la base de los cuestionarios respondidos por los participantes y conclusiones finales de los mismos.
Moderan el debate: D^a. Piedad García-Escudero y D. Fernando Galindo, Letrados de las Cortes Generales de España.

² Se facilitaron las *Normas sobre régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado de España*, (BOCG nº 199, serie E, de 25 julio 1989, III Legislatura), en formato pdf.

³ Con antelación al inicio del curso, se envió a los participantes por correo electrónico un cuestionario sobre los temas a debatir para que lo respondiesen y devolviesen a su remitente con el fin de preparar esta sesión de trabajo.



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- 10 – 10.30 Entrevista en la emisora RADIO EL ESPECTADOR a la Excm. Sra. D^a. Micaela Navarro, Vicepresidenta Segunda, y a la Excm. Sra. D^a. Rosa Romero, Vicepresidenta Cuarta.
Coordina: Unidad de Comunicación del Centro de Formación..
- 11 – 11.30 Pausa café
- 11.30 – 11:45 ACTO DE EVALUACIÓN, CLAUSURA Y ENTREGA DE RECONOCIMIENTOS Y DIPLOMAS a cargo de:
- **D^a Rosa María Romero**, Vicepresidenta Cuarta del Congreso de los Diputados de España.
 - **D. Pablo Sciarra**, Representante de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón en Uruguay y Coordinador de la Escuela de Gobierno del Parlamento del Uruguay y Representante de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón.
 - **Sra. Alma Belenguer**, Coordinadora del Centro de Formación

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 dos ponencias y una Mesa Redonda en las que han intervenido como ponentes las Diputadas participantes, y una Mesa Redonda 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 latinoamericana.

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:

- apreciar los adelantos que en los últimos años ha experimentado la normativa y práctica en materia de técnica legislativa en los Parlamentos representados, así como el camino que queda por recorrer



DIRECCIÓN DE RELACIONES INTERNACIONALES

Departamento de cooperación parlamentaria

- constatar 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.
- 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 disponer de 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 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 Parlamentos participantes (11 Parlamentos nacionales y la Defensoría del Pueblo de Bolivia) interesados en la temática propuesta, así como el rango de muchos de los participantes (Diputados y altos cargos de la Administración Parlamentaria).
- Se han 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 debatido sobre la necesidad de la transparencia en los Parlamentos. 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.
- 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.

4.- PROPUESTA DE FUTURAS ACTUACIONES

Parece conveniente que se mantengan periódicamente ediciones sobre la misma temática, en la que se profundice sobre posibles evaluaciones o actualizaciones de los modelos estudiados.

5.- VALORACIÓN GENERAL

La valoración general ha sido muy positiva, tanto por parte de los ponentes como de los participantes.

Piedad García-Escudero y Fernando Galindo
Letrados de las Cortes Generales de España