

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. LA FUNCIÓN DE LOS LETRADOS PARLAMENTARIOS

**Por: José Tudela Aranda,
Secretario General de la Fundación Manuel Giménez Abad y
Letrado de las Cortes de Aragón**

Me voy a limitar a explicar cuáles son los principios de la Administración Parlamentaria, describirla en sus rasgos muy generales y explicar algunas de sus debilidades.

Lo primero que les tengo que decir, es que, el modelo de la Administración Parlamentaria en España es común para las Cortes Generales y para los 17 Parlamentos Autonómicos. En España, hay 19 cámaras parlamentarias y las 19 cámaras tenemos prácticamente el mismo modelo de administración, es verdad que con una escala lógicamente distinta. No es lo mismo el Congreso los Diputados que el Parlamento de La Rioja ni éste al Parlamento de Cataluña. La escala es diferente pero el modelo es el mismo ¿Tenía que ser así? No, ha habido voluntad de que sea así, las Comunidades Autónomas podían haber optado por modelos distintos pero no han querido, es un modelo que está inserto en nuestra tradición cultural y por lo tanto no era fácil cambiar.

También es verdad que los cambios más relevantes se han producido en las Comunidades Autónomas. Puede afirmarse que la administración de Cortes Generales ha quedado un poco rezagada frente algunos avances que se han producido en la organización autonómica.

¿Cual es el presupuesto de nuestro modelo de administración?: Cuando me refiero a la administración, me estoy refiriendo a lo que es el conjunto de medios materiales y personales al servicio de diputados y grupos parlamentarios pero evidentemente no ligados con ellos, sino que está caracterizada por su profesionalidad, completamente independiente de diputados y de grupos parlamentarios.

Esta característica es un presupuesto de naturaleza constitucional: la administración de los Parlamentos goza de autonomía y es autónoma frente al Poder Ejecutivo pues éste no puede interferir de ninguna manera en la gestión de medios materiales y personales del Parlamento. La autonomía se proyecta, como todos saben, en materia normativa, en materia presupuestaria y en lo relativo al personal. Esa autonomía debe garantizar la esencia de nuestro funcionamiento, la neutralidad del personal administrativo, frente a las distintas opciones políticas.

En el Poder Ejecutivo, la administración es una administración neutral políticamente pero lógicamente sometida a la línea jerárquica de un poder, es decir, el del gobierno al que está sometida como instrumento para la realización de su política. Una administración que es neutral políticamente, es decir que un día servirá a un gobierno del Partido Popular y otro a un gobierno del PSOE, pero sobre la que se ejerce una jerarquía. No sucede lo mismo en el modelo administrativo parlamentario, porque esa administración parlamentaria se debe a todos los grupos políticos de la Cámara, en este caso a los 67 diputados- un funcionario no se debe a la mayoría, no se debe exclusivamente a los grupos que tengan mas diputados como sucedería en un esquema Ejecutivo. Los funcionarios parlamentarios nos debemos a todos por igual, nuestra función es servir al diputado para que este pueda cumplir en igualdad de condiciones su tarea, esta es la verdadera esencia, lo que verdaderamente singulariza nuestro modelo de administración parlamentaria.

¿Cómo conseguimos este objetivo, como proyectamos esta neutralidad, este objetivo de autonomía, que instrumentos tenemos para ello?; Se pueden poner encima de la mesa diversos instrumentos. A continuación subrayaré algunos.

En primer lugar, el procedimiento de selección del personal al servicio de la institución. Es el Parlamento quien selecciona, solamente sometido a criterios de mérito y capacidad, y normalmente por oposición pública, con un tribunal en el que por definición, además de académicos o funcionarios hay representantes de distintas opciones políticas. En todo caso, la parte técnica siempre es mayoría frente a la parte política, este es otro requisito de los tribunales de

oposición. El resultado es una selección rigurosa sólo guiada por criterios de mérito, que ignora cualquier adscripción política.

Como segundo instrumento, mencionaría la habilitación de una carrera profesional independiente del liderazgo político. En ella, para nada interviene la dirección política. Hay que decir que en los Parlamentos la carrera es un tema complicado, porque el Parlamento es una administración reducida por definición y por lo tanto, muchas veces la posibilidad de carrera no es grande. Normalmente ello se compensa con sistemas retributivos algo más beneficioso que la administración ejecutiva.

A continuación, y en tercer lugar, es muy importante contar con un estricto catálogo de compatibilidades y un estricto catálogo de deberes. Los hay, pero deberían reforzarse más. Mencionar este tema es abundar en la idea de ética. Y hay que decir en voz alta que la idea de ética es fundamental para el funcionario parlamentario. Los funcionarios parlamentarios pueden pertenecer a un partido político, pueden militar en partidos pero deben abstenerse de realizar cualquier pronunciamiento político en su trabajo parlamentario, y, en opinión de muchos, incluso fuera de su trabajo parlamentario, ya que aunque ello no necesariamente debe obstaculizar su ser imparcial pero si su imagen y ya sabemos que la mujer del César tiene que ser las dos cosas, ser honrada y aparentarlo.

En mi opinión, estos tres instrumentos son básicos para conseguir esa neutralidad. Es la idea fundamental que les quería transmitir. Junto a ello, lógicamente hay una profesionalidad, una cualificación, eso va de suyo, se pide a cualquier funcionario. Pero lo que es algo distinto es la noción de administración neutra.,

Como decía, el modelo de administración parlamentaria es común y se ha reproducido en las 19 Cámaras Parlamentarias que existen en el Estado español. Ese modelo está construido sobre la existencia de una Secretaría General Al frente de la misma se encuentra el Secretario General o Letrado Mayor, ya que en cada Parlamento recibe una denominación u otra. En todos

los casos, el Secretario General o Letrado Mayor, proviene del cuerpo de letrados del Parlamento.

Ese Secretario General va a tener dos funciones distintas. Ello es importante porque además en ocasiones se ha generado alguna controversia. Por una parte, por supuesto, dirige la asesoría jurídica de la institución, de él van a depender todos los servicios jurídicos. Pero también dirige la gestión del Parlamento, es el jefe de personal y dirige toda la administración parlamentaria. Así, en una misma figura se concentran por una parte la asistencia jurídica, y por otra, la gestión del Parlamento. En ocasiones ello ha despertado algunas dudas porque tiene son dos funciones complejas y hay quien plantea que sería conveniente separar lo que es la dirección jurídica de la dirección de gestión.

En mi opinión, puede haber gestores de origen diverso para diferentes facetas de la administración parlamentaria. Pero la dirección última, la referencia última de la pirámide, es conveniente que esté concentrada en una persona que representa la totalidad de la administración parlamentaria, y con ella también los servicios jurídicos.

Subordinados al Secretario General se encuentran los diferentes servicios de la Cámara. Si nos referimos a los más importantes, los más trascendentes, debemos citar en primer lugar al servicio jurídico, formado por el cuerpo de letrados al que posteriormente haré una referencia singular; asuntos económicos que, a veces, como es el caso de las Cortes de Aragón, es al mismo tiempo intervención; biblioteca y documentación, otro servicio clásico del Parlamento y, en la actualidad, enfrentado a apasionantes retos; estudios, un servicio de apoyo a diputados y grupos parlamentarios que se ha separado de biblioteca y documentación y que en la actualidad forma una unidad diferente.

Otra unidad clásica es la que denominamos “Servicios Generales de la Gestión del Parlamento”, que se encarga de la logística general del Parlamento. Parte importante de su trabajo es la gestión de la contratación. También hay que aludir a servicios que han irrumpido con fuerza en los últimos años, prueba de la evolución del dinamismo del Parlamento. Entre ellos, hay que citar, en primer lugar, el área de informática que hace 15 años era una unidad incipiente, no

relevante, y que hoy es una unidad central en el funcionamiento del Parlamento. También ha irrumpido con fuerza en los últimos años el área de comunicación. Hay que recordar que no hace tantos años las cámaras de televisión tenían prohibido la entrada en el Parlamento Británico. El Parlamento vivía al margen de la comunicación. La irrupción de la comunicación en el Parlamento es un fenómeno muy contemporáneo y hoy también cobra unas características especiales a través de la idea de participación o de instrumentos como la página web. A través de la incorporación de estos servicios puede verse como ha habido una evolución y una evolución que, lógicamente, está llamada a no parar aquí, sino a continuar en la medida que el Parlamento va incorporando nuevas necesidades y va matizando las necesidades tradicionales.

Deteniéndome un poco más en la estructura administrativa, subrayaría como entre el Secretario General o Letrado Mayor y los diferentes jefes de servicio hay, normalmente, directores que aglutinan distintas áreas. Ello me lleva a hablar de un tema que considero relevante. Es el referido a las necesidades de gestión del Parlamento.

El Parlamento se identifica con el mundo jurídico. Es natural, por tanto, el papel fundamental que le corresponde a los servicios jurídicos, en tanto que el Parlamento es Derecho y se construye alrededor de la idea de Derecho. Pero creo que a veces se ignoran demasiado las necesidades de gestión de una institución, que al final es muy compleja, cada vez más. Con presupuestos muy elevados, con numeroso personal, con volúmenes de contratación muy significativos. A lo mejor hace cien años, no requería gran cosa para ser gestionada adecuadamente, pero en la actualidad exige una evidente especialización.

Esa gestión, se podría atribuir, como ha sido el caso tradicional en España a los propios letrados o a otro personal cualificado, pero creo que en estos momentos, la Gestión del Parlamento no es distinta a otras grandes entidades públicas y necesita también una cierta cualificación. Por tanto, ir definiendo el perfil de ese gestor que, no es el del gestor del ejecutivo, es importante. Insisto en que no es suficiente con traerse un gestor del poder ejecutivo. Se hace con

cierta frecuencia y es un error. Un Parlamento tiene su propia cultura y ésta es muy diferente de la del ejecutivo. La mentalidad del gestor debe adecuarse a la cultura del Parlamento. Una cultura que se proyecta sobre la administración parlamentaria. Evidentemente, ello no obsta para que el sometimiento de la Administración parlamentaria a las reglas del Estado de derecho sea el mismo que cualquier otra administración

El Parlamento debe ser comprendido. Es una cultura distinta y el que esté llamado a gestionarlo debe comprenderlo desde su raíz. Si no es así, habrá problemas. El Parlamento necesita un perfil de gestor cualificado y especializado, y esto no acaba de ser muchas veces entendido porque a veces el funcionario parlamentario y el propio político se escuda en exceso en la singularidad del Parlamento para olvidar las exigencias propias de la gestión.

Habría cuestiones singulares que pueden tratarse en relación con la Institución parlamentaria y que tienen una cierta relevancia como, por ejemplo, la cualificación del personal parlamentario.

Está estudiado que la cualificación media del personal del Parlamento es baja frente a otras administraciones públicas, no por el nivel de cada persona en sí misma considerada, sino por el número de funcionarios de alto nivel. Por ejemplo, el de doctores o licenciados es muy escaso proporcionalmente al de otras administraciones públicas. Este es un dato significativo sobre todo en función de lo que queramos que el Parlamento sea, y está muy unido a un segundo dato, el número de funcionarios que también es bajo y ello es relevante porque ayuda a explicar el desequilibrio entre Parlamento y poder ejecutivo, común a regímenes parlamentarios y presidencialistas. Se dice que el Parlamento está en crisis, que no funciona bien. Pero no se dice de que medios dispone para atender sus necesidades. Así, no es ninguna sorpresa que el único Parlamento del mundo que realmente controla al gobierno, que tiene una fortaleza inequívoca, sea el de los Estados Unidos de Norteamérica. Para comprenderlo, no hay más que conocer cuáles son medios. Compárenlo con el Congreso de los Diputados.

Con los medios a disposición de un Parlamento español, si un diputado desea resolver una duda técnica, no jurídica, que le plantea el articulado o una enmienda de un proyecto de ley, no tiene cómo hacerlo. En consecuencia, resuelve la duda fuera del Parlamento, normalmente preguntando a partes interesadas. El sistema se pervierte porque dentro del Parlamento no tiene esa posibilidad. Si la tienen los grupos que apoyan al gobierno, ya que pueden utilizar los medios a disposición de éste. Pero la oposición no tiene esta posibilidad, por lo que siempre está en una situación de desventaja. Cualificación y número no son cuestiones anecdóticas, no hay un Parlamento fuerte sin una administración parlamentaria fuerte. Si se cree en el Parlamento, se necesita una administración fuerte, bien construida racional y adecuada a sus funciones.

Hay una cuestión importante, que tiene también su trascendencia en México, y es la relación con el personal de los grupos parlamentarios, de las bancadas, es decir cuál es el papel que corresponde a cada cual. Personalmente entiendo que los grupos, las bancadas, tienen que estar también dotadas de un asesoramiento notable, pero tiene que ser un asesoramiento totalmente independiente de la administración parlamentaria, tiene que haber una barrera que distinga claramente entre el personal que asesora a una y el personal que asesora a la otra. Se que el modelo mexicano es distinto, que la cultura es distinta y que la tradición es diferente. Pero me parece que la regla del juego de la separación es útil para todos, a lo mejor el modelo se desplaza y del 100% de los recursos él 60% va a los grupos de las bancadas y el 40% para la administración de todos, a lo mejor es ese el modelo, no digo que no, pero si digo que deben delimitarse con claridad las barreras entre uno y otro, que eso nos ayudará a construir un mejor modelo parlamentario.

Otra cuestión que a veces no se presta la suficiente atención es a la formación del personal parlamentario. Todos los ejecutivos de España tienen institutos de formación dedicados a sus funcionarios de gran capacidad. Ello es así porque la idea de formación es consustancial a la carrera funcionarial. Parece algo evidente. Pero los Parlamentos no desarrollan estos programas. Parece que sus funcionarios ingresan formados para toda la vida. En un momento en el

que todo está en cambio no hay formación específica, por lo menos en España, en sede parlamentaria. Siempre ha sido importante pero hoy es una cuestión fundamental por la evolución del Parlamento y su necesidad de adecuación a las nuevas exigencias sociales. Cuando hay un cuestionamiento general de la cultura parlamentaria, por lo menos de la que tenemos, ¿no deberían los funcionarios recibir algún tipo de formación sobre estos debates?; ¿no somos todos cultura parlamentaria?; ¿no somos todos imagen del Parlamento?; ¿no todos contribuimos a ella?.

Les decía que antes de finalizar quería dedicar un poco de tiempo al papel del Letrado Mayor o Secretario General y al Cuerpo de Letrados. El cuerpo de letrados son los funcionarios especialistas en derecho, ya que una exigencia indeclinable para poder acceder a la oposición es ser licenciado en derecho.

Es un cuerpo de larga trayectoria y prestigio en la historia de la administración española. Al Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, han pertenecido algunos de nuestros más brillantes constitucionalistas como el profesor Rubio Llorente, políticos relevantes como Manuel Fraga Iribarne o escritores como Francisco Ayala. Es un cuerpo de honda tradición jurídica, que se ha proyectado a los Parlamentos Autonómicos. Los requisitos de entrada en el mismo son exigentes y alrededor de ellos se ha vertebrado no sólo la asesoría jurídica sino también la gestión del Parlamento, asumiendo en muchos casos funciones de dirección administrativa.

El Letrado Mayor sólo asesora directamente al Pleno, a la Mesa y a la Junta de Portavoces. Junto a ello, le corresponde la dirección de los demás letrados que, a su vez, van a asesorar a ponencias y comisiones, y van a realizar cuantas otras funciones jurídicas son propias de una Institución parlamentaria.

Por otra parte como decía, asume la dirección de la organización administrativa. La explicación de ello es la necesidad de garantizar tanto una visión de conjunto de las exigencias funcionales de la administración parlamentaria como su propia independencia. También los letrados realizan junto a su labor de asesoramiento jurídico básico a todos los órganos parlamentarios, tareas de gestión, a veces con carácter exclusivo y otras veces

compartidos con otros técnicos. Es evidente que la dirección de servicios jurídicos, debe corresponder a un letrado, pero en otros supuestos no veo por qué razón tiene que ser así. Creo que hay que definir por perfiles profesionales.

El rol del letrado en el Parlamento es relevante con independencia del posible ejercicio de funciones administrativas. Lo es porque la neutralidad de la administración parlamentaria se ha construido en buena medida su asesoramiento neutral y objetivo, equitativo, a todas las formaciones políticas. El letrado se reivindica por su propio trabajo, por su labor de asistencia a las ponencias en la tramitación de las leyes o a otros órganos parlamentarios.

Concluyó ya. El Parlamento como institución se encuentra en una encrucijada. El cambio de cultura parlamentaria que les mencionaba está acaeciendo en nuestro País, no es exclusivo de España, es un debate que está hoy en todo occidente. El Parlamento es una institución que va acabar concentrando el debate político porque es la política por excelencia, porque es el sistema democrático por excelencia y en él se van a fijar al final todas las atenciones. Se encuentra en una encrucijada y si quiere responder a los retos de una nueva sociedad debe cambiar y debe hacerlo con agilidad con flexibilidad con un equilibrio.

Antes me decía un compañero mexicano, escribes diferente de lo que hablas, porque en la última exposición que tuve el honor de realizar precisamente en la UNAM, dije que cada día defiende más la democracia representativa frente a otras formulas participativas y por el contrario, he escrito a favor de un Parlamento más abierto, de un Parlamento más participativo. Aunque puede parecer que hay contradicción, no la hay. Creo que es absolutamente necesario el equilibrio, que es frontalmente necesario reivindicar la democracia representativa y mejorarla desde fórmulas participativas. No hay un sistema que tenga menos inconvenientes que la democracia representativa, la decisión al final debe ser de los representantes, pero para que eso se pueda mantener necesita estar complementado por una esfera de participación, por una esfera de diálogo continuo con la sociedad que hace veinte años no se requería y que hoy es imprescindible. En este contexto ¿qué corresponde a los funcionarios

parlamentarios? Simplemente servir lo mejor posible, de la manera más neutral posible y con la mayor profesionalidad a diputados y grupos parlamentarios. No nos corresponde nada más. Es como el árbitro en un partido de fútbol, que le corresponde no hacerse notar. A nosotros, al buen funcionario le corresponde también no hacerse notar, que el juego discurra sin ninguna interferencia por su parte. Pero que haya sido posible gracias a su trabajo.