



REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

constituc4ón

nº 105

Tercer cuatrimestre 2018

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

105

Tercer cuatrimestre de 2018

Reservados todos los derechos. No se permite reproducir, almacenar en sistemas de recuperación de la información ni transmitir alguna parte de esta publicación, cualquiera que sea el sistema empleado —mecánico, fotocopia, grabación, etc.—, sin el permiso previo de los titulares de los derechos de la propiedad intelectual.

El Congreso de los Diputados no se identifica necesariamente con los contenidos y las opiniones sostenidas en esta publicación, sino que éstos recaen única y exclusivamente en los autores.

© Congreso de los Diputados
Depósito legal: M. 11.707-1984
ISSN: 0213-0130
Impreso en Gráficas Muriel SA

REVISTA DE LAS CORTES GENERALES

CONSEJO DE REDACCIÓN

(Núm. 105 – Tercer cuatrimestre de 2018)

Presidente: Ana María Pastor Julián

Vicepresidente: Pío García-Escudero Márquez

José Ignacio Prendes Prendes, Pedro María Sanz Alonso, Micaela Navarro Garzón, Joan Lerma Blasco, Rosa María Romero Sánchez, María Gloria Elizo Serrano, Jorge de Esteban Alonso, Francisco Fernández Segado, Miguel Martínez Cuadrado, José Antonio Moreno Ara, Mercedes Araújo Díaz de Terán, Fernando Dorado Frías, Ana María Álvarez Pablos, Fernando Sáinz Moreno.

Consejo Asesor: Landelino Lavilla Alsina, Juan José Laborda Martín, Esperanza Aguirre Gil de Biedma, Juan Ignacio Barrero Valverde, Federico Trillo-Figueroa Martínez-Conde, Luisa Fernanda Rudí Úbeda, Francisco Javier Rojo García, José Bono Martínez, Jesús Posada Moreno, Patxi López Álvarez.

Director: Carlos Gutiérrez Vicén

Subdirector: Manuel Cavero Gómez

Secretaria: Blanca Hernández Oliver

Secretaría Técnico-Administrativa: Servicio de Publicaciones No Oficiales y del Plan Editorial

SUSCRIPCIONES

Congreso de los Diputados

Secretaría General. Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones.

(Departamento de Publicaciones)

Floridablanca, s/n - 28071 Madrid

Teléf.: 91 390 68 21 - Fax: 91 429 27 89

E-mail: dpto.publicaciones@congreso.es

INSTRUCCIONES PARA LOS AUTORES

Envío de originales

Los trabajos remitidos para su publicación en la *Revista de las Cortes Generales* deberán ser originales e inéditos y no estar pendientes de publicación en otras revistas. Será responsabilidad del autor informar sobre la situación de los derechos de autor, cualquier publicación que atente por lo tanto contra dichos derechos será responsabilidad de su autor.

Los originales se pueden remitir, a lo largo de todo el año, a la dirección de correo electrónico secretaria.estudios@congreso.es. Se enviarán en español, escritos en Microsoft Word o en un formato compatible.

El envío de manuscritos presupone, por parte de los autores, el conocimiento y la aceptación de estas Instrucciones. La dirección y el Consejo de Redacción de la Revista se reservan el derecho de rechazar cualquier original que, por criterios formales, editoriales o de calidad, consideren que no es necesario que inicie el proceso de evaluación.

Formato y estructura del texto

Los trabajos originales tendrán una extensión máxima de 60.000 caracteres (aprox. unas treinta páginas) incluyendo notas a pie, bibliografía, tablas e ilustraciones. El tipo de letra deberá ser Times New Roman, cuerpo 12, con interlineado sencillo y sangría en primera línea. Para su mejor identificación, todas las páginas del estudio presentado deberán estar numeradas en su margen inferior derecho.

– Datos del autor

Los trabajos originales irán encabezados por el nombre del autor o autores, filiación institucional, direcciones de correo ordinario y electrónico y teléfono de contacto.

– Título del trabajo

Los títulos de los trabajos deben indicarse en castellano y en inglés, con letra mayúscula, Times New Roman, cuerpo 14 y centrados. Ejemplo:

LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN ESPAÑA
PARLAMENTARY ADMINISTRATION IN SPAIN

– Resumen, palabras clave, *abstract* y *key words*

Los trabajos deberán presentar un resumen / abstract, en español e inglés, cuya extensión ha de estar comprendida entre 150 y 250 palabras.

Los textos deben acompañarse, además, de palabras clave / keywords en español e inglés. Se aconseja escoger entre 5 y 7 palabras. Tanto en el idioma del trabajo como en inglés, las palabras clave se escribirán en minúscula, separadas por coma y con punto final.

RESUMEN

La sentencia del Tribunal Constitucional de noviembre de 2012 declarando la plena constitucionalidad de la Ley 13/2005, de 1 de julio, por la que se modifica el Código Civil en materia de derecho a contraer matrimonio.....

Palabras clave: Constitucionalidad, matrimonio, igualdad.

ABSTRACT

The ruling of the Spanish Constitutional Court of November 2012 declaring the full constitutionality of the 13/2005 law, of 1 July, amending the Civil Code in matters of law to marry....

Keywords: Constitutionality, marriage, equality.

— Sumario

Al principio del trabajo se incluirá un sumario, que permita identificar los apartados y subapartados del mismo, incluyendo el apartado de bibliografía citada final. Los epígrafes de los apartados principales irán en mayúscula, numerados I, II, III...y los epígrafes de los subapartados en minúscula 1, 1.1., 1.2., 2... etc. Ejemplo:

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. *Las Secretarías entre 1977 y 1982*. 2. *Las Secretarías Generales desde 2007*. III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. *Bibliografía*.

— Las citas textuales incluidas en el texto irán en estilo de fuente cursiva y, si superan dos líneas de longitud, irán en tamaño de fuente 10, estilo normal (redonda), centradas y con doble sangría. En las notas, las citas textuales irán siempre entre comillas y en estilo normal.

—Normas de citación

Notas a pie de página y referencias bibliográficas

Las notas a pie de página deberán ir en Times New Roman, cuerpo 10, numeradas correlativamente con números arábigos y superíndice. Se hará en su forma completa si es la primera vez que se muestra en el campo de notas, de forma abreviada en el resto de las ocasiones.

Para referirse a unas obras citadas anteriormente se utilizará el apellido y nombre del autor en mayúsculas, seguido de *op. cit.* Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: *op. cit.*, p. 8.

Bibliografía

Las referencias bibliográficas se pondrán al final del texto, siguiendo el orden alfabético de autores.

Monografías

1º Apellidos del autor en mayúsculas e iniciales del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial. En general, cuando existen varios autores se separarán por punto y coma (;) y si son más de tres se hará constar la abreviatura de varios autores VV.AA.

2º Título del libro –en cursiva–,

3º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas. Si se desea especificar página o páginas, se hará al final utilizando la abreviatura p. o pp.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: *Curso de Derecho Administrativo*. Civitas, Pamplona, 2017, pp. 200-2016.

Artículos de revistas científicas

1º Apellidos del autor en mayúsculas e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial.

2º Título del artículo entre comillas (“”).

3º Nombre de la revista en cursiva, número o volumen, año de publicación y páginas separados por coma.

Ejemplo:

GARCÍA DE ENTERRÍA, F.: “La posición jurídica del Tribunal Constitucional”. *Revista española de derecho constitucional*, nº 3, 2014, pp. 39-131.

Capítulos de monografías

1º Apellidos del autor e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial. En general, cuando existen varios autores se separarán por punto y coma (;) y si son más de tres se hará constar el primero seguido de la abreviatura et al.

2º Título del artículo entre comillas (“”) seguido de punto y la palabra *En*:

3º Apellidos e inicial del nombre del coordinador/es, director/es, etc., seguidos de la abreviatura correspondiente a la mención de responsabilidad, entre corchetes [Coord.], Ed.], [Dir.], etc.

4º Título de la obra colectiva en cursiva,

5º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas. Si se desea especificar página o páginas, se hará al final utilizando la abreviatura p. o pp.

Ejemplo:

ROMEO CASANOBA, C. M.: “Prevención versus simbolismo en el derecho penal de las biotecnologías”. En: BENÍTEZ ORTUZAR, A., [Dir.]: *Estudios jurídicos-penales sobre genética y biomedicina*. Editorial Comares, Granada, 2006, pp. 121-141.

Tesis doctorales

Para identificarlas correctamente se hará especificar esta condición entre corchetes. Las tesis publicadas estarán compuestas por:

1º Apellidos e inicial del autor.

2º Título de la tesis en cursiva, seguido de [Tesis doctoral],

3º El nombre de la Universidad donde se ha leído y se ha depositado la tesis, así como el año correspondiente. Si la Tesis Doctoral está alojada en algún repositorio institucional se añadirá a continuación su dirección URL.

Ejemplo:

MURCIA GONZÁLEZ, A.: *Los derechos implicados en el ámbito educativo. La competencia social y ciudadana en la legislación española* [Tesis Doctoral]. Universidad Carlos III de Madrid. Disponible en: <https://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/22472>

Informes

1º Nombre del autor físico o institucional que avala el informe en mayúscula.

2º Título en cursiva.

3º Si se trata de una publicación en soporte papel se identificará como si de un libro se tratase. En los casos en los que fuese una publicación electrónica, se aportará además la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

INSTITUTO PARA LA DIVERSIFICACIÓN Y AHORRO DE LA ENERGÍA:
Eficiencia energética y energías renovables. IDEA, Madrid, 2018.

Congresos

La forma de citar una ponencia o una comunicación perteneciente a un congreso es la siguiente:

1º Apellidos del autor e inicial del nombre separadas por coma y con dos puntos tras la inicial.

2º Título de la ponencia o comunicación entre comillas (“ ”) seguido de punto y la palabra *En*:

3º Título de las actas del congreso en cursiva,

4º Editorial, ciudad de publicación y año de publicación separados todos por comas.

5º Páginas. Si se tratara de una publicación electrónica se da nota a continuación de la dirección URL donde se encuentra disponible.

Ejemplo:

CODINA BONILLA, L.: “Parámetros e indicadores de calidad para la evaluación de recursos digitales”. En: *Actas de las VII Jornadas Españolas de Documentación* (Bilbao, 19-21 de octubre de 2000): la gestión del conocimiento: retos y soluciones de los profesionales de la información. Universidad del País Vasco, Bilbao, pp. 135-144. Disponible en: [...]

Publicaciones electrónicas

Como cualquier libro o revista, teniendo en cuenta además que:

– Todos los documentos electrónicos que contengan DOI (Digital Object Identifier) se citarán utilizando este localizador en detrimento de su dirección URL, y sin indicar la fecha de consulta.

– Los documentos electrónicos que no contengan DOI se citarán indicando su dirección URL y su fecha de consulta entre corchetes [consulta: dd/mm/aaaa].

Ejemplo:

RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, J. M.: Responsabilidad del Estado legislador por leyes inconstitucionales o contrarias al Derecho Europeo. Disponible en: <http://almacenederecho.org/responsabilidad-del-estado-por-leyes-inconstitucionales-o-contrarias-al-derecho-europeo/> [consulta: 27/07/2018].

ÍNDICE

I. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

<i>Evolución y retos de la Administración Parlamentaria en las Cortes Generales</i>	17
EUGENIO DE SANTOS CANALEJO	
<i>Decíamos ayer: una mirada a la Administración Parlamentaria en la Constituyente</i>	51
MARÍA LUISA VALLS ALGUACIL	
<i>La autonomía de personal de las Cortes Generales</i>	77
MÓNICA MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ	
<i>El control financiero y presupuestario interno en las Cortes Generales cuarenta años después de la Constitución de 1978</i>	97
LUIS DE LA PEÑA RODRÍGUEZ	
<i>La autonomía presupuestaria de las Cortes Generales</i>	113
ISABEL REVUELTA DE ROJAS	
<i>Protocolo y Cortes Generales</i>	139
HELENA BOYRA AMPOSTA SUSANA BLASCO PEDRAJAS	

II. LA TRANSPARENCIA, LA RELACIÓN CON LA CIUDADANÍA Y LAS NUEVAS TECNOLOGÍAS

<i>La transparencia en las Cortes Generales</i>	165
PALOMA MARTÍNEZ SANTA MARÍA	
<i>El Diario de Sesiones entre 1978 y 2018: publicación oficial de los debates parlamentarios en la nueva etapa democrática</i>	187
MARÍA GLORIA CANENCIA MARCOS	
<i>Parlamento y participación ciudadana</i>	219
MIGUEL ÁNGEL GONZALO ROZAS	
<i>Parlamento y Ejecutivo en la era digital ¿hacia la autonomía tecnológica de las Cámaras?</i>	247
PABLO GARCÍA MEXÍA MANUEL PEREIRA GONZÁLEZ	

<i>Las TIC en las Cortes Generales: reflexiones en el 40 Aniversario de la Constitución de 1978</i>	271
SANTIAGO JAVIER DE ANDRÉS BLASCO	
<i>La informática en el Senado desde 1987</i>	299
JOSÉ ÁNGEL ALONSO LÓPEZ	
III. LA DOCUMENTACIÓN EN EL PARLAMENTO	
<i>40 años de documentación parlamentaria en el Congreso de los Diputados</i>	339
MATEO MACIÁ GÓMEZ	
<i>Senado y servicios de documentación</i>	357
JOSEFA FUENTES GARCÍA	
<i>La actividad institucional en las Cortes Generales. Visitas oficiales de Jefes de Estado y de Gobierno y otras personalidades. Exposiciones bibliográficas en la biblioteca del Senado</i>	375
ROSARIO HERRERO GUTIÉRREZ	
MARTA BUÑUEL ADÁN	
IV. EL PARLAMENTO Y LA COMUNICACIÓN	
<i>Cuarenta años de información parlamentaria</i>	415
JESÚS SERRANO MARTÍNEZ	
<i>Comunicación parlamentaria y sociedad digital: de la nota de prensa al tuit</i>	435
EVA GONZÁLEZ MARTÍNEZ	
<i>La imagen institucional del Congreso de los Diputados en 40 años de historia: del escenario parlamentario a la creación audiovisual</i>	459
EVA MARÍA MORENO FERNÁNDEZ	
<i>Del Senado al @senadoesp, 40 años de comunicación en la Cámara Alta</i>	481
MARÍA CRISTINA CANCHO SAN JOSÉ	

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES

I

La Administración parlamentaria

EVOLUCIÓN Y RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES

Eugenio de SANTOS CANALEJO
Letrado de las Cortes Generales
Interventor del Senado

RESUMEN

Las Cámaras legislativas gozan de una característica autonomía, que comprende la capacidad de dotarse de los medios humanos y materiales, en definitiva de una estructura administrativa, que haga posible de modo real el libre y adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales. En España, las estructuras administrativas del Congreso de los Diputados y el Senado evolucionaron desde el firme anclaje proporcionado por la Constitución de 1978, que reconoce la autonomía de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales también en su vertiente administrativa. Estas organizaciones pueden ser objeto de análisis desde una perspectiva formal (normativa), dirigida a esclarecer la naturaleza y régimen jurídico de su actividad, o desde una perspectiva material (realista), con el fin de conocer el grado de adecuación de dichas organizaciones (que reciben ambas el nombre de “Secretaría General”) a su finalidad propia. En este trabajo se utilizarán ambos enfoques, para procurar destacar algunas claves de su evolución desde 1977 y sus retos para el futuro.

Palabras clave: administración parlamentaria, autonomía parlamentaria, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Senado.

ABSTRACT

Every legislative House enjoys a characteristic autonomy, which involves their own provision of human and material means, that is, allows for them to establish their own administrative structure in order to ensure the free and adequate exercise of their constitutional duties. In Spain, the administrative structure of both Houses which constitute the Spanish Cortes Generales (Congreso de los Diputados and Senado) evolved firmly anchored in the

1978 Spanish Constitution, which recognises the autonomy of both Houses, including that of its administrative structure. These administrative bodies -referred to 'General Secretariats' - can be the subject of analysis both from a formal (normative) perspective -to examine the nature and legal framework of their activity- as from a material (realist) perspective, to understand the degree of conformity of said bodies to their proper end. This work will use both approaches in an attempt to shed a light on the key elements of its evolution since 1977 and its challenges for the future.

Keywords: parliamentary administration, parliamentary autonomy, Spanish Parliament, Congress of Deputies, Senate.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. *Las Secretarías Generales entre 1977 y 1982*. 2. *Las Secretarías Generales entre 1982 y 2007*. 3. *Las Secretarías Generales desde 2007*. 4. *Recapitulación*. III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. *Bibliografía*.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo obedece a una invitación de nuestra compañera Blanca Hernández Oliver, Directora de Estudios de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, para participar en un número extraordinario de la Revista de las Cortes Generales conmemorativo del cuarenta aniversario de nuestra Constitución, y su objeto, que busca dibujar a grandes trazos la evolución y los retos de la Administración parlamentaria en las Cortes Generales, está acotado, por tanto, por el tiempo transcurrido desde 1978. Esta fecha es, sin embargo, solo indicativa, pues una de las características de las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y el Senado (que son, en definitiva, las estructuras administrativas de las Cámaras) es la de formarse sin solución de continuidad a partir de la Secretaría de las Cortes orgánicas del régimen pre-constitucional. La institución mutó radicalmente, alumbrando las elecciones generales del 15 de junio de 1977 unas Cortes genuinamente representativas de la soberanía del pueblo español y con vocación constituyente, pero el modesto aparato burocrático del que se sirvieron para cumplir tan alto designio fue el mismo de la institución que les precedió.

La aproximación a esta “Secretaría de las Cortes” (pues tal era su denominación tradicional) puede hacerse desde una perspectiva formal (normativa), dirigida a esclarecer la naturaleza y régimen jurídico de su actividad, o desde una perspectiva material (realista), centrado el análisis en conocer el grado de adecuación de dicha Secretaría, como organización administrativa, a su finalidad propia.

Utilizaremos en este trabajo ambos enfoques para procurar destacar algunas claves de la evolución de la Administración Parlamentaria en las Cortes Generales desde 1977 y sus retos para el futuro.

II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO

Con un enfoque normativo pueden advertirse en la evolución de las Administraciones (Secretarías Generales) de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales tres etapas. Una primera, entre 1977 y 1982, dominada, más a nivel teórico que práctico, por la incertidumbre acerca de la naturaleza de estas organizaciones y el régimen jurídico de su actividad. Una segunda

etapa entre 1982 y 2007, de consolidación de las Secretarías Generales, en la que se desvanecen en buena medida los problemas de la etapa inicial. Y una tercera etapa, a partir de 2007, en la que, sin alterarse los rasgos esenciales de las mismas, son objeto de atención inédita por parte del Legislador.

1. Las Secretarías Generales entre 1977 y 1982

La aprobación de la Constitución de 1978 produjo una renovación de todas las disciplinas jurídicas y, en el campo del Derecho Público, el estudio de la nueva organización del Estado tuvo su incidencia en ámbitos menores como el de las organizaciones administrativas auxiliares de las Cámaras y de otros órganos constitucionales. Precisamente este último concepto (órgano constitucional), difundido entre nosotros por García-Pelayo, permitió destacar las características comunes de los órganos fundamentales del Estado, entre ellas, la de estar dotados de la autonomía necesaria para el libre ejercicio de sus funciones constitucionales, alcanzando dicha autonomía su mayor nivel en el caso del Congreso de los Diputados y el Senado, tanto por su reconocimiento en la Constitución misma (art. 72) como por el contenido con que se configura, con un sentido pleno que, dentro de los límites de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), busca asegurar la independencia o no subordinación frente a cualquier otro poder, en particular el poder ejecutivo (autonomía funcional, proyectada en la facultad de las Cámaras para establecer “sus propios Reglamentos” y elegir “sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas”), y asimismo la independencia para dotarse de los medios personales y materiales que hagan posible el libre y efectivo ejercicio de las funciones constitucionales de las Cámaras (autonomía administrativa, apuntalada por la doble garantía de la autonomía presupuestaria –proyectada potencialmente sobre toda la actividad administrativa en cuanto generadora de obligaciones económicas– y la autonomía en materia de personal –las Cámaras “de común acuerdo, regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales”–, y una rotunda regla competencial con un significado de “reasignación competencial *ratione locii* en términos absolutos”¹, al atribuir a los Presidentes de las

¹ ALBA NAVARRO, M.: *Constitución Española. Sinopsis artículo 72*. [portal en página web]. En: Congreso de los Diputados. [acceso 30 de abril de 2018]. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>

Cámaras el ejercicio de “todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes”).

El interés por las organizaciones auxiliares de los órganos fundamentales del Estado, como interés reflejo de la nueva estructura del Estado, desveló los problemas de las mismas en relación con su naturaleza y el régimen jurídico de su actividad, suscitándose un debate académico en el que, al margen de las discrepancias en torno a la cuestión de la naturaleza², se advierte una posición convergente en defender la analogía entre las “organizaciones estatales no administrativas” (según la terminología de Santamaría Pastor) y las Administraciones Públicas y, por ende, en reclamar el régimen jurídico de éstas como sustrato común de aquéllas, sin merma de la autonomía propia de tales organizaciones.

La práctica de las Cámaras discurrió ajena a los altos vuelos del debate académico, absorbidas sus energías por la elaboración de la Constitución, llevada a cabo sin abandonar la función legislativa ordinaria que requería la nueva organización del Estado, sin más auxilio que el abnegadamente prestado por el reducido grupo de funcionarios heredado de las Cortes del régimen franquista, escasamente ampliado en estos primeros años.

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui recuerda en sus “Vivencias de un período constituyente” el “catecismo Hernández Gil”, nombre que evocaba el formato de folleto en que se editaron las “Normas para la constitución del

² Partidaria una tesis, de una expresa atribución de personalidad para las Cámaras legislativas, al menos en el plano de la gestión interna –SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, pp. 7-20–, siendo otra defensora de un replanteamiento del Derecho público interno basado en la idea de la personalidad jurídica del Estado, verdadero centro de imputación de la actividad de sus órganos, entre ellos las Cámaras Legislativas –GARRIDO FALLA, F.: “Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español”. *Revista de Administración Pública*, nº 97, 1982, pp. 7-30, tesis reiterada por el mismo autor más adelante, en GARRIDO FALLA, F.: “La Administración Parlamentaria”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985, pp. 89-108–. Distanciándose de ambas, García de Enterría se mostró contrario a la extensión de la personalidad en una u otra dirección, innecesaria, en su opinión, para garantizar la tutela judicial frente a los actos materialmente administrativos de los órganos constitucionales, precisada tan solo de una atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo I*. Civitas, Madrid, 1983, pp. 30-33.

Congreso de los Diputados y el Senado” dictadas por el Presidente de las Cortes Antonio Hernández Gil para poner en marcha las Cámaras elegidas el 15 de junio de 1977³.

Según Pérez-Serrano, “desde un comienzo D. Antonio Hernández Gil quiso diseñar lo que luego serían las Secretarías Generales de las dos Cámaras”⁴, y quizás por ello, aquellas normas contienen una alusión a la “Secretaría General de las Cortes”, actualizando la denominación tradicional de “Secretaría de las Cortes”. La nueva denominación sería recogida en los Reglamentos Provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado de 1977⁵, en los que se vislumbra alguna característica de las Secretarías Generales en cuanto organizaciones. Fundamentalmente, un principio de separación de funciones que distingue idealmente entre la esfera de lo político-parlamentario y la esfera administrativa, en una doble dirección, por cuanto, por un lado, dentro de los órganos políticos de gobierno de las Cámaras se identifica uno específico (la “Comisión de Gobierno Interior”, tradicional en el Derecho parlamentario español histórico) para la dirección de los asuntos de régimen interior, por más que formaran parte principal del mismo los miembros de la Mesa de la Cámara respectiva⁶ y, por otro, se trasluce una concepción de la dirección administrativa de dicho órgano como dirección institucional (no política, a pesar de ser un órgano político) y, aunque no se diga *expressis verbis*, general, ya que la “jefatura de los servicios” se encomendaba al “Letrado Mayor”, esbozándose así un conjunto de “medios materiales y humanos” jerarquizado, con una dirección inmediata única (el Letrado Mayor) y un grupo central (“los funcionarios

³ Estas normas se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes en dos partes, una en el número 1581 de 30 de junio de 1977 y otra en el número 1585, de 11 de julio de 1977.

⁴ PÉREZ-SERRANO Y JAUREGUI, N.: Vivencias de un período constituyente. En: ÁLVAREZ VÉLEZ, I. [Coord.]: *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 21.

⁵ Artículo 1 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados (RPCD), de 13 de octubre de 1977 y artículos 1 y 20 del Reglamento Provisional del Senado (RPS), de 14 de octubre de 1977.

⁶ En ambos Reglamentos este órgano se configura como una comisión permanente, formada en el Congreso de los Diputados por los miembros de la Mesa y otros Diputados, y en el Senado por los miembros de la Mesa con la asistencia potestativa, “con voz pero sin voto”, de los Presidentes de las Comisiones de Presupuestos y Economía y Hacienda (art. 38 RPCD y 151-152 RPS).

de la Cámara”), del que se predica su “total imparcialidad” (arts. 22.2 y 48 del RPCD y 27.2 RPS).

En la práctica, las Mesas de las Cámaras asumieron la dirección administrativa colegiada de éstas y desde el principio empezaron a reunirse conjuntamente para abordar los asuntos comunes⁷, preocupándose pronto por la estructura y plantillas de las Secretarías Generales, como revelan determinados acuerdos adoptados por aquéllas⁸. Un rastro de interés de esta etapa, aparte del reflejado en los Reglamentos provisionales, es la asunción de unos servicios comunes a las Cortes Generales bajo la jefatura del Letrado Mayor de las Cortes Generales, diferenciados de los servicios propios integrados en la Secretaría General de cada una de las Cámaras. De hecho Felipe de la Rica se mantuvo como Letrado Mayor de las Cortes Generales hasta su jubilación en 1979, acordándose por las Mesas de las Cámaras la asunción “interina” de sus funciones por el Secretario General del Congreso de los Diputados, Nicolás Pérez-Serrano, y recuperándose el nombramiento independiente de aquel cargo en virtud de acuerdo de las Mesas en reunión conjunta de 8 de julio de 1981, que recayó en Fernando Garrido Falla.

La novedad fundamental de esta etapa, desde el punto de vista normativo, lo representó el marco establecido por la Constitución de 1978, al consagrar la autonomía funcional y administrativa de las Cámaras, pero, al margen de las huellas antes mencionadas, dicho marco no se vio acompañado de una normación autónoma que tuviera por objeto las Secretarías Generales en cuanto organizaciones, su personal o alguno de los ámbitos materiales de su actuación, operando en la práctica un entendimiento del

⁷ La primera reunión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras se celebró el 10 de agosto de 1977.

⁸ Ya en la reunión conjunta de las Mesas del día 22 de septiembre de 1977 se acordó “aceptar la propuesta hecha por los Letrados Mayor de las Cortes y Adjuntos del Congreso y del Senado, en relación con los servicios centrales de las Cortes y de cada una de las Cámaras”. Y en las reuniones conjuntas de 31 de mayo y 14 de junio de 1978 se adoptaron acuerdos sobre la situación y plantillas de los funcionarios de las Cortes, en cuya base se encuentra un informe de 30 de mayo de 1978 firmado por el Letrado Mayor de las Cortes (Felipe de la Rica Montejo) y los Secretarios Generales del Congreso de los Diputados y del Senado (Francisco Rubio Llorente y Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui). Agradecemos a María Luisa Valls Alguacil la noticia de este informe.

ordenamiento estatal como ordenamiento subsidiario al que remitirse caso a caso, o aplicable analógicamente⁹.

2. *Las Secretarías Generales entre 1982 y 2007*

La situación de anomia señalada (en cuanto a fuentes autónomas se refiere) empieza a cambiar en 1982, año en el que las Cámaras aprobaron sus primeros Reglamentos después de aprobada la Constitución, los cuales, aun con modificaciones posteriores, han pervivido hasta nuestros días, si bien en el caso del Senado a través de un Texto Refundido aprobado el día 3 de mayo de 1994.

Diversos preceptos de estos Reglamentos tienen una incidencia directa o indirecta sobre las organizaciones administrativas al servicio de las Cámaras. Acaso la incidencia más relevante sea la constituida por la atenuación del modelo de preponderancia de los Presidentes diseñado por la Constitución al atribuirles el ejercicio de “todos los poderes administrativos”, como consecuencia de las importantes facultades de dirección colegiada, tanto en lo político-parlamentario como en lo administrativo-económico, reconocidas a las Mesas de las Cámaras (más acusadamente, por los términos literales de su Reglamento, en el Congreso de los Diputados, aunque con resultados similares en el Senado, cuyo Reglamento conserva hasta 1994, aun sin eficacia real, la Comisión de Gobierno Interior), operando, según una autorizada opinión, una “mutación constitucional por vía reglamentaria”¹⁰, traducida en una “desposesión de la Presidencia de la Cámara de las funciones de gobierno interior y económicas”¹¹.

Seguramente los Reglamentos de 1982 no hicieron sino consagrar un modelo organizativo decantado por la práctica, y recogido con anterioridad, en materia de gestión económica, por las “normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos”,

⁹ SANTAMARÍA PASTOR, op. cit., p.12

¹⁰ RECODER DE CASSO, E.: “Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución”. En: ÁLVAREZ CONDE, E. [Coord.]: *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, 1998, p. 640.

¹¹ CAZORLA PRIETO, L.M^a.: “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. En: GARRORRENA, A. [Coord.]: *Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, (Murcia 11-13 de abril de 1988). Tecnos, Madrid, 1990, p. 349.

aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta de 26 de enero de 1982, normas complementadas por una instrucción del “Letrado Mayor de las Cortes Generales” (Fernando Garrido Falla) de 27 de septiembre de 1982.

De la importancia de estas normas es prueba su prolongada vigencia, que hay que entender subsistente al menos en lo que se refiere a asuntos propios de las Cortes Generales, y que junto a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre creación de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros, de 16 de febrero de 1983, y sobre obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación, de 23 de octubre de 1984, han constituido hasta muy recientemente el conjunto normativo propio del Congreso de los Diputados en materia de ejecución presupuestaria y contratación¹².

Las claves de este conjunto normativo han sido:

- La atribución a la Mesa de cada Cámara o a las Mesas de ambas en reunión conjunta, de las competencias principales en materia de ejecución y modificaciones presupuestarias, y contratación.

- La existencia de un órgano permanente, la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros, de composición mixta al integrar a Diputados y funcionarios, que, aparte de las facultades enumeradas en su acuerdo de creación, ha venido operando habitualmente como Mesa de contratación en los diferentes procedimientos de licitación.

- La explícita invocación contenida en las normas de 26 de enero de 1982 a la “legislación de contratos del Estado” para la determinación del procedimiento de contratación pertinente en cada caso y la formalización de los contratos adjudicados (normas cuarta y séptima), expresando por vez primera a nivel normativo y, por tanto con alcance general, una directriz hasta entonces seguida por las Cámaras de modo pragmático y casuístico.

¹² Las normas de 1982 se recogen en lo sustancial en las nuevas Normas aprobadas, para el Congreso de los Diputados, por la Mesa de dicha Cámara, de 17 de noviembre de 2008, siendo a su vez sustituido el acuerdo de creación de la Junta de Contratación, Obras y Suministros, por el adoptado el 25 de septiembre de 2016.

- Finalmente, el diseño de un “sistema de coordinación” con la Dirección General de Patrimonio del Estado en relación con las obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación en los edificios del Congreso de los Diputados que, partiendo de la titularidad dominical de tales edificios por parte de la Administración General del Estado, asume la realización de las referidas obras por parte de ésta pero preservando los intereses de la Cámara a través de determinados mecanismos. Sistema, por cierto, en desuso en los últimos años en la citada Cámara.

En el Senado, el marco establecido por las normas de 1982 fue pronto complementado por las normas sobre autorización del gasto y ordenación del pago adoptadas por acuerdo de la Mesa del Senado de 11 de enero de 1983, a su vez sustituidas por la más amplia y sistemática regulación contenida en las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación aprobadas el 4 de febrero de 2003. De estas normas¹³ cabe destacar una regulación más amplia en relación con los principios presupuestarios, fases de ejecución del gasto, modificaciones presupuestarias, competencias en materia de gestión presupuestaria, control interno, contabilidad y contratación, con una indicación expresa de aplicación supletoria de la regulación correspondiente de la Administración General del Estado en las materias objeto de dichas normas.

Por lo demás, en el Senado no ha existido nunca un órgano de carácter permanente análogo a la Junta de Contratación del Congreso de los Diputados, procediéndose con ocasión de cada procedimiento de licitación a la determinación, a través de sus pliegos, de una Mesa de contratación, cuya composición ha integrado tradicionalmente a Senadores y funcionarios.

Las fuentes autónomas de las Cámaras en relación con sus medios personales y materiales alcanzan su punto álgido con la aprobación del primer “Estatuto del Personal de las Cortes Generales”, de 23 de junio de 1983, aprobado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta celebrada en dicha fecha. Entroncado en la tradición parlamentaria (los Reglamentos parlamentarios históricos españoles se remitían a un Reglamento de régimen interno, aprobado por la propia Cámara) y amparado por la Constitución

¹³ Sustituidas por las vigentes del mismo nombre aprobadas el día 2 de diciembre de 2014.

(art. 72.1), dicho Estatuto contiene una regulación sistemática propia de la relación estatutaria de los funcionarios de las Cortes Generales, con indicaciones reveladoras, sin embargo, de la aplicación del Derecho común de las Administraciones Públicas¹⁴, y recibió su espaldarazo normativo de la jurisprudencia al declarar el Tribunal Constitucional que se trata de una norma con fuerza de Ley (al menos en su vertiente posiva) de acuerdo con la reserva constitucional establecida, y valor de Ley por proceder del Poder Legislativo (STC 139/1988), con la consecuencia de que solo cabe su control por el Tribunal Constitucional.

Este Estatuto fue objeto de modificaciones posteriores, como también el Estatuto que le sustituyó en 1989, cuya vigencia llega a su vez hasta el actual, de 2006.

El Estatuto del personal de las Cortes Generales no solo incorpora remisiones directas al ordenamiento común de las Administraciones Públicas, o indicaciones de aplicación supletoria del mismo, sino que en su contenido está influido por la legislación general de la función pública, obedeciendo buena parte de las modificaciones habidas desde el primero de ellos a la adaptación a las novedades que se producen en aquella legislación, y respondiendo a los principios constitucionales de mérito y capacidad, presentes ya en la tradición histórica de los cuerpos de funcionarios de las Cortes, en la que “siempre se ha optado por su provisión mediante oposición”¹⁵, así como a la máxima de la más estricta imparcialidad de estos servidores públicos.

¹⁴ Por ejemplo, remisión directa a la legislación general de la función pública en cuanto al catálogo de faltas disciplinarias –art. 32.3–, aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo en el régimen de impugnaciones de las resoluciones en materia de personal –art. 35.4–, o la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la tutela judicial frente a aquellas resoluciones –art. 35.3–.

¹⁵ GIL-ROBLES, J.M. y PÉREZ-SERRANO, N.: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Taurus Ediciones, Madrid, 1977, p. 215.

El Estatuto de personal de las Cortes Generales de 1983 estableció siete cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales: Letrados, Archiveros-Bibliotecarios, Asesores Facultativos, Redactores Taquígrafos y Estenotipistas, Técnico-Administrativo, Auxiliar-Administrativo y Ujieres. El ingreso por oposición se sustituyó para el cuerpo de Ujieres, en el Estatuto de 1989, por el concurso-oposición, retornando también para este cuerpo al sistema de oposición en el Estatuto vigente de 2006. A su vez se cambió la denominación del Cuerpo Auxiliar-Administrativo por la de Cuerpo Administrativo.

Hay que precisar que, además de los funcionarios de las Cortes Generales, vinculados a éstas (siendo por tanto un personal común a ambas Cámaras) mediante una relación estatutaria de servicios profesionales y a los que se reserva las funciones principales de las Secretarías Generales, el Estatuto prevé otras categorías de personal, que dependen de cada una de las Cámaras: personal laboral, personal de Cuerpos de la Administración del Estado cuya adscripción pueda solicitarse del Gobierno, y personal eventual, para la asistencia directa y de confianza de determinados cargos.

Se trata en principio de categorías residuales en el sentido de que se prevén para el desempeño de funciones determinadas no atribuidas estatutariamente a los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales, con matices diferentes, pues el personal laboral se integra propiamente, junto con los funcionarios, en las Secretarías Generales, ocupando los puestos previstos para el mismo en las respectivas plantillas orgánicas, al tiempo que tanto el personal laboral como el de la Administración del Estado se hallan vinculados por el principio de imparcialidad, mientras que el mismo no alcanza, lógicamente, al personal eventual. Los contornos de esta última categoría se han desdibujado en la última versión del Estatuto, al ampliarse la esfera de sus destinatarios, no limitados a “los miembros de las Mesas y cargos que en la misma se determinen” (según la fórmula primitiva), para comprender a los Grupos Parlamentarios.

Esta etapa de consolidación de las Secretarías Generales tiene, además de la presupuestaria y de los medios personales, otras vertientes de interés. Es el caso de la relativa a la conformación, a partir de 1982, al menos en el tipo reconocible que llega a nuestros días, de las Secretarías Generales en cuanto organizaciones. En efecto, en dicho año se aprueban las que pueden considerarse primeras normas de organización de aquéllas¹⁶, siendo significativa la declaración que tales normas contienen de corresponder a la Secretaría General respectiva “la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara” (según la dicción de

¹⁶ Las “Normas de la Mesa del Congreso sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados” se aprobaron en la reunión de la Mesa de 30 de noviembre de 1982 y se publicaron en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie H, núm. 1-I, de 3 de diciembre de 1982, y las correspondientes del Senado en reunión de la Mesa de 21 de diciembre de 1982, publicándose en el BOCG, Senado, serie I, núm. 6, de 28 de diciembre de 1982.

las del Congreso de los Diputados), precisando ambas que “constituye la Administración” de la Cámara en cuestión¹⁷.

Si se comparan estas normas, objeto de numerosas modificaciones, y su última versión de 2007, puede apreciarse la progresiva ampliación de la estructura de las Administraciones de las Cámaras, en sintonía con las crecientes demandas de la institución parlamentaria. Se mantiene, no obstante, la dirección única de tales Administraciones a través de las figuras del Secretario General del Congreso de los Diputados y el Letrado Mayor del Senado (elegidos entre funcionarios del cuerpo de Letrados, con más de cinco años de servicio activo en el mismo, por la Mesa respectiva a propuesta de su Presidente), habiéndose por lo demás abandonado desde 1983¹⁸ la provisión independiente del cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales, cuyas funciones son asumidas por el Secretario General del Congreso de los Diputados, del mismo modo que los correspondientes centros directivos de esa Secretaría General asumen la mayor parte de las funciones exigidas por la gestión de los asuntos comunes a ambas Cámaras, salvedad hecha de las funciones correspondientes al Interventor de las Cortes Generales y las de apoyo a la Junta Electoral Central, que se configuran formalmente como servicios centrales de las Cortes Generales, con una organización aprobada por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta.

A los anteriores servicios centrales hay que añadir a partir de 2010 la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 57/2010, de 15 de noviembre, como una oficina común a ambas Cámaras pero adscrita organizativamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados y cuyo Director (a diferencia de los titulares de las Direcciones de las Secretarías Generales, nombrados por la Mesa respectiva, a propuesta del Letrado Mayor) es nombrado por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, a propuesta del Presidente del Congreso de los Diputados, oídas las respectivas Juntas de Portavoces.

¹⁷ Apartado primero de las normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y norma segunda de las del Senado.

¹⁸ Después de la renuncia de Fernando Garrido Falla al cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales en diciembre de 1982, desempeñó el mismo en funciones el Secretario General del Congreso de los Diputados, Luis M^a Cazorla Prieto, pasando a ostentar aquel cargo *ope legis* con la entrada en vigor el 15 de julio de 1983 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Un capítulo de especial relevancia de estas Administraciones es el relativo a la organización de un “sistema de defensa judicial y ante el Tribunal Constitucional permanente y especializado”¹⁹. Este sistema ha sido posible, por la presencia tradicional en las Cortes del Cuerpo de Letrados, entre cuyas funciones se encuentra según estableció ya el primer Estatuto de personal, “la representación y defensa ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional”. Esta función, que asimismo podía verse recogida en los términos genéricos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (al formular la regla general de que la representación y defensa del Estado y demás entes públicos corresponde a los “letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado”) fue reconocida de forma inequívoca por la Ley 52/1997, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas (a través de su disposición adicional sexta).

La premisa de un sistema propio de representación y defensa en juicio lo constituye la capacidad procesal y la legitimación activa y pasiva de las Cortes Generales y de cada una de sus Cámaras, afirmada en la práctica desde el principio sin problemas, como una consecuencia lógica de la combinación de los principios constitucionales de autonomía parlamentaria y de tutela judicial efectiva y sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Asumida por las Cámaras y no discutida por los Tribunales la capacidad procesal y legitimación activa y pasiva de las Cortes Generales y de cada una de sus Cámaras, resulta razonable pensar en una efectiva atribución de personalidad jurídica a tales organizaciones, derivada no de una inexistente norma concreta (como podría considerarse exigible según una estrecha interpretación del art. 35 del Código Civil) sino del ordenamiento jurídico mismo, correlato lógico por lo demás del principio de autonomía²⁰.

¹⁹ SAINZ MORENO, F.: “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, p. 120.

²⁰ Coinciden en hablar de atribución “implícita” de personalidad RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La autonomía administrativa de las Cortes Generales”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985, p. 663 y LAVILLA RUBIRA, J.J.: “La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional”. En: PENDÁS, B. [Coord.]: *Derecho de los contratos públicos (Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas)*. Editorial Praxis, Barcelona, 1995, p. 185. En la línea conceptual defensora de la personalidad del Estado (vid nota 2), GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Los actos de la Administración parla-

Los desarrollos normativos resumidamente expuestos (complementados por un buen número de acuerdos²¹, circulares e instrucciones, la mayoría de ellas en materia de personal, pero también relativas a otras tareas concretas de gestión, como servicios documentales, publicaciones o informática y tratamiento automatizado de datos) se han proyectado en ámbitos determinados, como el de la organización misma, el personal, la ejecución presupuestaria, la contratación y la representación y defensa en juicio, no por casualidad sino por tratarse de ámbitos medulares para la existencia misma de las Secretarías Generales como Administraciones propias del Congreso de los Diputados y el Senado (y de las Cortes Generales), ancladas en la piedra angular de la autonomía de las mismas. La actividad administrativa de las Cámaras no se agota, sin embargo, en tales ámbitos, existiendo otros relevantes como el de los bienes o el procedimiento administrativo, ajenos a fuentes jurídicas propias, y aun aquéllos no siempre se han abordado con visión sistemática, como ocurre sobre todo en el ámbito de la ejecución presupuestaria y contratación, favoreciendo estas carencias normativas la penetración del Derecho Administrativo en la ciudadela de las Cámaras, más allá del reenvío por parte de estas o de la interpretación y aplicación analógica, por la vía de la invasión directa, aprovechando la fuerza del Legislador, empujado por la burocracia gubernamental o por iniciativas de unos u otros grupos parlamentarios.

En ocasiones la invasión del Derecho Administrativo ha resultado del uso indiscriminado del concepto de “órgano constitucional”, con un sentido unificador que desconoce la posición propia de las Cortes Generales. Así ha ocurrido en el campo de los bienes con la Ley 33/2003, de 5 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que no afecta directamente a las Cámaras, no incluidas en su ámbito de aplicación, pero sí indirectamente, por el encuadramiento de las oficinas y dependencias auxiliares de los “órganos constitucionales” en el concepto de “edificios administrativos”, anudado a

mentaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, p. 93, y SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “La cuestión de la personalidad legal del Parlamento en el Derecho comparado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 86, 2012, p. 174.

²¹ Algunos de tales acuerdos pueden consultarse en las páginas web de las Cámaras. Como dato reseñable, en el Congreso de los Diputados existen, aparte de la Junta de Contratación de obras, servicios y suministros, dos órganos también de composición mixta (miembros de la Mesa y funcionarios) con funciones de propuesta e informe como son la Junta de Informática y el Comité Técnico de Publicaciones, creados en 1997 y 1999, aunque actualizados en 2016 (BOCG, Congreso, serie D, núm. 29, de 6 de octubre de 2016).

un determinado régimen jurídico, en conexión con la regla general contenida en la disposición adicional primera, que somete la afectación de bienes del Patrimonio del Estado a los órganos constitucionales y su desafectación, administración y utilización a las normas establecidas en la Ley para los departamentos ministeriales. Reglas aparentemente inocuas, y que en la práctica no han generado problemas (los órganos rectores de las Cámaras vienen ejerciendo con normalidad las facultades de administración y conservación sobre los inmuebles afectos al uso de las mismas), pero que, como señala Bassols Coma²², no pueden considerarse afortunadas, no ya por la asimilación de las sedes de la soberanía nacional bajo el rótulo de órgano constitucional sino sobre todo por la asimilación bajo el concepto de “edificio administrativo”.

La amenaza derivada del uso unificador del concepto de órgano constitucional no llegó a consumarse en otros textos legislativos, en ámbitos tan sensibles como el del personal y el de la representación y defensa en juicio, como fueron los casos de la Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas²³, y la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas²⁴.

²² BASSOLS COMA, M.: “Régimen patrimonial de los Órganos constitucionales del Estado (disposición adicional primera)”. En: *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*. El Consultor de los Ayuntamientos y del Juzgado, Madrid, 2010, p. 1432.

²³ La iniciativa, presentada en 1994, se aprobó por el Congreso de los Diputados con una enmienda del Grupo Federal IU-IC que incluyó en su ámbito de aplicación al “personal funcionario al servicio de los órganos constitucionales”, siendo corregido el texto para preservar la autonomía de las Cámaras en virtud de una enmienda firmada por todos los grupos parlamentarios del Senado. Dicha enmienda, que añadió el inciso “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Española”, ofrecía la siguiente justificación: “Enmienda considerada necesaria técnicamente, para evitar, respecto de las Cortes Generales, una interpretación contraria al principio de autonomía del Parlamento y a los instrumentos normativos previstos a tal fin en el artículo 72 de la Constitución, cuyo párrafo primero señala que “las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requerirá la mayoría absoluta”. Respetado, por tanto, el principio de autoorganización parlamentaria, el Congreso de los Diputados y el Senado adoptarán las medidas precisas para adaptar la presente Ley a los funcionarios de las Cortes Generales.” (BOCG, Senado, serie II, núm. 40(b), de 27 de junio de 1994).

²⁴ La iniciativa, presentada en 1997, remitía, en su redacción gubernamental, “la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio” a los Abogados del Estado integrados en el Servicio

Casos similares, en que no prosperaron enmiendas que discordaban con la autonomía administrativa de la Cámara fueron los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común²⁵ y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público²⁶.

Con este resumen llegamos a una tercera etapa cuyo inicio situamos en 2007, por aprobarse dicho año la Ley de Contratos del Sector Público, que representó un salto significativo en la penetración del ordenamiento administrativo común en el ordenamiento administrativo parlamentario.

3. Las Secretarías Generales desde 2007

La fecha viene marcada, en efecto, por la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que, por primera vez en este ámbito²⁷, incluyó al Congreso de los Diputados y al Senado, junto con otros órganos del Estado y las Comunidades Autónomas, como

Jurídico del Estado. Nuevamente, en el trámite del Senado se precisó el texto, mediante la aprobación de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular, que incorporó la disposición adicional sexta del texto definitivo en los términos de todos conocidos. Enmienda publicada en el BOCG, Senado, serie II, núm. 46(c), de 23 de septiembre de 1997.

²⁵ En efecto no prosperó una enmienda del Grupo Parlamentario Popular que pretendía la inclusión de “La Administración Parlamentaria del Estado constituida por los órganos de gobierno y administración de los medios y servicios de apoyo al funcionamiento de las Cortes Generales”, en el ámbito de aplicación del Proyecto de esta Ley. Publicada en el BOCG, Congreso, serie A, núm. 82-6, de 7 de mayo de 1996.

²⁶ La redacción inicial de esta iniciativa, presentada en 2006, enumeraba en su artículo 4 una serie de categorías de personal a las que solo se aplicaría dicho Estatuto cuando así lo dispusiese su legislación específica, entre ellas el “personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, convirtiéndose dicha redacción en definitiva sin que prosperasen determinadas enmiendas de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y de Esquerra Republicana que pretendían la supresión de las salvedades expresadas en relación con esa y otras categorías de personal. Enmiendas 105 a 108 y 259 a 261 publicadas en el BOCG, Congreso, serie A, núm. 94-9, de 24 de noviembre de 2006.

²⁷ En la tramitación parlamentaria de la que se convertiría en Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se rechazaron sendas enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados (nº 92, del Grupo Parlamentario de IU-IC, BOCG, Congreso, serie A, núm. 56-11, de 12 de septiembre de 1994) y en el Senado (nº 1, BOCG, Senado, serie II, núm. 69(d), de 22 de marzo de 1995), que proponían incluir dentro de la noción de Administración Pública, a efectos de dicha Ley, a las Cortes Generales y otros órganos del Estado y autonómicos.

destinatarios de sus disposiciones, en términos ciertamente respetuosos de su autonomía, al no ser incluidos de modo directo en su ámbito de aplicación, sino en una disposición adicional que reclamaba que dichos órganos “ajustasen” su contratación a lo dispuesto en la Ley para las Administraciones Públicas.

La Ley dejaba margen para su adaptación al ámbito parlamentario pero representaba indudablemente una novedad relevante, en cuanto suponía la sustitución del mecanismo tradicional de aplicación supletoria por las Cámaras del ordenamiento administrativo común por la vía del reenvío explícito al mismo, caso a caso o con alcance general, en todo lo que no fueran especificidades de las Cámaras, por otro en el que el ordenamiento administrativo declara expresamente su aplicabilidad al ámbito parlamentario, aunque asumiendo sus especificidades.

La novedad en este caso obedecía no a la fuerza unificadora de las palabras sino a la “europeización” del Derecho de la contratación pública, pues para las normas y la jurisprudencia de la Unión Europea en la materia, el concepto de Estado “comprende necesariamente todos los órganos que ejercen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial” y “los órganos que en un Estado de estructura federal, ejercen estos poderes en la esfera de las entidades federadas”²⁸.

El asunto no quedó ahí pues la burocracia gubernamental elaboró un proyecto de Ley (convertido después en Ley 34/2010, de 5 de agosto, modificativa de la anterior), con la finalidad principal de transponer el régimen de recursos en materia de contratación establecido en una nueva Directiva europea, que, en su redacción inicial, sometía a la “jurisdicción” del nuevo Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales los recursos especiales que se presentasen contra los actos de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y el Senado (y de otros órganos del Estado). Tal redacción se corrigió en la primera Cámara en el curso del debate de dicha iniciativa en Comisión (que conocía de la misma con competencia legislativa plena) mediante la aprobación de una enmienda transaccional que sustituyó la redacción en este punto por la que pasaría

²⁸ Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1998, recaída en el asuntos C-323/96, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de Bélgica.

a figurar como párrafo segundo de la disposición adicional tercera de la Ley 30/2007 (dedicada al régimen de contratación de los órganos constitucionales) en la que se reconoce la facultad de las Cortes Generales para establecer el órgano que debiese conocer en su ámbito de contratación del recurso especial en la materia “respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad de sus miembros”²⁹. Esta facultad se ejerció mediante Resolución aprobada por las Mesas de ambas cámaras en reunión conjunta de 21 de diciembre de 2010, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales³⁰, con una composición que integra a un Diputado y un Senador (designados por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, con un mandato para la Legislatura) y al Interventor de las Cortes Generales (o, en el caso de los procedimientos de contratación de este ámbito, el Interventor del Congreso de los Diputados o el del Senado) que actuará como Secretario. Este Tribunal ya ha conocido varios recursos en la materia de su competencia.

El asedio no cesó, sin embargo, pues, a través del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aunque respetuoso con la autonomía parlamentaria en cuanto al órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación en el ámbito del poder legislativo (por cuanto su artículo 41.2 reconoce a las Cortes Generales la competencia para crear su propio Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales), se sustituye la previsión contenida en el primer párrafo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/2007 por la incorporación de los órganos que en ella se contemplaban, entre ellos los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, directamente ex artículo 3.2.f) y sin matiz alguno respecto del necesario proceso de ajuste para garantizar la autonomía parlamentaria consagrada por el artículo 72 de la Constitución Española.

²⁹ En la defensa de la enmienda transaccional, la Diputada Sra. Batet Lamaña señaló que “pretende resolver con la mayor precisión posible la separación de poderes y por tanto reafirmar la autonomía reconocida en la Constitución que tienen las Cortes Generales como Poder Legislativo en esta materia cuando habla de la autonomía presupuestaria, organizativa y de funcionamiento” (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 576, 2010).

³⁰ BOCG, Cortes Generales, serie A, núm. 385, de 13 de enero de 2011, y BOE núm. 21, de 25 de enero de 2011

Esta sustitución, que suponía, como se argumentó en un informe interno de las Secretarías Generales, una extralimitación o “ultra vires” en el ejercicio de la potestad legislativa delegada (y con ello una infracción de los límites impuestos a tal ejercicio por la Ley delegante y por el artículo 82.5 de la Constitución) así como una contravención del artículo 72 de la Constitución, fue corregida con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas (convertido en Ley 25/2013, de 27 de diciembre) a través de una enmienda aprobada por el Senado, por la que se reintroducía en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (disposición adicional primera bis) la opción inicial del legislador, plasmada en la Ley 30/2007³¹.

Los procesos de “europeanización” del Derecho Público interno se han dejado sentir en el ámbito parlamentario no solo en materia de contratación, sino en la materia misma presupuestaria, no obstante no ser equiparables una y otra, por la sencilla razón de que el Presupuesto de las Cámaras es, parafraseando la definición común del Presupuesto público, la expresión cifrada, conjunta y sistemática del montante máximo de los gastos que la Administración puede realizar durante un período de tiempo determinado, y de los ingresos previstos para cubrirlos, sin que constituya fuente de obligaciones, mientras que la contratación es fuente directa de obligaciones para con terceros y de asignación de recursos públicos. Con la consecuencia de que mientras en materia de contratación las reglas jurídicas públicas comunes tendentes a garantizar una licitación libre y competitiva y una posición jurídica de la Administración que preserve el interés general deben ser (y son) de aplicación en el ámbito parlamentario, el presupuesto aparece en dicho ámbito protegido por una autonomía constitucionalmente reforzada, y, por ello, reflejada en la Ley General Presupuestaria mediante la explícita exclusión de las Cámaras de su ámbito de aplicación³².

Desde esta perspectiva de dimensión reforzada que tiene la autonomía presupuestaria, es preciso interpretar determinados mandatos legislativos condicionados por las políticas de la Unión Económica y Monetaria, de

³¹ Vid. enmiendas del Senado mediante mensaje motivado en BOCG, Senado, núm. 289, de 20 de diciembre de 2013.

³² Exclusión, no obstante, compatible con la “coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado” (art.2.3).

modo que su interpretación literal no redunde en un menoscabo de aquella autonomía.

Es el caso de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, al disponer que su objeto es “el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española” (artículo 1, párrafo primero), o del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, al señalar que “De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, según el cual los principios rectores establecidos en la misma vinculan a todos los poderes públicos y, en aplicación, en particular, del principio de transparencia regulado en el artículo 6 de la misma, los órganos constitucionales o estatutarios a los que no les resulten de aplicación directa las medidas establecidas en el presente real decreto-ley en atención a su autonomía, remitirán información sobre las iniciativas emprendidas, en su caso, por los mismos para el cumplimiento de las medidas de racionalización previstas en el Título I de este Real Decreto-ley, tanto para los miembros de los citados órganos como para el personal que preste sus servicios en los mismos.” (Disposición adicional cuarta).

En este contexto hay que situar una destacada iniciativa del Senado, al promover una reforma de su Reglamento, con el valor que tal norma tiene en el sistema de fuentes del Derecho, en la que, además de reconocer a la Mesa de la Cámara de forma expresa (actualizando las facultades originariamente atribuidas por el Reglamento de 1982 a la Comisión de Gobierno Interior pero omitidas al suprimirse ésta en la reforma de 1994) las facultades que venía ejerciendo en materia de gobierno y régimen interior, incorporó una disposición adicional que recoge dos consecuencias tradicionales del principio de autonomía presupuestaria, a saber: el libramiento en firme, sin justificar, de las dotaciones presupuestarias por el Tesoro Público; y la conceptualización de los remanentes resultantes de la liquidación de los Presu-

puestos del Senado como “recursos financieros propios de la Cámara, cuya aplicación, para atender necesidades de la misma corresponden a su Mesa”³³.

Esta reforma del Reglamento del Senado salía al paso también de dos importantes Leyes que seguían la estela de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, en cuanto a disponer la aplicación de su contenido al ámbito parlamentario, siquiera a través de su normativa propia. Así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (la cual, no obstante incluir al Congreso de los Diputados y al Senado en su ámbito de aplicación, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo –art. 2.1.f)-, precisa que “regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley” –disposición adicional octava-) y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas (al establecer que los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado “adaptarán su actuación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas”). La Ley 19/2013 ha tenido una importante incidencia en todos los poderes públicos, tanto desde el punto de vista de las obligaciones de publicidad activa que establece como desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública que consagra, respondiendo las Cámaras a las primeras a través de sus “portales de transparencia” y al segundo con la regulación de las condiciones y procedimiento para el ejercicio del derecho³⁴.

A las anteriores reseñas puede añadirse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que continúa por el surco trazado por las anteriores, al remitir la

³³ BOCG, Senado, núm. 356 y 362, de 29 de mayo y 9 de junio de 2014, respectivamente. BOE núm. 141, de 11 de junio de 2014.

A esta reforma reglamentaria siguieron unas nuevas Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, aprobadas por su Mesa el día 2 de diciembre de 2014, que constituyen una regulación en las materias enunciadas más completa que la de las normas precedentes de 2003, incluyendo, entre otras novedades, sendos capítulos sobre el Fondo de remanentes presupuestarios y la Tesorería del Senado, muy relevantes desde el punto de vista de la autonomía presupuestaria, así como una previsión sobre el registro contable de facturas.

³⁴ Pueden consultarse estas normas en las páginas web respectivas de las Cámaras. Publicadas en BOCG, Senado, núm. 451, de 9 de noviembre de 2014, y en BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 595, de 23 de enero de 2015.

actuación administrativa de los órganos que relaciona en su disposición adicional quinta, entre ellos el Congreso de los Diputados y el Senado, a su “normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley”.

Recientemente, y de nuevo en materia de contratación, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, requirió en su tramitación parlamentaria de una modificación de la redacción inicial, que volvía a incluir a diferentes órganos, entre ellos el Congreso de los Diputados y el Senado, en su ámbito de aplicación directa, sustituyéndola por la redacción de la disposición adicional cuadragésima-cuarta, con idéntico contenido al trabajosamente incluido en la Ley precedente³⁵.

La nueva Ley de Contratos del Sector Público es relevante además por su contenido, que, entre sus novedades, incluye la prohibición de que los “cargos públicos representativos” formen parte de las mesas de contratación, regla exceptuada por la Ley para las entidades locales (art. 326.5 y disposición adicional segunda). La redacción legal pone en cuestión un rasgo histórico distintivo de la Administración parlamentaria en su actividad de contratación (la combinación de parlamentarios y funcionarios en las mesas de contratación), que llegó incluso a figurar, por elevación, como nota característica de la “Junta Económica” que, como uno de los órganos de gobierno de la Cámara, pretendía crearse en algún proyecto de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados³⁶. De hecho la Mesa del Senado ha manifestado la voluntad de que sus miembros no formen parte de las mesas de contratación.

Una última novedad en las fuentes jurídicas primarias con incidencia en el ordenamiento administrativo parlamentario está constituida por el

³⁵ Esta modificación se llevó a cabo a través de la aprobación de dos enmiendas del G.P. Popular, las número 983, que modificaba la letra l) del apdo. 1 del art. 3, y la 1033, que se tradujo en una nueva disposición adicional sobre el régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 2-2, de 16 de marzo de 2017).

³⁶ Vid. BOCG, Congreso, serie B, núm. 159-1 de 17 de julio de 1989; BOCG, Congreso, serie B, núm. 140-1, de 28 de mayo de 1992; y BOCG, Congreso, serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993.

Reglamento General de Protección de Datos³⁷ (sobre cuya materia está en tramitación un Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos) por las obligaciones que se derivan del mismo, con repercusión en la organización misma, como las relativas al registro de actividades de tratamiento o a la creación de la figura del Delegado de Protección de Datos.

4. Recapitulación

Las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y el Senado, como Administraciones de las mismas, se formaron sin solución de continuidad a partir de la Secretaría de las Cortes del régimen pre-constitucional, con arreglo a un criterio de separación de funciones entre la esfera político-parlamentaria y la administrativa y, dentro de ésta, una división de servicios jerarquizados bajo la jefatura del Letrado Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor del Senado (y, en la etapa inicial, provisión independiente, para los servicios centrales, del Letrado Mayor de las Cortes Generales), e integrados por funcionarios sujetos a estricta imparcialidad. Con una praxis ajena a la discusión doctrinal de los primeros tiempos sobre su naturaleza y régimen jurídico, basada, en ausencia de desarrollos normativos autónomos sobre sí mismas o alguno de los ámbitos materiales de su actuación, en el entendimiento del Derecho estatal como ordenamiento supletorio al que remitirse caso a caso, o de aplicación analógica, evolucionaron, desde el firme anclaje de la autonomía garantizada por el artículo 72 de la Constitución, y adquirieron forma a partir de 1982 a través de fuentes propias en sus facetas nucleares, como la organización misma, el personal, la ejecución presupuestaria, la contratación y la representación y defensa en juicio. Tales fuentes reflejan, en lo organizativo, una progresiva complejidad acorde con los requerimientos cada vez mayores de las Cámaras, aun manteniendo sus rasgos (como estructuras jerarquizadas y dirección dual con un protagonismo destacado de las Mesas y la jefatura inmediata de los servicios a cargo de los Secretarios Generales). Los desarrollos normativos autónomos no abarcan, sin embargo, todas las áreas del “giro o tráfico” de tales Administraciones y adolecen de falta de sistemática en alguna. Estas carencias en las fuentes jurídicas propias han favorecido una

³⁷ Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

invasión del Derecho administrativo, en ocasiones de una manera directa, de la mano del legislador mismo. Este fenómeno ha experimentado un salto significativo a partir de 2007, empujado por la burocracia gubernamental y bajo el influjo de intensos procesos de “europeanización” del Derecho de la contratación pública y del Derecho presupuestario.

El debate acerca de la personalidad jurídica de la Administración parlamentaria (presupuesta, por lo demás, en la práctica continuada, tanto por ella misma como por los Tribunales, como incontrovertida es la aceptación del Derecho de las Administraciones Públicas como sustrato de su quehacer) se desplaza hoy al significado que haya de darse a la autonomía parlamentaria, en su vertiente administrativa, una vez observado el cambio de enfoque que ha supuesto la sustitución del tradicional recurso del reenvío, implícito o explícito, desde el ordenamiento administrativo parlamentario al ordenamiento administrativo general, por la técnica habitual, desde la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, del mandato explícito del legislador de aplicación de éste con las especificidades que trace aquél.

No puede caber duda de la vigencia de la concepción de la autonomía parlamentaria, también en su vertiente administrativa, como garantía institucional, establecida por la Constitución para preservar una esfera propia de las Cámaras en relación a su organización y funcionamiento, libre de injerencias de otros poderes (en particular del Ejecutivo), con la finalidad última de asegurar el normal desenvolvimiento de sus funciones constitucionales. El valor de la garantía reside en su sentido institucional y, por ello, es irrenunciable e indisponible por las Cámaras³⁸. Al propio tiempo, dicho sentido limita su contenido, acotado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 Constitución), de manera que, por un lado, no puede servir de fundamento a normas propias que introduzcan peculiaridades que vulneren el contenido esencial de derechos fundamentales³⁹, ni las lagunas o falta de claridad del ordenamiento propio puede justificar la inaplicación del ordenamiento administrativo general, solo admisible en aquellos extremos que, justificadamente, por razón del

³⁸ Según Sainz Moreno, no puede “ceder ante la Administración del Estado, ni directa ni indirectamente”, op. cit., p.150.

³⁹ Vid. en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 121/1997.

adecuado desenvolvimiento de las funciones parlamentarias, requieran de visión autónoma⁴⁰.

Desde esta perspectiva, el cambio de enfoque observado en la relación entre el ordenamiento administrativo parlamentario y el ordenamiento administrativo general presenta una doble faz, negativa y positiva, pues marca una tendencia sobre la que será preciso estar alerta para evitar menoscabos indeseados, promovidos desde el interior de la burocracia gubernamental o resultado del desconocimiento o errónea interpretación de aquella garantía desde el interior del Parlamento, pero al propio tiempo puede resultar un estímulo para identificar las áreas necesitadas de regulación autónoma, remitiendo en el resto a la disciplina general en la materia e incluso utilizar plataformas o herramientas del ordenamiento general (como es el caso de la plataforma de contratación del Estado o el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración del Estado), cuyo uso instrumental, preservada la autonomía parlamentaria, es acorde con el tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas.

III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Si la Administración Parlamentaria es, por definición, una organización auxiliar, cuya existencia se justifica para permitir que el Parlamento pueda ejercer libremente y del modo más adecuado el ejercicio de sus funciones constitucionales, podemos preguntarnos si, por su estructura y medios, cumple eficazmente tal finalidad. Es más, podemos preguntarnos si la fortaleza de la Administración Parlamentaria es un factor relevante, una condición incluso, de la fortaleza de la institución a la que sirve.

Para responder a estas preguntas hemos de partir de los rasgos que adornan a las Cortes Generales de nuestro tiempo en tres vertientes, con incidencia en la organización administrativa: estructura, funciones, y procedimientos. En la estructura de ambas Cámaras confluyen tres vectores: los Diputados y Senadores; la institución misma, revestida de un profuso policentrismo, con órganos de gobierno (Presidente, Mesa, Mesas de ambas

⁴⁰ Vid. STS de 7 de marzo de 2012.

Cámaras en reunión conjunta, y Junta de Portavoces) y múltiples Comisiones y Subcomisiones o Ponencias; y los Grupos Parlamentarios, omnipresente vector vertebrador de los anteriores. Junto a ellos, y al compás de los cambios sociales y tecnológicos de los últimos años, han aparecido en escena los ciudadanos, el vector externo sobre el que se funda la relación representativa, presente de múltiples formas, una de ellas permanente e institucionalizada a través del derecho de acceso a la información pública reconocido en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Todos estos vectores son fuente de demandas para la administración parlamentaria, especialmente por el aumento de articulaciones en lo institucional y por la presión ejercida por los grupos parlamentarios, que acaban por utilizar para su provecho los recursos puestos a disposición del representante *uti singuli*. Ejemplo destacado de ello lo constituye la figura del asistente del Diputado, creada en 1997 con una pequeña dotación⁴¹, que incluso llegó a organizarse en el Congreso de los Diputados a través de una oficina de la Secretaría General (la “Oficina del Diputado”) y otras cautelas determinadas para que sirviera de efectiva secretaria de los Diputados, y sobre la que se depositaron grandes esperanzas pensando en el objetivo final, con un asistente por Diputado, en que la posición de éste resultase fortalecida. Es dudoso que esas esperanzas se hayan visto cumplidas, pues la figura, sobre la que los grupos parlamentarios ostentaron desde el principio la facultad de propuesta de nombramiento, reconocida paladinamente por el Estatuto del personal de las Cortes Generales desde 2006, ha acabado siendo absorbida por los mismos, circunstancia que ha propiciado un incremento significativo de la dotación, especialmente en el Congreso de los Diputados⁴² y una gradación de categorías (pasando de la básica inicial de asistente a las tres posibles actuales, en el Congreso de los Diputados, de asistente, asistente-técnico y asesor) que conforman un aparato burocrático numeroso y de base jurídica no exenta de problemas (personal eventual nombrado por los Presidentes de las Cámaras y remunerado por éstas, al servicio no de determinados cargos individuales, sino de los grupos parlamentarios).

⁴¹ En el Congreso de los Diputados 21 asistentes, según acuerdo adoptado en reunión de la Mesa de dicha Cámara, de los días 8 y 9 de enero de 1997.

⁴² En el Congreso de los Diputados 230. Mucho menor es la dotación en el Senado, formada por 33 asistentes (cifras referidas al personal eventual nombrado a propuesta de los grupos parlamentarios)

En la vertiente de las funciones de las Cortes Generales, es notoria y todos llaman la atención sobre el fenómeno, su acusada ampliación, en extensión e intensidad, provocando no solo el tan repetido cambio de perspectiva que sitúa a la función de control en el centro de gravedad de la institución, sino que tal función expande sus contornos para comprender una multiplicidad de actuaciones en formas variadas (recepción de informes y debates, con votación o sin ella, en todas las áreas de la vida pública), con efectos diversos (informativos, impulso político, autorizaciones, nombramientos) y en niveles diferentes (nacional, entes territoriales subestatales, Unión Europea). Cambios que el propio legislador ha ido introduciendo, como destaca y recapitula Astarloa Huarte-Mendicoa en su reciente libro sobre el Parlamento moderno⁴³. A todo lo cual se añade la multiplicación de la actividad internacional de las Cámaras en distintas direcciones (participación en asambleas internacionales, observación de procesos electorales, “diplomacia parlamentaria” en diferentes modalidades o las variadas formas de cooperación parlamentaria en el seno de la UE, con las novedosas estructuras permanentes de los últimos años⁴⁴).

Las funciones no solo se han visto ampliadas sino que ha cambiado su sentido, de un lado por la impronta de la continuidad y la inmediatez que, frente al más pausado ejercicio de la función legislativa, reclama la de control, en su más amplio significado, y de otro, por la transformación del mandato representativo característica de la contemporánea “democracia de audiencia”⁴⁵, que confiere a la función parlamentaria un significado nuevo, al ser desplazado el interés por su fin propio (legislativo, control...) por el interés de su resonancia en los medios.

⁴³ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel, Madrid, 2017, pp. 220 y ss.

⁴⁴ A la veterana Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC), se han añadido la Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (Conferencia PESC/PCSD), la Conferencia sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la Unión Europea (CECEG), y el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol.

⁴⁵ Expresión acuñada por B. MANIN, para describir la última forma de gobierno representativo en la que “el electorado aparece, sobre todo, como una *audiencia* que responde a los términos que se le presentan en el escenario político” (*Los principios del gobierno representativo*. Alianza, Madrid, 1998, p. 273).

No es difícil imaginar las demandas que esta situación plantea a la Administración Parlamentaria, reflejadas en la progresiva ampliación de su estructura. Con todo, las Administraciones del Congreso de los Diputados y del Senado han sido y continúan siendo reducidas⁴⁶, con la consecuencia de haberse cronificado un hábito de trabajo al límite de sus posibilidades, que les obliga a una labor “titánica”⁴⁷ y les dificulta para ofrecer servicios de valor añadido.

Una tercera vertiente afecta a los procedimientos, en los que no solo la oralidad ha dado paso al predominio de la escritura, del documento⁴⁸, sino que las nuevas tecnologías apuntan al objetivo de la transformación digital del Parlamento.

El uso de la informática en la Administración parlamentaria es ya antiguo. En los años 80 del pasado siglo se crearon en las Secretarías Generales las Direcciones de Informática y los conocidos sistemas de gestión automatizada de expedientes parlamentarios Argo (en el Congreso de los Diputados) y Gelabert (en el Senado). La revolución de Internet llegó a las Cámaras en 1997, con la inauguración de las primeras páginas web de las mismas. Diferente es sin embargo la transformación digital propiamente dicha, que, como señalan Pereira González y Alonso López, es ante todo una transformación organizativa (para la que la tecnología es solo una herramienta)⁴⁹, con una doble vertiente, por un lado, parlamentaria y ciudadana (tramitación electrónica de iniciativas parlamentarias e implantación de servicios electrónicos para los ciudadanos) y por otro, interna (transformación electrónica y consiguiente modernización de los procedimientos

⁴⁶ Las Cámaras elegidas el 15 de junio de 1977 comienzan su trabajo con 146 funcionarios en activo. En la actualidad prestan servicios, entre funcionarios y personal laboral –es decir, personal permanente- 439 personas en el Congreso de los Diputados, 300 en el Senado y 10 en los servicios comunes de Cortes Generales.

⁴⁷ Así lo expresa GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 10, 2004, p. 6.

⁴⁸ Vid. CAZORLA PRIETO, L.M., op. cit, p. 342 y ss.

⁴⁹ PEREIRA GONZÁLEZ, M. y ALONSO LÓPEZ, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, 2016, p.224.

administrativos, en todos sus componentes –registro, expediente, archivo, notificaciones–), y que como tal se acelera en los últimos años⁵⁰.

La revolución digital es insoslayable pero tiene su ambivalencia. Por un lado está llamada a modernizar todas las organizaciones, Administraciones públicas y parlamentarias incluidas, pero, por otro, requiere no solo cuantiosas inversiones, sino un considerable esfuerzo organizativo, en el liderazgo, en la estrategia y en las acciones concretas, que pone a prueba al conjunto de la organización.

Resultado de todo ello, habrá que optar en el futuro entre una Administración reducida, siempre al límite, que puede transmitir la impresión de avanzar a remolque, o una Administración genuinamente servicial que contribuye al fortalecimiento de la institución a través de su propio robustecimiento.

En esta segunda opción, la única sugestiva, podemos arriesgarnos a expresar algunos postulados. El primero consistiría en volver a los orígenes en un principio fundamental, el de la separación de esferas. Los medios puestos a disposición de la institución, de los Diputados y Senadores y de los Grupos Parlamentarios deben separarse con nitidez.

Los grupos parlamentarios, cuya importancia nadie discute, deben recibir estrictamente los medios que reconocen los Reglamentos de las Cámaras: “locales y medios materiales” y la subvención presupuestada (art. 28 RCD; arts. 27.5 y 34 RS). Si se considera que los asistentes son ya recursos consolidados de los grupos puede englobarse su coste en el cálculo

⁵⁰ Hoy, por poner como ejemplo la situación del Senado, el sistema de gestión parlamentaria, entre otras nuevas posibilidades, permite la presentación telemática de iniciativas (que presupone un Registro electrónico, creado en 2009), que comenzó con las preguntas para respuesta escrita y se extendió a las solicitudes de informe y a las enmiendas y votos particulares sobre textos legislativos. La página web del Senado, rediseñada en forma y contenido en 2012, ofrece distintos servicios de administración electrónica a los ciudadanos, como la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública del Senado o la remisión de facturas electrónicas por los proveedores, servicios ambos desarrollados en el marco de las exigencias contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas.

de la subvención, siendo además esta solución coherente con la autonomía característica de los grupos en su organización y funcionamiento internos.

Por lo que se refiere a los parlamentarios, no puede soslayarse el objetivo del fortalecimiento de su posición, pasando a ser, junto a la institución, objeto de atención preferente por la Administración parlamentaria. Dicho propósito depende hoy no tanto de la figura de un asistente-secretario (cuyos servicios en todo caso podrá, en la hipótesis propuesta, seguir utilizando en el marco organizativo de su grupo parlamentario) como de un conjunto de medios materiales puestos a disposición, entre ellos remuneración, medios tecnológicos y medios documentales, a la altura de las circunstancias.

Este planteamiento requiere de un decidido robustecimiento de la Administración parlamentaria en efectivos y estructura, y, sobre ésta, pueden apuntarse algunas ideas. La primera de ellas consistiría en profundizar en la línea de la separación estricta de lo político-parlamentario y lo administrativo, mediante una fórmula que combinase la supervisión general en materia administrativa de las Mesas de las Cámaras (pudiendo incluso pensarse en una reedición de la histórica “Comisión de Gobierno Interior”⁵¹) con un órgano técnico delegado al estilo del *Management Board* de la Cámara de los Comunes, compuesto por altos funcionarios de las Cámaras respectivas, y que podría incluir miembros externos independientes⁵².

Otra propuesta estructural se refiere a la relevancia que, dentro de las tradicionales funciones de asesoramiento y apoyo a las labores parlamentarias, debe otorgarse a la función documental y de estudio, enfocada no solo para el suministro de referencias bibliográficas y documentales, sino para ofrecer estudios y análisis de calidad e independientes, que deben tener a los parlamentarios como destinatarios preferentes, y, en esta línea, reforzarse y reestructurarse los servicios correspondientes. Al propio tiempo, junto a tales funciones cobran inusitada importancia las funciones genuinamente administrativas (gestión de recursos humanos, presupuestaria, contratación, bienes, servicios tecnológicos).

⁵¹ En este sentido, CAZORLA PRIETO, L.M, op. cit., p.350

⁵² ROGERS, R. & WALTERS, R.: *How Parliament Works*. Routledge, Westminster, 2015, p. 58.

En fin, una última propuesta, pero no menos importante, en la que debe pensarse seriamente, es la atinente a la posibilidad de que determinados recursos materiales sean objeto de gestión conjunta por ambas Cámaras. Especialmente idóneos para tal enfoque son, por su propia naturaleza, los servicios informáticos y de comunicación, respecto de los que puede aportarse también como ejemplo foráneo, el del Parlamento británico, donde en 2005 se creó una dirección conjunta de ambas Cámaras en este campo⁵³.

Y, como exigencia ineludible la transparencia de todo el conjunto, que refleje el adecuado manejo de los fondos públicos.

En conclusión, Administración robusta y transparente (para ser auténticamente servicial), estructurada sobre la base de una estricta separación de esferas (institución, grupos parlamentarios y representantes, con renovada atención a éstos), división de las funciones político-parlamentaria y administrativa (a través de la creación de un órgano técnico con funciones delegadas de la Mesa), reforzamiento y reestructuración de los servicios de estudio y documentales (para la elaboración de análisis independientes), y gestión conjunta de servicios en áreas en las que los principios de eficiencia y economía así lo demanden. Tales serían, a nuestro entender, los retos de la Administración parlamentaria en las Cortes Generales.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M. *Constitución Española. Sinopsis artículo 72*. [portal en página web]. En: Congreso de los Diputados. [acceso 30 de abril de 2018]. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel, Madrid, 2017.
- BASSOLS COMA, M.: “Régimen patrimonial de los Órganos constitucionales del Estado (disposición adicional primera)”. En: *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*. El Consultor de los Ayuntamientos y del Juzgado, Madrid, 2010.
- CAZORLA PRIETO, L. M^a.: “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. En: GARRORENA, A. [Coord.]: *Jornadas organizadas por la Asamblea*

⁵³ ROGERS, R. & WALTERS, R.: *Ibidem*, p.61.

- Regional de Murcia*, (Murcia 11-13 de abril de 1988). Tecnos, Madrid, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo I*. Civitas, Madrid, 1983.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Los actos de la Administración parlamentaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, pp. 65-118.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 10, 2004, pp. 3-9.
- GARRIDO FALLA, F.: “Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español”. *Revista de Administración Pública*, nº 97, 1982, pp. 7-30.
- GARRIDO FALLA, F.: “La Administración Parlamentaria”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985.
- GIL-ROBLES, J.M. y PÉREZ-SERRANO, N. *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Taurus Ediciones, Madrid, 1977.
- LAVILLA RUBIRA, J.J.: “La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional”. En: PENDÁS, B. [Coord.]: *Derecho de los contratos públicos (Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas)*. Editorial Praxis, Barcelona, 1995.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza, Madrid, 1998.
- PEREIRA GONZÁLEZ, M. y ALONSO LÓPEZ, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, 2016, pp. 219-237.
- PÉREZ-SERRANO y JAUREGUI, N. Vivencias de un período constituyente. En: ÁLVAREZ VÉLEZ, I. [Coord.]. *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004.
- RECORDER DE CASSO, E.: “Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución”. En: ÁLVAREZ CONDE, E. [Coord.]. *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, 1998.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La autonomía administrativa de las Cortes Generales”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985.
- ROGERS, R. & WALTERS, R.: *How Parliament Works*. Routledge, Westminster, 2015.

- SAINZ MORENO, F. “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, pp. 119-155.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, pp. 7-20.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “La cuestión de la personalidad legal del Parlamento en el Derecho comparado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 86, 2012, pp. 157-174.

DECÍAMOS AYER: UNA MIRADA A LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN LA CONSTITUYENTE

María Luisa VALLS ALGUACIL
Asesora Facultativa de las Cortes Generales
Departamento de Medios de Comunicación.
Secretaría General del Senado

RESUMEN

El 15 de junio de 1977 se celebraron las primeras elecciones democráticas tras cuarenta años de dictadura franquista. Las Cortes elegidas fueron las encargadas de dar forma y contenido a la Constitución Española de 1978. Además de los parlamentarios, las Cámaras contaron con el trabajo de muchas otras personas que se esforzaron por normalizar la vida parlamentaria y contribuyeron a facilitar el trabajo de los constituyentes. La Administración Parlamentaria de las Cortes franquistas, unicamerales y con una actividad legislativa limitada, hubieron de transformarse en una Administración parlamentaria de unas Cortes democráticas, bicamerales y con funciones de control al Gobierno y legislativas en sumo grado, puesto que debían crear la Constitución. Las bases para consolidar esa Administración se construyen en la Legislatura constituyente, de forma paralela a la redacción de la Constitución, y servirán de apoyo para el desarrollo administrativo posterior que culminaría en la aprobación del Estatuto de Personal de las Cortes Generales en 1983. Conocer ese proceso, a través del material documental y también de los recuerdos de los funcionarios que lo vivieron en primera persona puede ayudarnos a conocer mejor la Administración parlamentaria actual.

Palabras clave: Transición, administración parlamentaria, empleados públicos, testimonios.

ABSTRACT

On June 15, 1977, the first democratic elections were held after forty years of Franco's dictatorship. The Cortes elected were in charge of giving form

and content to the Spanish Constitution of 1978. In addition to parliamentarians, the Houses counted on the work of many other people who tried to normalize parliamentary life and helped ease the work of the constituents. The Parliamentary Administration of the Cortes Españolas, unicameral and with a limited legislative activity, had to be transformed into a parliamentary Administration of a democratic, bicameral Parliament and with supervision to the Government and legislative functions in great degree, since they had to create the Constitution. The bases to consolidate this Administration are built in the Constituent Legislature, in parallel to the drafting of the Constitution, and will serve as support for the subsequent administrative development that would culminate in the approval of the Statute of the 'Cortes Generales Staff' in 1983. Knowing this process, through the documentary material and also the memories of the officials who lived it in the first person, can help us to know better the current parliamentary Administration.

Keywords: Spanish Transition, parliamentary administration, civil servants, testimonies.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS SECRETARÍAS Y EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CÁMARAS: MARCO GENERAL HASTA 1977. III. LAS SECRETARÍAS GENERALES EN LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE. 1. *De la Secretaría de las Cortes a la Secretaría General del Congreso de los Diputados y del Senado.* 2. *La Comisión de Gobierno Interior y la creación de las Mesas conjuntas.* 3. *La organización de los servicios. Precedentes de las plantillas orgánicas.* IV. LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS. 1. *Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales.* 2. *Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales.* 3. *Cuerpos de Auxiliares-Administrativos, Administrativos y Técnico-Administrativos de las Cortes Generales.* 4. *Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales.* 5. *Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales.* V. A MODO DE CONCLUSIÓN.

I.- INTRODUCCIÓN

Desde las primeras Cortes constituyentes, reunidas en Cádiz desde 1810 y autoras de la primera Constitución española de 1812, el Parlamento español se ha dotado del soporte humano y material necesario para desarrollar sus trabajos de manera, primero, independiente de los demás poderes del Estado y, segundo, eficaz y rigurosa, que ha ido evolucionando hasta llegar a la regulación actual, que tiene su fundamento en el artículo 72 de la Constitución Española de 1978 y su principal desarrollo en el Estatuto de Personal de las Cortes Generales (EPCG), cuya primera redacción se aprueba en 1983.

Sin embargo, la actual Administración parlamentaria comienza su andadura sin que estén redactadas, ni mucho menos aprobadas, ni la Constitución ni el EPCG y fue necesario que se produjera un proceso de adaptación de la Administración de las Cortes orgánicas del franquismo a la Administración de las Cortes Generales democráticas. Es en el período 1977-1979 en el que se establecen algunos elementos clave de la función pública y la gestión de personal en las Cortes Generales, de ahí que resulte de interés abordar el estudio de este período como antecedente directo de la situación actual.

Ahora que los cuarenta años transcurridos desde la aprobación de la Constitución de 1978 confieren al estudio de ese momento una perspectiva plenamente histórica, alejada de los vaivenes de la actualidad política, puede abordarse un acercamiento al proceso constituyente desde un ángulo diferente, el de los empleados públicos al servicio del Parlamento. Esta visión nos permite investigar una doble perspectiva: académica y periodística. Por un lado, el acceso a la documentación relativa a la organización, la administración y la dotación humana y material que se otorga a las Cámaras, que culminará en el reconocimiento pleno de la autonomía organizativa y de personal en el artículo 72 de la Constitución. Por otro, el testimonio de las personas que, sin ocupar un escaño en las Cámaras, vivieron de cerca la redacción y aprobación de la Carta Magna. El presente artículo es un pequeño extracto de una investigación más amplia en la que combino ambos elementos: el análisis de las fuentes documentales que se conservan de la Legislatura Constituyente sobre Gobierno Interior y, en general, sobre el personal de las Cámaras, y los testimonios de los funcionarios en activo que

ingresaron antes de enero de 1979 (aunque en el período de elaboración de este trabajo algunos se han retirado a una merecida jubilación) y que generosamente han accedido a compartir su experiencia¹. La autora quiere también expresar su profundo agradecimiento a todos los compañeros que han dedicado tiempo a conversar con ella y transmitirle sus recuerdos y opiniones. Debido, por un lado, a la perentoriedad del plazo de entrega, que no he podido cuadrar algunas agendas y, por otro, a la limitación de espacio que tiene cada uno de los artículos que forman esta obra, no he podido incluir todos los testimonios recogidos y, los que sí aparecen, lo están de forma incompleta. Espero que los protagonistas lo entiendan y perdonen esta síntesis apresurada de sus opiniones; en un plazo no muy largo aparecerán de forma más extensa y sosegada.

II.- LAS SECRETARÍAS Y EL GOBIERNO INTERIOR DE LAS CÁMARAS: MARCO GENERAL HASTA 1977

La Secretaría de las Cortes se crea por Decreto CX de las propias Cortes el 17 de diciembre de 1811 para dar estabilidad y apoyo administrativo a las primeras Cortes constituyentes. No podemos hacer aquí una explicación detallada de la evolución de la Secretaría y demás dependencias de las Cortes a lo largo del siglo XIX, pero una mirada a la misma nos permite afirmar que la Secretaría de las Cortes (hoy Secretaría General del Congreso de los Diputados y Secretaría General del Senado), si bien ha ido incorporando servicios vinculados al desarrollo tecnológico y social, mantiene en esencia la finalidad para la que fue creada, esto es, dar soporte técnico y administrativo al trabajo parlamentario, algo que ha hecho de forma continuada desde los albores mismos del parlamentarismo en España. La regulación y la organización de la Administración parlamentaria entre 1810 y 1936 establece unas bases que se mantienen hasta ahora y que, de manera esquemática, podemos resumir en:

¹ En lo que respecta a las fuentes documentales, ha sido fundamental la ayuda de las responsables de los Departamentos de Archivo del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de la responsable de la gestión de la base de datos de precedentes de acuerdos de Mesa del Senado, y también de Eugenio de Santos, que amablemente ha compartido conmigo alguno de los hallazgos documentales relacionados con el Gobierno Interior que ha encontrado.

- La Secretaría (llamada Secretaría y Archivo en varios Reglamentos) se configura como el órgano central de la Administración parlamentaria, del que dependen los empleados públicos del Parlamento. Se sitúa jerárquicamente dependiente de los Secretarios.

- Al frente de la Secretaría se sitúa el Oficial Mayor, superior jerárquico de todos los empleados de la Cámara, incluso de los pertenecientes a los servicios que se ubican al margen de la propia Secretaría.

- La Comisión de Gobierno Interior (de composición diferente en cada período constitucional) es el órgano superior encargado de controlar y organizar todos los asuntos relacionados con los empleados de las Cámaras, aunque puede delegar en el Mayor parte de sus competencias. La CGI desempeñará la mayoría de las funciones que posteriormente el EPCG encomendará a las Mesas. Por encima de la CGI únicamente está el Presidente, del que depende directamente el cuerpo de Guardia.

- La Redacción del Diario y, en el caso del Senado, la Biblioteca, se configuran como órganos separados funcionalmente de la Secretaría.

- El jefe o redactor primero de la Redacción del Diario y el Portero Mayor ejercen, respecto al personal que depende de ellos, la potestad sancionadora de la misma manera que el Oficial Mayor la ejerce sobre el personal de la Secretaría y Archivo.

- El acceso a los cuerpos de funcionarios se realiza, excepto en el caso de los porteros-subalternos, mediante oposición, con arreglo a los principios de mérito y capacidad.

- Mientras existe el bicameralismo los empleados públicos lo son de cada Cámara, sin que haya movilidad entre una y otra. Al desaparecer el Senado en 1923 los empleados de la Cámara Alta fueron, bien absorbidos por el Congreso (caso de la Redacción del Diario de Sesiones), bien cesados en sus puestos.

La guerra civil de 1936-1939 puso fin a la Segunda República y dio paso al régimen franquista, que supuso un largo período en el que las Cortes dejaron de ser un Parlamento para ser un instrumento al servicio de la dictadura. En lo que respecta a los empleados de la Administración par-

lamentaria, en principio se integraban en las nuevas Cortes, si bien, al igual que el resto de funcionarios públicos, sufrieron un proceso de depuración, en aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas de febrero de 1939.

Queda claro que las conocidas como Cortes “orgánicas” suponen una ruptura en la historia parlamentaria española en lo tocante a la misma esencia de lo que es el Parlamento. Sin embargo, en lo que respecta a la Administración parlamentaria, los casi 40 años de dictadura supondrán la creación de una organización administrativa que, a grandes rasgos, se mantiene hoy en día.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que, a excepción del Cuerpo de Ujieres, la función pública parlamentaria en el período que va de 1945 a 1975 era precisamente eso, una función pública profesional, cuyos miembros accedían por oposición. Durante el régimen franquista se celebran numerosas convocatorias de oposiciones que permiten proveer los puestos de trabajo de forma rigurosa. La profesionalidad de los funcionarios era percibida así por los propios parlamentarios (procuradores primero y diputados y senadores después), lo que facilitó enormemente que entre unos y otros se estableciera una relación de confianza mutua, es decir, que los parlamentarios de las Cortes constituyentes *se fían* del criterio técnico y jurídico de los funcionarios de las Cortes franquistas.

En segundo lugar, hay que señalar la gran transformación que sufre la Administración pública española en su conjunto desde finales de la década de los años 50 del siglo XX. Desde 1957 se realizó en España una reforma administrativa que supuso una renovación de sus estructuras, una ordenación de sus procedimientos y una racionalización de la función pública². Estas reformas se trasladan a la Administración parlamentaria, bien adaptando la norma, bien aplicándola de manera supletoria, lo que supone que este proceso de modernización se desarrolle también en las Cortes.

² Texto Articulado aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado y Ley 31/1965, de 4 de mayo, de Retribuciones de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado.

III.- LAS SECRETARÍAS GENERALES EN LA LEGISLATURA CONSTITUYENTE

1.- De la Secretaría de las Cortes a la Secretaría General del Congreso de los Diputados y del Senado

La denominación “Secretaría General” aparece en los Reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado, al referirse a la entrega de credenciales en la Secretaría General de la Cámara. También prevén los Reglamentos provisionales que las Cámaras dispongan “de los medios materiales y humanos necesarios para el desarrollo de sus funciones”³, lo que hace pensar en una estructura administrativa que sirva de apoyo al trámite parlamentario.

La Ley para la Reforma Política de 1976 y el posterior real decreto-ley electoral de marzo de 1977 establecían la existencia de dos Cámaras parlamentarias, el Congreso de los Diputados y el Senado, frente a las Cortes franquistas unicamerales. El 30 de junio de 1977 se aprueba una disposición de la presidencia de las Cortes, que entonces ocupaba Antonio Hernández Gil que consagra la existencia de las Secretarías Generales de las dos Cámaras. A partir de esta estructura básica se procedió a establecer una serie de servicios administrativos en cada Cámara, dirigidos por el Secretario General correspondiente.

Hay que recordar que en la constituyente existe la figura del presidente de las Cortes (cargo que ocupó Antonio Hernández Gil) además de los presidentes de cada Cámara (Fernando Álvarez de Miranda y Antonio Fontán). En el caso de la Administración, así como en cada Cámara hay un secretario general (Francisco Rubio Llorente en el Congreso y Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui en el Senado), existe el cargo de letrado mayor de las Cortes⁴, que ejerce Felipe de la Rica y Montejó, quien ya había venía ocupando el cargo de Oficial Mayor desde las últimas legislaturas de las Cortes franquistas. Sobre la

³ Artículo 48 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados, de 13 de octubre de 1977.

⁴ El nombre “Cortes Generales” no se establece hasta la aprobación de la Constitución de 1978. Durante la constituyente se elige el término “Cortes”, sin más adjetivos, abandonando la calificación de “Españolas” que habían tenido durante la Dictadura, pero sin ser todavía las “Generales” que crea la Constitución. Por tanto, Hernández Gil era presidente de las Cortes y Felipe de la Rica letrado mayor de las Cortes.

figura del presidente y el letrado mayor de las Cortes, podemos citar la semblanza que hace Manuel Fernández-Fontecha⁵ *los dos eran personalidades. Tanto Hernández Gil, que era una eminencia y un señor de trato muy normal, como Felipe de la Rica, que era un personaje intocable, que aparentemente no se metía en nada, pero controlaba todo, siempre de forma elegante. Su rol fue muy importante, incluso en el respeto a los otros.*

2.- La Comisión de Gobierno Interior y la creación de las Mesas conjuntas

Para resolver los distintos asuntos relativos al personal de las Cortes, la Mesa de cada Cámara se constituye a esos efectos en Comisión de Gobierno Interior (CGI), encargada de los asuntos relativos al personal propio del Congreso y del Senado, función que recogerán los Reglamentos provisionales⁶. Por otro lado, las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta asumen las funciones de una Comisión Mixta Congreso-Senado de Gobierno Interior.

En un primer momento, se realizan intentos (especialmente por parte de la Mesa y, personalmente, del Presidente del Senado) de constituir una Comisión Mixta de Gobierno Interior⁷. Finalmente, no llegó a constituirse la citada Comisión Mixta, asumiendo sus funciones las Mesas en sesión conjunta. La decisión final que consagra esta situación la acuerdan las propias Mesas conjuntas en su reunión del 21 de diciembre de 1977, en la que se decide que⁸ *continuando con el criterio adoptado desde la primera reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado, celebrada el 10 de agosto pasado, a estas reuniones se les siguiera considerando no como sesiones de una Comisión de Gobierno Interior, sino como tales reuniones conjuntas de las Mesas de ambas Cámaras, presididas por el Presidente de las Cortes.* A partir de este acuerdo, las Mesas conjuntas se convierten

⁵ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: Entrevista personal, abril de 2018.

⁶ Artículo 38 del Reglamento provisional del Congreso de los Diputados y Artículos 151 y 152 del Reglamento provisional del Senado.

⁷ Véase la correspondencia entre el presidente del Senado y el presidente de las Cortes sobre este asunto, que se conserva en el Archivo del Senado. ES. 28079.AS.ADG 0031-04 (05).

⁸ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la reunión de las Mesas conjuntas correspondiente al 21 de diciembre de 1977.

(y mantienen esta función hoy en día) en el órgano que ejerce las máximas funciones en materia de personal.

La aprobación de la Constitución Española de 1978 consagra la independencia administrativa de las Cámaras (dentro del artículo 72 sobre la autonomía parlamentaria), incluida la normativa en materia de personal. A diferencia de la práctica habitual en el parlamentarismo histórico e incluso en el comparado, el parlamento español mantiene la unidad de personal, en lo que respecta a los funcionarios, que lo son de las Cortes Generales.

3.- La organización de los servicios. Precedentes de las plantillas orgánicas

Desde el comienzo de la Constituyente aparece de manera recurrente la referencia a unos esbozos o primeros planteamientos de lo que hoy son las plantillas orgánicas. Las Mesas conjuntas, en su reunión del 22 de septiembre de 1977 aprueban⁹ *la propuesta hecha por los Letrados Mayor de Cortes y Mayor del Senado y Adjuntos del Congreso y del Senado, en relación con la Estructura de los Servicios Centrales de las Cortes y de cada una de las Cámaras*. La organización propuesta por el letrado mayor de las Cortes y los secretarios generales, que se presenta como anexo al acta de las Mesas conjuntas¹⁰, a pesar de aprobarse en esa reunión, con alguna modificación introducida por las Mesas, no llegó a desarrollarse nunca.

Uno de los autores de estas propuestas de plantillas, Nicolás Pérez-Serrano, confirma esa sensación de que, a pesar de las propuestas, la estructura era muy precaria¹¹. *La legislatura constituyente solo dura un año y medio y era muy complicado en ese corto período hacer una adaptación, simplemente se fue funcionando. En el Congreso se quedan la mayoría de los funcionarios y asumen la estructura que ya existía de las Cortes orgánicas. En el Senado no hay una estructura previa, sino que se va actuando sobre la marcha, no hay estructura funcional, porque éramos poquíssimos al*

⁹ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la reunión de las Mesas conjuntas de 22 de septiembre de 1977.

¹⁰ Archivo del Congreso de los Diputados. “Propuesta de reorganización de los servicios de las Cortes y de cada una de las Cámaras”, anexo al acta de las Mesas conjuntas de 22 de septiembre de 1977.

¹¹ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: Entrevista personal, abril de 2018.

principio. Vamos de letrados “los tres Mosquepérez” (Pérez-Serrano, Pérez Dobón y Pérez de Armiñán), tres señoras del cuerpo técnico en dedicación completa y tres o cuatro a media dedicación, y nos prestan seis ujieres del Consejo Nacional del Movimiento. Es decir, éramos nueve funcionarios y los seis ujieres “prestados” y con eso tenemos que hacer frente a un período constituyente y también a un período ordinario.

En lo relativo a la fijación de plantillas es importante el acuerdo adoptado por la Mesa de cada Cámara, constituida en CGI (Mesa del Congreso de los Diputados de 31 de mayo de 1978 y Mesa del Senado de 6 de junio de 1978) sobre la integración de cuerpos de funcionarios administrativos y régimen de trabajo de los mismos. Este acuerdo consta de un escrito firmado por el letrado mayor de las Cortes y los secretarios generales de ambas Cámaras¹², presentado como adenda al borrador de Acuerdo que se presenta a las Mesas, que nos da la cifra de funcionarios que había en las Cámaras en mayo de 1978 y la previsión de incremento de plantillas para los próximos años. Se establece de la siguiente manera:

Cuerpo	Nº en mayo de 1978	Previsión (propuesta de plantillas)
Letrados	41 (8 en situación de excedencia)	60
Taquígrafos	41 (2 jefes, 9 redactores, 17 taquígrafos, 7 estenotipistas y 6 ayudantes de redacción)	60
Técnico-Administrativo	36	110
Auxiliar-Administrativo	13	
Administrativo (nuevo ingreso)	21	
Ujieres	92 (incluidos los ujieres-conductores)	Sin valorar
TOTAL	244	322 (más los ujieres)

IV.- LOS CUERPOS DE FUNCIONARIOS

Como ya hemos hecho constar, a pesar del gran cambio que supone el paso de una dictadura a un sistema democrático, en este ámbito podemos hablar de una transición tranquila, con una continuidad administrativa o burocrática, representada por el mantenimiento de los cuerpos de funcionarios que ya existían en las Cortes franquistas (y en muchos casos desde el primer

¹² ACD S. Gobierno Interior legajo 607 N° 49 Adenda al borrador de acuerdo sobre integración de cuerpos. Archivo del Congreso de los Diputados.

constitucionalismo español de 1810-1812) que siguieron desempeñando sus funciones en las nuevas Cámaras.

El sistema establecido en el período anterior (recordemos que la forma de ingreso a los Cuerpos de Letrados, Taquígrafos y Administrativos era por oposición) regirá el acceso a la función pública parlamentaria hasta la aprobación del EPCG, lógicamente, con las adaptaciones necesarias para hacer compatible el ingreso con el nuevo sistema democrático. Uno de los primeros gestos que realizan las Mesas es el reconocimiento de los derechos de los funcionarios que, habiendo ganado su plaza en la Segunda República, habían sido separados del servicio tras la guerra civil, a los que se acepta su solicitud de reingreso al servicio activo por el tiempo preciso a efectos de causar haberes pasivos (jubilación). Esta reparación de los perjuicios sufridos durante la dictadura da muestra de la voluntad de reforma, es decir que, a pesar de mantener los Cuerpos de funcionarios y las normas de acceso pre-existentes (algo que, por otro lado, fue general en todas las Administraciones) se percibe una voluntad de cambiar para avanzar, en lo que a la administración se refiere, en paralelo al cambio general que se producía en la sociedad.

A partir de 1977 el personal funcionario de las Cortes aumenta de manera notable. Se celebran varias oposiciones, algunas de las cuales se habían convocado en el período anterior. En total, encontramos la convocatoria de 60 plazas de funcionarios entre enero de 1976 y diciembre de 1978, de las cuales se cubren 46. Además, se designa a 48 nuevos ujieres, si bien este dato puede no ser exacto por la naturaleza del propio procedimiento de designación de ujieres existente en la época. Vamos a detenernos en la situación de cada uno de los cuerpos de funcionarios en ese período.

1.- Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales

La estructura administrativa creada a raíz de la aprobación de la Ley para la Reforma Política incrementa notablemente el trabajo parlamentario. Esto se refleja, primero, en el aumento de la plantilla: si a finales de los años 60 había 22 letrados en activo y solo uno de ellos (el Oficial Mayor) tenía dedicación plena, en mayo de 1978 hay 33 letrados en activo, de los cuales 8 tienen dedicación completa. En segundo lugar, en el aumento de sus funciones, no solo de asesoría jurídica a los órganos de la Cámara, sino también de gestión y dirección de los distintos servicios.

Los letrados se distribuían, principalmente, en Secretaría General, donde se ubica el Registro General y el prototipo de lo que hoy es la Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria, y en el Servicio de Comisiones, donde la mayoría de los letrados adscritos no tenían dedicación completa. Manuel Fernández-Fontecha es uno de los letrados que, recién ingresados (diciembre de 1977) es destinado a la asesoría jurídica a la Mesa y al Pleno, dependiente de la Secretaría General (en el Congreso), y da cuenta del funcionamiento de la primera Asistencia Técnico-Parlamentaria¹³: *Lo que se crea nuevo es la Secretaría General, en la que estaba Rubio Llorente de secretario general y cuatro letrados, en lo que hoy sería ATP. (...) Nosotros centralizábamos la información que iba a la Mesa, al Pleno, todo eso. Entraban muchísimas preguntas, interpelaciones, etc., y sin bases de datos, solo contábamos con nuestra memoria y unos cuadernos de anillas en los que se registraba todo. (...) E inventamos un sistema de archivo, agrupando por tipo de iniciativa, por afinidad. (...) El Índice que se llevaba a la Mesa era tan solo un cuaderno de anillas en el que ponían el tipo de iniciativa, la fecha, la materia y ya está. A lo que teníamos pánico era a bajar a la Mesa y que faltara alguna cosa que no se había registrado en el Índice. Y pasó muy pocas veces. En el Senado el sistema era parecido, aunque con un personal todavía más escaso. Juan José Pérez Dobón era secretario general adjunto en la Cámara Alta y recuerda:¹⁴ hacía, aunque es una expresión que no me gusta porque suena pretenciosa, como de segundo de a bordo. Estábamos allí todo el día, sin horas. (...) La I Legislatura también fue muy dura, con todas las leyes orgánicas, pero el año y medio de la Constituyente fue de una intensidad enorme, con sesiones muy largas y todavía sin votación electrónica, pero también muy interesante y divertida. El, entonces, secretario general del Senado da un dato¹⁵ llegamos a manejar 34000 papeles, sin contar Comisiones, solo en el Registro General, y no se perdió ni un papel. (...) Creo recordar que empalmamos tres días sin dormir cuando se cerraba el plazo de enmiendas a la Constitución, que había que hacer los lotes, publicar...*

El trabajo en las Comisiones es uno de los que más se incrementan con la llegada de la democracia, y será el destino de la mayoría de los funcionarios

¹³ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: Entrevista personal, abril de 2018.

¹⁴ PÉREZ DOBÓN, J.J.: Entrevista personal, abril de 2018.

¹⁵ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: Entrevista personal, abril de 2018.

que ingresen en ese período. En la Legislatura Constituyente existen en las Cortes 31 comisiones legislativas y 28 no legislativas, atendidas (en mayo de 1978, después de las convocatorias de oposiciones celebradas en 1977) por 24 Letrados y 27 Auxiliares o Técnicos-Administrativos, la mayoría desempeñando otros puestos de trabajo en otras Administraciones (recordemos que el régimen de incompatibilidades era mucho más flexible que el actual).

Esto hacía que el trámite legislativo fuera algo diferente, dada la escasez de personal. Así, era frecuente que el letrado siguiera al proyecto de ley en una y otra Cámara, y también los taquígrafos prestaban servicios indistintamente en el Congreso y en el Senado. Hay que tener en cuenta que el paso de los proyectos y proposiciones de ley por las Comisiones, y especialmente por las Ponencias, era algo diferente al que se generalizó a partir de la II Legislatura, con una negociación mucho más detallada de cada enmienda y del articulado de las leyes.

Manuel Fernández-Fontecha recuerda que en el Congreso¹⁶ *la estructura de Comisiones ya estaba hecha, un letrado y su personal administrativo, normalmente una persona, y aunque cambiaron el nombre la estructura se mantuvo. (...) Hoy en día se mantiene muy parecido, lo que ha cambiado es la forma de trabajo material y el informe de la Ponencia, que era más minucioso, con más detalle. (...)*

Fernando Santaolalla, que estaba destinado en el Senado, también recuerda la tramitación en Comisiones de los proyectos de ley y del proyecto de Constitución en su paso por la Cámara¹⁷. *Fue año y medio para aprobar la Constitución, artículo por artículo en Comisión y en Pleno, un trabajo muy concienzudo, con aportaciones muy interesantes. En el Senado los senadores de designación real eran muy activos.*

Diego López Garrido cuenta, sobre este tema de las ponencias¹⁸, *en la Transición la ponencia era un lugar donde se negociaba, y el Informe tenía ya un desbroce importante. (...) Los grupos de la oposición lo que quieren es defender sus enmiendas en la Comisión, que es pública y no a puerta cerrada, por lo que la ponencia se ha desdibujado.*

¹⁶ FERNÁNDEZ-FONTECHA TORRES, M.: Entrevista personal, abril de 2018.

¹⁷ SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: Entrevista personal, junio de 2017.

¹⁸ LÓPEZ GARRIDO, D.: Entrevista personal, febrero de 2018.

Nicolás Pérez-Serrano coincide en que *la ponencia se ha ido perdiendo, diluyendo*, pero no tiene una visión pesimista de este cambio¹⁹: *Las democracias modernas son democracias de grupo, para todo se requiere la firma del portavoz. Pero no es una deformación del parlamentarismo, no abogo por recuperarlo, es otra forma de parlamentarismo. Es cierto que las leyes sufrían una mejora técnica en el proceso, pero no me quejo del sistema.*

2.- *Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales*

Los taquígrafos parlamentarios existen desde los mismos comienzos del parlamentarismo, ante la necesidad de reproducir fielmente las sesiones de las Cortes, y la primera plantilla de la Redacción del Diario se nombra en noviembre de 1810.

La organización del Cuerpo en 1977 se basa, como ocurre con otros funcionarios, en las decisiones de la CGI en los últimos años de las Cortes orgánicas, que introdujeron varias novedades importantes. La primera es la aparición del Diario de Sesiones de las Comisiones legislativas, que se crea en 1970²⁰, *en forma de apéndice al Boletín Oficial de las Cortes, con el título tradicional de “Diario de las Sesiones de Comisiones. – Extracto Oficial”*. La segunda innovación que introduce la CGI, en esa misma reunión, se debe a la dificultad de cubrir las plazas convocadas en las oposiciones, por lo que se decide crear *un curso de clases prácticas de taquigrafía parlamentaria*. En tercer lugar, a comienzos de los años 70 hace su aparición la estenotipia dentro de la Redacción del Diario. En principio los ayudantes-estenotipistas forman una escala diferente a los taquígrafos, si bien ambos se pueden integrar en el Cuerpo de Redactores después de tres años de servicio²¹. La última convocatoria de oposiciones con dos secciones diferentes es la de junio de 1977, en la que se ofertan dos plazas para cada especialidad, después ampliadas a cinco. En 1978 se unifican ambas secciones y en 1979 se crea el Cuerpo de Taquígrafos y Estenotipistas.

¹⁹ PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N.: Entrevista personal, abril de 2018.

²⁰ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta nº 79 de la CGI de las Cortes Españolas, correspondiente al 14 de enero de 1970.

²¹ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta nº 81 de la CGI de las Cortes Españolas, correspondiente al 14 de julio de 1970. Punto 11º del Orden del Día.

Durante el período constituyente las Cámaras se encuentran con una escasez de taquígrafos, que tienen que trabajar muchas horas para poder cubrir las sesiones plenarias (con un gran número de sesiones nocturnas) y las comisiones. De ahí que, en el documento que los secretarios generales presentan en mayo de 1978²² como adenda al borrador de integración de cuerpos y de provisión de puestos de trabajo, los Secretarios Generales consideran, que *a medio plazo la plantilla de estos Cuerpos debe cuando menos duplicarse*.

Por último hemos de señalar que, en el período constituyente y hasta 1989, la plantilla de taquígrafos y estenotipistas al completo estuvo prestando servicios indistintamente a las dos Cámaras, al contrario de lo que ocurre con los demás cuerpos de funcionarios²³.

3.- Cuerpos de Auxiliares-Administrativos, Administrativos y Técnico-Administrativos de las Cortes Generales

Actualmente, el Cuerpo Administrativo y el Cuerpo Técnico-Administrativo forman cuerpos de funcionarios distintos, con funciones distintas según el Estatuto de Personal, y a los que se exigen titulaciones distintas para acceder a los mismos. Sin embargo, durante mucho tiempo compartieron funciones y la única manera de acceder a técnico-administrativo era haber pasado antes por lo que se llamaba auxiliar-administrativo.

La posibilidad de pasar de un cuerpo a otra la había establecido la CGI en 1970²⁴, en la que se acuerda que *los funcionarios del Cuerpo Auxiliar Administrativo puedan solicitar su integración en el Cuerpo Técnico-Administrativo, siempre que hayan prestado cinco años de servicios efectivos y acrediten aptitud suficiente para el desempeño de los trabajos propios de las Comisiones, previo informe del Letrado correspondiente y del Oficial Mayor*. Para acceder al Cuerpo Auxiliar-Administrativo había que superar una

²² ACD S. Gobierno Interior legajo 607 N° 49 Adenda al borrador de acuerdo sobre integración de cuerpos. Archivo del Congreso de los Diputados.

²³ NÚÑEZ, J. Y RAMOS, E.: *Historia del Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales: 1810-2012*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, p. 112.

²⁴ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta n° 81 de la CGI, correspondiente a la reunión del 14 de julio de 1970. Punto 12° del orden del día.

oposición consistente en una redacción sobre cualquier tema, un ejercicio de mecanografía y taquigrafía, y un examen de temas. A los cinco años de servicio efectivo el funcionario accedía al cuerpo Técnico-Administrativo, previo informe favorable del letrado del que dependían y del Oficial Mayor.

El 23 de junio de 1977 se convocan ocho plazas, posteriormente ampliadas a 25, para ingresar en el “Cuerpo Administrativo de las Cortes”, es decir, con una denominación distinta que los dos cuerpos citados. Esto supone una convocatoria para un Cuerpo que no existía con anterioridad y sin que haya ninguna resolución de un órgano competente para crearlo.

Para solucionar la situación en la que se encontraban los nuevos funcionarios, especialmente la incertidumbre sobre su futura incorporación al Cuerpo Técnico-Administrativo, las Mesas (Mesa del Congreso de 23 de mayo de 1978 y Mesa del Senado de 6 de junio de 1978) toman el siguiente acuerdo sobre la integración de cuerpos²⁵: Primero, *declaran a extinguir el Cuerpo Auxiliar Administrativo, cuyos miembros conservarán el estatuto de derechos y obligaciones que actualmente tienen*. Segundo, *a partir de ese momento el Cuerpo Técnico-Administrativo y el cuerpo Administrativo constituirán, pese a sus denominaciones diferentes, dos Escalas de un cuerpo único, con una sola plantilla*, cuyos miembros están obligados a prestar servicio de mañana y tarde. Por último, se mantiene el paso de una escala a otra a los cinco años de servicios ininterrumpidos. Con esta solución, los funcionarios que habían aprobado la oposición ingresan en julio de 1978 y se incorporan a los distintos servicios, mayoritariamente a Secretaría General – Registro, y a Comisiones.

Pilar Imaña vivió el trabajo en la Secretaría General del Congreso hasta julio de 1978, momento en el que es trasladada a Comisiones, tras el ingreso de la nueva promoción de administrativos,²⁶ *éramos tres o cuatro administrativos, no había ATP ni nada. Los que éramos anteriores a julio de 1978 teníamos media dedicación, normalmente por la tarde, que es cuando había más actividad. En Secretaría General tecleábamos los artículos de la Constitución, que nos dictaba (José Manuel) Serrano Alberca. Y era*

²⁵ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la Mesa del Congreso de los Diputados de 23 de mayo de 1978 y Archivo del Senado. Acta de la Mesa del Senado de 6 de junio de 1978.

²⁶ IMAÑA SÁNCHEZ, P.: Entrevista personal, octubre de 2017.

divertido, porque estábamos con el borrador de la Constitución (durante la Ponencia) y cada día los artículos que tecleábamos los teníamos que esconder, detrás de un mueble, o donde fuera, y luego tenías que acordarte de dónde lo habías guardado.

De la promoción de administrativos que ingresa en julio de 1978, Patricia García Ruiz²⁷ es destinada a la Secretaría General del Senado. *Entramos Raquel Pinedo y yo y disfruté muchísimo y trabajé muchísimo. Era todo artesanal, el guión del Pleno se iba modificando(...) y la forma de cambiarlo era añadir los cambios y pegarlos con papel celo. No teníamos tiempo ni de comer; los propios secretarios generales nos traían bocadillos. (...) Pero el trabajo al final salía muy bien.*

Estrella Vázquez es una de las personas que aprueban la oposición de administrativos en 1978 y es destinada al servicio de Comisiones del Senado. Recuerda que²⁸ *de los que fuimos al Senado, a todos nos destinaron a Comisiones, menos a dos personas que van a Secretaría General. Fuimos la primera promoción con dedicación plena, el horario era de diez a dos y de cinco a ocho de la tarde. (...) Lo mejor era el buen ambiente. Todas las de Comisiones íbamos juntas, y teníamos relación fuera del trabajo. Durante la Comisión Constitucional del Senado pasábamos las noches trabajando, no dormíamos, Pérez-Serrano nos traía cocacolas. Dando vueltas a la mesa enorme que había para colocar fotocopias a las dos o las tres de la mañana.*

Pilar Imaña también estuvo destinada en Comisiones, a partir de julio de 1978, en su caso en el Congreso de los Diputados²⁹. *Se trabajaba mucho también porque no había medios materiales. Había cuatro máquinas de escribir, cada una con una letra distinta, por lo que no se podía repartir el trabajo, si empezabas tú una cosa la tenías que acabar tú.*

4.- Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales

Desde el origen de la Administración parlamentaria, es decir, desde las Cortes constituyentes de 1810, ha existido en las Cámaras una plantilla de subalternos (hoy Cuerpo de Ujieres). Centrándonos en los últimos años

²⁷ GARCÍA RUIZ, P.: Entrevista personal, abril de 2018.

²⁸ VÁZQUEZ ENCINAS, E.: Entrevista personal, abril de 2018.

²⁹ ÍMAÑA SÁNCHEZ, P.: Entrevista personal, octubre de 2017.

del franquismo y los primeros de la democracia, el Cuerpo de Ujieres y sus peculiares circunstancias respecto a los demás funcionarios supondrá una preocupación casi constante para la Mesa y la Comisión de Gobierno Interior, que no se resolverá definitivamente hasta la aprobación del Estatuto de Personal de 1983. Al cuerpo de subalternos, organizado en ujieres y mozos de oficios, no se accedía por oposición, sino por designación directa del Presidente de las Cortes. Esta selección de los ujieres no era totalmente arbitraria, sino que se basaba en la regulación del cuerpo de subalternos de la Administración Civil del Estado, que primaba al personal procedente de los tres ejércitos y de los Cuerpos de la Guardia Civil y de la Policía Armada, normativa que se había adaptado a las Cortes en 1968. De ahí que la mayoría de los ujieres nombrados en esas fechas procedieran de la Policía Armada (hoy Policía Nacional). Durante la Constituyente, además de expolicías, también ingresan como ujieres las personas propuestas por los miembros de las Mesas y los familiares de otros ujieres.

Por ejemplo, Cecilio Solís ingresa³⁰ *porque el chófer de Hernández Gil, el presidente de las Cortes, era primo de mi suegra*; Vicente Hontangas³¹ *porque había terminado la mili, mi padre era ujier y me lo propuso*; Juan Molero³² *porque mi mujer trabajaba en casa de Fernández Cuesta, que conocía a Guerra Zunzunegui, que fue quien me recomendó*; José Cabrerizo³³ *por mi padre, que fue primero policía y después ujier*; Román Barba³⁴ *por mi tío, que fue 45 años calefactor de las Cortes, y al jubilarse me recomendó a mí*.

El trabajo de los ujieres es de los que más se ha visto modificado por la irrupción de las nuevas tecnologías. En el período constituyente había un gran volumen de trabajo relacionado con la distribución de documentación, fotocopias, recados, etc. Mientras que ahora el incremento de la actividad institucional de las Cámaras ha supuesto que haya mucho trabajo de colaboración en actos protocolarios. La función que más se mantiene de forma similar es la del control de accesos.

³⁰ SOLÍS GARCÍA, C.: Entrevista personal, octubre de 2017.

³¹ HONTANGAS MOLINA, V.: Entrevista personal, octubre de 2017.

³² MOLERO ESQUINAS, J.: Entrevista personal, junio de 2017.

³³ CABRERIZO NAVARRO, J.: Entrevista personal, junio de 2017.

³⁴ BARBA CASAS, R.: Entrevista personal, junio de 2017.

De las horas extraordinarias y la carga de trabajo atendiendo el Pleno y las Comisiones todos pueden dar cuenta. Vicente Hontangas cuenta que³⁵ *la Comisión de Constitución fue muy dura, fueron horas y horas. Terminaba a las dos o las tres de la mañana y al día siguiente volvía a empezar a las nueve de la mañana. Después de varios días así me quedé dormido en una sala de ponencia.* José Cabrerizo relata cómo, cuando venía alguien a ver a un diputado, *no tenían despachos, así que para localizar a un diputado tenías que mirar a ver en qué comisión estaba y si la comisión se reunía ese día, ibas a buscarle a la comisión para decirle que tenía visita. Y la portería general estaba siempre llena, había mucha gente que venía a ver a los diputados, a contarles sus problemas, con lo que al final estabas todo el día buscando gente.*

5.- Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales

El Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales no existe como tal hasta agosto de 1978, momento en el que las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado³⁶, en reunión conjunta, acuerdan la creación del cuerpo. Pero, aunque el cuerpo de funcionarios no estaba constituido, ya se venía desempeñando su función en las Cámaras, por personas específicamente dedicadas a tareas de biblioteca y no asimiladas a otros cuerpos de funcionarios. Y es que tanto el archivero como el bibliotecario son dos figuras de larga tradición en las Cortes, que tienen su origen en el mismo inicio del parlamentarismo español.

Tanto la Biblioteca como el Archivo de las Cortes han permanecido en uso durante toda la historia parlamentaria, con personal cualificado encargado de su gestión. En el período 1939-1977, la situación de los fondos de una y otra Cámara es muy distinta: mientras que el Archivo y la Biblioteca del Congreso de los Diputados se integran en la Secretaría de las Cortes españolas, el Senado había desaparecido y no vuelve a existir como órgano colegislador hasta 1977. Los fondos del Archivo del Senado se habían trasladado al Congreso a comienzos de la década de 1960, y la biblioteca, en 1939 se adscribe al Instituto de Estudios Políticos, y le es restituida a la Cámara en 1977. Esta diferente situación de partida hace que la gestación

³⁵ HONTANGAS MOLINA, V.: Entrevista personal, octubre de 2017.

³⁶ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas de 4 de agosto de 1978.

del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales tenga hitos o momentos señalados diferentes en una y otra Cámara.

Durante la dictadura de Franco, la Biblioteca y el Archivo de las Cortes se mantiene en uso, si bien no con bibliotecarios pertenecientes a un cuerpo de funcionarios de las Cortes sino con el empleo de miembros de los cuerpos Facultativo y Auxiliar de Archivos y Bibliotecas del Estado. Tras la muerte de Franco se plantea la cuestión de cómo se va a articular la continuidad de estas personas, y poco a poco se va tomando conciencia de que, dado que el trabajo de biblioteca y archivo es consustancial al Parlamento, conviene contar con técnicos propios para desempeñar esa labor.

Entre las personas que están desempeñando su labor en las Cortes, pero pertenecen a cuerpos de funcionarios de la Administración del Estado se encuentra el Archivero Bibliotecario de las Cortes (Vicente Salavert), a quien se debe la iniciativa de aumentar la plantilla por una vía diferente a esta citada: la contratación laboral. La Mesa considera que sería más conveniente optar por adjudicar estas cuatro plazas como becas para personal especializado en lugar de realizar contratos temporales³⁷, y acuerda *interesar del Sr. Bibliotecario, D. Vicente Salavert Roca, que formule una propuesta.*

La convocatoria de las becas para el Archivo y la Biblioteca se aprueba el 27 de enero de 1976³⁸. Tras la presentación y valoración de las solicitudes por un Tribunal constituido al efecto, la Mesa decidió adjudicar las cuatro becas a cuatro documentalistas, todas con experiencia anterior en archivos, el 8 de marzo de 1976. La duración prevista de las becas era hasta el 31 de julio de 1976, con la posibilidad de prorrogarse un año más si se demostraba el buen aprovechamiento de los becarios. A pesar de esta previsión, las becas se prolongan varios meses más, abriéndose un período de incertidumbre sobre su situación, tanto para la Mesa como para las propias becarias. Las Mesas conjuntas³⁹ examinan un proyecto de colaboración temporal y deciden solicitar un informe al jefe del servicio (el Archivero-Bibliotecario) para que aborde *las necesidades de personal*

³⁷ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la Mesa de las Cortes Españolas de 16 de diciembre de 1975.

³⁸ Boletín Oficial del Estado de 3 de febrero de 1976, p. 2298.

³⁹ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas de 16 de febrero de 1978.

para la Biblioteca y Archivo y, además, las características de las pruebas a que en su día habrían de someterse los aspirantes, dándose cuenta de este detalle a las interesadas para que puedan conocerlo con una prudente antelación a la práctica de las pruebas. En la misma reunión y a raíz de este acuerdo, algún miembro de la Mesa del Senado hace notar que la Cámara Alta también precisa contar con ese tipo de personal.

Y es que en el Senado también se estaban organizando el servicio de Biblioteca y empezaba a reclamarse la devolución de los fondos de su Archivo. Se crea una subcomisión de Biblioteca, de la que forman parte varios senadores, presidida por el presidente de la Cámara y con el asesoramiento de una archivera-bibliotecaria contratada como interina⁴⁰. El presidente del Senado intenta que el Ministerio de Cultura envíe personal de los cuerpos de Facultativos y de Auxiliares del Estado, solicitud que es rechazada por escasez de funcionarios de esos cuerpos. Tan solo consigue la asignación de un único bibliotecario⁴¹, tal como da cuenta a la Mesa. El 15 de febrero de 1977 el presidente informa de que la persona propuesta para ser bibliotecario del Senado es Vicente Llorca, facultativo del Estado y el nombramiento se hace efectivo en los primeros meses de 1978. Junto con el trabajo bibliográfico, una de las primeras tareas que le encarga la subcomisión al bibliotecario es que elabore un informe con las necesidades de personal, que presentará en junio de 1978.

Mientras tanto, las Mesas conjuntas, en sucesivas reuniones, van poco a poco perfilando la idea de crear un cuerpo de funcionarios de las Cortes que se dedique a estas tareas. En marzo de 1978 deciden extinguir las becas y celebrar contratos laborales temporales con las cuatro bibliotecarias que las estaban disfrutando⁴², *desde 1º de marzo hasta 31 de diciembre de 1978, en condiciones similares a las del personal que tiene la misma*

⁴⁰ La bibliotecaria interina era María Ángeles Valle de Juan, posteriormente jefa del departamento de Archivo del Senado. Para conocer más de su propio trabajo en esa época puede consultarse su ponencia “200 años de archivos parlamentarios: los archiveros” presentada en la *XVI Reunión del Grupo Español de la Sección de Archivos y Archiveros parlamentarios del SPP/ICA*, celebrada en el Parlamento de Canarias en 2012.

⁴¹ Archivo del Senado. Acta de la Mesa del Senado de 22 de noviembre de 1977.

⁴² Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas de 2 de marzo de 1978.

titulación que estas señoras y prestan en Organismos del Estado servicios idénticos a los que se llevan a cabo en el Archivo y Biblioteca de las Cortes.

Finalmente, se opta por la solución más acorde con la propia tradición parlamentaria, y con la potestad de las Cortes de nombrar a su propio personal, y las Mesas conjuntas acuerdan, por unanimidad, la creación del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales, con las siguientes características principales⁴³:

- a) Se crea un Cuerpo de Archiveros y Bibliotecarios de las Cortes, único tanto desde el punto de vista de su estructura como desde el de su capacidad para ocupar los puestos en las Bibliotecas y Archivos de ambas Cámaras.
- b) A este Cuerpo se incorporan inicialmente, en calidad de interinos, las personas que, sin tener la condición de funcionarios de las Cortes, prestaban servicio en las Bibliotecas de las dos Cámaras.

Alicia Martín, actual jefa de la Biblioteca del Congreso, es una de las cuatro becarias que entraron en 1976⁴⁴. Recuerda que *en principio la beca era para catalogar fondos y nos mandan a catalogar la Sección C, que era el fondo histórico, pero ante el volumen de trabajo, a los pocos meses nos pasan al fondo moderno. En esa época, buscar documentación era mucho más complicado que ahora y tampoco abundaba el personal cualificado, sino bibliotecarios o archiveros, y casi no existían los documentalistas. Nosotras veníamos de haber trabajado ya en ese campo.*

V.- A MODO DE CONCLUSIÓN

La Transición a la democracia, resulta un campo de estudio apasionante, más para quien, sin haber ni siquiera nacido cuando se produce, ha pasado gran parte de su vida escuchando anécdotas de esa época, como es mi caso. La primera conclusión a la que llego después de escuchar sus testimonios es que, cuando uno siente que su trabajo sirve para algo, lo realiza con mucha mayor ilusión y compromiso. La segunda es que la idea del funcionario más o menos ocioso no se corresponde con la realidad. Sin

⁴³ Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas del 4 de agosto de 1978.

⁴⁴ MARTÍN GONZÁLEZ, A.: Entrevista personal, julio de 2017.

embargo, dada la necesaria brevedad que debe tener este artículo, creo que es mi obligación dejar que los propios protagonistas (los que aparecen citados en las páginas anteriores y los que, por problemas de tiempo y espacio, no lo están) hagan su balance personal y compartan su valoración personal sobre su trabajo en esa época:

Los grupos nos trataban muy bien, mejor que ahora. Román Barba Casas. Ujier de las Cortes Generales desde enero de 1978 hasta julio de 2017.

Lo de ver el Palacio, y los leones, y entrar allí a trabajar, era muy impactante. José Cabrerizo Navarro, ujier de las Cortes Generales desde noviembre de 1977.

Tenía 19 años y llegar y ver la apertura fue muy importante, lo vivías intensamente. Me impresionó ver en el mismo sitio a la Pasionaria, Alberti, y Blas Piñar. Lola Enjuto Olascobeaga, ingresa en el Cuerpo Administrativo en julio de 1978. Hoy técnico-administrativo.

Cuando yo ingresé, con la gente que había dentro, fue un honor total, le agradezco al cuerpo de letrados que tuviera confianza en mí, ser tratado como un igual. Y el ambiente de trabajo era muy agradable, cada día descubríais una cosa distinta. Manuel Fernández-Fontecha Torres, letrado de las Cortes Generales desde diciembre de 1977.

Era emocionante. Venía contento a trabajar. Cada día había algo nuevo, y cosas que afectaban a la vida cotidiana de la gente, y yo me estaba enterando antes que el BOE. Ricardo Formoso-Rafferty Buceta. Entre 1976 y 1979, empleado de la cafetería del Congreso. Ujier de las Cortes Generales desde 1980.

Yo disfruté muchísimo, venía a trabajar contentísima. Éramos muy pocos, y era como una gran familia. Y el trabajo salía bien. Patricia García Ruiz, ingresa en el Cuerpo Administrativo en julio de 1978. Hoy técnico-administrativo.

Hace un año me invitaron a comer al Parlamento Europeo y había funcionarios contando lo que hacían, y me recordaban a mí en el 78, cuando empezaba a ser consciente de lo que pasaba aquí. He vivido por dentro algo importante, cosas que han marcado la Historia. Vicente Hontangas Molina, ujier de las Cortes Generales desde diciembre de 1977.

Era una forma de trabajo muy artesanal, casi sin medios. Era bastante caótico, tenías que aprender solo. Pilar Imaña Sanchez, ingresa en el Cuerpo Auxiliar-Administrativo en marzo de 1977. Hoy técnico-administrativo.

La Administración parlamentaria es una administración muy eficiente, muy valorada por los grupos y los parlamentarios, no hay quejas, bastante neutral, que es lo que tiene que ser; y de una gran solvencia técnica. Diego López Garrido, letrado de las Cortes Generales desde enero de 1975.

Era un período estupendo. Profesionalmente y vitalmente. Estábamos y estamos bien. Podría jubilarme y por ahora voy a seguir. Alicia Martín González, archivera-bibliotecaria de las Cortes Generales. En las Cortes desde marzo de 1976.

Tengo buenos recuerdos, cuando vinimos al Senado recuerdo que nos llevábamos todos bien, y te ponías a ayudar; a llevar cajas o lo que fuera. He tenido muy buenos jefes. Justo Martínez Ocejo. En 1977 policía armada destinado en el Senado como motorista. Hoy ujier-conductor.

Cuando llegué del pueblo, iba andando por la calle de la Encarnación y vi el Senado, y estuve a punto de darme la vuelta, de la impresión. (...) Había mucho compañerismo, pero también ahora se está bien. Juan Molero Esquinas, ujier de las Cortes Generales desde marzo de 1978.

Fue una época muy interesante, de mucho compañerismo y muy gratificante. Se unía a la poca edad, la mucha ilusión. Era un mundo nuevo que se abría ante tus ojos y estabas participando en una serie de cosas que podían tener un alcance histórico. Juan José Pérez Dobón, letrado de las Cortes Generales desde junio de 1977.

Lo más bonito que le puede pasar a un jurista es ser asesor en un proceso constituyente (...) Teníamos criterio, buena voluntad, amor por la casa. Me decían que allí había polvo de doscientos años, pero es mi casa, ha sido mi casa toda la vida. Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui, letrado de las Cortes Generales desde enero de 1975.

Aquella época fue brillante, abierta, y se estaba haciendo algo bueno, positivo, se trabajó mucho, y con el espíritu de la Transición. Esa actitud

de pluralismo, de entender al contrario, fue realmente ejemplar. Fernando Santaolalla López, letrado de las Cortes Generales desde diciembre de 1977.

Muy contento, no puedo decir una queja después de cuarenta años aquí, y no me quiero jubilar. Cecilio Solís García, ujier de las Cortes Generales desde noviembre de 1977.

Como con los amigos de la infancia, tienes un vínculo especial, de épocas y de circunstancias. Muy buen recuerdo. Estrella Vázquez Encinas, ingresa en el Cuerpo Administrativo en julio de 1978. Hoy técnico-administrativo.

FUENTES DOCUMENTALES

Archivo del Congreso de los Diputados. Adenda al borrador de Acuerdo sobre integración de cuerpos. ADG S. Gobierno interior. Legajo 607 N° 49. Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la Mesa de las Cortes Españolas de 16 de diciembre de 1975.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta n° 79 de la CGI de las Cortes Españolas, correspondiente al 14 de enero de 1970.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta n° 81 de la CGI de las Cortes Españolas, correspondiente al 14 de julio de 1970.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la reunión de las Mesas conjuntas de 22 de septiembre de 1977.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la reunión de las Mesas conjuntas correspondiente al 21 de diciembre de 1977.

Archivo del Congreso de los Diputados. Actas de las Mesas conjuntas de 16 de febrero de 1978.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas de 2 de marzo de 1978.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas de 4 de agosto de 1978.

Archivo del Congreso de los Diputados. “Propuesta de reorganización de los servicios de las Cortes y de cada una de las Cámaras”, anexo al acta de las Mesas conjuntas de 22 de septiembre de 1977.

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de la Mesa del Congreso de los Diputados de 23 de mayo de 1978.

Archivo del Senado. Acta de la Mesa del Senado de 22 de noviembre de 1977.

Archivo del Senado. Acta de la Mesa del Senado de 6 de junio de 1978. ES28079 AS ADG-0031-04(05).

Archivo del Congreso de los Diputados. Acta de las Mesas conjuntas de 16 de febrero de 1978.

BIBLIOGRAFÍA

NÚÑEZ, J. y RAMOS, E.: *Historia del Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales: 1810-2012*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.

GÓMEZ RIVAS, J. V.: *La Administración parlamentaria española. Creación y consolidación*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2002.

FRAILE, M.: “Senderos y recovecos en cincuenta años en las Cortes”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 90, 2013, pp. 207-248.

LLOCA, V.: “La biblioteca del Senado”. *Boletín de ANABAD*, Año XXIX, nº 3, pp. 73-78.

LA AUTONOMÍA DE PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

Mónica MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ

Letrada de las Cortes Generales. Directora de Recursos Humanos y
Gobierno Interior del Congreso de los Diputados.

RESUMEN

En este artículo nos detenemos en una de las garantías más importantes de la democracia, contemplada en el artículo 72 de la Constitución Española: la autonomía parlamentaria, refiriéndonos concretamente a una de sus manifestaciones más desconocidas, la autonomía administrativa o de personal.

La autonomía del Parlamento se consagra en los albores del parlamentarismo, en el marco del principio de separación de poderes, elevándose como muro infranqueable entre el poder ejecutivo y el poder legislativo y con un cuádruple ámbito que abarca la autonomía normativa, la autonomía presupuestaria, la autonomía organizativa y la autonomía administrativa. Esta última implica que las Cámaras cuentan con un personal propio que ellas mismas seleccionan y organizan, expulsando decididamente de nuestro sistema el “clientelismo político”.

La Constitución Española entronca con nuestra historia y reconoce, y eleva al máximo rango, la importancia de garantizar una absoluta imparcialidad e independencia de un personal propio de las Cámaras, especialmente cualificado, imparcial y vinculado a ellas de manera permanente, una organización profesional que constituye la Administración parlamentaria, de la que aquí se analizan sus principales características.

Palabras clave: artículo 72 de la Constitución Española, autonomía parlamentaria, autonomía de personal, Administración parlamentaria, función pública, asesoramiento, Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

ABSTRACT

In this article we focus on one of the most important guarantees of democracy, contemplated in Article 72 of the Spanish Constitution: parliamentary autonomy, referring specifically to one of its most unknown manifestations, administrative or staff autonomy.

The autonomy of Parliament is enshrined in the dawn of parliamentarism, within the framework of the principle of separation of powers, rising as an insurmountable wall between the executive and the legislative power, with a fourfold scope that encompasses normative autonomy, budget autonomy, organizational autonomy and administrative autonomy. The latter implies that the Chambers have their own staff, that they themselves select and organize, decisively expelling from our system the “political clientelism”.

The Spanish Constitution connects with our history and recognizes, elevating it to the maximum rank, the importance of guaranteeing an absolute impartiality and independence of an independent staff for the Chambers, especially qualified, impartial and permanently linked to them, a professional organization that constitutes the Parliamentary Administration, of which its characteristics are analyzed here.

Keywords: article 72 of the Spanish Constitution, parliamentary autonomy, staff autonomy, parliamentary administration, civil servant, public function, advice, Staff Statute of the Cortes Generales.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. III. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES. IV. TIPOS DE PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES: 1. *Personal funcionario*. 2. *Personal laboral*. 3. *Personal al servicio de la Administración General del Estado*. 4. *Personal Eventual*. V. EL DISEÑO IMPARCIAL DE LAS FUNCIONES. VI. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El cuarenta aniversario de la Constitución Española es un acontecimiento excepcional en nuestra historia. La Norma Fundamental de 1978, la más longeva de todas nuestras Leyes supremas, ha guiado el desarrollo del Estado autonómico, la entrada del Derecho Europeo y los cambios económicos, políticos y sociales que han marcado la senda de nuestra democracia. Y cuando se habla de su reforma, de su actualización y de su adaptación a las nuevas realidades y necesidades, no debemos olvidar que sus principios esenciales están especialmente protegidos por un procedimiento agravado, que no pretende hacer intocable la Constitución, sino garantizar que su modificación se emprenda con un elevado grado de consenso, con una mayoría reforzada y la intervención del pueblo español, en quien descansa la soberanía nacional y que se encuentra por encima de los intereses particulares y de los partidos políticos, instrumentos fundamentales para canalizar la participación política, pero que deben su máximo respeto a los ciudadanos que representan, tanto a los que les han votado como a los que no, de ahí la grandeza de la configuración de la institución que atesora el alma democrática, las Cortes Generales, nuestro Congreso y nuestro Senado.

La Constitución de 1978 ha sido un referente para muchos de los que hoy celebramos su aniversario. Nos ha dado paz, tranquilidad y sosiego hasta en los momentos más tensos, y ha puesto en manos del ejecutivo y del legislador diversas opciones para dar solución a cuestiones fundamentales, de manera que los hombres y mujeres que han encarnado el poder en cada momento han tenido la oportunidad de elegir entre distintos caminos, pero contando siempre con la brújula del texto constitucional.

En este artículo nos vamos a detener en una de las garantías más importantes de la democracia, la autonomía del Parlamento, refiriéndonos concretamente a una de sus manifestaciones más desconocidas fuera del ámbito parlamentario, la autonomía administrativa o de personal de las Cortes Generales.

La autonomía del Parlamento se consagra en los albores del parlamentarismo, en el marco del principio de separación de poderes, elevándose como muro infranqueable entre el poder ejecutivo y el poder legislativo, entre la Corona y los representantes del pueblo, poniendo fin a la lucha por

la limitación del poder y garantizando el fin de la arbitrariedad, paradigma del Estado de Derecho.

Esta autonomía parlamentaria, que en nuestro sistema parlamentario no sólo se predica respecto del poder legislativo en su conjunto frente a los otros poderes del Estado, sino también de ambas Cámaras respectivamente y entre sí, se consagra en el artículo 72 de nuestra Constitución con un cuádruple ámbito que abarca la autonomía *normativa*, la autonomía *presupuestaria*, la autonomía *organizativa* y la autonomía *administrativa*, que implica que las Cámaras cuentan con un personal propio que ellas mismas seleccionan y organizan en una administración profesional, expulsando decididamente de nuestro sistema el “*clientelismo político*”.

Es importante señalar, además, que la autonomía de personal consagrada en la Constitución de 1978 no es novedosa, sino que bebe directamente de los principios del parlamentarismo desde su origen, y tiene un rancio abolengo en nuestro constitucionalismo histórico. Ya las antiguas Cortes de Castilla, germen del sistema parlamentario, contaban con “la facultad de nombrar los empleados y dependientes a su inmediato servicio”, y las Cortes de Cádiz, alzándose a la vez contra el invasor francés y contra el Antiguo Régimen, conectaron con la tradición de sus predecesoras castellanas consagrando la autonomía parlamentaria y la independencia respecto del poder ejecutivo. Así, ya en 1810 se configuraba en el Reglamento Parlamentario de la entonces única Cámara, una Secretaría Técnica compuesta de cuatro Oficiales, de los que uno sería Oficial Mayor, y que serían nombrados por una Comisión de Diputados constituida al efecto, a modo de Tribunal de oposición. Esta Comisión estuvo integrada por los Señores Dou, que sería el primer Presidente de las Cortes de Cádiz, Pérez de Castro y Power. Y curiosamente, entre los requisitos que se exigían a los aspirantes a Oficial, precedente del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, destacaban los de “si fuera posible, para no gravar al Estado, que estuvieran ya dotados” y “que se propusiera con preferencia a militares que fueran inútiles para el servicio de las armas”.

Esta “Comisión-Tribunal” tenía como objetivo conseguir un personal propio y cualificado, pero sin que ello supusiera un gasto extra para el erario, por ello acordaron un nombramiento provisional de servidores del Estado adscritos a otras secretarías o departamentos, que seguirían

percibiendo el sueldo que les correspondiese en los mismos y a los que se guardaría su plaza de origen. Pero los parlamentarios, si bien no quisieran generar un gasto extraordinario a la Hacienda Pública, conocían bien la importancia de su autonomía para nombrar a un personal propio, al servicio de la institución y al margen de la intervención del Poder ejecutivo, de modo que, desde el principio de nuestro moderno constitucionalismo, encontramos la conciencia de la importancia de una administración parlamentaria permanente, profesional e imparcial, enmarcada en los principios de la separación de poderes y el sistema parlamentario.

Desde entonces, esta importante garantía parlamentaria ha permanecido y atravesado el tiempo, hasta llegar a nuestros días, de modo que, junto a la imagen política que en su esencia y naturaleza irradia el Parlamento, una administración independiente y profesional vela por el correcto funcionamiento de la institución, trabajando en un segundo plano y permaneciendo siempre estable a través de los cambios de legislaturas, vigilando que “la cuna” de la democracia esté siempre preparada, independientemente de quienes la ocupen en cada momento como consecuencia de los naturales procesos de alternancia democrática. Difícilmente imparcial y fiable sería el cambio político y la llegada de una nueva mayoría a un Parlamento sembrado de personal afín a la anterior. Tampoco sería eficaz nombrar personal nuevo cada vez que se celebran unas elecciones, causando una perjudicial falta de continuidad y rigor en la vida de las Cámaras, que deben mantenerse vivas incluso en los períodos de disolución, perfectamente preparadas para trabajar para los nuevos parlamentarios el mismo día de su llegada, encontrando estos a su disposición un personal cualificado, que conoce los procedimientos parlamentarios a la perfección, y que goza de independencia al no ser “colocado” en las Cámaras por ningún partido político, por lo que a ninguno se debe, ya que no pende profesionalmente de un hilo en cada cambio de mayoría o nuevo juego de fuerzas políticas.

La reciente moción de censura, que ha supuesto por primera vez en nuestra historia un cambio de color del Gobierno sin activar el resorte previo de unas elecciones generales, ha dado una nueva muestra de la importancia de contar con una administración imparcial e independiente, que mantiene estable y siempre en marcha la maquinaria de la gran nave que es el Parlamento, tanto en los tiempos de tormenta como en los de calma.

El personal de las Cortes Generales tiene siempre a punto todo lo necesario para que los representantes de los ciudadanos cumplan las importantes funciones que la Constitución les atribuye. Presta el máximo asesoramiento jurídico y un sólido apoyo técnico y administrativo en la constitución y funcionamiento de los órganos rectores, Presidencia y Mesas, y de los funcionales, Pleno, Comisiones, Subcomisiones y Ponencias, para el cumplimiento de sus funciones legislativa, presupuestaria y de control, así como en la actividad internacional e institucional, incluido el protocolo parlamentario; dispone las salas y medios personales y materiales necesarios para celebrar las diferentes sesiones y reuniones, asegurando la transcripción y redacción de las primeras; los registros parlamentarios reciben los escritos de los miembros de la Cámara, del Gobierno, instituciones y ciudadanos, que siguen después los trámites correspondientes; se provee información y se garantiza la transparencia en unas casas con techo de cristal; se atiende la organización de los numerosos periodistas y medios de comunicación acreditados; se cuida del importante patrimonio bibliográfico, documental, patrimonial y artístico; se publican importantes obras y estudios, como los relacionados con el Parlamento y sus principales protagonistas en la historia; se organizan exposiciones; se difunde la imagen del Parlamento a través de iniciativas como el Aula Parlamentaria; se ocupa de la atención, vigilancia y seguridad en las distintas entradas y dentro de los recintos de los edificios parlamentarios; se guía y atiende al público en las tribunas; se asesora en la preparación y adjudicación de los distintos concursos públicos que permiten contar con los servicios de cafetería y restaurante, la vigilancia de la salud laboral, la agencia de viajes para los desplazamientos parlamentarios, los servicios bancarios, el Centro de Educación Infantil como una importante medida de conciliación familiar y laboral, o la limpieza y el mantenimiento de los edificios; se organizan el servicio médico, el garaje... y la lista es mucho más extensa.

En un día de Pleno, en la sede del Congreso, pueden llegar a reunirse más de dos mil quinientas personas, entre parlamentarios, personal de la Cámara, policía, personal de los Grupos, asesores, periodistas, empleados de las contratas, público y visitas... Y todos los servicios que hemos señalado se brindan sin atención al color político de quien lo precisa o solicita, porque se prestan a la Institución, en garantía del correcto funcionamiento del propio Parlamento.

II. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Como hemos visto, la Constitución Española reconoce, y eleva al máximo rango, la importancia de garantizar una absoluta imparcialidad e independencia de un personal propio de las Cámaras, especialmente cualificado y vinculado a ellas de manera permanente, una organización profesional que constituye la Administración parlamentaria.

La Constitución optó, además, por un personal funcionario común a las dos Cámaras, Congreso y Senado, algo que no es habitual en los Parlamentos bicamerales, pero que en nuestro caso ha sido muy importante para el buen funcionamiento y relación entre ambas, además de contribuir a facilitar la carrera profesional en administraciones relativamente pequeñas.

Como consecuencia del juego de la autonomía parlamentaria y la separación de poderes, la Administración parlamentaria no forma parte de la Administración General del Estado, sino que se trata de una Administración independiente y de extracción autónoma, con un sistema de reclutamiento y retribución propios. Esta Administración se caracteriza fundamentalmente porque no atiende a una cúspide monocolor, sino a las necesidades en conjunto de los diferentes grupos parlamentarios que responden a distintos partidos políticos que han obtenido escaño. Por ello, los órganos rectores, Presidencia y Mesa, tienen encomendada una función institucional, y en el desempeño de sus funciones deben responder a criterios que garanticen el interés y defensa del propio Parlamento, sin anteponer las exigencias de los partidos políticos a que pertenecen, garantizando así el respeto a la representación de todos y cada uno de los ciudadanos y, muy especialmente, a la protección de las minorías.

Precisamente, este carácter institucional de la Presidencia y de la Mesa es el que justifica, a la vez que precisa, un asesoramiento profesional e independiente, que encarnan los Secretarios Generales de cada Cámara, nombrados por cada Mesa a propuesta de su Presidente, entre funcionarios del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales con más de cinco años de servicio activo, y que constituyen la cúspide de la Administración parlamentaria que conforma la Secretaría General de cada Cámara, ya que tienen como función, además de la dirección superior de la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la misma,

la jefatura superior de los servicios administrativos del Congreso de los Diputados y del Senado, Cámaras autónomas la una frente a la otra, pero que en los temas de personal actúan de manera conjunta.

Además, en defecto de nombramiento del Letrado Mayor de las Cortes Generales por las Mesas de ambas Cámaras, el Secretario General del Congreso de los Diputados desempeña dicho cargo y es de quien dependen los servicios comunes de las Cortes Generales.

En cuanto a la estructura de la Administración parlamentaria, ambas Cámaras se organizan de manera similar y se dividen, bajo la dirección de las respectivas Secretarías Generales, en dos Secretarías Generales Adjuntas, una para asuntos parlamentarios y otra para asuntos administrativos, de las que dependen las distintas Direcciones en función de las materias y campos que les corresponde gestionar (Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria, Dirección de Comisiones, Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior, Dirección de Presupuestos y Contratación, Dirección de Relaciones Institucionales, Dirección de Relaciones Internacionales, Dirección de Estudios, Análisis y Publicaciones, Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, Dirección de Comunicación, y el Centro de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, la Asesoría Jurídica y las Intervenciones, todos con rango de Dirección. Se suman además los Servicios comunes, que son la Oficina Presupuestaria, la Intervención de las Cortes Generales y la Junta Electoral Central). Todo ello se recoge en las Normas de Organización de las Secretarías Generales, que recogen el Catálogo de Puestos de Trabajo de los funcionarios de las Cortes Generales, y se traduce en las Plantillas Orgánicas de cada Cámara, documentos que pueden consultarse en las páginas web del Congreso y del Senado.

III. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

Una verdadera autonomía administrativa no solo implica que las Cámaras cuentan con un personal propio que ellas mismas seleccionan y organizan, sino que además debe tratarse de un personal independiente de los parlamentarios, para lo que debe existir una norma clara y precisa que recoja su modo de selección, ingreso y cese, sus derechos y obligaciones, retribuciones, incompatibilidades, órganos de representación y potestad disciplinarias, entre otras materias. A estos efectos, el artículo 72.1 de la

Constitución dispone que “*Las Cámaras... de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales...*”, es decir, establece una Norma precisa para regular una materia concreta, de modo que existe una reserva de competencia material establecida por la propia Constitución a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, y ninguna otra norma puede regular dicha materia.

Una de las primeras cuestiones que se plantearon, a la vista del señalamiento de la Constitución de que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se aprobaría de común acuerdo, fue cómo se llevaría a cabo dicha aprobación. No parecía adecuado que fuera por los plenos de ambas Cámaras, puesto que no era una norma de aplicación *ad extra*, sino interna, y tras una serie de debates, hoy superados, se consideró más adecuado que se aprobara por las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta, como desde entonces se ha venido haciendo con todas las cuestiones que afectan a las Cortes Generales y a su personal.

Posteriormente, y resuelta la forma de aprobación del Estatuto, se planteó la cuestión de su rango y naturaleza jurídica, aclarados por el Tribunal Constitucional de manera temprana en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio, que dispuso que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es una norma con rango de ley, por ser una norma directamente vinculada a la Constitución, una norma primaria a favor de la cual se establece una reserva formal y material, quedando la regulación que se le encomienda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es una norma con fuerza de ley, y ninguna otra norma del ordenamiento jurídico puede proceder a la regulación que le ha sido atribuida y reservada por la Constitución. Ello implica además la posibilidad de fiscalización del Estatuto del Personal de las Cortes Generales por el Tribunal Constitucional, bien sea por vía de la cuestión o recurso de inconstitucionalidad, una importante garantía en defensa del mismo que pone de relieve su carácter fundamental.

Es importante dejar claro que, conforme a lo que hemos señalado, cualquier reforma que en materia de función pública general se adopte por ley, aún cuando fuera por ley orgánica, no será aplicable directamente en el ámbito de las Cortes Generales, sino que, en su caso, previa negociación colectiva con sus órganos de representación, deberá ser adoptada por las Mesas

de las Cámaras en reunión conjunta, como modificación o interpretación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En consecuencia, el Estatuto Básico del Empleado Público, por el que se rige el personal al servicio de la Administración pública, no resulta de aplicación a los funcionarios de las Cortes Generales, que se encuentran regulados exclusivamente por su propio Estatuto.

El vigente Estatuto del Personal de las Cortes Generales se aprobó por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en su reunión conjunta de 27 de marzo de 2006, derogando el anterior de 1983.

En cualquier caso, el hecho de que el personal de las Cortes Generales y su normativa sean diferentes a los de la Administración pública, no ha obstado una aproximación del régimen de ambas estructuras, de forma que el régimen de los funcionarios de las Cámaras se ha ido adaptando, a lo largo de los últimos años, a lo previsto para los empleados públicos, por ejemplo en materia de conciliación de la vida familiar y laboral o carrera profesional. Sus situaciones administrativas no difieren sustancialmente de las generales de los funcionarios de la Administración pública (servicio activo, servicios especiales, excedencia voluntaria, para el cuidado de los hijos, expectativa de destino, suspensión de funciones...) y el Estatuto recoge también la representación y los órganos de personal, la negociación colectiva en el ámbito de las Cortes Generales y los derechos, deberes e incompatibilidades de los funcionarios, así como su régimen disciplinario.

Además, todos los actos administrativos en materia de personal son susceptibles de recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (ante el Tribunal Supremo por tratarse de las Cortes Generales) y pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional cuando violen derechos fundamentales.

IV. TIPOS DE PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

En los artículos primero a cuarto del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, se distinguen cuatro tipos diferentes de personal: funcionario, laboral, eventual y al servicio de la Administración General del Estado.

1. Personal funcionario: El personal funcionario de las Cortes Generales, es aquél del que se predicen en grado máximo todas las características que hemos señalado hasta ahora, en garantía de la autonomía parlamentaria. Es un personal caracterizado por su independencia, permanencia, imparcialidad y reserva de funciones estatutarias derivadas de la protección constitucional. Para el ingreso en todos los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales se establece el sistema de oposición pública como vía de acceso, atendiendo a los principios de mérito y capacidad, siendo preciso poseer la nacionalidad española y ser mayor de edad, estar en posesión de la titulación exigida, no estar inhabilitado para el ejercicio de las funciones públicas por sentencia firme, no padecer enfermedad o discapacidad que impida el desempeño de las funciones correspondientes y cumplir los requisitos que se establezcan en cada convocatoria. Superadas las pruebas de acceso, son nombrados funcionarios por los Presidentes del Congreso y del Senado conjuntamente, deben prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, obediencia a las leyes y ejercicio imparcial de sus funciones, y tomar posesión dentro del plazo de un mes desde la notificación de su nombramiento. Los funcionarios se encuentran vinculados a las Cortes Generales de forma permanente mediante una relación estatutaria de servicios profesionales, se retribuyen conforme a su presupuesto y pueden prestar servicio en el Congreso, en el Senado o en la Junta Electoral Central. La condición de funcionario se pierde únicamente por renuncia, pérdida de la nacionalidad española, sanción disciplinaria de separación del servicio, pena de inhabilitación para cargos públicos y jubilación, de modo que resultan inamovibles en el desempeño de sus funciones como garantía de su independencia.

Los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales, son siete:

El Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales desempeña las funciones de asesoramiento jurídico y técnico a la Presidencia y a la Mesa de cada Cámara, a las Comisiones y sus órganos, a las Subcomisiones y a las Ponencias, así como la redacción, de conformidad con los acuerdos adoptados por dichos órganos, de las resoluciones, informes y dictámenes y el levantamiento de las actas correspondientes; les corresponde además la representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas (Defensor de Pueblo),

ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional; y así mismo les corresponden las funciones de estudio y propuesta de nivel superior, y la función de dirección de la Administración Parlamentaria con carácter general, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes.

El Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales desempeña las funciones de organización y gestión de los recursos documentales y bibliográficos existentes en cada Cámara y se ocupa de su difusión a través de los órganos competentes, así como del cuidado y conservación del patrimonio documental y bibliográfico de las Cortes Generales; le corresponde también la realización de las tareas de asistencia y asesoramiento, informe, estudio y propuesta de nivel superior en las materias que le son propias, la jefatura de los servicios correspondientes y el acceso a la función de dirección en las materias propias de su especialidad según se determine en las plantillas orgánicas.

El Cuerpo de Asesores Facultativos de las Cortes Generales es un Cuerpo que acoge distintas especialidades (Medios de Comunicación, Ingeniería industrial, Economía e Informática) para la realización de las funciones de asistencia y asesoramiento, informe, estudio y propuesta de nivel superior en las materias propias de su especialidad, así como la jefatura de los servicios correspondientes y el acceso a la función de dirección según su especialidad y como se determine en las plantillas orgánicas.

El Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales lleva a cabo la reproducción íntegra de las intervenciones y sucesos que tienen lugar en las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las Cámaras a las que asistan, así como la redacción del Diario de Sesiones; y le corresponde la jefatura de los servicios correspondientes en los términos establecidos en las plantillas orgánicas.

El Cuerpo Técnico-Administrativo de las Cortes Generales desempeña las funciones de gestión administrativa y parlamentaria, ejecución, inspección e impulso de los procedimientos, así como las de estudio y propuesta de carácter administrativo; y desempeña la jefatura de los servicios correspondientes según se determine en las plantillas orgánicas.

El Cuerpo Administrativo de las Cortes Generales desempeña las funciones administrativas de trámite y las de apoyo a las de gestión, estudio y propuesta de carácter administrativo; les corresponde la realización de trabajos de tratamiento de textos y otras aplicaciones informáticas relativas a la tramitación administrativa; el registro, clasificación, transcripción y archivo de documentos, la atención de secretarías y la jefatura de las unidades administrativas que determinen las plantillas orgánicas.

El Cuerpo de Ujieres de las Cortes Generales lleva a cabo las funciones de vigilancia, control de accesos y custodia en el interior de los edificios parlamentarios así como el control de tránsito interno, orientación y acompañamiento de personas, sin perjuicio de las funciones de seguridad desempeñadas por los funcionarios de la Policía Nacional; también le corresponde la asistencia y auxilio durante la celebración de reuniones de los órganos de las Cámaras; la colaboración en actividades protocolarias que se desarrollen en las mismas; la realización de los trabajos de reproducción, traslado y distribución de documentos, objetos y otras análogas; así como cualesquiera otras tareas de apoyo a las unidades administrativas que se les encomienden en los servicios especiales en los que estén destinados, y la jefatura de las unidades correspondientes según se determine en las plantillas orgánicas.

A fecha junio de 2018, las Cortes Generales cuentan con un total de 650 funcionarios, de los que 395 prestan servicio en el Congreso, 243 en el Senado, y 12 en los servicios comunes, distribuyéndose entre las Cámaras y por Cuerpos como sigue:

Cuerpo Funcionarios	Congreso de los Diputados	Cortes Generales	Senado
Letrados	36	3	18
Archiveros-Bibliotecarios	20	1	13
Asesores Facultativos	9	-	5
Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas	37	-	28
Técnico-Administrativo	30	2	23
Administrativo	156	6	103
Ujieres	107	-	53

2. Personal laboral: Con el tiempo, las Cámaras han ido precisando de un tipo de personal diferente en su naturaleza y cometido al personal funcionario y, al igual que en la función pública general, se previó la posibilidad de realizar contrataciones en régimen laboral para puestos específicos. Ahora bien, el personal laboral, a diferencia del funcionario, no es personal de las Cortes Generales, sino que se vincula al Congreso o al Senado, siendo retribuido por el presupuesto de cada Cámara, como manifestación de la autonomía de la una frente a la otra. Su contratación ha dependido de las necesidades propias de cada una de ellas y por ello existen diferencias entre ambas respecto a los grupos profesionales de este personal; así por ejemplo, Congreso y Senado tienen contratados médicos y DUEs para nutrir sus Gabinetes médicos, personal de informática (analistas, programadores y auxiliares), guías y personal de mantenimiento, pero solo el Congreso tiene contratados Técnicos de prevención de riesgos laborales, en cumplimiento de lo dispuesto a este respecto por la normativa laboral, y Traductores intérpretes de inglés y francés por sus necesidades en materia internacional.

El personal laboral se selecciona mediante convocatoria pública, y junto a las pruebas de conocimiento se valora también la experiencia profesional, acreditada y computada a través de méritos objetivos. Además, el personal laboral, según el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, solo puede ser contratado cuando sus puestos estén previamente reflejados en las Plantillas orgánicas y siempre que sea para desempeñar funciones no atribuidas estatutariamente a los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales.

Este personal se vincula a la Cámara por contrato laboral y se regula por el Estatuto de los Trabajadores y el Convenio colectivo de cada Cámara. Al ser propio de cada una de ellas, no existe una política común respecto del personal laboral, si bien es inevitable que por su roce continuo con el personal funcionario de las Cortes Generales y la estrecha relación entre Congreso y Senado, tiendan a defender, y por tanto a aproximar, sus condiciones laborales.

Actualmente, a junio de 2018, el Congreso cuenta con 66 laborales y el Senado con 71.

3. Personal al servicio de la Administración General del Estado: El Congreso y el Senado pueden contar con personal perteneciente a Cuerpos de la Administración General del Estado, y exclusivamente de ésta, ni de la administración autonómica, ni de la local. Ello no contradice todo lo dicho más arriba de la separación entre Poder ejecutivo y legislativo, entre Administración pública y Administración parlamentaria, sino que permite a las Cámaras solicitar al Gobierno la adscripción de personal de Cuerpos de la Administración General del Estado para desempeñar funciones de seguridad y aquellas otras no atribuidas estatutariamente a los Cuerpos de Funcionarios de las Cortes Generales (es el caso de la dotación de Policía Nacional que se ocupa de la seguridad de las Cámaras, existiendo una Comisaría con un Comisario Jefe al frente en cada una de ellas, y también es el caso de los conductores del Parque Móvil, de los funcionarios de Correos y el Gabinete Telegráfico de cada Cámara). Este personal pertenece en activo en sus Cuerpos de origen, cobrando sus retribuciones con cargo al presupuesto de su administración, a la que se suma una gratificación del presupuesto de la Cámara en que prestan servicio, y a todos los efectos dependen del Presidente y del Secretario General de la misma.

4. Personal eventual: Responde a la necesidad de los miembros del Parlamento de contar con un personal que les preste asistencia directa y de confianza, según su adscripción política, tratándose de un personal diametralmente opuesto al personal funcionario en su naturaleza y cometido. Al igual que sucede en el caso del personal laboral, el personal eventual depende de cada Cámara y es retribuido conforme a su presupuesto, pero no se vincula a ellas por contrato laboral, sino por medio de un nombramiento de la Presidencia de la Cámara correspondiente y en ningún caso puede desempeñar puestos de trabajo ni funciones reservadas a los funcionarios de las Cortes Generales, por lo que no aparecen en las Plantillas Orgánicas.

Es el caso del personal del Gabinete de Presidencia, en el número, categoría y composición que la Presidencia determine; los dos eventuales con que cuentan los miembros de la Mesa para la atención de su secretaría; el asistente para la atención de cada Presidente de Comisión, y el personal al servicio de los parlamentarios integrados en los Grupos Parlamentarios, que tienen un cupo de personal eventual en el número que determine la Mesa de la Cámara en relación con su importancia numérica en cada Legislatura.

El personal eventual, estrictamente de confianza y nombrado por el Presidente a propuesta del miembro de la Mesa, Presidente de Comisión o Portavoz del Grupo, puede ser cesado tan libremente como fue nombrado (sin que se exija ningún requisito o prueba) en cualquier momento, sin necesidad de causa alguna, pues la más relevante sería la subjetiva pérdida de la confianza política. Cesa siempre de manera automática al final de cada Legislatura y en ningún caso se prevé que pueda consolidarse como personal permanente de la Cámara, salvo que particularmente decida presentarse a una oposición pública a los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales o a un concurso público para ser personal laboral de cualquiera de las dos Cámaras, como cualquier ciudadano de nacionalidad española, sin ningún tipo de ventaja por haber sido personal de confianza.

Actualmente, a junio de 2018, el Congreso cuenta con 283 eventuales y el Senado con 53.

No podemos dejar de hacer aquí un breve inciso respecto al asesoramiento en diversas materias, como ciencia, tecnología, energía, industria, espacio, sanidad, educación, cooperación y otras, que hoy en día reclaman y necesitan los parlamentarios. Dada la cada vez mayor complejidad de la actividad parlamentaria, estos precisan de un apoyo sectorial y especializado en cuestiones cada vez más volátiles y diversas. Se trata de un asesoramiento diferente al que prestan las Secretarías Generales, que es de carácter permanente e institucional, más centrado en el Derecho y en los procedimientos. Pro futuro habrá que pensar en dar una solución que, en mi modesta opinión, no pasa por seguir incrementando el número del personal eventual, cuya configuración en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se refiere a otro tipo de apoyo, de confianza, sino por la clara diferenciación de dos aspectos: el asesoramiento de parte que precisan los parlamentarios para defender sus propios posicionamientos políticos, y el asesoramiento objetivo que necesitan las Comisiones, Subcomisiones y Ponencias para cumplir de la mejor manera sus funciones como órganos, pero en este caso para todos los miembros de las mismas y sin distinción de su tinte político. En el primer caso, los partidos o los grupos parlamentarios deberían poder contratar con carácter permanente o temporal los servicios que precisen, con cargo a las subvenciones que reciben, buscando las fórmulas más adecuadas, pero siempre de manera ajena a las Cámaras; el segundo caso puede articularse, como se viene haciendo últimamente, mediante la comparecencia de expertos en

las distintas materias en la Comisión o Subcomisión correspondiente, con ocasión de la tramitación de proyectos o proposiciones de ley o del estudio de determinadas cuestiones, pero también sería interesante explorar la posibilidad de disponer temporal o puntualmente de determinados asesoramientos sectoriales de expertos, mediante convenios u otras soluciones que en ningún caso deberían suponer una vinculación laboral con las Cámaras, porque en ese momento el asesoramiento libre, que creo que es el que debe buscarse, se convierte en otro tipo de relación jurídica que puede ocasionar más problemas que ventajas. La independencia es tan importante en el funcionario como en el asesor, que no debería abandonar el trabajo que le convierte en experto para engrosar un tipo de personal permanente de las Cámaras. En ambos casos deberíamos vigilar que los emperadores, como en el cuento, no fueran desnudos, pero la vinculación permanente solo pertenece al funcionario, y se pone en relación con la estabilidad e imparcialidad de sus funciones, destinadas esencialmente a garantizar el funcionamiento del Parlamento como Institución, no con la materia sectorial en que tiene razón de ser el asesoramiento experto.

V. EL DISEÑO IMPARCIAL DE LAS FUNCIONES

Son las funciones las que fundamentan y distinguen a los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales de otro tipo de personal, y precisamente en el diseño de estas funciones, la independencia, la profesionalidad y la imparcialidad son elementos fundamentales para garantizar una verdadera autonomía de personal del Parlamento.

La independencia se logra con la vinculación permanente y la imposibilidad de cesar libremente a los funcionarios, justificación de que el puesto sea “de por vida”, como a veces se escucha en comentarios que ponen en cuestión la base de la relación funcional, sin tener en cuenta la importancia de que el asesoramiento pueda ser realizado sin temor a ser removido cuando debe alzarse una negativa en defensa de las normas, o con cada cambio de mayoría.

La profesionalidad se consigue por medio de procedimientos selectivos en los que priman el mérito y la capacidad, y para ello deben establecerse convocatorias bien enfocadas, con temarios precisos y titulaciones adecuadas para las funciones que se van a desempeñar, con ejercicios teóricos y

prácticos, que se corregirán siempre que sea posible de forma anónima, tomándose medidas que garanticen la transparencia, como pueden ser la publicación de las plantillas con las respuestas correctas de las preguntas o ejercicios tras el examen, la publicación previa de los criterios de corrección y la motivación adecuada, en su caso, de las calificaciones de cada candidato, siempre sin perjuicio de la discrecionalidad técnica de los tribunales. Además es fundamental una buena planificación de las necesidades de personal y la reposición de efectivos, contemplando las posibles jubilaciones a medio plazo, permitiendo la publicación de la oferta de empleo público para conseguir un buen banco de opositores, algo que nunca resulta sencillo con los tiempos parlamentarios y la reconstrucción de los órganos rectores tras el comienzo de cada Legislatura, un problema que debería corregirse.

En cuanto a la imparcialidad, se deben contemplar incompatibilidades para los funcionarios que garanticen la ausencia de intereses particulares que puedan comprometer sus funciones. Entre estas incompatibilidades, que se establecen en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, se encuentra la prohibición absoluta para los funcionarios de asesorar a partidos políticos, a grupos parlamentarios o a cualquier grupo o asociación que tenga relación directa con las funciones desarrolladas por las Cámaras. Sin embargo, sí se permite a los funcionarios la afiliación a partidos políticos. Parece sorprendente, pero simplemente es lógico. No podemos hablar de funcionarios apolíticos y que viven en campanas de cristal, aislados de los problemas de la sociedad. Todos tenemos nuestras propias ideas políticas, pero la clave para garantizar la imparcialidad es la descripción precisa de las funciones, que de por sí se configuran de manera imparcial. A este respecto, como hemos visto anteriormente, el Estatuto del Personal es absolutamente garantista con las funciones de los Cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales, que veda al personal laboral, al personal eventual y a los funcionarios de la Administración General del Estado. No pueden ser desempeñadas nada más que por los funcionarios parlamentarios, y esta reserva es, además, una importante cautela para evitar la desnaturalización del sistema por el que optaron nuestros constituyentes, una garantía amparada en la propia Constitución, que pretende preservar la naturaleza de la función pública parlamentaria, evitando la tentación de sustituir con contrataciones laborales la selección de quienes deben revestir la condición de funcionarios, y que a la vez pretende evitar la “funcionarización” innecesaria y antinatural de lo que son servicios instrumentales que no amparan la existencia de un

Cuerpo de funcionarios, o la tentación de ampliar el personal de confianza a costa del personal funcionario, en perjuicio de la imparcialidad y profesionalidad de las Cámaras.

Así pues, la profesionalidad, independencia e imparcialidad de los funcionarios se consigue no solo por la selección de los mismos en oposiciones regidas por los principios de mérito y capacidad, sino también por las propias funciones, imparciales e institucionales que para cada Cuerpo se establecen en el Estatuto del Personal y en las propias plantillas orgánicas de cada Cámara y de los servicios comunes, que aprueban las Mesas a propuesta del Secretario General o del Letrado Mayor de las Cortes Generales.

VI. CONCLUSIÓN

Como órgano constitucional permanente, que atraviesa el tiempo y se mantiene a lo largo del mismo, las Cortes Generales cuentan con un personal a su servicio que pervive con ellas. Un personal imparcial, independiente y profesional, al margen de los cambios de mayorías en cada proceso electoral, al que se exige una preparación exigente y específica que le permite conocer el Parlamento, sus procedimientos, normas y usos a la perfección, y que, sobre todo, despierta en él una vocación institucional que le lleva a amarlo y a defenderlo.

Nuestro modelo de Administración parlamentaria ha convertido a las Cortes Generales en un referente a seguir para muchos países que han aprendido y puesto en práctica sus principios y fundamentos para afianzar Cámaras legislativas con un sustento personal permanente, imparcial e inamovible, diametralmente opuesto a la perniciosa “dedocracia”.

Valga lo dicho para reconocer los servicios de todo el personal que, desde un discreto segundo plano, ha prestado y presta servicio al Parlamento español, con una altísima profesionalidad y vocación que han hecho de nuestra Administración parlamentaria un ejemplo a seguir como garantía de la autonomía de personal.

EL CONTROL FINANCIERO Y PRESUPUESTARIO INTERNO EN LAS CORTES GENERALES CUARENTA AÑOS DESPUÉS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Luis DE LA PEÑA RODRÍGUEZ
Letrado de las Cortes Generales
Interventor de las Cortes Generales

RESUMEN

El artículo describe la evolución y el establecimiento del control interno, mediante las Intervenciones de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, a partir de 1977. Asimismo, se exponen sus normas reguladoras y su organización. Finalmente se hace referencia a la necesidad de adaptarse a los retos de una intensificación de la fiscalización interna y la aplicación de técnicas de auditoría, relacionado con la transparencia.

Palabras clave: Intervenciones, control interno, establecimiento, evolución, 1978, normas, organización, retos.

ABSTRACT

This work studies the implementation and the evolution of the Intervenciones de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, that is, the financial internal comptrollers. In addition, rules and organization are studied. Finally, now there is a new issue, the need of stronger internal control and audit in this matter, connected with transparency.

Keywords: Internal control, implantation, audit, evolution, rules, organization, challenges.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LAS INTERVENCIONES EN LAS CORTES GENERALES A PARTIR DE 1978. III. NORMATIVA: 1. *De las Cortes Generales*. 2. *Del Congreso de los Diputados*. 3. *Del Senado*. IV. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS. V. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo examinará la evolución del control interno de las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado, desde la promulgación de la Constitución de 1978. Asimismo, se dará cuenta de su normativa, organización y competencias.

El control en materia financiera y presupuestaria puede efectuarse desde las perspectivas externa e interna. Desde la primera, sería aquel que corresponde a un órgano independiente y ajeno a la Cámara. Este en España se realiza, de manera principal, por el Tribunal de Cuentas, que es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales. Ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General del Estado. Las cuentas del Estado y del sector público se rinden al Tribunal de Cuentas y son censuradas por él mismo, según se desprende del artículo 136 de la Constitución.

No obstante, las Cortes Generales, hasta el día de la fecha, no están sometidas al control del Tribunal de Cuentas. Esta opción ha sido objeto de severas críticas. El fundamento de la exclusión se basa en que pudiera resultar contradictorio encomendar la fiscalización de las Cámaras en punto a esta materia económica a un órgano que depende directamente de las propias Cortes Generales. Sin ánimo de extendernos sobre la polémica, se señalará que, desde la perspectiva de una fiscalización integral de las cuentas y de la gestión económica del Estado, resultaría necesario atribuir esta función al Tribunal de Cuentas.

Asimismo, cabría completar dicho control mediante técnicas de auditoría externas que, de momento, no se aplican en el caso de las Cortes Generales y sus Cámaras.

El control interno de la gestión económico-financiera en el caso del Parlamento español se encomienda a las intervenciones de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado.

En todo caso, el análisis partirá de la premisa de la autonomía parlamentaria. En efecto, el artículo 72 de la Constitución configura una

amplia autonomía parlamentaria, en virtud de la cual se abarcan los ámbitos reglamentario, de personal, de autoorganización y presupuestario. Desde esta última característica, la autonomía presupuestaria englobaría el ciclo presupuestario completo. Dicha nota supone que corresponde a las Cámaras la elaboración, la aprobación, la ejecución, la liquidación y el cierre presupuestarios, así como la fiscalización de tal actividad económica. A este respecto interesa recordar que el artículo 2.3 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, establece que esta Ley no será de aplicación a las Cortes Generales que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

De ahí se deduce que el control interno de las Cámaras corresponde a sus propios órganos, esto es, a las Intervenciones de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado.

II. LAS INTERVENCIONES EN LAS CORTES GENERALES A PARTIR DE 1978

No se va a analizar aquí la situación del control interno antes de las elecciones de 1977. Durante la época franquista, existían las denominadas Cortes Españolas, que eran la expresión de un régimen basado en el principio de concentración de poderes, según su propia definición. Por ello, las Cámaras surgidas a partir de 1977 suponen una ruptura con tales notas y establecen un sistema democrático, donde la separación de poderes y el control son sus pilares. La fiscalización interna no deja de ser un reflejo de una opción organizativa política que pretende establecer un control mutuo, de frenos y contrapesos, en la expresión anglosajona, donde el poder controle al poder, para articular una convivencia en libertad. Ese es el contexto en el que se explica la existencia de las intervenciones en la España democrática.

Retrocedamos a 1977. Entonces existía una función interventora que se ejercía por un Letrado de las Cortes, tradicionalmente adscrito a la Comisión de Justicia. La institución parlamentaria de 1977 estaba muy lejos de contar con los recursos humanos y materiales propios de una asamblea moderna. Ello ponía de relieve sus carencias y la necesidad de impulsar todas las medidas precisas que posibilitaran una actividad parlamentaria con unos niveles mínimos de decoro. De ahí que el reclutamiento de per-

sonal adicional se impuso como una necesidad perentoria. Igualmente, el incremento presupuestario también fue uno de los objetivos de las nuevas Mesas. A partir de 1977 se produce un cambio en la vida lánguida de las Cámaras, propia de la fase anterior, por motivos que no precisan de una mayor explicación. A este respecto, conviene significar que, a partir de esa fecha, las Cortes Generales se verán potenciadas, de una manera muy notoria en punto a recursos humanos y materiales, en especial con la presidencia de Gregorio Peces-Barba.

En este contexto deben situarse estas líneas sobre los primeros pasos de las Intervenciones en las Cortes Generales. Como se ha señalado, en la fase democrática abierta a partir del Parlamento surgido de las elecciones de 1977, existía un funcionario, Letrado de las Cortes, que asumía la función de Intervención en las Cortes Generales, tanto para el Congreso de los Diputados como para el Senado. La cuestión suscitó el interés de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, el 3 de septiembre de 1981. Allí se trató sobre la eventual centralización de las funciones en un Interventor, es decir, como en ese momento estaba configurada esta actividad. En esa misma reunión se echó en falta la existencia de unas normas adecuadas para el ejercicio de esta función en el nuevo contexto.

El 14 de diciembre de 1981, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado estudiaron las referidas Normas sobre contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos, aprobadas con posterioridad, el 26 de enero de 1982. En esa misma fecha, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta, recogieron un principio de autonomía parlamentaria de ambas Cámaras respecto de ambas. En virtud del mismo, se consideró que la atribución de competencias se produciría en función del servicio presupuestario al que se imputara. Ello implicaba que la competencia correspondería a la Mesa del Congreso de los Diputados, a la del Senado o a ambas en reunión conjunta, para el caso de asuntos competencia de las Cortes Generales.

El 31 de marzo de 1982 se reunieron las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado y establecieron que el cargo de Interventor de las Cortes Generales implicaría la dedicación exclusiva, materia ésta muy delicada en la época. De esta manera se excluía la posibilidad de compati-

bilidad con otras dedicaciones, incluidas las públicas, que era habitual en esa época, donde el pluriempleo era corriente en España.

Hubo que esperar hasta el 26 de julio de 1982 para que las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado nombraran a D. Manuel Fernández-Fontecha Torres como Interventor de las Cortes Generales, en régimen de dedicación exclusiva. De este extremo se informaría a la Mesa de la Diputación Permanente el 27 de septiembre de 1982. No duró mucho en este puesto el funcionario citado, dado que el 16 de diciembre de 1982 las Mesas de ambas Cámaras aceptaron su renuncia, por considerarse incurso en el sistema de incompatibilidades y dedicación exclusiva, establecido para los cargos directivos de las Cortes Generales. Para cubrir la vacante, se encomendaron estas funciones al Director de los Servicios Económicos del Congreso de los Diputados. En esta reunión se acordó que el Interventor del Congreso de los Diputados tuviera también las funciones propias del cargo en relación con el Presupuesto de las Cortes Generales.

El 11 de enero de 1983, la Mesa del Congreso de los Diputados designó como Interventor del Congreso de los Diputados al Letrado de las Cortes Generales, D. Federico Trenor Trenor. El 21 de marzo de 1983 la Mesa del Senado ratifica el nombramiento del citado funcionario como Interventor de las Cortes Generales.

El 6 de abril de 1983 las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado ratifican, a su vez, los acuerdos adoptados, de forma separada, por cada una de las Mesas. De esta manera, el Interventor del Congreso de los Diputados desempeñó las funciones de Interventor de las Cortes Generales.

La Mesa del Senado el 19 de junio de 1984 encomendó, ante la ausencia de su titular, la delegación temporal de las funciones de Interventor del Senado en el Interventor de las Cortes Generales.

De lo expuesto se observa que la Intervención del Congreso de los Diputados y de las Cortes Generales se desempeña por el mismo titular desde 1983. Esta situación se interrumpe con la designación D. Federico Trenor Trenor como Interventor de las Cortes Generales, únicamente, el 28 de junio de 1996. En esa fecha, las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, reunidas en sesión conjunta, separan la Intervención de las Cortes

Generales de la Intervención del Congreso de los Diputados. Igualmente, se aprueba la estructura orgánica y funciones de la Intervención de las Cortes Generales, que abarca las competencias en relación a la fiscalización del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central, como había sucedido hasta la fecha.

La configuración actual de las Intervenciones queda fijada desde el momento señalado en las tres Intervenciones de Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado. A este respecto, la organización se contiene en las normas de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aprobadas por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 4 de septiembre de 2007 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, nº 596, de 5 de septiembre de 2007). Para el Senado, las normas de organización se recogen en la Resolución de la Mesa de la Cámara de 4 de septiembre de 2007 (BOCG, Senado, Serie I, nº 764, de 5 de septiembre de 2007). Asimismo, la Resolución de 23 de abril de 2007, de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, establece las normas comunes para la elaboración de las plantillas orgánicas de las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y del Senado BOCG, Cortes Generales, Serie B, nº 102, de 9 de julio de 2007). La plantilla orgánica de la Secretaría General del Congreso de los Diputados se aprobó por la Mesa de la Cámara en su reunión del día 19 de junio de 2007 (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, nº 596, de 5 de septiembre de 2007) y en la misma fecha se aprobó por la Mesa del Senado la correspondiente a esa Cámara (BOCG, Senado, Serie I, nº 764, de 5 de septiembre de 2007).

III. NORMATIVA

1. De las Cortes Generales

Para que pueda entenderse mejor, de una manera breve, las Cortes Generales operan como tales en relación a las actividades comunes del Congreso de los Diputados y del Senado. Así, a título de ejemplo, se señalará que la participación de España en organizaciones internacionales como el Consejo de Europa, la Unión Interparlamentaria, la OSCE, la Asamblea del Mediterráneo, entre otras, se imputa al Presupuesto de las Cortes Generales. Las nóminas de los funcionarios de las Cortes Generales, también se encuentran en la misma situación.

La disposición primaria, en el caso de las Cortes Generales, se centra en el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado sobre Contracción de Obligaciones, Ordenación y Fiscalización del Gasto y Ordenación de Pagos, adoptado en sesión conjunta el 26 de enero de 1982.

Esta Resolución, como se acaba de señalar, se dicta por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado. Estas constituyen el órgano rector de las Cortes Generales. Conviene precisar en este punto que el artículo 72.2 de la Constitución preveía la elaboración de un Reglamento de las Cortes Generales para regular las actuaciones comunes de ambas Cámaras, como un órgano único. Para su aprobación se necesitaría la mayoría absoluta de cada Cámara. No obstante, desde la promulgación de la Constitución no se ha aprobado la norma señalada. Por ello, materias importantes como las relacionadas con la Corona o el funcionamiento de las Cortes Generales en sesión conjunta se rigen por acuerdos y resoluciones interpretativas. Ello demuestra una desidia del legislador muy notable.

En el caso de las Cortes Generales, el control interno se regula en los términos que se transcriben a continuación:

“De la ordenación del gasto

Primera. Las propuestas de gasto acompañadas de la documentación correspondiente, serán objeto de intervención crítica o fiscalización previa por parte del Interventor de las Cortes Generales. La función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención crítica o fiscalización formal y material, con el fin de comprobar la existencia de crédito presupuestario suficiente, así como el respeto a la legalidad vigente, a las presente Normas y a los acuerdos de las Mesas del Congreso y del Senado.

Segunda. En el caso de que el Interventor formule reparos o se oponga a la fiscalización de la propuesta de gastos, se devolverá el expediente al servicio proponente para que, si procede, se subsanen los defectos observados.

En el supuesto de discrepancia entre el órgano proponente y el Interventor, el expediente se remitirá a las Mesas del Congreso, del Senado o a la reunión conjunta de ambas, según los casos, para que resuelvan.

Tercera. La aprobación de la propuesta de gasto u ordenación del gasto compete a las Mesas del Congreso, del Senado o a ambas conjuntamente, según los casos, y sin perjuicio de las delegaciones que éstas lleven a cabo en el ámbito de sus competencias.

Cuando la ordenación del gasto implique la contratación de obras, servicios, adquisiciones o suministros, se estará, además, a lo dispuesto en el apartado siguiente.

De los expedientes de contratación

Cuarta. Todo expediente de contratación deberá iniciarse con la oportuna propuesta, en la que, además de acreditarse la necesidad de la obra, suministro, servicio o adquisición, se propondrá el procedimiento de contratación que se estime más adecuado de entre los previstos por la legislación de contratos del Estado, así como las razones que lo justifiquen y la estimación razonada de la cuantía del gasto a realizar. Asimismo, se acompañará certificación de la Sección de Contabilidad, fiscalizada por el Interventor, justificativa de que existe crédito presupuestario suficiente a tal efecto.

Quinta. El expediente se elevará a las Mesas del Congreso de los Diputados, del Senado, o a la reunión conjunta de ambas, según el concepto presupuestario del Congreso, del Senado o de las Cortes Generales en que el crédito correspondiente se encuentre consignado; todo ello sin perjuicio de las delegaciones que en esta materia las Mesas puedan conferir.

Las Mesas, o los Órganos que ostenten su delegación aprobarán o no la propuesta, tanto en cuanto a la procedencia del gasto, como en cuanto al procedimiento de contratación.

Sexta. En el caso de que se proponga el procedimiento de contratación directa, el Servicio correspondiente deberá incorporar al expediente incoado las ofertas de, al menos, tres empresas previamente consultadas, salvo que por circunstancias especiales, que deberán justificarse, no sea posible o conveniente proceder así.

Séptima. Adjudicado el contrato por la Mesa correspondiente u órgano en quien haya delegado, se procederá a formalizarlo con los inte-

resados, de conformidad con lo que al respecto establezca el Ordenamiento Jurídico vigente para los contratos del Estado.

Las Mesas acordarán la Autoridad o funcionario competente para la formalización del contrato.

De la ejecución del pago y su ejecución material

Octava. La propuesta de ordenación del pago se acreditará con la correspondiente documentación ante el Interventor; quien, en su caso, fiscalizará la ordenación del pago. En el caso de obras, servicios, adquisiciones o suministros deberá acreditarse por el Servicio correspondiente el cumplimiento de lo establecido en el contrato.

Novena. La ordenación material del pago corresponderá, respectivamente, a los Presidentes del Congreso y del Senado, sin perjuicio de las delegaciones que puedan conferir.

Décima. La ejecución material del pago se realizará por los funcionarios que hayan sido especialmente apoderados para este menester y que tengan su firma reconocida en la Entidad bancaria correspondiente.

Otras disposiciones

Undécima. No estarán sometidos a acuerdo específico de ordenación del gasto los que se refieran a la adquisición de materiales no inventariables, los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez ordenado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato de que deriven o de sus modificaciones, así como los gastos ordinarios de libros y documentación, siempre que se ajusten al límite presupuestario aprobado para tal fin.

Duodécima. Corresponde, en todo caso, a las Mesas del Congreso y del Senado o a ambas conjuntamente reunidas la aprobación de gastos que impliquen transferencia de créditos presupuestarios –por insuficiencia o falta de consignación-, aplicación de excedentes y disposición del patrimonio. En estos casos, el expediente contendrá informe razonado el Interventor”.

Como se puede deducir, estas Normas datan del año 1982 y se caracterizan por un extremado laconismo. Sería deseable dictar una nueva normativa para poner al día esta materia.

2. Del Congreso de los Diputados

El Congreso de los Diputados regula la materia del control interno en las Normas de Contracción de Obligaciones, Ordenación y Fiscalización del Gasto y Ordenación de Pagos, aprobadas por la Mesa de la Cámara, el 17 de noviembre de 2008. Se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 156, de 2 de marzo de 2009, pp. 6 y 7.

De manera breve, interesa destacar el contenido de estas disposiciones. En primer lugar, se dispone que las propuestas de gasto, acompañadas de la documentación correspondiente, serán objeto de intervención crítica o fiscalización previa por parte del Interventor del Congreso de los Diputados. Asimismo, se determina que la función interventora se ejercerá en sus modalidades de intervención crítica o fiscalización formal y material, con el fin de comprobar la existencia de crédito presupuestario suficiente, así como el respeto a la legalidad vigente, a las normas y a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados (Norma Primera).

A continuación, se regula la consecuencia en el supuesto de que la Intervención formule reparos o se oponga a la fiscalización de la propuesta de gastos. En esta situación, el expediente se devolverá al Servicio proponente, con la finalidad de que se subsanen los defectos observados, si así procediera.

En el caso de que se mantenga la discrepancia entre el órgano proponente y el Interventor, el expediente habrá de remitirse a la Mesa del Congreso de los Diputados para que resuelva.

Asimismo, en la normativa que se analiza se establece que la aprobación de la propuesta u ordenación del gasto compete a la Mesa del Congreso de los Diputados, estableciéndose una serie de delegaciones, para facilitar la gestión de los asuntos económicos.

Ciñéndonos al control interno, interesa destacar que la propuesta de ordenación del pago tiene que acreditarse con la correspondiente documentación ante el Interventor, a quien corresponde fiscalizar la ordenación del pago.

En las Normas ahora consideradas se establece que la ordenación material del pago corresponde al Presidente del Congreso de los Diputados, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir. La ejecución material del pago se realiza por los funcionarios que hayan sido especialmente apoderados para este menester, quienes tendrán su firma reconocida en la entidad bancaria correspondiente.

Asimismo, en estas Normas se determina que no estarán sometidos a acuerdo específico de ordenación del gasto aquellos que se refieran a la adquisición de materiales no inventariables, los de carácter periódico y demás de tracto sucesivo, una vez ordenado el gasto correspondiente al período inicial del acto o contrato del que deriven o de sus modificaciones, así como los gastos ordinarios de libros y documentación, siempre que se ajusten al límite presupuestario aprobado para tal fin.

En la Norma Undécima se establece, de nuevo, una referencia al control interno, al disponerse que corresponde a la Mesa del Congreso de los Diputados la aprobación de gastos que impliquen transferencia de créditos presupuestarios, por insuficiencia o falta de consignación. Igualmente, se atribuye a la Mesa del Congreso de los Diputados la aplicación de excedentes y disposición del patrimonio. En todos estos casos resultará precisa la emisión de un informe razonado de la Intervención.

3. Del Senado

La regulación del Senado en materia de control interno es la más completa dentro de las Cortes Generales. En concreto, se contiene dentro de las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, aprobadas por la Mesa del Senado, el 2 de diciembre de 2014 BOCG, Senado, Serie D, nº 451, de fecha 9 de diciembre de 2014, pp. 357 a 368.

Las Normas se dictan al amparo del artículo 36.1 f) del Reglamento del Senado. Este apartado se introdujo en la reforma de 9 de julio de 2014. Atribuye a la Mesa del Senado la competencia para aprobar las normas que, en ejercicio de la autonomía del Senado, adapten las disposiciones generales del ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, de control, de contabilidad y de contratación a la organización y funcionamiento de la Cámara. Se señalará que hay antecedentes de la regulación de esta materia

en las Normas dictadas por la propia Mesa del Senado, el 4 de febrero de 2003, reformadas por los Acuerdos posteriores de 28 de abril de 2009 y 28 de septiembre de 2010.

El control interno se regula a lo largo de las Normas 31 a 34. Lo resumiremos a continuación.

El control interno de la gestión económico-financiera del Senado se encomienda al Interventor. Este operará mediante el ejercicio de la función interventora y se complementa con el control financiero permanente y la auditoría pública.

El objeto de la Intervención es controlar, antes de que sean aprobados, todos los actos del Senado que originen derechos y obligaciones de contenido económico, así como los cobros y pagos que de ellos se deriven, así como la inversión o aplicación general de los caudales públicos, con el fin de asegurar que su gestión se ajusta a las disposiciones aplicables en cada caso.

El control financiero permanente tiene por objeto verificar de una forma continua que la situación y funcionamiento, en el aspecto económico-financiero, de la administración del Senado se ajusta al ordenamiento jurídico, así como a los principios generales de buena gestión financiera. Desde este punto de vista, el control abarca la verificación de la eficacia y la eficiencia, así como el adecuado registro y contabilización de la totalidad de las operaciones realizadas y su fiel reflejo en las cuentas y estados que deban formarse. En este orden de consideraciones, la Norma 31 se refiere a la auditoría pública precisando que consiste en la verificación de la actividad económico-financiera, realizada con posterioridad y de forma sistemática, mediante la aplicación de procedimientos de análisis selectivos, de acuerdo con los objetivos que en cada caso se persigan.

El contenido de la función interventora se precisa en la Norma 32. Así se dispone que la función interventora se ejerce en sus modalidades de intervención formal y material. La intervención formal comprende la verificación del cumplimiento de los requisitos legales necesarios para la adopción del acuerdo, mediante el examen de todos los documentos que, preceptivamente, deban estar incorporados al expediente. En la intervención material se comprueba la real y efectiva aplicación de los fondos públicos.

- a) La función interventora se ajusta a la regulación general de la materia. En consecuencia, se integran en ella las habituales tareas siguientes:
- b) La fiscalización previa de los actos que reconozcan derechos de contenido económico, aprueben gastos, adquieran compromisos de gasto o acuerden movimientos de fondos.
- c) La intervención previa del reconocimiento de las obligaciones para comprobar que las mismas se ajustan a la ley o a los negocios jurídicos suscritos por los órganos competentes y que el acreedor ha cumplido o garantizado, en su caso, su correlativa prestación.
- d) La intervención formal de la ordenación del pago para verificar la correcta expedición de las órdenes de pago contra la Caja del Senado.
- e) La intervención material del pago para verificar que el mismo se ha dispuesto por el órgano competente y se realiza en favor del perceptor y por el importe establecido.

En la Norma 32 se prevé que la fiscalización previa e intervención de los derechos e ingresos será sustituida por el control inherente a la toma de razón en contabilidad y el control posterior, mediante el ejercicio del control financiero permanente.

Igualmente, se contiene una regulación específica para la fiscalización de los gastos que se realicen con cargo a fondos librados a justificar. En este caso, se producirá el control en relación con las cuentas justificativas de los mismos.

Finalmente, se contemplan en las Normas 33 y 34 los informes de la Intervención, en términos habituales en esta materia. El informe favorable supone la manifestación de voluntad del Interventor de dar por cumplidos los requisitos de legalidad y se expresará mediante una diligencia firmada, sin que sea precisa su motivación.

El informe desfavorable sería el documento en el que la Intervención expresa su disconformidad con el contenido de los actos, expedientes o documentos examinados o con el procedimiento seguido para su adopción. En este caso, se formulará mediante escrito. Además, el reparo habrá de motivarse, basándose en disposiciones normativas.

El reparo implicará la suspensión de la tramitación del expediente hasta que se solvente en los supuestos definidos por la Norma 34. Se distinguen los reparos derivados:

- a) De la insuficiencia de crédito
- b) El gasto propuesto procede de un órgano que carezca de competencia para su aprobación.
- c) Existencia de graves irregularidades en la documentación justificativa de las órdenes de pago o no se acredite suficientemente el derecho del acreedor.
- d) Omisión en el expediente de requisitos o trámites que, a juicio de la Intervención, sean esenciales, o cuando se estime que la continuación de la gestión administrativa pudiera causar quebrantos económicos al Senado o a un tercero.
- e) Que el reparo derive de comprobaciones materiales de obras, suministros, adquisiciones y servicios.

Para el supuesto de defectos apreciados en el expediente que no tengan carácter de esenciales, la Intervención podrá emitir informe favorable, pero la eficacia del acto quedará condicionada a la subsanación de dichos defectos con anterioridad a la aprobación del expediente. El órgano gestor remitirá a la Intervención la documentación justificativa de haberse subsanado dichos defectos. En el caso de no solventarse estos defectos, se considerará formulado el correspondiente reparo.

Las discrepancias entre el órgano proponente y la Intervención se solventarán por la Mesa del Senado. Con ello se sigue el esquema habitual dentro del ámbito parlamentario, donde se atribuye la competencia para solucionar estos conflictos al órgano rector de la Cámara, esto es, a la Mesa del Congreso de los Diputados o a la del Senado o a las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, para las Cortes Generales.

IV. ORGANIZACIÓN Y COMPETENCIAS

De lo expuesto cabe deducir que, en las Cortes Generales, existen tres Intervenciones: la de las Cortes Generales, la del Congreso de los

Diputados y la del Senado. Estas son independientes entre sí y cada una tiene atribuida su propio ámbito de competencias. Todas ellas dependen orgánicamente del Secretario General del Congreso de los Diputados y del Letrado Mayor del Senado, en el caso de las Intervenciones de cada una de estas Cámaras. En el caso de la Intervención de las Cortes Generales, la dependencia lo es respecto del Letrado Mayor de las Cortes Generales, cargo que se ha venido desempeñando por el Secretario General del Congreso de los Diputados. Interesa destacar que las competencias de la Intervención de las Cortes Generales se extienden al Defensor del Pueblo y a la Junta Electoral Central.

La estructura administrativa de las tres Intervenciones es muy similar. Todas ellas cuentan con un Director, una Secretaría y una Oficina de Contabilidad, con un Área de Fiscalización. En el caso del Senado, está unificada la Oficina de Fiscalización y Contabilidad (BOCG, Cortes Generales, Serie B, nº 105, pp.2 a 4; BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, nº 596, pp. 25 a 27 y BOCG, Senado, Serie I, nº 764, pp. 15 y 16, todos ellos de fecha 5 de septiembre de 2007).

V. CONCLUSIÓN

El control interno en las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado se ha venido desarrollando de una forma adecuada. No obstante, en la actualidad se plantean nuevos retos, en particular con la necesaria inclusión de estas instituciones parlamentarias dentro de la fiscalización por el Tribunal de Cuentas. De la misma manera, la utilización de la auditoría pública parece razonable en estos momentos, quedando pendiente de concreción su modalidad y alcance.

LA AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES

Isabel REVUELTA DE ROJAS

Letrada de las Cortes Generales

Interventora del Congreso de los Diputados

RESUMEN

La Constitución española de 1978 reconoce expresamente la autonomía presupuestaria del Congreso de los Diputados y del Senado en su artículo 72.

La presupuestaria es la menos visible y quizá la más significativa de las manifestaciones de la autonomía de las Cámaras y en España es amplia y se proyecta a la totalidad del ciclo presupuestario y su control, que es el que las Cámaras deciden que sus cuentas deben tener.

Sus orígenes se remontan al medioevo y su fundamento jurídico es constitucional y está hoy ligado al concepto de soberanía y al principio de separación de poderes, por lo que se diferencia de la autonomía financiera que, con otro fundamento y en distintos grados, la ley reconoce a algunos órganos constitucionales.

Además de en la Constitución, esta autonomía se recoge en los Reglamentos de cada Cámara y en sus normas internas de desarrollo. Las leyes en materia presupuestaria, contractual, de subvenciones y patrimonial del Estado, también prevén la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

En los 40 años de vida de nuestra Constitución, el Congreso de los Diputados y el Senado han ejercido con mesura y responsabilidad su deber constitucional en esta materia y han evolucionado en su interpretación conforme a los principios de transparencia y buen gobierno de los caudales públicos.

Palabras clave: autonomía presupuestaria, separación de poderes, presupuesto de la Cámara.

ABSTRACT

The Spanish Constitution of 1978 expressly acknowledges the budgetary autonomy of the Congress of Deputies and the Senate in its article 72.

The budgetary one is the least visible and perhaps the most significant of the manifestations of the autonomy of the Chambers and in Spain is broad and is projected to the entire budget cycle and its control, which is what the Chambers decide that their accounts must have.

Its origins date back to the Middle Ages and its legal basis is constitutional and is nowadays linked to the concept of sovereignty and the principle of separation of powers, so it clearly differs from the true scope of financial autonomy that law accords to other constitutional bodies in different degrees.

In addition to the Constitution, this autonomy is gathered in the Regulations of each Chamber and in other internal rules. The laws on budgetary, contractual, grants and asset matters of the State, also gather the budgetary autonomy of the Cortes Generales.

In the 40 years of life of our Constitution, the Congress of Deputies and the Senate have exercised with moderation and responsibility their constitutional duty in this matter and have evolved in its interpretation in accordance with the principles of transparency and good governance of public funds.

Keywords: budgetary autonomy, separation of powers, budget of the chamber.

SUMARIO. I. ORIGEN Y FUNDAMENTO. II. MARCO JURÍDICO. III. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA. IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA. V. LIQUIDACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

I. ORIGEN Y FUNDAMENTO

En el largo camino recorrido por los parlamentos para salir de la esfera de control de la Corona primero y del ejecutivo después, se fueron conformando distintos ámbitos de autonomía parlamentaria que dieron finalmente lugar a la proclamación del principio de separación de poderes.

Uno de estos ámbitos es el de la autonomía financiera de las Cámaras, esto es, la capacidad de las Cámaras de decidir sobre los recursos materiales necesarios para la realización de los fines que la Constitución establece para el poder legislativo. Obviamente los parlamentos no tienen capacidad recaudatoria, por lo que su autonomía se predica esencialmente respecto del poder ejecutivo que es el que debe nutrir a las Cámaras con dichos recursos.

La dialéctica del Parlamento con la Corona por cuestiones financieras aparece ya en los albores del parlamentarismo estamental de la Edad Media. Las Cortes de León de 1188, respecto de cuya Carta Magna la UNESCO proclamó en 2013 que “contiene la referencia del sistema parlamentario europeo más antiguo que se conozca hasta el presente”, ya fueron convocadas por la necesidad de Alfonso IX de León de gravar a los habitantes de las ciudades y villas del Reino y así obtener los recursos necesarios para continuar la Reconquista y la guerra en Castilla y con Portugal.

Para poder recaudar impuestos de los habitantes de las ciudades, estos exigieron tener representación en los órganos de decisión políticos, primero tímidamente y con el correr de los siglos con gran fuerza. Y una vez obtenidos los recursos por el monarca, los representantes de la incipiente burguesía exigirán a su vez que parte de los recursos recaudados se destine a sufragar, y por tanto a hacer posibles, las reuniones de las Cortes en las que están representados. El sistema se asienta pues sobre un equilibrio en el que, para recaudar, la Corona necesita del permiso de las Cortes y para reunirse y dar ese permiso las Cortes necesitan de parte de los recursos recaudados por la Corona. Mediante este ejercicio, ningún poder puede impedir la Constitución y funcionamiento del otro poder.

No otra cosa significa la famosa proclamación de las colonias inglesas en Norte América “*No taxation without representation*”, que procede

de los derechos conquistados por el parlamento británico frente a la Corona en el *Bill of Rights* de 1689 con ocasión de la llegada de la Casa de Orange al trono de esas tierras y del Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil de Locke de 1690.

Cuando Montesquieu ponga por escrito en *“L’esprit des Lois”* en 1748 lo que los primeros parlamentos medievales habían ensayado en la práctica antes, habrá nacido formalmente el principio de separación de poderes que será adoptado por el liberalismo revolucionario norteamericano y francés y a partir de ahí se convertirá junto con la existencia de una carta de derechos fundamentales, en principio vertebrador del constitucionalismo.

“Toute société dans laquelle la garantie des droits n’est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n’a point de constitution” proclamará la Asamblea Nacional Constituyente francesa en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano el 26 de agosto de 1789.

Si todos los ámbitos de autonomía del legislativo son importantes y se complementan unos con otros, no es el menor de ellos el ámbito financiero, y así lo expresó James Madison, padre fundador de los Estados Unidos de América, país del que fue su cuarto presidente y autor del *Federalista* junto con Alexander Hamilton y John Jay. En el artículo que hace el número LI de los recopilados en 1788 en *El Federalista*, Madison, a propósito de la separación de poderes, hace la siguiente reflexión:

“Es igualmente evidente que los miembros de cada departamento deberían depender lo menos posible de los otros por lo que respecta a los emolumentos anexos a sus empleos. Si el magistrado ejecutivo y los jueces no fueran independientes de la legislatura en este punto, su independencia en todo lo demás sería puramente nominal”.

Es difícil encontrar manera más sencilla de resumir la autonomía financiera entre los poderes del estado, ni de explicar su importancia.

Porque, en efecto, la autonomía financiera del poder legislativo es la pequeña piedra angular sobre la que se sostiene el edificio de la autonomía parlamentaria. Es una autonomía instrumental, modesta, pero sin ella “su independencia en todo lo demás sería puramente nominal”.

II. MARCO JURÍDICO

El peso de la autonomía presupuestaria de las Cortes sobre el conjunto del presupuesto del Estado apenas alcanza el 0,08 % del mismo, y por tanto no puede sino ser cuantitativamente definido como escaso. Sin embargo, es enorme su importancia cualitativa.

Sin duda por estas mismas reflexiones, los padres de la Constitución Española de 1978 cuyo 40 aniversario celebramos, previeron expresamente en el art. 72.1 de la misma que las Cámaras aprueban autónomamente sus presupuestos.

Si en las Constituciones de la mayor parte de los Estados de América Latina aparece consagrada la autonomía financiera de sus Cámaras, en Europa Continental tal autonomía tiene reservado su sitio la mayor parte de las veces en los reglamentos parlamentarios, destacando por ello con más fuerza la previsión de la Constitución Española.

El marco jurídico en el que se desarrolla la autonomía presupuestaria que la Constitución reconoce a las Cortes Generales es el que sigue.

El artículo 31.1.2º del Reglamento del Congreso de los Diputados atribuye la mayor parte de las competencias financieras de la Cámara a su Mesa, indicando que le corresponde: elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.

En cuanto a las competencias para ordenar los gastos de la Cámara, el artículo 31.1.3º de nuevo se las atribuye a la Mesa, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar, y el artículo 32.1 del mismo Reglamento atribuye al Presidente del Congreso la ordenación de los pagos, también sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.

El Reglamento del Senado por su parte establece en su artículo 36.1 letras e) y f) que corresponde a su Mesa: aprobar el proyecto de Presupuesto del Senado, dirigir y controlar su ejecución y aprobar sus modificaciones y su liquidación. Asimismo, la Mesa es competente para aprobar las normas que, en ejercicio de la autonomía del Senado, adapten las disposiciones generales del

ordenamiento jurídico en materia presupuestaria, de control, de contabilidad y de contratación a la organización y funcionamiento de la Cámara.

Y la disposición adicional sexta del Reglamento del Senado indica que las dotaciones presupuestarias del Senado serán libradas trimestralmente de forma anticipada, en firme y a su nombre, por el Tesoro Público. Añade asimismo la citada disposición en su apartado 2, que los remanentes de la liquidación de los Presupuestos del Senado constituyen recursos financieros propios de la Cámara, cuya aplicación, para atender necesidades de la misma, corresponde a su Mesa.

A estas disposiciones reglamentarias se añaden distintos acuerdos de la Mesa de la Cámara e instrucciones de desarrollo de los Letrados Mayores de las Cortes y Senado, del Secretario General del Congreso y de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros del Congreso de los Diputados.

En el Congreso, se trata de las Normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación del pago de 17 de noviembre de 2008, modificadas por la Mesa de la Cámara el 6 de septiembre de 2016; el Acuerdo por el que se regula la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros aprobado por la Mesa de la Cámara el 27 de septiembre de 2016; la Circular del Letrado Mayor de Cortes y Secretario General del Congreso sobre la aplicación del principio de anualidad a los Presupuestos del Congreso de los Diputados y de las Cortes Generales, de 21 de diciembre de 2016; y el Acuerdo sobre Criterios de actuación en relación con la disposición de los remanentes presupuestarios de la Cámara aprobado por la Mesa el 29 de abril de 2003; y, en todo lo que no se oponga a las normas anteriores, son también de aplicación en el Congreso: la Instrucción del Letrado Mayor de las Cortes Generales sobre el procedimiento de contracción de obligaciones, fiscalización y ordenación de gastos y pagos de 27 de septiembre de 1982; la Instrucción de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros sobre material inventariable y no inventariable de 11 de marzo de 1983; las Normas de la misma Junta para adquisición de material bibliográfico y documental del Congreso de los Diputados, de 16 de octubre de 1984; el Acuerdo de la Mesa del Congreso sobre obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación, de 23 de octubre de 1984 y las Instrucciones complementarias sobre el procedimiento de contratación en el Congreso, de 12 de mayo de 1985.

En el Senado, el 2 de diciembre de 2014 la Mesa aprobó las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación de la Cámara y son asimismo aplicables en todo lo que no contravenga a las mismas, las Normas del Letrado Mayor del Senado de 27 de abril de 2004 relativas al procedimiento de tramitación de los pagos a justificar y los anticipos de caja fija.

Y finalmente, es aplicable a ambas Cámaras la Resolución de las Mesas Conjuntas del Congreso y del Senado de 21 de diciembre de 2010, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.

Estas normas, dictadas por los órganos parlamentarios en el Congreso, en el Senado y en el ámbito de las Cortes Generales en ejercicio de su autonomía financiera, deben interpretarse a su vez con las disposiciones legales que les sean aplicables al proceder igualmente del legislador.

La más importante de estas disposiciones es el art. 2.3 de la Ley 47/2003, General Presupuestaria, de 26 de noviembre, que dispone lo siguiente: “Los órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado que, careciendo de personalidad jurídica, no están integrados en la Administración General del Estado, forman parte del sector público estatal, regulándose su régimen económico-financiero por esta ley, sin perjuicio de las especialidades que se establezcan en sus normas de creación, organización y funcionamiento. No obstante, su régimen de contabilidad y control quedará sometido en todo caso a lo establecido en dichas normas, sin que les sea aplicable en dichas materias lo establecido en esta ley. Sin perjuicio de lo anterior, esta ley no será de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.”

Nótese que el legislador ha diferenciado claramente entre las Cortes Generales y los “Órganos con dotación diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado”, cuyo régimen económico financiero se regula por la Ley General Presupuestaria sin perjuicio de las especialidades que ésta dispone.

Frente a estos órganos sí sujetos con carácter general a la Ley General Presupuestaria, con las especialidades que su normativa interna pudiera establecer y sujetos exclusivamente a sus propias normas solo en materia de contabilidad y control, a las Cortes Generales no les es de aplicación la Ley General Presupuestaria en ningún caso, en virtud de su autonomía presupuestaria constitucionalmente reconocida, debiendo sólo mantener la coordinación necesaria para elaborar el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Esta diferenciación que el legislador presupuestario hace es fundamental, ya que desde un punto de vista conceptual acota perfectamente el ámbito de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, diferenciándola, en cuanto a sus fundamentos, de las especialidades presupuestarias, que no autonomía, que tienen el resto de órganos con dotación presupuestaria diferenciada en los Presupuestos Generales del Estado.

La autonomía presupuestaria de las Cortes Generales se traduce en la práctica en especialidades formales, que no de derecho sustantivo, pero resulta importante remarcar que el fundamento de sus especialidades formales es de distinta naturaleza que el de las especialidades presupuestarias del resto de órganos constitucionales, como acertadamente distingue la ley.

El enfoque que prevalece en la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales es de derecho constitucional y va más allá del estricto ámbito del derecho presupuestario para entroncar con el principio de separación de poderes. Las Cortes Generales no son sólo un órgano constitucional, son además el poder legislativo del Estado y su autonomía no está a su servicio ni es disponible sino que está al servicio del efectivo funcionamiento de la separación de poderes. No se trata de un privilegio, se trata de un deber de rango constitucional.

En el mismo sentido que el legislador presupuestario español, la Corte Constitucional italiana distinguió en cuanto al fundamento de sus especialidades presupuestarias, no ya a las Cámaras parlamentarias respecto de otros órganos constitucionales, como hace el legislador español, sino incluso a la Cámara de Diputados y Senado italianos, respecto de las asambleas regionales de aquel país. En concreto, citando su propia jurisprudencia, la Corte Constitucional indicó en el fundamento jurídico tercero de su

sentencia 129 de 24 de julio de 1981, que mientras las asambleas regionales se mantienen “en el nivel de la autonomía”, la Cámara de Diputados y el Senado se ubican “en el nivel de soberanía” porque “participan de inmediato en el poder soberano del estado y por lo tanto están ubicados en la cumbre del sistema legal, en una posición de absoluta independencia”.

Desde la exclusión expresa y taxativa que la Ley General Presupuestaria hace de las Cortes Generales en su ámbito de aplicación, el art. 4 del Real Decreto 578/2001 de 1 de junio por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración General del Estado resulta ultra vires y por tanto es nulo de pleno derecho, motivo por el cual nunca ha sido aplicado. Dicha norma de rango reglamentario pretendió incluir a las Cortes Generales entre los órganos cuyas operaciones deben asentarse en el sistema de información contable de la Administración General del Estado, indicando que el registro contable de la ejecución de los créditos presupuestarios de las Cortes se efectuaría en la oficina de contabilidad de la Intervención Delegada del Ministerio de Economía.

Con esta pretensión, la norma reglamentaria no solamente incurrió en ultra vires por contravenir la propia ley que desarrolla y vulnerar la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales por razón de la materia, sino que también invadió formalmente las competencias de las Mesas de ambas Cámaras para dictar sus normas de organización interna. Una norma del ejecutivo de rango reglamentario no puede incidir en el ámbito de autonomía de las Cámaras y ejercer las facultades que la Constitución y los Reglamentos del Congreso y del Senado atribuyen a sus propios órganos de gobierno.

Este ejemplo es ilustrativo de una cierta vis expansiva, que en ocasiones ha tendido a desdibujar la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales.

Así, el proyecto de ley que después se convirtió en la Ley 30/2007, de 30 de octubre de Contratos del Sector Público, incluía en su ámbito subjetivo de aplicación a las Cortes Generales y fue el legislador el que en sede parlamentaria sacó, vía enmienda, a las Cámaras del artículo 3 del proyecto, ámbito subjetivo, para marcar formalmente el ámbito de autonomía presupuestaria de Congreso y Senado, creando una disposición adicional específica, la tercera, que dispuso que en el Congreso y el Senado,

además de en otros órganos constitucionales y en los órganos legislativos y de control autonómico, sus órganos competentes “ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta ley para las administraciones públicas.”

Y esta vis expansiva volvió a manifestarse con ocasión de la elaboración del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público en 2011. En el artículo que determinaba el ámbito subjetivo de la ley, de nuevo volvieron a aparecer las Cortes Generales incluidas. Y de nuevo el legislador volvió a reparar esta situación mediante la disposición final tercera seis de la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público, sacando otra vez al Congreso y al Senado del ámbito subjetivo de la Ley de Contratos del Sector Público e introduciendo de nuevo una disposición adicional en el texto refundido de dicha ley, esta vez la disposición adicional primera bis, volviendo al texto original de 2007, por la que los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado “ajustarán su contratación” a las normas establecidas en la Ley de Contratos del Sector Público para las administraciones públicas.

Y ese “ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta ley para las administraciones públicas” en materia de contratación, ha tenido que ser introducido de nuevo por el legislador, por tercera vez, en la disposición adicional cuadragésima cuarta de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014. Esta vez el proyecto de ley sí introducía un matiz al disponer su artículo 4.1, letra l) 1º, que los órganos competentes del Congreso y del Senado se entiende que también forman parte del sector público “a los efectos de esta ley”, en lo que respecta a su actividad de contratación. Esta salvedad no fue considerada suficientemente respetuosa con la autonomía presupuestaria de las Cámaras por sus Mesas y en consecuencia fue modificada durante la tramitación parlamentaria en el sentido anteriormente expuesto, que se mantiene inalterado desde 2007.

Quedan puestas de manifiesto con las sucesivas veces que el legislador ha tenido que defender su autonomía presupuestaria en materia contractual, dos cosas. Por un lado, que hay lo que se podría llamar un “diálogo” entre el ejecutivo y el legislativo, prolongado en el tiempo y reiterativo,

que a modo de “tesis” y “antítesis” da como resultado la “síntesis” de la autonomía financiera de las Cámaras que reflejan las leyes de la contratación pública. Y por otro lado, resulta claro que el legislador distingue entre las normas presupuestarias y de control y las normas contractuales públicas a la hora de ejercer su autonomía presupuestaria. Así, si en el caso de la Ley General Presupuestaria se excluye a las Cortes Generales totalmente de su ámbito de aplicación, previéndose solo la necesaria “coordinación” para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado, en el caso de la Ley de Contratos del Sector Público, no hay exclusión expresa sino inclusión matizada: “ajustarán su actividad contractual a las normas establecidas en esta ley para las Administraciones públicas”.

De esta distinción resulta que si bien en materia presupuestaria y de control no hay aplicación supletoria a las Cortes de las normas para el ejecutivo, en materia contractual es al revés y, si el legislador no hiciera uso de su autonomía constitucional y no regulara los ajustes que se desprenden de la misma para su actividad contractual, resultarían de aplicación supletoriamente las normas de la Ley de Contratos del Sector Público. Esto es lógico si se tiene en cuenta que en el procedimiento contractual hay terceros interesados y la falta de disposición contractual específica del parlamento dejaría a los licitadores en situación de inseguridad jurídica que solo podría salvarse mediante la aplicación supletoria de las normas para el ejecutivo.

En este sentido se pronunció el Tribunal Supremo en su sentencia 1515/2012. La sentencia resolvió un recurso de casación que traía causa de un recurso contencioso administrativo contra la resolución de un contrato por la Mesa de las Cortes de Aragón.

El contrato había sido objeto de resolución por incumplimiento culpable por el adjudicatario. Al haberse formulado oposición por parte del contratista, la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas entonces vigente disponía que era preceptivo, pero no vinculante, el informe del órgano consultivo equivalente al Consejo de Estado en la Comunidad Autónoma, previo a la decisión de la Mesa. Las Cortes habían interpretado este precepto legal en el sentido de pedir informe previo a su Asesoría Jurídica y el contratista consideró que habían incurrido con ello en nulidad de pleno derecho que afectaba a todo el procedimiento. Con independencia de que el Tribunal Supremo solo apreciara anulabilidad y en consecuencia solo

retrotrajera el procedimiento al momento anterior a la decisión de la Mesa para que el informe consultivo fuera solicitado no a la Asesoría Jurídica del Parlamento, sino a la Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón, lo que a los efectos de la autonomía presupuestaria del Parlamento interesa es que el Tribunal Supremo fundamente su resolución, consideraciones previas al margen, en que: “lo que aquí es verdaderamente relevante es que han sido las propias Cortes de Aragón las que tanto en el pliego de cláusulas administrativas particulares como en el contrato suscrito con ... se sometieron sin salvedad alguna, al Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas...” “Esto supone, siguiendo el criterio del recurso de casación, que han sido las propias Cortes de Aragón las que por su propia voluntad han decidido aplicar al contrato aquí litigioso esa normativa de contratación de Administraciones Públicas...” (fundamento jurídico quinto). Las Cortes de Aragón no habían hecho uso de la facultad de ajustar la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas a la organización administrativa parlamentaria, facultad dimanada de su autonomía presupuestaria y tal falta de ejercicio convirtió en directamente aplicable la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas.

De ahí que las normas de la Mesa del Congreso de los Diputados en materia contractual dispongan que cuando el Congreso de los Diputados ajuste su contratación a las reglas establecidas en la normativa estatal en materia de contratos, toda referencia a órganos y funciones ajenos a las Cortes Generales se entenderá hecha a los órganos y funciones correspondientes del Congreso de los Diputados.

Además de la Ley General Presupuestaria y de la Ley de Contratos del Sector Público, otras leyes vienen a incidir en el ámbito de la autonomía financiera y patrimonial de las Cortes. Todas ellas inciden en la autonomía de las Cortes Generales de una forma más o menos directa, pero lo hacen siempre para salvaguardarla.

La Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de Impulso de la Factura Electrónica y Creación del Registro Contable de Facturas en el Sector Público establece en su disposición adicional primera que los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado adaptarán su actuación a las normas establecidas en tal ley para las administraciones públicas.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno dispone en su artículo 2 letra f), ámbito subjetivo de aplicación del Título I “Transparencia de la actividad pública”, que al Congreso de los Diputados y al Senado les serán aplicables las disposiciones de dicho título, en relación con sus actividades sujetas a derecho administrativo. Y su disposición adicional octava remite a los Reglamentos del Congreso y del Senado la regulación de la aplicación concreta de las disposiciones de tal ley. Como consecuencia de estas disposiciones, la Mesa del Congreso de los Diputados aprobó el 20 de enero de 2015 sus propias Normas para la aplicación de la Ley 19/2013, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo; y el Senado modificó el artículo 36.1 de su Reglamento atribuyendo a su Mesa la facultad de aprobar las normas y adoptar las medidas precisas para garantizar la transparencia de la actividad de la Cámara y el derecho de acceso a la información pública de la misma, así como su Mesa aprobó en su reunión de 2 de diciembre de 2014 la Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado.

De este modo, los Portales de Transparencia del Congreso de los Diputados y del Senado publican la información económica, presupuestaria y contractual de ambas Cámaras. En cuanto a esta última información, el perfil del contratante de ambas Cámaras es alojado también en la plataforma de contratación del sector público por decisión propia de sus Mesas.

Debe remarcarse igualmente desde la perspectiva de la autonomía de las Cortes Generales, que ni la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones ni la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas, incluyen a las Cortes Generales en su ámbito de aplicación subjetivo.

La Ley General de Subvenciones, además, excluye expresamente de su ámbito de aplicación objetivo las subvenciones de las Cámaras de las Cortes Generales a los Grupos Parlamentarios, en los términos previstos en sus Reglamentos.

El Reglamento del Congreso dispone que los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención, que pondrán a disposición de la Mesa siempre que esta lo pida (artículo 28.2). Bien sean considerados los Grupos Parlamentarios como órganos de sus partidos (así

lo establecen los estatutos de importantes partidos políticos), como órganos adscritos a la Cámara con autonomía funcional, como asociaciones de derecho público con personalidad jurídica propia o como asociaciones privadas de hecho o transitorias, que sin tener personalidad jurídica propia ejercen funciones públicas, lo que no son es órganos dependientes funcional y orgánicamente del parlamento y equiparables al resto de órganos de las Cámaras, por lo que, sus actos, documentos y expedientes que produzcan derechos u obligaciones de contenido económico no son propios de las Cámaras, no pueden ser objeto del mismo control que la gestión económico financiera propia de la Cámara y toda decisión que la Mesa pueda tomar al respecto se circunscribiría a aquella parte de las subvenciones parlamentarias que los Grupos Parlamentarios no hubieran aportado a los partidos políticos, ya que estas aportaciones se integran en los recursos económicos de los partidos políticos, después de la modificación en 2015 de la Ley Orgánica 8/2007, de 4 de julio, sobre Financiación de los Partidos Políticos. Tal ley dispone que dichos recursos deben ser objeto del control interno propio de los partidos políticos conforme a sus estatutos y que su informe de auditoría interna deberá acompañar a la documentación a rendir al Tribunal de Cuentas al que corresponde en exclusiva su control externo.

Así delimitado el marco jurídico en el que se desarrolla la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales, veamos cómo se concreta dicha autonomía en la elaboración, ejecución y control del Presupuesto de las Cámaras.

III. ELABORACIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

Los Presupuestos del Congreso de los Diputados y del Senado y de las Cortes Generales se integran en una sección separada de los Presupuestos Generales del Estado, la Sección 02, junto con los Presupuestos del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central.

El Presupuesto de las Cortes Generales está destinado a atender las necesidades económicas de los órganos mixtos de ambas Cámaras, a sufragar los gastos de sus actividades conjuntas y a sufragar los gastos del personal de las Cortes Generales, que por disposición del artículo 72 de la Constitución, es uno y común a ambas Cámaras.

Los créditos de los Presupuestos del Congreso de los Diputados, Senado, Cortes Generales, Junta Electoral Central y Defensor del Pueblo, se integran en el programa presupuestario 911N: Actividad legislativa. Su finalidad no es ejecutar una determinada política del partido que sostiene al gobierno, sino permitir el ejercicio de la actividad del parlamento como poder legislativo del estado.

En el procedimiento de elaboración del anteproyecto de presupuesto de cada Cámara, no se produce la intervención de ningún órgano externo a la misma, ni se tiene que seguir ninguna instrucción del Ministerio de Hacienda.

A mediados de cada ejercicio, la Dirección de Presupuestos y Contratación del Congreso remite a los centros de gasto de la Cámara, que son las distintas direcciones de la Secretaría General, el manual de procedimiento para la elaboración del proyecto de presupuesto.

El manual va acompañado de las plantillas para cada centro de gasto y de las instrucciones para su confección. Siguiendo lo dispuesto por el Secretario General, la Dirección de Presupuestos y Contratación incorpora al manual las directrices de gastos, confeccionadas a la vista de las directrices emanadas para el poder ejecutivo por el Ministerio de Hacienda.

Cada dirección elabora una memoria de objetivos y proyectos y manifiesta a través de su plantilla presupuestaria sus previsiones de gasto y, en su caso, de ingresos extrapresupuestarios.

En cuanto a las previsiones de gasto, se distingue entre variaciones sobre gastos ya presupuestados en el ejercicio anterior y nuevas propuestas de gasto.

La especialización se hace a nivel de capítulo, artículo, concepto y subconcepto, acompañando a cada propuesta una descripción sucinta del gasto propuesto y una explicación más extensa en el caso de una propuesta de gasto nueva. Dentro de cada dirección, el presupuesto se estructura por departamentos.

Elaboradas las plantillas por las direcciones de la Cámara, se envían a la Secretaría General Adjunta de su adscripción para visto bueno y son posteriormente remitidas a la Dirección de Presupuestos y Contratación, que las integra y elabora el proyecto de Presupuesto que se eleva junto con una

memoria del mismo, al visto bueno del Secretario General. Éste elevará el proyecto a la Mesa de la Cámara, que es la competente para su aprobación. La Mesa lo discute y acuerda en su caso las modificaciones que estime oportunas.

Aprobados por las Mesas, los Presupuestos del Congreso de los Diputados, Cortes Generales y Senado, se envían por la Presidencia del Congreso a la Vicepresidencia del Gobierno para su inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Se adjuntan asimismo los Presupuestos de la Junta Electoral Central y del Defensor del Pueblo. Este último se elabora en el Defensor del Pueblo y se remite a la Secretaría General del Congreso, que se limita a integrarlo con el de los demás servicios de la Sección 02.

La remisión al Gobierno no habla de proyecto de presupuesto de las Cámaras, habla de “Presupuesto de la Sección 02” cuyas consignaciones han sido “aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados, del Senado y por la sesión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras”. La especificación de los créditos que se envía al Gobierno, es menor que la interna, a nivel de capítulo y artículo, siguiendo los códigos de la clasificación económica que establece la Dirección General de Presupuestos y dando con ello cumplimiento al mandato de la Ley General Presupuestaria de mantener la debida coordinación para la elaboración de los Presupuestos Generales del Estado.

El Gobierno incorpora el Presupuesto de la Sección 02 en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado sin tener reconocida ninguna competencia que le permita su modificación.

De este modo, el Presupuesto de las Cámaras volverá a las Cortes Generales para su tramitación como proyecto de ley y adquisición de fuerza de ley.

En rigor, al afirmar la Constitución que “cada Cámara” “aprueba autónomamente sus presupuestos”, no debería de existir la posibilidad de que una Cámara enmendara el presupuesto de la otra.

En la práctica, aunque sí se han presentado enmiendas en una y otra Cámara relativas al presupuesto de la Cámara contraria, han sido escasísimas las veces en que estas se han aprobado.

Desde 1979 hasta la actualidad no se presentaron enmiendas a la Sección 02 de los Proyectos de Ley de Presupuestos Generales del Estado

para 1980, 1985, 1984, 1986, 1987, 1994, 1995, 1996 (prosperaron las enmiendas a la totalidad al Proyecto), 1998, 1999, 2000, 2001 y 2003.

En los proyectos de ley para el resto de ejercicios, sí se presentaron enmiendas a la Sección 02, aunque muy escasas, siendo alguna de ellas a la totalidad de la Sección.

En 1981 se aprobó en el Congreso una enmienda del Grupo Parlamentario Socialista al Proyecto de Ley de Presupuestos para 1982 que afectaba a la totalidad de la Sección, que proponía que los créditos que figuraban en la Sección 02 aparecieran con el mismo grado de especificación que los de las demás secciones.

En los Proyectos de Ley de Presupuestos para 1983 y 1985 se introdujeron sendas correcciones de errores materiales en la Sección 02 atinentes a las denominaciones de los artículos y cuantía de los créditos del Capítulo primero.

En el Proyecto de Presupuesto para el ejercicio 2006 se incorporaron enmiendas de todos los Grupos Parlamentarios en el sentido de incrementar la partida destinada a subvenciones de los Grupos Parlamentarios. En esta ocasión, la técnica empleada fue ortodoxa, ya que los Grupos del Congreso enmendaron el Presupuesto del Congreso y los del Senado hicieron lo mismo con su Presupuesto cuando el Proyecto llegó a la Cámara alta. Se incorporó asimismo en el presupuesto del Congreso un incremento de la partida del Capítulo I destinada a “Personal Eventual”, al aprobarse una enmienda del Grupo Parlamentario Catalán.

No existen más precedentes de modificación de los Presupuestos de las Cámaras vía enmiendas al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado y este de 2006 realmente respondió a una falta de acuerdo entre los miembros de las Mesas de las Cámaras sobre el incremento de las cuantías de las subvenciones de los Grupos en el momento de aprobar el presupuesto para su envío al Gobierno, acuerdo que llegó estando ya los presupuestos en fase de tramitación parlamentaria y que se plasmó en dos enmiendas plenamente respetuosas con la autonomía de la Cámara contraria.

Tramitados los Presupuestos Generales del Estado, los Presupuestos del parlamento integrados en su Sección 02 han adquirido fuerza de ley y comienza la fase de ejecución presupuestaria.

IV. EJECUCIÓN DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

Los libramientos a las Cámaras se producen en firme y sin justificar. El origen de esta forma de librar por el Tesoro se encuentra en el Real Decreto que aprueba el Reglamento orgánico de la ordenación de pagos del Estado de 24 de mayo de 1891, cuyo artículo 59 disponía: “No necesitan justificación alguna y basta que comprueben con los créditos presupuestos, los mandamientos que se expidan para el pago de las dotaciones de la Casa Real y de los Cuerpos Colegisladores”. Su vigencia se mantiene hoy en la medida en que no se opone a la autonomía presupuestaria establecida en el artículo 72 de la Constitución, sino que al contrario, la confirma. El Real Decreto 324/1986, de 10 de febrero, de nuevo sistema de información contable en la Administración del Estado y reestructuración de la función de ordenación de pagos, no derogó el Reglamento de 1891, salvo en lo que se opusiera a él, y en este punto no hay oposición. Este Real Decreto a su vez ha sido sustituido por el Real Decreto 578/2001, de 1 de junio, por el que se regulan los principios generales del sistema de información contable de la Administración del Estado, permaneciendo de nuevo inalterada la vigencia del citado artículo.

El Reglamento del Senado en su disposición adicional sexta recoge, como vimos anteriormente, la previsión de la firmeza de los libramientos. Trimestralmente se reciben los fondos del Tesoro sin necesidad de justificación.

Ya hemos indicado que los Presupuestos de las Cámaras se remiten al Gobierno para su incorporación en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado con un grado de especialidad cuantitativa a nivel de artículo. Sin embargo, internamente, en el presupuesto que aprueba la Mesa y que luego se ejecuta, el grado de especificación de los créditos es a nivel de subconcepto y tienen carácter limitativo y vinculante hasta ese nivel.

La contabilidad de ambas Cámaras se rige por los principios de contabilidad pública, adaptados en lo necesario a las especificidades de la organización y funcionamiento del parlamento.

Corresponde a la Mesa de cada Cámara la autorización de las modificaciones presupuestarias, previo informe de su Intervención.

En el Congreso, la Mesa puede autorizar transferencias de crédito así como acordar la aplicación de excedentes y disposición del patrimonio.

En el Senado se contempla la posibilidad de que la Mesa autorice transferencias y generaciones de crédito, créditos extraordinarios y suplementos de créditos, así como incorporaciones de crédito.

En ambas Cámaras las insuficiencias o falta de consignación presupuestarias se dotan con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios.

Este fondo, ligado al origen del constitucionalismo en España, se forma con la incorporación de los remanentes de cada ejercicio una vez liquidado el mismo, por disposición de la Mesa.

En el Congreso este fondo mantiene su naturaleza patrimonial originaria. En el Senado, desde 2014 este fondo tiene naturaleza de recurso financiero de la Cámara y este cambio de naturaleza se ha reflejado en la aprobación simultánea a la aprobación del proyecto de presupuesto, de una programación orientativa del Fondo de Remanentes Presupuestarios para atender gastos de inversión no contemplados inicialmente en el presupuesto ordinario.

Las normas que rigen el fondo se contienen en el Congreso en el Acuerdo de la Mesa de 29 de abril de 2003 en relación con la disposición de los remanentes presupuestarios de la Cámara y en el Senado en las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación, de 2 de diciembre de 2014.

Los criterios de actuación en relación con la disposición de los remanentes presupuestarios del Congreso establecen que como regla general, con cargo a remanentes solo se realizarán gastos de inversión que tengan por objeto bienes cuya naturaleza sea la de inmovilizado material y solo con carácter excepcional la Mesa puede autorizar gastos con cargo a remanentes cuando sea necesario otorgar liquidez a la gestión económica de la Cámara, cuando deba atenderse a gastos extraordinarios o excepcionales no previstos en el momento de la aprobación del Presupuesto o cuando haya de realizarse con cargo al Presupuesto algún gasto que no puede demorarse hasta el ejercicio

siguiente y no exista en él crédito o no sea suficiente el consignado. En todo caso, la realización de cualquier gasto con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios corresponde autorizarla siempre, cualquiera que sea su cuantía, a la Mesa de la Cámara previo informe de la Intervención.

Por su parte las Normas del Senado de 2014 prevén asimismo que la aplicación del Fondo de Remanentes Presupuestarios corresponde a la Mesa y sus recursos pueden ser aplicados para financiar los créditos del Presupuesto del Senado para atender gastos periódicos ineludibles ante eventuales déficits temporales de liquidez, para financiar gastos ligados a inversiones de la Cámara no contemplados inicialmente en el Presupuesto ordinario, previa autorización por la Mesa de un crédito extraordinario o un suplemento de crédito con cargo al fondo, para financiar gastos comprometidos antes del fin del ejercicio anterior pero que por razones justificadas no hayan llegado a realizarse mediante incorporaciones de crédito, o para financiar gastos extraordinarios no ligados a inversiones, considerados inaplazables, para los que no exista dotación presupuestaria suficiente.

En ambas Cámaras, con ocasión del cierre del ejercicio, las respectivas Mesas acuerdan la incorporación de los remanentes al fondo.

En cuanto a las fases del procedimiento de gestión de gastos, son las mismas en las Cámaras que en la Administración General del Estado, siendo posible su acumulación.

En el Congreso, la ordenación de los gastos corresponde como ya hemos visto a la Mesa sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir. De este modo, los gastos hasta la cuantía de 10.000 euros puede ordenarlos, por delegación de la Mesa, el Director de Presupuestos y Contratación y entre 10.000 y 40.000 euros el Secretario General. Los gastos del Congreso por encima de 40.000 euros corresponde ordenarlos en todo caso a la Mesa, quien a su vez puede avocar cualquier otra ordenación de gastos.

La ordenación de los pagos corresponde en todos los casos a la Presidencia, no habiendo ésta conferido su delegación en esta legislatura.

Tanto la ordenación de los gastos como la de los pagos se realiza previa fiscalización por la Intervención.

En el Senado la competencia para aprobar y disponer los gastos corresponde a la Mesa para los gastos de personal, subvenciones y demás gastos sobre asuntos de su competencia y en todo caso los correspondientes a contratos que no tengan, de conformidad con la legislación sobre contratación del sector público, la consideración de contratos menores. Y corresponde al Presidente del Senado la aprobación y disposición de los gastos correspondientes a contratos que de conformidad con la legislación de contratos del sector público tengan la consideración de contratos menores de cuantía superior a 6.000 euros. Hasta esa cantidad, la competencia es del Letrado Mayor. Y en cuanto al reconocimiento de la obligación y la ordenación de los pagos, corresponde al Presidente para pagos de cuantía superior a 6.000 euros y al Letrado Mayor para los de cuantía inferior a ésta, sin perjuicio del poder de la Mesa para asumir estas competencias sobre cualquier gasto. El Presidente tiene además reconocida la facultad de aprobar gastos y ordenar pagos de cuantía inferior a 6.000 euros cuya naturaleza lo requiera.

El ejercicio presupuestario coincide en ambas Cámaras con el año natural, si bien también en ambas Cámaras está prevista la imputación al mismo de obligaciones reconocidas hasta el final del mes de enero siguiente si se corresponden con adquisiciones, obras, servicios, prestaciones o gastos en general realizados dentro del ejercicio presupuestario y con cargo a los respectivos créditos.

En el Congreso, y de forma muy similar en el Senado, toda propuesta de gasto la centraliza la Secretaría General y a su vez la gestión de algunos créditos es centralizada solo por ciertas direcciones. Así, los créditos de personal son gestionados por la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior; los créditos de informática, tanto los de inversión como los gastos corrientes son gestionados por el Centro de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones; y los gastos en prensa, revistas, libros y otras publicaciones, son gestionados para toda la Cámara por la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo.

El parlamento español es grupocrático y las Cámaras no subvencionan a los Diputados y Senadores sino a los Grupos Parlamentarios. Los Diputados individuales no pueden imputar por sí mismos ningún gasto al Presupuesto del Congreso. La propuesta de pago de sus gastos de desplazamiento por el territorio español en viajes no oficiales para actividades de

naturaleza parlamentaria y política, sectorial o de representación institucional se hace de forma centralizada por la Dirección de Recursos Humanos y Gobierno Interior de la Secretaría General, siguiendo los procedimientos de control establecidos en la Resolución de la Presidencia del Congreso de 18 de noviembre de 2014. Así, los desplazamientos en medios de transporte públicos se pagan directamente por la Cámara y los realizados en un vehículo privado se indemnizan al Diputado en función de los kilómetros recorridos. En ambos casos es preciso el aval del Grupo Parlamentario, que justifica la necesidad del viaje, salvo cuando el desplazamiento es desde la circunscripción del Diputado al Congreso o del Congreso a su circunscripción, desplazamiento inherente al ejercicio de la función de Diputado y para el que es lógicamente innecesaria la justificación. Y las dietas indemnizatorias por los gastos de desplazamiento y manutención en viajes oficiales autorizados por la Mesa en representación de algún órgano de la Cámara, en territorio español o extranjero, se tramitan de forma centralizada por la Dirección de Relaciones Internacionales de la Secretaría General, siguiendo los procesos de control establecidos en el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 11 de enero de 2017 y contratando y pagando directamente el Congreso el traslado al lugar de destino del viaje oficial y el hotel.

Todas las demás necesidades de los Diputados: libros, equipo informático, telefonía, despacho, etc., son directamente provistas por la dirección competente de la Secretaría General, que celebra para ello los correspondientes procedimientos contractuales.

A diferencia de los parlamentos de la esfera anglosajona, en España, pues, las necesidades de los Diputados individuales para el ejercicio de su función son provistas de forma centralizada por la Secretaría General de la Cámara, quedando solo sometida a la decisión dispositiva propia de cada Diputado la llamada indemnización para el ejercicio de la función, que nació con una finalidad indemnizatoria de gastos ligados al ejercicio de la función representativa en todo el territorio español y que como tal indemnización de gastos de viaje y desplazamiento, está excluida del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas por el artículo 17.2. b) de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre, del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de modificación parcial de las leyes de los Impuestos sobre Sociedades, sobre la Renta de no Residentes y sobre el Patrimonio. Esta parte de sus retribuciones fue el embrión de una posible indemnización directa al Diputado por gastos en los

que ha de incurrir para el ejercicio de la alta representación que ostenta. Sin embargo quedó en su fase embrionaria y congelada en cuantías de 1.842,10 euros mensuales para Diputados por circunscripciones distintas de Madrid y 879,27 euros mensuales para Diputados por la circunscripción de Madrid.

En materia contractual, son órganos de contratación las Mesas de ambas Cámaras. Conforme a las competencias delegadas de autorización de los gastos y hasta las cuantías que tales delegaciones han conferido, en el Congreso son también órganos de contratación el Secretario General y el Director de Presupuestos y Contratación y en el Senado, el Presidente y el Letrado Mayor.

Tras la entrada en vigor de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, la Mesa de Contratación del Congreso seguirá como hasta ahora, compuesta por miembros de la Mesa de la Cámara y miembros del Cuerpo de Letrados de las Cortes y un secretario del Cuerpo Técnico-administrativo de las Cortes, acogándose con ello a su autonomía presupuestaria y a su capacidad de ajustar las normas de la Ley de Contratos del Sector Público, en la misma línea en que la propia ley permite su ajuste para las entidades locales en su disposición adicional segunda. Su composición coincide con la de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros del Congreso de los Diputados, que además de ejercer como Mesa de contratación en los procedimientos contractuales en que así se contemple, es el órgano que propone a la Mesa de la Cámara las directrices en materia de contratación de obras, informa con carácter previo a la aprobación por la Mesa del Congreso u órgano en que ésta haya delegado, las propuestas de autorización de gastos contractuales y los pliegos correspondientes, e informa con carácter previo a su adjudicación por el órgano de contratación las propuestas de adjudicación de los contratos del Congreso, incluidos los menores, que son además objeto de fiscalización previa y requieren la presentación de tres presupuestos.

En el Senado la Mesa de contratación estará compuesta por funcionarios, dos de ellos Letrados de las Cortes, y en su caso personal laboral o, si así lo aconseja el objeto del contrato, expertos técnicos sin vinculación con el órgano de contratación, en estos dos últimos casos como vocales. En la Cámara Alta se requieren tres presupuestos para la celebración de los contratos menores de importe superior a 3.000 euros.

Cuentan además las Cámaras con un Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales creado por Resolución conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de diciembre de 2010 según se apuntó anteriormente.

El Tribunal es el competente para conocer los recursos especiales en materia de contratación que se interpongan contra actos susceptibles de recurso referidos a contratos del Congreso, el Senado, la Junta Electoral Central o el Defensor del Pueblo.

Está compuesto por dos parlamentarios, un Diputado y un Senador, y el Interventor del Congreso, o el del Senado o el de las Cortes Generales, que actúan como secretarios del Tribunal.

V. LIQUIDACIÓN Y CONTROL DEL PRESUPUESTO DE LA CÁMARA

Cada año las Mesas de las Cámaras, cumpliendo con lo previsto en sus Reglamentos, aprueban sendos Informes acerca del cumplimiento del Presupuesto, llamados Liquidación en el Congreso y Cuenta anual en el Senado. En el Senado esta aprobación debe producirse antes del 1 de abril del año siguiente al que se refiere. En el Congreso, debatido y aprobado el informe por la Mesa, ésta rinde las cuentas al Pleno de la Cámara, donde se someten con luz y taquígrafos al debate de todos los Grupos Parlamentarios.

En ambas Cámaras la liquidación presupuestaria se publica en sus páginas web así como la información de la ejecución presupuestaria, con periodicidad trimestral, rindiendo con ello sus cuentas a la ciudadanía.

El círculo de la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales se cierra con la existencia de un control interno propio, que realizan las Mesas del Congreso y del Senado. A nivel técnico son ayudadas en esta tarea por tres Intervenciones propias, la del Congreso, la del Senado y la de las Cortes Generales, que se rigen por las normas aprobadas por las Mesas.

(Sobre el ejercicio del control interno nos remitimos al comentario elaborado por Luis de la Peña sobre las Intervenciones de las Cámaras).

En los últimos años, al hilo de las demandas sociales en materia de transparencia de los poderes públicos, se ha ido desarrollando un cierto de-

bate doctrinal sobre la conveniencia o no de que las cuentas de las Cámaras se sometan a un control externo, en concreto por el Tribunal de Cuentas. Las opiniones vertidas son distintas según se adopte un enfoque de derecho presupuestario o de derecho constitucional.

De lege data, el artículo 136 de la Constitución Española indica que el Tribunal de Cuentas es el supremo órgano fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público. Depende directamente de las Cortes Generales, ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y aprobación de la Cuenta General del Estado y sus Consejeros son elegidos, seis por el Congreso de los Diputados y seis por el Senado. En consecuencia la Ley Orgánica 2/1982, de 12 mayo, del Tribunal de Cuentas, no incluye dentro de su ámbito de aplicación a las Cortes Generales.

De lege ferenda, la autonomía constitucional excluye toda injerencia externa y por tanto todo control no jurisdiccional que no sea decidido por las propias Cámaras. Cualquier decisión de someter las cuentas de la Cámara a un control externo, si es que el control por un órgano delegado del parlamento como es el Tribunal de Cuentas pudiera jurídicamente considerarse como un control externo, requeriría de una decisión propia por parte de las Cámaras mediante la modificación de sus Reglamentos.

En los sistemas parlamentarios, existe un vínculo fuerte entre la mayoría parlamentaria y el Gobierno elegido por ella y por ese motivo en estos sistemas la división de poderes adquiere una relevancia esencial como garantía de las minorías parlamentarias. No se trata pues solamente de velar por la no injerencia de un poder externo en la esfera del poder legislativo sino de garantizar la protección de las minorías de las Cámaras.

La sentencia 129/1981 de la Corte Constitucional italiana rechazó, por ser contraria no ya a la Constitución sino a la costumbre constitucional de aquel país, una interpretación del artículo 103 de su Constitución, que pretendía extender el ámbito de aplicación del control del Tribunal de Cuentas a la Cámara de Diputados y al Senado. Salvaguardó la Corte Constitucional la autonomía presupuestaria de las Cámaras, que ligó directamente con la potestad autonormativa de las mismas y con la condición del parlamento como partícipe inmediato en el poder soberano del estado.

La rendición de cuentas es un principio inherente a todos los poderes públicos. La cuestión es ante quien deben rendirse las cuentas del parlamento, un órgano constitucional que no es una administración territorial y que no ejecuta una determinada política pública del partido o partidos que sostienen al gobierno, sino que encarna el poder legislativo del Estado.

Las cuentas del Congreso de los Diputados y del Senado son controladas por sus Mesas y se rinden: ante los representantes de la soberanía nacional, lo cual no constituye un control menor que el control que el Pleno hace de la Cuenta General del Estado y ante la ciudadanía, mediante su publicación en la página web de la Cámara.

Así configurada en sus distintas facetas, se puede concluir que en España la autonomía presupuestaria de las Cortes Generales permite un ejercicio adecuado y libre de las funciones que corresponden al poder legislativo y cuarenta años después de la entrada en vigor de nuestra Constitución de 1978, goza de buena salud porque el Congreso de los Diputados y el Senado han sabido ejercerla con la mesura y prudencia que requiere lo que no es un privilegio, y con la claridad y firmeza que exige lo que es un deber constitucional.

PROTOCOLO Y CORTES GENERALES

Helena BOYRA AMPOSTA
Letrada de las Cortes Generales
Directora de Relaciones Institucionales

Susana BLASCO PEDRAJAS
Administrativo de las Cortes Generales
Responsable Área de Presidencia
Departamento de Protocolo
Congreso de los Diputados

RESUMEN

A tenor del artículo 66 de la Constitución, las Cortes representan al pueblo español, en el que recae la soberanía de la que emanan los poderes del Estado (artículo 1.2 de la Constitución). De ahí que la posición protocolaria de las autoridades parlamentarias, y especialmente en las ceremonias celebradas en el Congreso o en el Senado, simboliza siempre la presencia de la ciudadanía en su conjunto y merece ser organizada de forma que se haga visible esa centralidad, la pluralidad inherente, y la preeminencia que corresponda en cada caso con otras autoridades concurrentes.

Dividiendo la presentación en tres partes: las personas, las solemnidades y los símbolos; nos proponemos analizar sucesivamente la colocación de las autoridades, así como los actos más relevantes en los que queda plasmada su posición constitucional, para concluir con unos apuntes sobre los símbolos que acompañan al ceremonial parlamentario.

La evolución experimentada en estos cuarenta años viene dada por el contexto histórico en el que las distintas ceremonias y actos oficiales tienen lugar, en los que tradición y costumbre se conjugan con razones de oportunidad y equilibrio entre las distintas fuerzas políticas representadas.

Palabras clave: Rey, Ceremonial, Precedencias, Colocación, Ordenación, Sesión Solemne, Juramento, Proclamación, Exequias, Bandera.

ABSTRACT

According to Article 66 of the Constitution, the Cortes represent the Spanish people, who holds the sovereignty of which the powers of the State emanate (Article 1.2 of the Constitution). Hence, the official position of the parliamentary authorities, and especially in the ceremonies held in Congress or in the Senate, always symbolizes the presence of citizenship as a whole and deserves to be organized in such a way as to make visible that centrality, plurality inherent, and the pre-eminence that corresponds in each case with other concurrent authorities.

Dividing the presentation into three parts, people, solemnities and symbols, we propose to analyze successively the placement of the authorities, as well as the most relevant acts in which its constitutional position is captured, to conclude with some notes on the symbols that accompany the parliamentary ceremonial.

The evolution experienced in this 40 years period time is given by the historical context in which the different ceremonies and official acts take place, in which tradition and custom are combined with reasons of opportunity, in order to give a balanced view of the different political forces chosen by the voters.

Keywords: King, Ceremonial, Precedence, Placement, Solemn Session, Oath, Proclamation, Funeral, Flag.

SUMARIO: I. LAS PERSONAS. 1. Ordenación de autoridades. 2. Ordenación de las autoridades parlamentarias en su sede. 3. Ordenación de las autoridades parlamentarias fuera de las Cámaras. II. LAS SOLEMNIDADES. 1. Apertura de la Legislatura. 2. Visitas de Estado. 3. Día de la Constitución. 4. Jornadas de Puertas Abiertas. 5. Ceremonia de exequias por el fallecimiento de los Expresidentes del Gobierno. 6. Juramento de la Constitución por el Príncipe Heredero. 7. Proclamación del Rey. III. LOS SÍMBOLOS. 1. Las Banderas. 2. La Medalla Parlamentaria. 3. Los Maceros. 4. El Libro de Honor. IV. CONCLUSIÓN

I. LAS PERSONAS

1. Ordenación de autoridades

El Reglamento de Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, aprobado por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, dio respuesta a la nueva estructura estatal instaurada por la Constitución de 1978.

En sus artículos 10 y 12, el Real Decreto determina el orden de precedencia de las autoridades en los denominados “*actos de carácter general*”, que son “*todos aquellos que se organicen por la Corona, Gobierno o la Administración del Estado, Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales, con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos nacionales, de las autonomías, provinciales o locales*”.

Como vemos, los actos organizados por las Cámaras no quedan sometidos directamente a esta ordenación, pues los actos que en ellas se celebran corresponden a “*actos de carácter especial*”, que se definen como “*los organizados por determinadas instituciones, organismos o autoridades con ocasión de conmemoraciones o acontecimientos propios del ámbito de sus respectivos servicios, funciones y actividades*”¹

Así, las conmemoraciones con motivo, por ejemplo, de un aniversario de las primeras elecciones democráticas, o del bicentenario de la Constitución de Cádiz, se consideran propios del ámbito de la función parlamentaria y, en la medida de lo posible y siempre de acuerdo con los responsables de la Dirección General de Protocolo del Estado, se someten a una ordenación especial en que los principales parlamentarios tienen reservado un lugar preminente.

2. Ordenación de las autoridades parlamentarias en su sede

En los actos puramente parlamentarios, es decir, sin concurrencia de otras autoridades, la colocación de las autoridades parlamentarias es la siguiente:

¹ Artículo 3 del Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, Reglamento de Ordenamiento General de Precedencias en el Estado.

- Presidente del Congreso
- Presidente del Senado
- Vicepresidentes y Secretarios del Congreso (por su orden)
- Vicepresidentes y Secretarios del Senado (por su orden)
- Presidentes y Portavoces de los Grupos Parlamentarios del Congreso por orden de mayor a menor en cuanto a representación parlamentaria.
- Presidentes y Portavoces de los Grupos Parlamentarios del Senado por orden de mayor a menor en cuanto a representación parlamentaria.
- Presidentes de Comisiones del Congreso según orden establecido en el Reglamento de la Cámara (artículo 46)
- Presidentes de Comisiones del Senado según orden establecido en el Reglamento de la Cámara (artículo 49)
- Diputados
- Senadores

Así, como norma general, en los actos oficiales organizados por el Congreso de los Diputados o por las Cortes Generales en el Palacio de la Carrera de San Jerónimo, el Presidente del Congreso es el anfitrión, y preside los actos que se celebren excepto cuando asiste el Jefe del Estado, ya que el Presidente le cede la presidencia.

En los actos organizados por el Senado, el anfitrión es el Presidente del Senado y el Presidente del Congreso ocupa siempre el lugar protocolario inmediato.

Las sesiones conjuntas del Congreso de los Diputados y del Senado son presididas por el Presidente del Congreso de los Diputados (Artículo 72.2 de la Constitución Española), como en el caso de la Sesión Solemne de Apertura de la Legislatura.

La Mesa es el órgano rector de cada Cámara, que ostenta la representación colegiada en los actos a los que asistan sus miembros² y, como normal general, actúa junto a su Presidente como anfitriona, situándose los portavoces de los grupos parlamentarios por detrás de ésta.

² Artículo 30.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados.

Los presidentes y portavoces de los Grupos Parlamentarios no fueron contemplados en el momento de redactar el Real Decreto 2099/1983, pero se considera que merecen un lugar destacado en todo acto parlamentario (y también con frecuencia en actos de Estado celebrados fuera del parlamento, como veremos) debido a que son, al inicio de la Legislatura, los que acuden a las audiencias que celebra Su Majestad el Rey antes de proponer un candidato a la Presidencia del Gobierno³.

En cualquier acto institucional en la Cámara o almuerzo oficial, y a diferencia de lo que ocurre con otras autoridades parlamentarias, los portavoces pueden ser sustituidos por otro miembro del mismo Grupo sin ver alterado su orden de precedencia.

Algunos grupos parlamentarios de la Cámara, además de la figura de Portavoz, cuentan con un Presidente. En tal caso, para asegurar que cada Grupo Parlamentario cuente con un representante –y solo uno–, se les invita a escoger entre ambos para ostentar la representación del grupo en cada acto oficial concreto.

Los líderes de las fuerzas políticas integradas en el Grupo Parlamentario Mixto presiden el mismo de forma rotatoria en proporción a su importancia numérica dentro del mismo. Los demás no tienen, en ese momento, presencia destacada –en correspondencia con su escasa representación parlamentaria–, aunque ocasionalmente puede buscarse una ubicación apropiada.

El Presidente del grupo mayoritario de la oposición es el único que aparece en la ordenación de precedencias, concretamente como Jefe de la Oposición, en el punto 15 del artículo 10 del Real Decreto. Con frecuencia, en los actos de Estado fuera del parlamento, como veremos en el siguiente apartado, se utiliza esta posición para los Presidentes de los principales partidos con representación parlamentaria.

³ De acuerdo con el artículo 99.1 de la Constitución: *Después de cada renovación del Congreso de los Diputados, y en los demás supuestos constitucionales en que así proceda –singularmente la pérdida de la confianza del presidente del Gobierno, prevista en el art. 114 de la Constitución–, el Rey, previa consulta con los representantes designados por los grupos políticos con representación parlamentaria, y a través del Presidente del Congreso, propondrá un candidato a la Presidencia del Gobierno.*

La preminencia de los diputados sobre los senadores se basa en el artículo 10 del Real Decreto de Ordenación General de Precedencias que, en su apartado 38, menciona a aquellos por delante de estos.

3. Ordenación de las autoridades parlamentarias fuera de las Cámaras

En los actos organizados por la Corona, el Presidente del Congreso se sitúa a continuación del Presidente del Gobierno, por delante de cualquier otra autoridad estatal o autonómica, y a continuación de este, el Presidente del Senado, aunque el acto se celebre fuera de Madrid.

Seguidamente, continúa la ordenación de las autoridades del Estado según figura en el Real Decreto, situando detrás del Jefe de la Oposición a los Presidentes de los Grupos Políticos con representación parlamentaria, seguidos de los miembros de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, y de los Portavoces de los Grupos Parlamentarios, de esta manera se utiliza ordenación colegiada⁴. A continuación se sitúan los miembros del Tribunal Constitucional, del Consejo General del Poder Judicial, magistrados del Tribunal Supremo y consejeros de Estado.

Esta interpretación del Real Decreto combina la previsión reglamentaria de ordenación colegiada o por instituciones, evitando fundamentalmente que los Vicepresidentes del Congreso y del Senado estén separados de los Secretarios de Mesa. Además, supliendo la laguna del decreto⁵, asegura que los Portavoces de los Grupos Parlamentarios tengan un lugar destacado.

Tanto la Dirección General de Protocolo del Estado como la Casa de Su Majestad el Rey recurren a esta ordenación con frecuencia, y especialmente el día 12 de octubre, con ocasión de la Fiesta Nacional, tanto para el desfile de las Fuerzas Armadas como para el orden de saludo durante la Recepción ofrecida por Su Majestad el Rey en el Palacio Real.

⁴ Esta ordenación está prevista en el artículo 8.3 del Real Decreto 2099/1983, como alternativa a la ordenación individual: de este modo, en lugar de primar el orden singular de cada cargo, la prelación entre instituciones se realiza con carácter colectivo según el orden establecido en el art.14 del mismo reglamento.

⁵ La ordenación colectiva habla solo de las mesas pero no contempla a los portavoces ni al líder de la oposición. Se les coloca en esa posición por analogía, y delante de los miembros de las mesas dada su especial relevancia política.

II. LAS SOLEMNIDADES

La importancia que la organización de los distintos actos institucionales y solemnidades significa para la institución, así como la gestión de las relaciones institucionales de cada Cámara en los actos oficiales y no oficiales en los que esta participa, llevó a la creación, en el año 2007, de una Dirección de Relaciones Institucionales en cada Cámara dependiente de su Secretaría General.

Nos detenemos a continuación en algunos actos emblemáticos que se organizan en la Cámara.

1. Apertura de la Legislatura

La Sesión Solemne de Apertura de la Legislatura es una sesión conjunta del Congreso y del Senado que tiene lugar en la Cámara Baja, siguiendo un ceremonial cuya tradición se remonta al siglo XIX, y que a grandes rasgos consiste en:

Llegada de Sus Majestades los Reyes y la Familia Real:

- Recepción con Honores en Carrera de San Jerónimo

Escalinata acceso a Palacio:

- Saludo a las Mesas del Congreso y del Senado

Hemiciclo:

- Himno Nacional
- Discurso del Presidente del Congreso
- Discurso de Su Majestad el Rey

Salón de Pasos Perdidos:

- Saludo a Sus Majestades los Reyes y a la Familia Real

Carrera de San Jerónimo:

- Desfile militar

Este acto de gran calado institucional se inicia con el recibimiento a Sus Majestades los Reyes, por el Presidente del Gobierno y el Jefe del Estado Mayor de la Defensa los monarcas generalmente acompañados por

algún miembro de la Familia Real, como ha sido el caso en estos años de los entonces Sus Altezas Reales los Príncipes de Asturias y las Infantas, y en la última sesión por Sus Altezas Reales la Princesa de Asturias y la Infanta Doña Sofía.

Posteriormente, Su Majestad el Rey accede a un podio para recibir los honores militares⁶, y pasa revista al Batallón de Honores (compuesto por tres Compañías de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire, con Bandera, escuadra de gastadores, banda y música)⁷.

Mientras tanto Su Majestad la Reina y Sus Altezas Reales, acompañados por el Presidente del Gobierno, se trasladan a la entrada del Palacio del Congreso, donde, junto con el Rey, son recibidos por el Presidente del Congreso de los Diputados, el Presidente del Senado y los miembros de las Mesas de ambas Cámaras.

A continuación se configura un cortejo de entrada al Palacio, en el que Sus Majestades los Reyes y los Presidentes del Congreso y del Senado son precedidos por los Maceros de las Cortes Generales.

Desde la sesión de Apertura de la XI Legislatura, Sus Majestades los Reyes saludan a los miembros del Gobierno que permanecen en el Salón de Pasos Perdidos, antes de su entrada en el Hemiciclo.

En la mesa presidencial Sus Majestades los Reyes se colocan en el centro, situándose a su derecha el Presidente del Congreso y el del Senado, y a su izquierda, Sus Altezas Reales.

Tras la entrada de Sus Majestades los Reyes en el Hemiciclo, y una vez colocadas las autoridades que les acompañan delante de sus asientos respectivos, tiene lugar la interpretación del Himno Nacional, tras el cual pronuncia unas palabras el Presidente del Congreso de los Diputados, en calidad de Presidente de las sesiones conjuntas de ambas Cámaras⁸,

⁶ De acuerdo al Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo.

⁷ Hasta ese momento, la organización del acto está a cargo del Ministerio de Defensa, y tras la revista a las tropas pasa a las Cortes Generales.

⁸ Artículo 72.2 de la Constitución.

interviniendo a continuación de Su Majestad el Rey, para declarar abierta la Legislatura.

A esta Sesión Solemne son invitadas las altas autoridades del Estado: los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, Presidentes Autonómicos, Presidentes de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, y el Decano del Cuerpo Diplomático, entre otros. Estos invitados son situados en las Tribunas del Hemiciclo, ordenados protocolariamente de acuerdo al Real Decreto 2099/1983.

Es un acto de gran relevancia, en el que los miembros de las Mesas y los Portavoces de los Grupos Parlamentarios acuden con la medalla parlamentaria.

Concluida la Sesión Solemne se realiza una fotografía institucional en el Salón de Pasos Perdidos, en la que acompañan a Sus Majestades y a Sus Altezas Reales los miembros de las Mesas del Congreso y del Senado, y a continuación tiene lugar un saludo de los monarcas a todos los asistentes, parlamentarios e invitados de las tribunas.

El acto finaliza con un Desfile de la Agrupación de las Fuerzas Armadas en honor de Su Majestad el Rey, que organiza el Ministerio de Defensa en la Carrera de San Jerónimo. Sus Majestades permanecen situados en un podio de honor, en la Escalinata de los Leones a la derecha se colocan los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, con sus respectivas Mesas; a la izquierda se situarán los Presidentes del Gobierno, del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial y los demás miembros del Gobierno.

2. Visitas de Estado

Cuando tras su elección, proclamación o coronación, un Jefe de Estado visita por primera vez España, el Ministerio de Asuntos Exteriores diseña un programa oficial, que generalmente sigue un mismo patrón, con actividades similares, todas ellas de alto contenido institucional, conformando así lo que técnicamente se denomina “visita de Estado”. La estancia se prolonga entre dos y tres días, incluyendo honores militares a la entrada

y salida del territorio, cena de gala en el Palacio Real y almuerzo con el Presidente del Gobierno, entre otros extremos.

Es habitual que, entre las solemnidades del programa, figure un acto oficial en las Cortes Generales, Congreso de los Diputados o Senado, alternativamente.

Estas visitas de Estado, a diferencia de las visitas oficiales o de las visitas de trabajo –que serán todas las que realice el mismo Jefe de Estado a España con posterioridad ponen en escena un ceremonial específico que consta de un recibimiento por parte de los Presidentes del Congreso y del Senado, interpretación de los himnos del país visitante y del himno de España en el patio exterior⁹, cortejo de entrada precedidos por los Maceros, presentación de autoridades y de la delegación extranjera, imposición de la Medalla parlamentaria, firma en el Libro de Honor, y discursos en el Hemiciclo, aunque esto último solo se ha producido en el caso de países iberoamericanos, o inmediatos vecinos –Francia y Portugal–.

Cuando el visitante es un Jefe de Estado de otro país, este interviene en su propio idioma en la Sala Constitucional del Congreso o la Internacional del Senado, ante los miembros de las Comisiones de Asuntos Exteriores del Congreso y del Senado o incluso alguna Comisión más convocada al efecto.

3. *Día de la Constitución*

Con motivo del Aniversario de la Constitución Española, el Ministerio de Defensa viene organizando un acto en honor de las Cortes Generales que consiste en el Izado de la bandera nacional en los jardines del Descubrimiento de la plaza de Colón, bajo la presidencia los Presidentes de las Cámaras acompañados de las principales autoridades parlamentarias¹⁰.

⁹ Ver la colocación de banderas y autoridades *infra*, en el apartado 1 del capítulo III.

¹⁰ De acuerdo a lo contemplado en el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares, a los Presidentes de ambas Cámaras les son rendidos por las Fuerzas Armadas honores militares de arma presentada e himno nacional en versión breve como homenaje y manifestación de respeto.

Finalizado este acto, los presidentes de ambas Cámaras se trasladan al Congreso de los Diputados, donde tiene lugar una Recepción ofrecida por el Presidente de la Cámara Baja, con motivo de esta onomástica.

A esta Recepción son invitados: Gobierno, Secretarios de Estado, Expresidentes del Gobierno, Ex Ministros de la Democracia, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, Fiscal General del Estado, Presidente de la Audiencia Nacional, Presidentes de las Salas del Tribunal Supremo, Cuerpo Diplomático acreditado, presidentes de Comunidades Autónomas, presidentes de asambleas legislativas autonómicas, Alcalde de Madrid, Delegado del Gobierno, Director General de la Policía y de la Guardia Civil, presidente del Consejo Económico y Social, Gobernador del Banco de España, presidente de la CNMV, Secretario General Iberoamericano, presidente y miembros del Consejo de Estado, presidente y miembros del Tribunal de Cuentas, Defensor del pueblo y adjuntos, miembros de la Junta electoral central, JEMAD, JEMES y representación militar designada por el Ministerio de Defensa, Eurodiputados y altos cargos españoles en Europa, corporación RTVE, presidentes de organizaciones empresariales, secretarios generales centrales sindicales, representación de las confesiones religiosas reconocidas por el Ministerio de Justicia, compromisos institucionales y medios de comunicación social, entre otros.

El Presidente del Congreso de los Diputados, acompañado por el Presidente del Senado, recibe a sus invitados en la puerta del Palacio, y seguidamente pronuncia un discurso en el Salón de Pasos Perdidos, mientras las autoridades principales permanecen ordenadas protocolariamente, aplicando la normativa, pero adaptándola a los usos parlamentarios, la tradición y la costumbre.

Esto significa que las autoridades no parlamentarias se sitúan siguiendo el orden establecido en la normativa de ordenación de precedencias aludida, a la derecha de los Presidentes del Congreso y del Senado, por este orden:

- Presidente del Gobierno
- Presidenta del Tribunal Constitucional
- Presidente del Consejo General del Poder Judicial
- Vicepresidentes y Ministros

- Decano del Cuerpo Diplomático
- Presidentes de Gobierno de Comunidades Autónomas
- Líder de la Oposición
- Presidente del Consejo de Estado
- Presidente del Tribunal de Cuentas
- Fiscal General del Estado
- Defensor del Pueblo

Las autoridades parlamentarias, por su parte, ocupan el lado izquierdo (derecho según el público)

- Mesa del Congreso de los Diputados
- Mesa del Senado
- Portavoces del Congreso de los Diputados
- Portavoces del Senado
- Expresidentes del Congreso y del Senado
- Ponentes de la Constitución

4. Jornadas de Puertas Abiertas

Tanto en el Congreso de los Diputados como en el Senado, desde el año 1997, en la VI Legislatura, se vienen organizando unas Jornadas de Puertas Abiertas, en el marco de los actos de conmemoración del día de la Constitución, el 6 de diciembre. Estas jornadas permiten a los ciudadanos realizar un recorrido por las estancias más representativas de ambos palacios, permitiéndoles conocer el patrimonio artístico e histórico de la sede parlamentaria.

El recorrido se inicia por el Vestíbulo principal o vestíbulo de Isabel II, al que se accede por la puerta de bronce o puerta los leones, donde los primeros visitantes son recibidos por el Presidente de la Cámara y los miembros de la Mesa. El recorrido continúa por el Salón de conferencias, conocido como Salón de Pasos Perdidos, los Escritorios del Reloj y de la Constitución, el Hemiciclo o el Salón de Sesiones. En la primera planta del Palacio pueden visitar la Galería de Retratos de Presidentes del Congreso así como la Sala Mariana Pineda, en la que se reúne la Junta de Portavoces. También se puede visitar la Sala Constitucional (antes llamada sala Internacional) y la sala Ernest Lluch (antes denominada Sala de Columnas).

Igualmente, en el caso del Senado, su Presidente y los miembros de la Mesa participan en el tradicional saludo a los primeros visitantes que acceden por la Puerta del Rey, pudiendo después visitar el antiguo salón de Plenos, los Despachos de Honor de la Presidencia, el Salón de Pasos Perdidos, varias salas de comisiones y la biblioteca.

Durante la visita algunos diputados y senadores, a la largo de las jornadas, comparten su experiencia con los ciudadanos.

Es habitual que con motivo de esta conmemoración se organicen distintas exposiciones temporales, así como que el Congreso y el Senado acojan la emisión en directo de algunos programas de televisión y radio.

5. Ceremonia de exequias por el fallecimiento de los Expresidentes del Gobierno

El Congreso de los Diputados ha acogido las Ceremonias de Exequias por el fallecimiento de los Presidentes del Gobierno Don Leopoldo Calvo-Sotelo y Bustelo y Don Adolfo Suárez González, celebradas el 4 de mayo de 2008 y el 24 de marzo de 2014, respectivamente.

La instalación de la capilla ardiente en la sede parlamentaria expresa el homenaje que las autoridades del Estado brindan al difunto, y permiten a un gran número de ciudadanos mostrar su reconocimiento y respeto ante los primeros presidentes de nuestra etapa democrática.

Los responsables de la organización y concreción de los actos de honras fúnebres son Presidencia del Gobierno y Ministerio de Defensa, en coordinación con el Congreso de los Diputados.

En la ceremonia de las Exequias del Presidente Don Adolfo Suárez, las Fuerzas Armadas le rindieron honores fúnebres militares¹¹. A su llegada a la Carrera de San Jerónimo, el féretro fue transportado por un piquete de honor por la Puerta de los Leones del Congreso de los Diputados, acompañado por la familia del Presidente, y recibido por los Presidentes

¹¹ En señal de respeto y homenaje, por sus excepcionales servicios a España, tal y como contempla el Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Honores Militares.

del Gobierno, Congreso, Senado, Tribunal Constitucional, Consejo General del Poder Judicial y por los miembros de las Mesas del Congreso y del Senado, que permanecieron al pie de las Escalinatas de los Leones donde estaba situada una Sección de Honor del Regimiento Inmemorial del Rey con traje de época.

Seguidamente el féretro se trasladó al Salón de Pasos Perdidos donde se instaló la Capilla Ardiente. Al lado derecho del féretro, permaneció su familia. A su izquierda, las distintas autoridades.

Sus Majestades los Reyes visitaron la Capilla Ardiente. Su Majestad el Rey depositó a los pies del féretro el Collar de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III que le había sido otorgado en la reunión el Consejo de Ministros celebrada ese día en el Congreso de los Diputados, con carácter extraordinario.

Al día siguiente, tras el cierre de la capilla ardiente, se organizó un cortejo fúnebre en las escalinatas del Palacio del Congreso: se situaron a la derecha las autoridades del Estado y parlamentarias, y a la izquierda la familia del Presidente. El Presidente del Gobierno, el Presidente del Congreso y el Presidente del Senado salieron a la escalinata detrás del féretro.

Enfrente, la compañía de honores, con representación de los tres ejércitos -Tierra, Aire y Armada-, y la Guardia Civil, custodiando el armón de artillería que portaría el féretro de Presidente Suárez hasta la Plaza de Cibeles. La familia y Autoridades acompañaron al féretro detrás del armón.

Los honores militares se establecieron con arma presentada e Himno Nacional.

En esta plaza tuvo lugar la despedida del duelo (toque de oración, descarga de fusilería de la Guardia de Honor y desfile ante el féretro). Seguidamente el furgón y cortejo fúnebre se desplazaron hacia la ciudad de Ávila, donde tendría lugar el entierro.

6. Juramento de la Constitución por el Príncipe Heredero

En el año 1977, antes de proclamarse la Constitución de 1978, Don Felipe de Borbón y Grecia, fue reconocido como Príncipe de Asturias por

medio del Real Decreto de 21 de enero, sobre títulos y denominaciones que corresponden al heredero de la Corona¹².

Aunque la Carta Magna no regula las funciones que corresponden al Príncipe heredero, su artículo 61.2 contempla el juramento que ha de prestar ante las Cortes Generales al cumplir la mayoría de edad. Conforme a este mandato, al cumplir los dieciocho años, el 30 de enero de 1986 (II Legislatura), tuvo lugar la Sesión Solemne celebrada por las Cortes Generales con motivo del juramento de la Constitución por Su Alteza Real el Príncipe Heredero de la Corona, Don Felipe de Borbón y Grecia.

Era primera vez que se celebraba en las Cortes Generales una ceremonia de juramento de la Constitución –en este caso por un Príncipe Heredero- desde que el rey Alfonso XIII lo hiciese el 17 de mayo de 1902.

Fue una ceremonia solemne y sencilla. En apenas sesenta minutos que duró la sesión, se cumplió con un acto constitucional que tenía la máxima importancia política. Por primera vez en el hemiciclo del Palacio del Congreso estaba representada España y sus poderes: el legislativo, ejecutivo y judicial, así como la entonces nueva España autonómica representada por sus presidentes.

El ceremonial que aprobaron las Cortes Generales para esta sesión integraba claramente cambios muy destacados, sobre todo respecto a la colocación de las autoridades, quién recibía y saludaba a los Reyes y a la Familia Real, se daba un lugar destacado de los líderes políticos con representación parlamentaria, a los presidentes de las comunidades autónomas, entre otros. Los presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial acompañaron a los Presidentes de la Cámaras a saludar a los Reyes y Familia Real a su llegada al Palacio del Congreso, aunque seguirían la solemne sesión desde las tribunas de invitados.

Por primera vez para la ordenación de autoridades se aplicó el orden de precedencias que establecía el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto.

¹² “*acaso como medida precautoria ante la transición política apenas iniciada*”. TORRES DEL MORAL, A.: *El Príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico* (2ª edición). Congreso de los Diputados, Madrid, 2005, p. 61.

En cuanto a la colocación en el estrado presidencial del salón de sesiones, los reyes Don Juan Carlos I y Doña Sofía de Grecia ocuparon la parte central. A su derecha tomaron asiento los Presidentes del Congreso y del Senado, y a su izquierda, el Príncipe Heredero y el Presidente del Gobierno. Las infantas Dña. Elena y Dña. Cristina de Borbón y el padre de Don Juan Carlos I, Don Juan de Borbón y Battenberg, Conde de Barcelona, se sentaron a la izquierda.

El hecho de que Don Juan de Borbón, el Conde de Barcelona, estuviese situado en el estrado presidencial con su hijo el entonces rey Juan Carlos I y el Príncipe Heredero, fue especialmente significativo, ya que podría decirse que venía a simbolizar el pasado, presente y futuro de la dinastía histórica.

Los miembros de las Mesas se sentaron detrás de la presidencia: en el lado derecho, los del Congreso, acompañados por el Letrado Mayor de las Cortes Generales; en el lado izquierdo, los del Senado, acompañados por el Letrado Mayor del Senado.

También por primera vez en una sesión de esta naturaleza no estuvieron presentes ni el crucifijo ni el Libro de los Evangelios, de acuerdo con la aconfesionalidad del Estado¹³.

Hay que destacar el claro carácter parlamentario de esta ceremonia, así lo resaltó el entonces Presidente del Congreso de los Diputados, Don Gregorio Peces-Barba en su discurso con motivo del juramento del Príncipe Felipe de Borbón y Grecia: “...*En las Cortes se hacen las leyes y son las Cortes las que vigilan el cumplimiento constitucional de las mismas*”¹⁴.

7. Proclamación del Rey

Herederas simbólicas de los pactos históricos entre el Soberano y el Pueblo, sin duda las sesiones solemnes celebradas en las Cortes Generales para el juramento y proclamación de los monarcas

¹³ Artículo 16.3 de la Constitución.

¹⁴ Cortes Generales. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Año 1986, II Legislatura, nº 265.

son el acto institucional más relevante que se puede celebrar en sede parlamentaria¹⁵.

“El Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas”¹⁶.

Conforme a este precepto, el 19 de junio de 2014 tuvo lugar en el Congreso de los Diputados la Sesión Solemne de proclamación como Rey de España de Su Majestad Don Felipe VI de Borbón, celebrada en la X Legislatura, iniciada en el mes de diciembre de 2011.

En cierto modo -aunque no formulase el juramento de la Constitución-, así lo había hecho el anterior monarca Don Juan Carlos I, el 22 de noviembre de 1975, y de una manera u otra, todos los monarcas de nuestra historia moderna, desde Isabel II a su abuelo Alfonso XIII, pasando por Amadeo I, Alfonso XII y la Reina Regente María Cristina de Habsburgo, habían cumplido con este trámite ante las Cortes¹⁷. La forma en que Felipe VI llegó a ser Rey de España, tras abdicar la Corona su padre, el rey Juan Carlos I, marcó claramente la diferencia con respecto a la proclamación de sus antecesores.

Tras la entrada en vigor de la Ley Orgánica de Abdicación que sancionó su padre (único mecanismo que prevé la Constitución de 1978), la abdicación desplegó sus efectos y se produjo la sucesión en la Corona de España de forma automática.

¹⁵ “La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria”, así lo contempla la vigente Constitución Española de 1978 en su Título preliminar y, más concretamente su artículo 1.3. La Constitución Española, inicia su parte orgánica con el Título II. De la Corona. Es la primera vez en la historia constitucional de nuestro país que se introduce un Título específico que se refiera a la Monarquía.

Su artículo 61.1 contempla: “*el Rey, al ser proclamado ante las Cortes Generales, prestará el juramento de desempeñar fielmente sus funciones, guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes y respetar los derechos de los ciudadanos y de las Comunidades Autónomas*”.

¹⁶ Artículo 61.1 de la Constitución.

¹⁷ Salvo el rey Alfonso XII, el único que no lo hizo ante esta sede parlamentaria, pues se limitó a promulgar la Carta Constitucional en una ceremonia celebrada en Palacio.

Por primera vez, para la proclamación del Rey Don Felipe VI, las Cortes no elaboraron ni aprobaron un “ceremonial” como se había venido haciendo con motivo de estas solemnidades. En su lugar se elaboró un desarrollo del acto, consensuado con las instituciones implicadas en su organización –Corona, Presidencia del Gobierno y Senado–, que se inspiró en el instaurado para el Juramento del Príncipe que había tenido lugar veintiocho años antes, si bien se incorporaron los signos de la realeza, cetro y corona, a la escenografía.

En el Vestíbulo de Isabel II, el Presidente del Tribunal Constitucional y el del Consejo General del Poder Judicial saludaron a los Monarcas a su llegada al Palacio, tras ser recibidos al pie de las escalinatas de los leones por los Presidentes del Gobierno, del Congreso y del Senado, pero a diferencia de la sesión del año 1986, acompañaron a Sus Majestades en el estrado presidencial. Seguidamente, como es habitual en este tipo de sesiones solemnes, Sus Majestades saludaron a los miembros de las Mesas, y también a los miembros del Gobierno.

En el Hemiciclo, los reyes Don Felipe y Doña Letizia se situaron en el centro del estrado. A su derecha se encontraban los Presidentes del Gobierno, del Congreso y del Senado, en este orden. A su izquierda se situaron sus hijas, la Princesa de Asturias D.^a Leonor, y la infanta D.^a Sofía, y a continuación los Presidentes del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial. Los miembros de las Mesas del Congreso y del Senado, los Letrados Mayores de las Cortes Generales y del Senado, y los miembros de la Casa de Su Majestad el Rey que les acompañaron.

La Reina D.^a Sofía, acompañada por su hija la infanta D.^a Elena, siguió la sesión desde el palco real de las tribunas, mientras que el Rey Don Juan Carlos se ausentó para ceder todo el protagonismo al nuevo monarca. Tampoco asistieron Jefes de Estado o de Gobierno extranjeros.

El Presidente del Congreso sostuvo un ejemplar de la Constitución mientras Don Felipe pronunciaba el juramento. A continuación pronunció unas breves palabras el Presidente de la Cámara y el nuevo monarca dirigió un discurso a las Cortes.

El Rey en su proclamación, a diferencia de su juramento como Príncipe Heredero, vestía uniforme de Gran Etiqueta del Ejército de Tierra y portaba las máximas condecoraciones, como así había hecho su padre, el rey D. Juan Carlos I, en su proclamación. Las autoridades presentes en el estrado vestían chaqué o vestido corto.

Otra diferencia destacada en la proclamación del rey Felipe VI, con respecto a las proclamaciones de sus antecesores, es que por primera vez en una sesión de esta naturaleza no estuvieron presentes ni el crucifijo ni el Libro de los Evangelios.

En lo que respecta especialmente a la ordenación y tratamientos de la Familia Real, se aplicaron las modificaciones introducidas en el Real Decreto 470/2014, de 13 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1368/1987, de 6 de noviembre, sobre régimen de títulos, tratamientos y honores de la Familia Real y de los Regentes, por lo que Don Juan Carlos de Borbón y Doña Sofía de Grecia mantienen vitaliciamente el uso honorífico del título de Rey y Reina, respectivamente, con tratamiento de Majestad y honores análogos a los establecidos para el Heredero de la Corona, Príncipe o Princesa de Asturias, -en el caso de la reina Sofía, consorte-. Asimismo, este mismo Decreto cambió el orden de precedencia que figura en el Ordenamiento General de Precedencias del Estado, aprobado por el Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, que hasta ese momento habían venido ocupando los reyes D. Juan Carlos I y D.^a Sofía de Grecia, pasando a ocupar el inmediatamente posterior a los descendientes del Rey Felipe VI, esto es, después de la Princesa de Asturias D.^a Leonor y de la Infanta D.^a Sofía.

III. LOS SÍMBOLOS

1. Las Banderas

En el artículo 6 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, se determina que cuando se utilice la bandera de España esta ocupará siempre un lugar destacado, visible y de honor; y que si junto a ella se utilizan otras banderas, la de España ocupará un lugar preeminente y de máximo honor.

Si el número de banderas que ondean juntas es impar, se entiende por preeminente la posición central, que es la que se reserva a la bandera

de España; y si el número fuera par, de las dos posiciones centrales, es preeminente la de la derecha.

No obstante, existen ocasiones especiales en las que el uso de la bandera nacional cede su posición, tal es el caso del acto institucional que con motivo de la Visita de un Jefe de Estado a nuestro país, tiene lugar en el Congreso de los Diputados o en el Senado. En estos casos, en el podio de honor que se establece para que el Jefe del Estado reciba honores, la bandera nacional cede “por cortesía” excepcionalmente su puesto central a la del país visitante, que pasa a ocupar el lugar preeminente, al considerar que esa ceremonia es en honor del Jefe del Estado extranjero, y por lo tanto, su bandera pasa a ocupar el lugar principal.

De la misma manera, esto afecta a la colocación de las autoridades en ese podio.

Según se establece en el artículo 4 Real Decreto 2099/1983, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Ordenamiento General de Precedencias en el Estado, corresponde presidir este acto a la autoridad que lo organiza, ocupando el lugar inmediato a la Presidencia en el caso de que no la ostentase, y así, generalmente es el Presidente del Congreso y del Senado el que preside los actos organizados por estas sedes parlamentarias.

Sin embargo, al igual que en el uso de bandera, en ocasiones los Presidentes ceden excepcionalmente la presidencia “por cortesía”, como es en el momento en el que el Jefe de Estado extranjero en su visita a la Cámara recibe honores, en el que éste pasa a ocupar el lugar central, el puesto de máxima relevancia, pasando el Presidente de la Cámara donde se celebra a ocupar el lugar inmediato a éste (el derecho), y el otro Presidente de la Cámara a su izquierda, al considerar que esos honores son precisamente “en honor” del Jefe del Estado que visita esa Cámara. En esa situación las autoridades se disponen a escuchar los himnos nacionales que, atendiendo a lo contemplado en el Real Decreto 1560/1997, de 10 de octubre, por el que se regula el Himno Nacional, se interpretan, en primer lugar, el himno extranjero y el himno nacional de España, en su versión completa.

Esta excepcionalidad no se contempla en el momento de la Sesión Solemne que con motivo de esta Visita tiene lugar en el Hemiciclo, ya que

en las Sesiones plenarias y solemnes son presididas por el Presidente de la Cámara, salvo en la ocasiones en las que el Presidente de la Cámara cede la presidencia al Jefe del Estado, Su Majestad el Rey, como así tradicionalmente viene sucediendo en las Sesiones Solemnes de Apertura de la Legislatura, entre otras.

Cuando por parte del Gobierno se decreta luto nacional se deben cumplir ciertas normas, en señal de duelo y respeto: las banderas situadas en el exterior de los edificios del Congreso de los Diputados y del Senado se ubican a media asta, sin lazo negro sobre ellas.

Asimismo, las banderas nacionales situadas en el interior de los edificios de las Cámara también deben respetar el luto oficial. Tradicionalmente se coloca un lazo o crespón negro en lo alto del mástil, no sobre la propia bandera, ya que, aunque no existe una norma concreta ni legislación sobre la utilización del crespón negro en las banderas, es importante resaltar que la referida Ley 39/1981 prohíbe en su artículo noveno la colocación de cualquier símbolo sobre la misma.

2. La Medalla Parlamentaria

Desde 1977, los presidentes, miembros de las Mesas y portavoces de los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado reciben una medalla de parlamentario que, según normas internas de ambas Cámaras, deben portar en actos institucionales donde se ostente la representación del cargo que ocupan en la Cámara o de su condición de Portavoz de uno de los Grupos Parlamentarios.

La medalla representa el escudo grande de la Monarquía y está realizada en plata de ley con baño fino de oro y esmaltes finos a fuego. El anverso está pintado a mano y enriquecido con “gripes” de oro fino y el reverso grabado de lustre, e incluye un pasador, asimismo realizado en plata de ley y esmaltes finos a fuego para el cordón de canutillo de oro, este último hecho a mano. En el pasador, figuraban las iniciales del Rey Don Juan Carlos I (JCI). En el año 2014, con motivo de la proclamación del Rey Don Felipe VI, estas iniciales que fueron sustituidas por las suyas (FVI).

El Rey Don Juan Carlos y el Rey Don Felipe VI poseen las medallas de ambas Cámaras, que portan en todos los actos institucionales organizadas por estas.

La tradición la ha consagrado la medalla parlamentaria como regalo institucional a los Presidentes extranjeros que visitan la Cámara en Visita de Estado.

Cada parlamentario recibe al inicio de la Legislatura una miniatura de solapa de la misma medalla, como insignia que acredita su condición de representante electo por la ciudadanía.

3. Los Maceros

Los Maceros de las Cortes Generales son funcionarios que encabezan las comitivas o cortejos luciendo un tabardo en terciopelo rojo ribeteado con pasamanería dorada, uniforme de origen tardomedieval con escudo de las armas de Castilla y León, gorra de terciopelo con pluma y llevando en su mano una maza de plata.

Su presencia en las ceremonias solemnes es una tradición muy antigua, que se conserva para mayor realce de los cortejos presidenciales de entrada y salida de Palacio del Congreso y del Senado, generalmente en presencia de un Jefe de Estado, pero también cuando por decisión del Presidente la solemnidad lo requiere –tal es el caso de la conmemoración del Día de la Constitución, por ejemplo-.

4. El Libro de Honor

Desde el año 1998, el Congreso de los Diputados dispone de un Libro de Honor que recoge la firma de todos los Jefes de Estado y otras autoridades relevantes que visitan el Congreso de los Diputados.

Fue inaugurado por Sus Majestades los Reyes Don Juan Carlos I y Doña Sofía.

Este libro es custodiado por el Departamento de Protocolo de la Dirección de Relaciones Institucionales del Congreso de los Diputados.

IV. CONCLUSIÓN

A la hora de afrontar la organización de un acto o ceremonia de carácter oficial es fundamental tener en cuenta que Ceremonial, tradición y costumbre, deben ir de la mano, pero adaptándose a la normativa vigente, cuya máxima norma es la Constitución Española. Sin estos factores no se podría lograr transmitir la esencia de determinadas ceremonias. Todo esto sin obviar el contexto histórico en el que estos actos tienen lugar, adaptándose a lo que la sociedad reclama, pero respetando los ritos y tradiciones que dan legitimidad a estos actos y ceremonias.

Asimismo es importante determinar quién fija las directrices de la organización de estos actos institucionales, en el que habitualmente están implicadas las más altas instituciones del Estado, que deben procurar trabajar en sincronía.

El hecho de que determinados ritos y tradiciones hoy sigan perviviendo, no nos tiene que llevar a considerar arcaicas estas ceremonias que son de un gran significado.

Estas ceremonias pueden evolucionar hacia lo que la sociedad reclama, adaptándose a los tiempos.

Pocos subestiman hoy el protocolo que, además de funcionar como cajón de sastre para un amplio abanico de cuestiones, es oportunamente una disculpa que permite eludir alguna explicación menos confesable, a modo de *ultima ratio*.

En el caso del parlamento, y salvada la supremacía de la presidencia, nos encontramos ante una institución que no es vertical ni piramidal, sino poliédrica. El desafío para la ordenación de precedencias consiste en reflejar esa pluralidad, así como el diálogo constructivo entre representantes electos que conforma la esencia de la vida parlamentaria. Una tarea con más enjundia de la que parece, y un reto constante, en la medida en que la correlación de fuerzas parlamentarias va variando en cada Legislatura, y cualquier adaptación del Reglamento de Precedencias o alteración de los usos y costumbres tradicionales debe hacerse desde el consenso. Y de ahí

también la ilusión por seguir las transformaciones que el futuro nos depare, en este apasionante mundo (del protocolo) parlamentario.

BIBLIOGRAFÍA

TORRES DEL MORAL, A.: *El Príncipe de Asturias. Su estatuto jurídico* (2ª edición). Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
II

La transparencia, la relación con la
ciudadanía y las nuevas tecnologías

LA TRANSPARENCIA EN LAS CORTES GENERALES

Paloma MARTÍNEZ SANTA MARÍA
Letrada de las Cortes Generales
Jefe de la Asesoría Jurídica del
Congreso de los Diputados

RESUMEN

Openness es la evolución natural de la transparencia. El impulso hacia la transparencia vivido en estos años debe culminar en un Parlamento Abierto que articule la posibilidad de los ciudadanos de participar en los procedimientos parlamentarios. La ciudadanía activa es un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas. La Declaración sobre la apertura parlamentaria afirma que es esta conexión con la ciudadanía la que da lugar a una legitimidad del parlamento más profunda. A nivel internacional se está trabajando en plataformas y herramientas para que los Parlamentos y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen e implementen en colaboración planes de acción de apertura parlamentaria. España es miembro desde 2011 de la Open Government Partnership. Su Guía sobre Gobierno Abierto ha servido de inspiración a muchos países para iniciar su plan de acción de apertura parlamentaria. Este será el reto de las Cortes Generales.

Palabras clave: transparencia, ciudadanos, democracia, parlamento abierto, participación, rendición de cuentas.

ABSTRACT

Openness is the natural evolution of transparency. The impetus for transparency experienced in these years must culminate in an Open Parliament that articulates the possibility of citizens to participate in parliamentary procedures. Active citizenship is a vital link between transparency and accountability. The Declaration on Parliamentary Openness affirms that it is this connection with the citizens that gives rise to a deeper parliamentary legitimacy. At an international level, we are working on platforms and tools for

that Parliaments and civil society organizations can develop and implement plans of action on parliamentary openness. Spain has been a member since 2011 of the Open Government Partnership. His Open Government Guide has inspired many countries to initiate their action plan for parliamentary openness. This will be the challenge of the Cortes Generales.

Key words: transparency, citizens, democracy, open parliament, participation, accountability.

SUMARIO: I. DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN. II. EXPERIENCIAS DE PLANES DE ACCIÓN. III. HERRAMIENTAS PARA LA APERTURA LEGISLATIVA. IV. LA MONITORIZACIÓN PARLAMENTARIA. V. OPEN DATA. VI. RENDICIÓN DE CUENTAS. BIBLIOGRAFÍA.

I. DE LA TRANSPARENCIA A LA PARTICIPACIÓN

En estos primeros años de vigencia, la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, ha servido para que los Parlamentos realicen un importante esfuerzo de cumplimiento de la misma.

La ejecución de esta Ley se materializó en el ámbito parlamentario en unas normas propias de cada Cámara, que son las que se han venido aplicando estos años (Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados, de 20 de enero de 2015, para la aplicación de las disposiciones de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno a la Cámara, en relación con su actividad sujeta a derecho administrativo; y Norma reguladora del derecho de acceso a la información pública del Senado, aprobada por la Mesa del Senado en su reunión del día 2 de diciembre de 2014).

Diversas instancias, externas a las Cámaras, se han preocupado por evaluar sus niveles de transparencia mediante la emisión de informes, siendo los últimos disponibles los correspondientes a los años 2014 y 2016 elaborados por Transparencia Internacional, así como el Informe de Evaluación de los órganos constitucionales y reguladores, elaborado en marzo de 2017 por el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno. En este impulso de la transparencia parlamentaria ha resultado muy notable el papel de las denominadas PMO (Organizaciones de Monitorización Parlamentaria). Su empeño en querer ofrecer una versión accesible de los Parlamentos ha servido para concienciar a éstos de la necesidad de ser parlamentos comprensibles para los ciudadanos.

Para comprobar estos niveles de transparencia alcanzados basta examinar en las páginas webs de las Cámaras cómo ha ido creciendo progresivamente la información que aparece, así como las solicitudes de acceso a la información que han sido tramitadas, siendo un proceso consolidado, que no admite marcha atrás, pero que en el futuro deberá afrontar nuevos retos y objetivos.

Como le ocurre a cualquier derecho de nueva creación, la transparencia en estos primeros años de vida ha tenido que ir haciéndose a sí misma,

perfilándose mediante sus concretas aplicaciones, en especial a través de la doctrina del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno que, aunque no es de aplicación directa a las Cortes Generales, constituye un marco interpretativo de referencia. Los resultados de esta primera transparencia han sido desiguales, ya que no todas las instituciones publican las mismas informaciones ni del mismo modo, y también han sido dispares las contestaciones a solicitudes de acceso de una misma información debido a la diferente forma de interpretar la Ley de 2013, especialmente sus controvertidos límites y la obligación de ponderar.

Las primeras leyes de transparencia han respondido a un modelo tímido y muy contenido de transparencia, trabada con límites y excepciones, como en tantas ocasiones ha sido objeto de crítica.

Sin embargo, la práctica de la transparencia es por naturaleza expansiva, pues la transparencia, como cualquier proceso de conocimiento, da lugar a querer conocer más. Una vez que se inicia un proceso de transparencia, ésta ejerce sobre sí misma una fuerte presión hacia mayores niveles de transparencia, no resultando nunca suficiente los niveles conseguidos a pesar de ser muy relevantes e incluso inimaginables hace años.

La evolución va, desde luego, en esta línea de una transparencia exponencialmente acumulativa y, nos atreveríamos a decir, sin ningún tipo de cortapisas. Para esta mentalidad, cualquier asunto de interés público debe poder ser conocido y fiscalizado por los ciudadanos. Cada vez resulta más difícil poder justificar que determinadas informaciones no puedan ser conocidas. En algunos foros ya se habla de un parlamento “abierto por defecto” (*open by default*), que implica la publicación proactiva de todos los datos que generan las cámaras legislativas, en formatos abiertos y estructurados, y de acceso sencillo y gratuito.

La transparencia tiene por eso tanta importancia para la democracia pues coloca al ciudadano en una posición central como gran observador de lo que hacen sus gobernantes. Incluso las zonas más resistentes a la transparencia, las catalogadas tradicionalmente como reservadas o secretas, no resisten la fuerza de empuje de la transparencia y acaban por presentar fracturas y signos de vulnerabilidad, como se ha puesto en evidencia por el movimiento hacker. Precisamente estos hackers han puesto en entredicho

los sistemas de blindaje de las informaciones, poniendo de manifiesto que por encima de todo debe estar el derecho de los ciudadanos a saber.

Si los ciudadanos perciben la transparencia como algo tan connatural, es porque ésta responde de manera perfecta a su modo cotidiano de vivir. Se trata de un ciudadano que está habituado a encontrar en Internet lo que busca y que no comprende que haya informaciones no disponibles. Internet, como el espacio abierto y accesible a todos por antonomasia, traslada su propio modelo abierto a las instituciones.

Se podría decir que en estos momentos la transparencia, tras su primera fase de arranque, necesita de un nuevo impulso, pues se percibe un cierto agotamiento en la aplicación del modelo inicial orientado solo al acceso a la información. Aunque siempre hay un margen de mejora, llega un momento en que la transparencia pierde fuerza o interés cuando los ciudadanos, de no tener información han pasado a tenerla porque las instituciones la han publicado o se la han proporcionado.

La siguiente fase de la transparencia apunta claramente hacia la participación. En el futuro el foco de atención no estará tanto en cómo obtener la información, o en qué información debemos tener, sino que, disponiendo de dicha información, lo relevante será preguntarse qué vamos a hacer con ella, para qué nos puede servir y cómo la vamos a utilizar.

Así, la transparencia, aunque siempre se asocie a acceso a información, en su nueva etapa deberá ir más allá de la mera obtención del dato y vincularse directamente con la participación, el llamado *open government*. El gobierno abierto no es un nuevo desarrollo tecnológico: es una verdadera filosofía acerca de cómo gobernar y de cuál es el rol que juegan el gobierno y los ciudadanos en la gestión pública y en sus resultados (OSZLAK, 2012).

Cualquier debate que se dé sobre participación afecta de lleno al Parlamento, por ser el órgano que específicamente ha servido para articular durante mucho tiempo la única forma conocida de participación de los ciudadanos, que fue la que giró en torno al concepto clásico de representación, propio de un mundo con menor progreso tecnológico caracterizado por las dificultades de comunicación del representado.

Sin embargo, la tecnología provoca un ajuste de este anterior modelo representativo basado en la distancia, pues ahora resulta fácil articular la presencia del representado. No quiere ello decir que se vaya a prescindir del elemento representativo, sino que éste deberá convivir con elementos participativos. Ya en abril de 2012 el Informe Parlamentario Mundial de la UIP y PNUD iba referido a “La naturaleza cambiante de la representación parlamentaria”, disponible en <http://archive.ipu.org/pdf/publications/gpr2012-full-s.pdf>.

El *open government* en el Parlamento no es una inquietud nueva, sino que ya hay muchos trabajos y experiencias al respecto. Hay que destacar el trabajo realizado por la Open Government Partnership (OGP, en sus siglas inglesas), de la que España es país firmante desde su mismo nacimiento en 2011. Su documento *Open Government Guide. Guía sobre Gobierno Abierto. Customised Report* dedica a los Parlamentos las páginas 159 a 173 y realiza el siguiente resumen de compromisos que se deben ir adoptando, en tres niveles:

Inicial

- Permitir la participación ciudadana en el proceso legislativo
- Publicar activamente información online sobre las responsabilidades, tareas y funciones del parlamento

Intermedio

- Formar alianzas con grupos externos para reforzar la participación ciudadana en el parlamento
- Permitir que la ciudadanía tenga acceso a información más comprensible a través de múltiples canales
- Publicar información parlamentaria con formatos abiertos

Avanzado

- Desarrollar plataformas digitales y otras herramientas que permiten la interacción ciudadana con el parlamento
- Desarrollar programas divulgativos dirigidos a jóvenes y comunidades históricamente marginadas
- Garantizar que los procedimientos de apertura parlamentaria sean conformes a los estándares internacionales

Innovador

- Desarrollar y compartir software parlamentario de código abierto

La Open Government Partnership proporciona una plataforma para que los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil desarrollen e implementen en colaboración un plan de acción sobre transparencia, anticorrupción y participación ciudadana. Dentro de ella, el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de OGP (Legislative Openness Working Group) brinda oportunidades de aprendizaje y asistencia técnica a los parlamentos y grupos de la sociedad civil que trabajan para mejorar la apertura legislativa a través de la plataforma OGP. Desde el lanzamiento del Grupo de Trabajo en 2013, la participación parlamentaria en OGP ha seguido creciendo, con numerosos parlamentos nacionales desarrollando compromisos y planes de acción.

La apertura legislativa ha estado en la agenda de OGP desde los primeros días y de hecho constituye el primero de los compromisos a adoptar en el nivel inicial. Entre las organizaciones especializadas que colaboran en este campo, cabe citar National Democratic Institute; OpeningParliament; Global Centre for ICT in Parliament; Inter-Parliamentary Union; The Latin American Network for Legislative Transparency, etc.

En concreto, el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa dirigido por el NDI y el Congreso de Chile fue lanzado formalmente en la Cumbre de OGP en Londres del 31 de octubre al 1 de noviembre de 2013. El 5 de septiembre de 2017 OGP ha lanzado la guía *Parliamentary Engagement Policy Guidance*, integrada por dos documentos *Open Government Partnership: Parliamentary Engagement Policy Guidance* y *FAQs Explaining OGP's New Legislative Engagement Policy*, que se pueden consultar en <https://www.opengovpartnership.org/>.

Estas y otras organizaciones internacionales están fundamentalmente de acuerdo sobre el derecho de la ciudadanía a participar en el trabajo del poder legislativo. En concreto, el National Democratic Institute fue cofundador de la red de la sociedad civil OpeningParliament.org, un grupo de más de 180 organizaciones en más de 80 países que monitorean la actividad parlamentaria y abogan por una mayor apertura legislativa. Fundada por NDI, la Fundación Sunlight y la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa, la red global OpeningParliament.org brinda un

lugar para compartir experiencias, desarrollar herramientas y recursos de manera colaborativa y realizar actividades de promoción conjunta. La base de esta comunidad es la *Declaración sobre la apertura parlamentaria*, que se ha traducido a 24 idiomas que se puede consultar en <http://blog.okfn.org/2012/08/31/introducing-the-declaration-on-parliamentary-openness/>. Escrito en colaboración por la comunidad, este documento describe principios de apertura parlamentaria, y ha sido apoyado por más de 200 organizaciones de la sociedad civil y parlamentos de todo el mundo.

La *Declaration on Parliamentary Openness* afirma que la apertura parlamentaria “hace posible que los ciudadanos tengan información sobre el trabajo del parlamento, les capacita para participar en el proceso legislativo, les permite exigir a los parlamentarios que rindan cuentas por sus acciones y garantiza que los intereses de los ciudadanos se vean representados. Es esta conexión con la ciudadanía la que da lugar a una legitimidad del parlamento más profunda y, a su vez, sirve de incentivo para que los parlamentos fomenten una cultura de apertura en todo el ámbito público”.

La Commonwealth Parliamentary Association ha adoptado un marco de referencia en el que se afirma que “se deberán generar oportunidades para que el público exprese su opinión en el proceso legislativo”, una idea repetida por el Southern African Development Community Parliamentary Forum y la Confederación Parlamentaria de las Américas.

Otro documento, la *Declaración sobre la transparencia parlamentaria*, afirma: “Para representar verdaderamente los intereses ciudadanos y dar vida al derecho de la ciudadanía de exigir a su gobierno, el parlamento tiene la obligación de activar la participación de los ciudadanos y la sociedad civil, sin lugar a discriminación, en los procesos parlamentarios y de toma de decisiones”.

II. EXPERIENCIAS DE PLANES DE ACCIÓN

Precisamente unos de los elementos centrales de OGP es el proceso de cocreación de los denominados Planes de Acción (PA) por parte de los gobiernos y la sociedad civil. Los PA son medios que permiten asegurar compromisos concretos para la promoción de la transparencia, empoderamiento de los ciudadanos, la lucha contra la corrupción y el uso de las

nuevas tecnologías para fortalecer el gobierno a todos niveles. Para finales de 2018, la Unidad de Apoyo habrá recibido 76 nuevos Planes de Acción, siendo el grupo más grande desde la fundación de OGP en 2011. Los cientos de compromisos, los cuales deberán entregarse a más tardar el 31 de agosto del 2018, serán testimonio del valor del movimiento de gobierno abierto en todo el mundo.

En la *Guía sobre Gobierno Abierto* de la OGP se recomienda que los parlamentos adopten mecanismos para acoger aportaciones ciudadanas en el seno del proceso legislativo. Las recomendaciones incluyen:

1. Celebrar audiencias públicas para permitir la participación de la ciudadanía en el proceso legislativo. Cuando están suficientemente acotadas y estructuradas, las audiencias públicas permiten que los parlamentos se beneficien del conocimiento técnico de los ciudadanos. A través de testimonios de miembros del equipo de gobierno y la investigación sobre el uso del dinero público, las audiencias públicas también pueden demostrar a la ciudadanía que el parlamento está implementando adecuadamente las políticas públicas en la tutela de los intereses del público.
2. Generar oportunidades para que los ciudadanos envíen comentarios por escrito sobre los borradores de los textos legislativos. En algunos casos, estos comentarios se incorporan al diario oficial de sesiones.
3. Proporcionar apoyo básico a la relación entre los miembros del parlamento y los votantes de sus respectivas circunscripciones.

Muchos parlamentos proporcionan un mínimo apoyo a sus miembros para que puedan desplazarse hasta y desde las circunscripciones que representa, facilitando la celebración de reuniones con sus votantes. Otros incluso financian oficinas en las distintas circunscripciones.

En los últimos años, ha habido un mayor esfuerzo entre los parlamentos, la sociedad civil y las empresas privadas para desarrollar plataformas que ayuden a capturar más voces en el proceso legislativo. Entre los parlamentos, el *Wikilegis* de la Cámara de Diputados brasileña, que está siendo diseñado por un grupo colaborativo de piratas informáticos dirigidos por la propia Cámara de Diputados, y los esfuerzos del Eduskunta de Finlandia son algunos de los mejor documentados. Las iniciativas de la sociedad civil, como *Parlement-et-Citoyenne*, que ayuda a los diputados

franceses a involucrar a los ciudadanos en un proceso colaborativo de lluvia de ideas, y el *Proyecto Madison* de la Fundación OpenGov, han inyectado creatividad adicional y ayudado a integrar estos esfuerzos. Las iniciativas con fines de lucro, como *LegislationLab* e *Ideascale*, también pueden ayudar a los procesos de redacción legislativa o facilitar la ideación en apoyo de los objetivos parlamentarios.

Citando la plataforma *e-democracy* de Brasil y el *OpenMinistry* de Finlandia, un sitio web de la sociedad civil que permite a los ciudadanos proponer iniciativas al Eduskunta, el Parlamento georgiano se ha comprometido a aumentar la participación pública en el proceso legislativo. Si bien muchos parlamentos permiten a los ciudadanos enviar comentarios sobre la legislación en privado, muchas herramientas nuevas permiten comentar y editar los textos legislativos como un proceso público.

Como decimos, son ya varios los Parlamentos que han empezado a tomar iniciativas. Sin duda, la Cámara de Diputados de Brasil es la experiencia más exitosa de una plataforma colaborativa, llamada e-democracia, dedicada exclusivamente a la participación de los ciudadanos <https://edemocracia.camara.leg.br/>, en la que se prevé la posibilidad de celebrar con los ciudadanos lo que se llama “audiencias interactivas” o que éstos puedan realizar contribuciones al proceso legislativo y participar en discusiones. La plataforma estructura la participación ciudadana a través de dos formatos diferentes: las “Comunidades Virtuales Legislativas”, enfocadas a la elaboración de un proyecto de ley, y el “Espacio libre”, que es un área de discusión abierta sobre cualquier asunto que afecta al Parlamento. Los instrumentos de participación que ofrece la plataforma son los siguientes: los foros temáticos, las audiencias públicas interactivas, *Wikilegis* y *Pauta Participativa*, que permite a los ciudadanos votar a favor o en contra.

La Cámara italiana de Diputados es líder en *linked open data* a través de una específica página <http://data.camera.it/data/en/datasets/>. Algunos Parlamentos africanos y de América Latina están probando un prometedor software de código abierto basado en el esquema de Akoma Ntoso para documentos legales que actualmente se está sometiendo al proceso de estandarización de OASIS. El *World e-Parliament Report* y el *Global Parliamentary Report* describen una serie de medidas en línea y fuera de línea que los parlamentos han adoptado para mejorar la apertura y la participación.

Especial atención merece el Plan de Acción para el Parlamento abierto de Georgia (2015), que es considerado un país líder en Europa en apertura legislativa http://www.parliament.ge/en/ajax/downloadFile/88361/Open_Parliament_Eng_Rev15_PRINT.

Otros ejemplos de Parlamentos que van modificando sus reglamentos para reforzar la transparencia y la participación, son Ucrania que elaboró su plan de acción en 2016 y Francia en julio de 2015 y Serbia han iniciado planes similares. En América Latina destaca la Red de Parlamento de ParlAmericas, la Alianza para el Parlamento Abierto (APA) que agrupa a asociaciones mexicanas y los planes de Parlamento Abierto de Guatemala, Chile y Paraguay, destacando en Costa Rica el Plan de Acciones Prioritarias para la Apertura Legislativa adoptado por el Directorio Legislativo y la Alianza por una Asamblea Abierta <http://accesa.org/2015/10/20/directorio-legislativo-presenta-junto-con-alianza-por-una-asamblea-abierta-el-plan-de-acciones-prioritarias-para-la-apertura-legislativa/>.

III. HERRAMIENTAS PARA LA APERTURA LEGISLATIVA

El Parlamento abierto se dirige a conseguir un elevado nivel de implicación de ciudadanos informados en las actuaciones parlamentarias, especialmente en materia legislativa. La transformación inminente será la del procedimiento legislativo en un procedimiento coparticipativo, que permita la entrada de los ciudadanos como nuevos sujetos parlamentarios activos.

Ello obligará a los Parlamentos a articular espacios de participación online dentro del debate legislativo a través, por ejemplo, de peticiones, consultas, audiencias públicas y otros mecanismos para recibir los escritos de los ciudadanos que serían tramitados durante la sesión. Como señaló una comisión de reforma parlamentaria del Reino Unido en 2009: “El enfoque principal de la agenda general de la Cámara para la interacción con el público debe ir más allá del mero suministro de información y encaminarse hacia una asistencia activa, para alcanzar un mayor grado de participación del público”.

Este cambio en el énfasis se está llevando a cabo en muchos parlamentos, en parte debido al reconocimiento del deseo del público de una mayor participación e influencia sobre los asuntos políticos clave. Pero también como un reflejo del sentimiento que existe entre los políticos

del valor de incorporar la opinión pública a los procesos legislativos y de supervisión. En el Informe Parlamentario Mundial 2012 se citaba el plan estratégico del Parlamento de Uganda que captó el espíritu y el contenido de muchas de estas iniciativas al proporcionar más fondos para llevar a cabo las audiencias de las comisiones fuera del parlamento, a medida que los diputados “expresaron su deseo incontenible de llevar el parlamento al pueblo, a través de sus comisiones, en forma de visitas y audiencias públicas fuera del parlamento para la creación de leyes controvertidas”.

Los parlamentos han puesto en práctica muchas innovaciones diseñadas para acercarse más a las personas, tales como la realización de las sesiones en diferentes lugares del país, la creación de oficinas de extensión, o incluso de unidades móviles de información parlamentaria. Por ejemplo, en Namibia, la campaña anual del parlamento llamada “Llevemos el parlamento a la gente”, incorpora varios componentes, incluyendo el lanzamiento de sitios web interactivos, la instalación de puestos de información en ferias regionales y la realización de audiencias públicas. Otra iniciativa es un “LinkedIn de los políticos”, incorporando las herramientas para la gestión de la relación con los clientes (CRM, por sus siglas en inglés) a la vida política, donde el reto de la comunicación es esencialmente el mismo: llegar al público. Para participar en él, los representantes públicos deben abrirse un perfil, una especie de LinkedIn del servidor público, desde el que colgar los proyectos en los que se esté trabajando. Sus seguidores solo tienen que entrar en la página para ver en qué ocupan el tiempo y, si así lo quieren, hablar con ellos.

La conexión por internet, que hace que el ciudadano se pueda hacer visible por sí mismo, es ahora el nuevo modelo de participación democrática. Si tradicionalmente los Parlamentos surgieron como una institución para canalizar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos a través de sus representantes reunidos en el Parlamento, el nuevo modelo de participación basado en tecnologías que permiten que el ciudadano se represente a sí mismo, tiene la consecuencia de ampliar la dimensión de lo parlamentario a todas esas múltiples manifestaciones de los ciudadanos que existen fuera de la sede del Parlamento, pero que son perfectamente compatibles con él como las llamadas Comunidades Virtuales Legislativas (CVLs), *wikilegis* y demás chats y foros de discusión y de *lobby* ciudadano. Por tanto, será vital

que se introduzca en los parlamentarios el uso de herramientas digitales de interacción y que se incorpore tal enfoque en la práctica cotidiana.

Los debates digitales fueron el primer experimento mediante el cual los Parlamentos probaron la red como espacio de diálogo con los ciudadanos. Los más relevantes a estos efectos fueron los *Encuentros Abiertos Digitales (On-Line Town Hall Meetings)* del Congreso de los Estados Unidos y los *debates temáticos online* del Parlamento británico.

Como antes se ha dicho, existen ya proyectos de discusiones virtuales a través de la celebración de audiencias públicas interactivas de los ciudadanos (*face-to-face discussions*) con el fin de que los diputados participen en las charlas con internautas durante las sesiones de las comisiones o de pleno, interactuando directamente con ellos, o que éstos remitan al parlamentario sus versiones *wiki* de los textos legislativos que se están tramitando.

La Comisión de Democracia Digital del Reino Unido ha alentado al Parlamento a desarrollar una serie de iniciativas piloto con el objetivo de mejorar el alcance a los ciudadanos. Entre sus sugerencias están los esfuerzos para facilitar la participación pública en los debates parlamentarios a través de una “Cibercámara”. También recomiendan experimentar con formas de brindarles a los ciudadanos la oportunidad de interrogar directamente a los ministros. El Congreso colombiano se ha comprometido a proporcionar a los ciudadanos un medio para transmitir observaciones sobre la legislación que se discute en los comités y el plenario directamente a los parlamentarios. La iniciativa también facilitaría un proceso de retroalimentación.

Wikilegis, que se contempla en el proyecto e-democracia de Brasil, es una de las herramientas de colaboración más importantes para que los ciudadanos puedan participar en el debate y construcción de los textos legislativos de manera conjunta con los parlamentarios. Funciona como cualquier otro instrumento *wiki* de construcción colaborativa, pero adaptado a las peculiaridades del procedimiento legislativo. En concreto, los parlamentarios podrían publicar en *Wikilegis* las propuestas legislativas en las que intervienen y los ciudadanos pueden participar comentando o sugiriendo un nuevo texto completo o bien pueden hacer modificaciones artículo por artículo.

En la página web del National Democratic Institute podemos encontrar herramientas on line para la participación, que llaman *Meet DemTools* y que son las siguientes: CIVI, para la gestión de contactos para el compromiso constitucional (CiviMP), organización política (CiviParty) y acción cívica (CiviCSO); DKAN para organizar, almacenar, trazar y compartir datos; ELECTIONS para la recopilación de datos y análisis para documentar procesos políticos; FIX MY COMMUNITY, para informar problemas para construir una comunidad mejor; ISSUES, para empoderar la participación del votante con los candidatos en los temas que importan; y PETITIONS, para proponer, promover y mejorar: los ciudadanos crean y respaldan las peticiones para impulsar el cambio político.

También el Grupo de Trabajo de Apertura Legislativa de OGP ha desarrollado un conjunto de herramientas para avanzar en la apertura legislativa, que denominan *Toolkit for Advancing Legislative Openness*. Desde este Grupo se alienta a los Parlamentos a involucrar a los ciudadanos tanto fuera de línea como en línea a través de su Semana Global de Apertura Legislativa (GLOW). También algunos parlamentos organizan sus propias semanas de apertura parlamentaria con el apoyo de la sociedad civil. Este fue el caso en Serbia que organizó la “Semana del Parlamentarismo” en 2015.

Otra herramienta de colaboración, en lo que se refiere a la aplicación tecnológica, son los *hackathons* parlamentarios, que nacieron como resultado de un *hackathon* celebrado en el Parlamento brasileño. Son reuniones de programadores y desarrolladores de software y hardware que se centran en crear de forma colaborativa proyectos que transforman la información de interés público en soluciones digitales accesibles a todos los ciudadanos. La experiencia en Brasil de este hacking cívico fue tan positiva que en la cámara se ha establecido de forma permanente un “Laboratorio de Hackers”. Otros ejemplos se encuentran en Paraguay, México, Unión Europea (*Citizens of Europe*) y en Argentina.

Otra línea de actuación que se promueven son las E-Peticiones. Las nuevas tecnologías han mejorado la capacidad de los ciudadanos de usar peticiones en línea para reunir apoyo para sus demandas de políticas. Las peticiones permiten a los ciudadanos plantear cuestiones de política que pueden no estar en la agenda pública. El sitio web de petición electrónica de Letonia, *ManaBalss*, y el sitio web finlandés *OpenMinistry* son herramientas

dirigidas por la sociedad civil que permiten a los ciudadanos proponer y hacer campaña para una acción parlamentaria sobre cuestiones que consideran importantes. Ambos sitios web ofrecen consultas legales para propuestas que obtienen un cierto nivel de popularidad.

Los planes del Reino Unido y Ucrania incluyen la implementación de sistemas de petición electrónica que respetan criterios específicos. La recomendación del Reino Unido de revisar el sistema de peticiones electrónicas incluye una sugerencia para invitar al autor de la petición a la Cámara de los Comunes a participar en una audiencia sobre la petición.

IV. LA MONITORIZACIÓN PARLAMENTARIA

Como se ve, el viejo concepto de publicidad de la sesión parlamentaria, limitado a la mera retransmisión, se queda corto para abarcar todas estas nuevas situaciones. La nueva publicidad implica ahora necesariamente la participación, permitiendo la interacción entre las dos partes. De hecho, las organizaciones de monitorización parlamentaria (PMO) han desarrollado software y plataformas web que permiten que los electores contacten con sus representantes parlamentarios (y viceversa), con la intención de modernizar y fortalecer los procesos legislativos. El Informe Mundial del Parlamento 2012 de la UIP y PNUD ya mencionaba la necesidad de que los Parlamentos superen sus recelos hacia estas PMO y aprovechen en cambio su potencial: “Este impulso hacia una mayor apertura, transparencia y validación externa independiente trasciende muchas de las ideas tradicionales acerca de la representación política. Muchos políticos ven con recelo estos acontecimientos, particularmente cuando se trata del papel de comentarista público que desempeñan las PMO. Indudablemente, las PMO presentan desafíos, pero también ofrecen oportunidades, siempre y cuando los parlamentos reconozcan su potencial para involucrar al público en la labor parlamentaria”.

La misma idea de un parlamento monitorizado, sometido a supervisión, es otra prueba de la superación de los principios clásicos del parlamentarismo pues supone el surgimiento de una nueva función de la sociedad, que es la de controlar a su parlamento, como marca la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria (2012).

Sin duda, el aumento en el número de PMO ha sido uno de los acontecimientos recientes más importantes en las demandas de receptividad de los parlamentos y los diputados a nivel individual. El monitoreo y la calificación de los diputados han sido consecuencia de esta premisa: del deseo de ofrecerle más información al público sobre el quehacer de sus diputados. Estas organizaciones a menudo desarrollan tecnologías cívicas que ayudan a los ciudadanos a involucrarse con el parlamento y con la legislación. A menudo innovan a un ritmo que los parlamentos no pueden y algunos parlamentos, como la Cámara de Diputados brasileña, que ha creado el primer *Hacker Lab* parlamentario, han tratado de nutrir y apoyar a “hacktivistas cívicos” con las habilidades tecnológicas para ayudar a los parlamentos a involucrar mejor a los ciudadanos en línea.

Algunas de las herramientas de monitorización de la actividad de los parlamentarios de distintos países puestas en marcha por las PMO, son las siguientes: Theyworkforyou.com, Politic.org, VoteWatch.eu, Mep Ranking.eu, Quehacenlos diputados.net, Colibribook, RegardsCitoyens.org, Borde Score, Openparlamento, Curul501.org, Political Directory, ThinkingAboutEU, They vote for you, etc. Existen otras herramientas que realizan un seguimiento de la actividad legislativa: Congresoabierto.cl, Congresovisible, TIPI ciudadano, GovTrack.us, Retórica Parlamentaria, Proyecto Avizor, PArlTrack, Openstates, etc. Un tercer tipo de herramientas son las que proponen el trabajo en red: Ágora, OpeningParliament.org, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. En cuarto lugar, existen herramientas que realizan un seguimiento de si se cumplen las decisiones parlamentarias: Deldichoalhecho.cl, Polétika.org., Fairpolitics.nl, ¿Qué pasó con esto que aprobó el Congreso?, etc.

V. OPEN DATA

Otro de los retos de los Parlamentos es la mejora de la funcionalidad de sus páginas web incluyendo datos abiertos. Proporcionar información en “formatos abiertos” es la base de la apertura en el siglo XXI. Significa proporcionar a los ciudadanos la capacidad técnica y el derecho legal a la información para que pueda ser utilizada, modificada y compartida por cualquier persona para cualquier propósito. Un pilar de OGP, datos abiertos, permite efectivamente a los ciudadanos utilizar tecnología moderna para analizar información. Varios parlamentos e instituciones internacionales

están adoptando un esquema basado en Akoma Ntoso, un proyecto diseñado específicamente para garantizar la interoperabilidad a largo plazo de la información legislativa y legal. Para garantizar que los ciudadanos tengan el derecho legal de usar la información legislativa como lo consideren apropiado, los parlamentos pueden usar licencias, como las de *Creative Commons*, que facilitan el intercambio de información. La Comisión de Democracia Digital del Reino Unido ha recomendado que todos los datos legislativos estén disponibles utilizando la Licencia de Gobierno Abierto del Reino Unido.

Akoma Ntoso, como recoge en su página web, define un conjunto de representaciones electrónicas simples, tecnológicamente neutrales, de documentos parlamentarios, legislativos y judiciales para servicios electrónicos en un contexto mundial y proporciona un marco propicio para el intercambio efectivo de documentos parlamentarios, legislativos y judiciales. Proporcionar acceso a materiales jurídicos primarios, documentos parlamentarios y documentos judiciales no es solo cuestión de darles acceso físico o en línea. El “acceso abierto” requiere que la información se describa y clasifique de manera uniforme y organizada para que el contenido esté estructurado en elementos significativos que las aplicaciones de software puedan leer y comprender.

La oportunidad de hacer visibles las estructuras y los componentes semánticos de los documentos parlamentarios, legislativos y judiciales a las aplicaciones de software significa poder utilizar la gran capacidad de las TIC para manipular documentos no como texto simple e indiferenciado, sino en su estructura y componentes semánticos para que se pueden desarrollar servicios de información de valor para ayudar a las instituciones y a los ciudadanos a desempeñar mejor sus respectivos roles.

Akoma Ntoso Versión 1.0 y Akoma Ntoso Naming Convention Versión 1.0 han sido aprobados como Especificaciones del Comité OASIS a partir del 6 de junio de 2017. OASIS trabaja para promover las mejores prácticas mundiales para el uso de XML dentro de los procesos de gestión de documentos legales en general. El objetivo es recopilar los requisitos de la comunidad de los interesados que crean, administran y utilizan documentos legislativos y legales (editores, bibliotecas, instituciones públicas, tribunales, editores, etc.) con el fin de ampliar y refinar el estándar.

Reconociendo la capacidad de los ciudadanos para desarrollar herramientas para utilizar datos parlamentarios, muchos parlamentos han comenzado a proporcionar acceso a su información a granel (*in bulk*) o “acceso masivo”. Hay dos formas de hacerlo: 1) un parlamento puede descargar su información a través de un “volcado de datos” o 2) puede hacer que sus datos estén disponibles a través de una interfaz de programación de aplicaciones o API. Proporcionar datos a granel está codificado en la disposición de la Declaración sobre la apertura parlamentaria sobre la descarga para su reutilización (§39).

De conformidad con la Declaración sobre la apertura parlamentaria, los parlamentos están realizando una serie de mejoras funcionales. La Rada ucraniana se ha comprometido a mejorar la capacidad de búsqueda de su sitio web (Declaración sobre Apertura Parlamentaria, §41) mediante la adopción de metadatos apropiados.

Los servicios de alerta son otra herramienta para facilitar la participación ciudadana. La Declaración sobre Apertura Parlamentaria establece: “Siempre que sea posible, el parlamento proporcionará a los ciudadanos la capacidad de suscribirse a servicios para alertarlos sobre ciertas categorías de acciones parlamentarias a través del correo electrónico, mensajes de texto SMS u otras tecnologías” (§43). Los servicios de alerta ayudan a los usuarios de información parlamentaria a saber cuándo se producen debates, votaciones u otras acciones. El Congreso de Colombia se ha comprometido a proporcionar esta herramienta al público.

Otros avances importantes se deberán dar en materia de recopilaciones legislativas accesibles. El Parlamento, como autor de leyes, debe estar implicado activamente en estas iniciativas. *The Free Access to Law Movement* comenzó en 1992 y reconoce que la información legal, incluida la legislación, es parte del patrimonio común de la humanidad y debe ser de libre acceso para todos. Diversas organizaciones están trabajando en proyectos relacionados con el libre acceso a la ley, como *Code for all*. Su objetivo final es avanzar en el libre acceso a la ley en cada país, utilizando su experiencia colectiva en tecnología cívica, últimamente en Polonia, Rumanía y Sudáfrica. Existen ya una serie de proyectos que pueden servir de inspiración como *Fabrique de la Loi* (seguimiento legislativo francés), *Eur-Lex* (legislación europea) y *Legislation.gov.uk* (legislación del Reino Unido).

VI. RENDICIÓN DE CUENTAS

Por último, un alto estándar de transparencia implica implementar medidas eficaces para asegurar la actividad fiscalizadora o de rendición de cuentas. No es casualidad que los términos *Accountability* y *Transparency* formen una pareja y vayan siempre unidos en informes de distintos organismos internacionales.

La información obtenida a través de la transparencia solo es útil si se traduce en un control con exigencia real de responsabilidades. No basta con que se publiquen las informaciones o que éstas sean accesibles, sino que se requiere que éstas sirvan para algo más, que se traduzcan en sanciones y en exigencia de responsabilidades a quienes incurran en actuaciones no éticas, corruptas o con mal uso de fondos públicos, una vez que éstas salgan a la luz.

Una política de transparencia implica la sujeción del poder a la amenaza de la sanción (*enforcement*), comprendiendo tanto la obligación de que el poder sea ejercido de forma transparente (*monitoring*) como la necesidad de justificar y explicar actos y decisiones (*justification*) dentro de la noción de “responsabilidad” (*answerability*) (SCHEDLER, 1999). De acuerdo con Schedler, “la rendición de cuentas política comprende algo más que la generación de información y la interacción de argumentos”. Para que la rendición de cuentas sea completa se necesita que los actores no sólo informen y expliquen, sino que sus actos sean premiados o castigados. Para que haya una efectiva rendición de cuentas es importante poner en marcha procedimientos que incluyan códigos de conducta, registros de interés, comités de evaluación y mecanismos de regulación y supervisión. Como dice este autor, existe un estrecho acoplamiento entre la rendición de cuentas y la disponibilidad de sanciones. De acuerdo con gran parte de la nueva literatura institucionalista, las reglas para ser efectivas deben ir acompañadas de mecanismos de monitoreo que eviten que la violación eventual de las reglas pase desapercibida (la función informativa de la rendición de cuentas). Pero también deben contar con mecanismos para evitar que los actos de hacer trampas queden impunes (la dimensión de cumplimiento de la responsabilidad).

Por tanto, la rendición de cuentas como responsabilidad tiene como objetivo crear transparencia. En este sentido, la rendición de cuentas (como

respuesta) presupone información imperfecta, pues si el ejercicio del poder fuera transparente, no sería necesario responsabilizar a nadie. En realidad, la demanda de *accountability* (como *answerability*) se origina en la opacidad del poder. En un mundo de información perfecta, sería inútil preguntar a los actores políticos lo que han estado haciendo o tienen la intención de hacer, y por qué.

Para mejorar la rendición de cuentas y el control de la integridad, por diversas instancias se propone la adopción de *Códigos éticos de conducta* en el ámbito de los Parlamentos, como por parte del Grupo GRECO, organismo del Consejo de Europa contra la corrupción, así como por la Organización Mundial de Parlamentos contra la corrupción, y la AFD, Fundación Westminster para la Democracia.

Utilizando como referencia el Manual de ética y conducta parlamentarias publicado por GOPAC, Organización Mundial de Parlamentos contra la corrupción, Transparencia Internacional España propone los siguientes principios en el documento *Principios de ética y buenas prácticas parlamentarias*: 1. Establecimiento de unos Principios generales de ética y buenas prácticas; 2. Creación de una Comisión de Ética; 3. Transparencia y rendición de cuentas social; 4. Limitación de los aforamientos; 5. Listas electorales abiertas o, cuando menos, desbloqueadas; 6. Prohibición de recibir regalos u otras ventajas; 7. Régimen de incompatibilidades; 8. Regulación de los conflictos de interés; 9. Diligencia debida en las actuaciones de los parlamentarios; 10. Comparación de las declaraciones en el nombramiento y en el cese; 11. Duración limitada de los mandatos parlamentarios; 12. Regulación legal de los Grupos de interés (Lobbies); 13. Regulación de las Puertas giratorias; 14. Publicidad de las asignaciones económicas a los Grupos parlamentarios y de las retribuciones de los parlamentarios; 15. Control detallado y publicidad de los gastos de viaje; 16. Protección de los denunciantes; 17. Limitar el nivel de politización de la contratación; 18. Formación continua en materias de ética y buenas prácticas; 19. Régimen de infracciones y sanciones; 20. Cumplimiento de la Convención de la ONU contra la corrupción.

De momento, sin embargo, este paso de la transparencia a la rendición de cuentas dista mucho de ser efectivo. No se trata solo de la adopción de medidas judiciales, sino de la asunción de responsabilidades anteriores que se podrían hacer efectivas a través de mecanismos con efecto sancionador como el cese, la dimisión, la declaración de incompatibilidad o

inhabilitación para cargos, la suspensión de funciones, multas, etc. De ahí la necesidad de que las futuras regulaciones sobre transparencia y participación ciudadana vayan necesariamente vinculadas a la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas con exigencia real de una responsabilidad inmediata.

Si no se quiere una transparencia solo de contenido, será necesario que se regulen los efectos de fiscalización y de exigencia de responsabilidad asociados a la misma. Incluso aunque se siga avanzando en transparencia y se publiquen, por ejemplo, los datos más sensibles de publicidad (como viajes, regalos, visitas de lobbies, conflictos de interés, procesos judiciales abiertos), de nada serviría si la conducta o la actuación reprochable, revelada mediante la transparencia, no lleva aparejada sanciones.

En definitiva, la apertura del Parlamento es una nueva fase que va más allá de la transparencia. *Openness* es el nuevo reto a asumir por las Cortes Generales en la línea de las iniciativas que ya se están adoptando por otros Parlamentos.

BIBLIOGRAFÍA

- BERMEJO LATRE, J.L. y CASTEL GAYAN, S.: *Transparencia, participación ciudadana y administración pública en el siglo XXI*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública XIV. Gobierno de Aragón, Departamento de Hacienda y Administración Pública, Zaragoza, 2013.
- LOZANO GONZÁLEZ, C.L.: “Transparencia parlamentaria en el Distrito Federal”. BJV, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2016, pp. 47-74.
- OSZLAK, O.: “Gobierno abierto: promesas, supuestos, desafíos”. Trabajo presentado en la VIII Conferencia Anual INPAE 2012: “Gobierno Abierto: Por una gestión pública más transparente, participativa y colaborativa”, San Juan de Puerto Rico, 25 de abril de 2012 (recurso digital).
- RAMOS VIELBA, I.: “Nuevas tecnologías y transparencia parlamentaria: las organizaciones sociales de monitorización”. *Panorama Social*, nº 18, 2013, pp.153-167.
- RUBIO NÚÑEZ, R. [Coord.]: *Parlamentos abiertos. Tecnología y redes para la democracia*. Cuadernos del Congreso de los Diputados 9, Madrid, 2014.
- RUBIO NÚÑEZ, R. y VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas. 125 instrumentos de apertura parlamentaria*. Colección Monografías nº 12, Fundación Manuel Gi-

- ménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómicos, Zaragoza, 2017.
- SARMIENTO MÉNDEZ, X.A.: “La información y transparencia en los parlamentos españoles”. *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, nº 28, pp.105-132.
- SCHEDLER, A.: “Conceptualizing Accountability”. En: SCHEDLER, A; DIAMOND, L.; PLATTNER, M.F. [Eds.]: *The self-restraining state. Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner Publishers. Boulder London, 1999, pp.13-29.
- VELA NAVARRO-RUBIO, R.: *El Parlamento abierto: la influencia de la tecnología en la evolución de la institución parlamentaria*. E-Prints Complutense, Madrid, 2016.
- VISIEDO MAZÓN, F. J.: “El principio de transparencia y el parlamento”. En; MARTÍN CUBAS, J. [Coord]: *Constitución, política y administración: España 2017, Reflexiones para el debate*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2017, pp. 279-296.

EL DIARIO DE SESIONES ENTRE 1978 Y 2018: PUBLICACIÓN OFICIAL DE LOS DEBATES PARLAMENTARIOS EN LA NUEVA ETAPA DEMOCRÁTICA

M.^a Gloria CANENCIA MARCOS

Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales
Jefatura del Departamento de Redacción del Diario de Sesiones
Congreso de los Diputados

RESUMEN

“Sepan todas sus señorías que no solo estas alusiones, sino todas las que aquí se hacen, todas las intervenciones, incluidas las de la presidenta que les habla, quedan recogidas para hoy pero especialmente para la historia de esta Cámara”.¹

Con estas palabras, pronunciadas en una sesión plenaria, la actual presidenta del Congreso de los Diputados, Ana María Pastor, resumía la esencia del Diario de Sesiones (DS).

El 16 de diciembre de 1810 se publicó el primer DS. Desde entonces hasta la actualidad ha sido espectador en primera persona de los avatares de la vida política.

Cuarenta años han transcurrido desde la ratificación de la Constitución por el pueblo español en referéndum. Han sido muchos los cambios políticos, económicos y sociales acaecidos en la vida española. En este artículo no nos toca entrar a analizarlos; solo reflexionaremos sobre la evolución del DS en este apasionante periodo histórico.

Hay muchos aspectos que destacar: actividad parlamentaria, cuestiones de régimen interior, organización del trabajo, condiciones para el acceso y exámenes, presencia femenina, lenguas cooficiales, nuevas tecnologías, publicidad y transparencia, edición oficial y retos para el futuro, entre otros.

¹ *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 82, de 17 de octubre de 2017, p. 46.*

Palabras clave: publicación oficial, historia parlamentaria, redacción del discurso oral, imparcialidad y transparencia.

ABSTRACT

The Hansard was born on the 16th. december 1810. From then on it has reflected in writing the parliamentary debates.

In this article we will focus on the Hansard's evolution in the last forty years, from the approval of the current Constitution in 1978 to the present.

There are many aspects to highlight: parliamentary activity, internal issues, work organization, access conditions and exams, female presence, co-official languages, new technologies, publicity and transparency, official report and challenges for the future, among others.

Keywords: official report, parliamentary history, oral speech writing, impartiality and transparency.

SUMARIO: I. BREVE HISTORIA. 1. Reglamentos. 2. Acontecimientos memorables. II. EL CUERPO DE REDACTORES TAQUÍGRAFOS Y ESTENOTIPISTAS DE LAS CORTES GENERALES. 1. Denominación y funciones. 2. Plantillas. 3. Oposiciones. 4. Hombres y mujeres. III. CONTENIDO DEL DIARIO DE SESIONES. 1. Intervenciones de los oradores. 2. Acotaciones. 3. Sumario. 4. Retirada de palabras. IV. NUEVAS TECNOLOGÍAS. 1. Grabación y presencia en sala. 2. Internet. 3. El reconocedor de voz. V. CARACTERÍSTICAS DEL DIARIO DE SESIONES. 1. Transparencia, publicidad e inmediatez. 2. Documento frío y aséptico. VI. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA. 1. Horario especial. Conciliación laboral y familiar. VII. EL SENADO Y LAS LENGUAS COOFICIALES. VIII. PUBLICACIÓN DIGITAL. 1. El Diario de Sesiones y los medios audiovisuales. IX. PROYECCIÓN DE FUTURO. 1. Formación continua. X. CONCLUSIÓN.

I. BREVE HISTORIA

1. Reglamentos

Con la Ley para la Reforma Política del 4 de enero de 1977 se vuelve a establecer un sistema bicameral y el 22 de julio de 1977 el Congreso de los Diputados y el Senado comienzan su andadura en una solemne sesión de apertura presidida por Sus Majestades los Reyes.

Los días 13 y 14 de octubre de 1977 se aprueban los reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado, respectivamente. En el del Congreso de los Diputados se establece que se reproducirán en el DS las intervenciones y acuerdos de las sesiones,² mientras que en el del Senado no se hace mención específica alguna a su publicación.

Los compañeros de entonces –algunos aún en activo– prestaban sus servicios en ambas Cámaras y asistieron a sesiones muy largas, laboriosas, pero a la vez con un sentimiento de estar formando parte en primera persona de algo histórico. Cabe recordar que durante los meses de julio a octubre de 1977 la sede del Senado estuvo en la segunda planta del Palacio de la Carrera de San Jerónimo, en el espacio ocupado por la actual Sala Prim.

Congreso y Senado, cada uno de acuerdo con sus funciones y atribuciones, cumplieron el mandato recibido de los ciudadanos de elaborar una Constitución de concordia, tal y como señalaban las palabras de S.M. el Rey. Los diecisiete meses que siguieron fueron de apasionante y febril actividad parlamentaria. Hoy tenemos que agradecer a los parlamentarios del 77 y, desde el Senado especialmente a los Senadores de la Legislatura Constituyente, el trabajo que llevaron a cabo.

El Senado, y ahí está el *Diario de Sesiones* para testimoniarlo, cumplió satisfactoriamente la misión que se le había encomendado y el texto de nuestra Constitución de 1978 lleva la huella de algunos trascendentales debates que tuvieron lugar en esta Alta Cámara.³

² Artículo 89: “Las intervenciones y acuerdos producidos en las sesiones públicas y en las no públicas de carácter legislativo, se reproducirán en el «Diario de Sesiones», donde también quedará constancia de las incidencias producidas. De las sesiones secretas se levantará acta taquigráfica, cuyo ejemplar único se archivará en la Presidencia del Congreso, pudiendo publicarse en el «Diario de Sesiones» los acuerdos adoptados”.

³ *Un Senado constituyente 1977-1979*. Senado, Madrid, 2002, pp.14 y 15.

En 1982 se aprueba un nuevo Reglamento del Congreso cuyo artículo 96 establece la publicidad de los debates parlamentarios.⁴ También lo recoge el del Senado.⁵ Así se formaliza la existencia del DS como uno de los servicios imprescindibles de la vida de las Cámaras.

2. *Acontecimientos memorables*

Durante estos cuarenta años el DS ha dejado constancia de los principales momentos histórico-parlamentarios, entre los cuales destacamos los siguientes:

- Apertura de la Legislatura Constituyente, el 22 de julio de 1977. Su Majestad el Rey don Juan Carlos dijo: “Señores Diputados, señores Senadores, les saludo como representantes del pueblo español, con la misma esperanza que ese pueblo tiene depositada en ustedes: la esperanza de que el voto que les ha otorgado sea el punto de partida para la consolidación de un sistema político libre y justo dentro del cual puedan vivir en paz todos los españoles”.⁶
- Sanción de la Constitución española el 27 de diciembre de 1978.⁷
- Golpe de Estado del 23 de febrero de 1981.⁸

⁴ Artículo 96.1: “En el *Diario de Sesiones* se reproducirán íntegramente, dejando constancia de los incidentes producidos, todas las intervenciones y acuerdos adoptados en sesiones de Pleno, de la Diputación Permanente y de las Comisiones que no tengan carácter secreto.

“2. De las sesiones secretas se levantará Acta taquigráfica, cuyo único ejemplar se custodiará en la Presidencia. Este ejemplar podrá ser consultado por los Diputados, previo acuerdo de la Mesa. Los acuerdos adoptados se publicarán en el *Diario de Sesiones* salvo que la Mesa de la Cámara decida el carácter reservado de los mismos y sin perjuicio de lo dispuesto en los apartados 5 y 6 del artículo 52 de este Reglamento”.

⁵ Artículo 100: “Las intervenciones y acuerdos de las sesiones del Pleno de la Cámara, de la Diputación Permanente y de las Comisiones, cuando aprueben definitivamente leyes o celebren sesiones informativas con miembros del Gobierno, se reproducirán en el *Diario de Sesiones*, donde también quedará constancia de las incidencias producidas.

“La Mesa del Senado, a petición de una Comisión de Investigación podrá disponer la reproducción taquigráfica de las declaraciones de testigos. La Comisión podrá, en su caso, acordar la incorporación de estas declaraciones al informe que haya de elevar a la Cámara”.

⁶ *Diario de Sesiones*, nº 3, año 1977, Cortes.

⁷ *Diario de Sesiones*, año 1978. Cortes.

⁸ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. I Legislatura, nº 146, de 23 de febrero de 1981, p. 9276. “En ese momento, y cuando eran aproximadamente las dieciocho horas y veinte minutos, tras escucharse en el pasillo algunos disparos y gritos de ¡fuego, fuego!, y ¡al suelo todo el mundo!, irrumpe en el hemicycle un número elevado de gente armada y con uniforme de la Guardia Civil, que se

- Juramento de la Constitución por Su Alteza Real el Príncipe Heredero de la Corona, don Felipe de Borbón y Grecia, el 30 de enero de 1986, con motivo de su mayoría de edad.⁹
- Proclamación del rey Felipe VI, el 19 de junio de 2014.¹⁰
- Constitución de las Cámaras, sesiones de investidura, apertura de legislaturas con la presencia de S.M. el Rey, debates sobre el estado de la Nación y mociones de censura.
- Actos conmemorativos celebrados por diversos acontecimientos, como por ejemplo el LX Aniversario de las elecciones generales del 15 de junio de 1977, celebrado en el Congreso de los Diputados el 22 de febrero de 2017.¹¹
- Sesiones protocolarias con autoridades extranjeras.¹²
- Sesiones secretas.¹³
- Y, por supuesto, los debates en el Pleno y en las comisiones, incluyendo las numerosas comisiones de investigación, sobre todo en la actual Legislatura.

Ser testigos de todos estos acontecimientos y además tener la labor de reflejarlos fehacientemente es una responsabilidad y a la vez una satisfacción.

II. EL CUERPO DE REDACTORES TAQUÍGRAFOS Y ESTENOTIPISTAS DE LAS CORTES GENERALES

1. Denominación y funciones

La denominación del Cuerpo que redacta el DS ha cambiado a lo largo de los años adaptándose a la realidad que reflejaba.

Originariamente se denominaba Cuerpo de Redactores Taquígrafos. En 1970 se le llamó Cuerpo de ayudantes de redacción del Boletín Oficial

sitúa en lugares estratégicos, amenaza por la fuerza a la Presidencia y, tras un altercado con el Vicepresidente Primero del Gobierno, Teniente General Gutiérrez Mellado, conmina a todos a tirarse al suelo, sonando ráfagas de metralleta. Queda interrumpida la sesión”.

⁹ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. II Legislatura, nº 265, de 30 de enero de 1986.

¹⁰ *Diario de Sesiones* de las Cortes Generales. Sesiones conjuntas. X Legislatura, nº 2.

¹¹ Sesión solemne. Cortes Generales. XII Legislatura, 22 de febrero de 2017.

¹² Se publican con el título de “Sesión solemne”.

¹³ El texto elaborado por el Departamento de Redacción del DS se guarda en el Departamento de Archivo.

de las Cortes, recogiendo una nueva categoría. En 1979 se le llamó Cuerpo de Taquígrafos y Estenotipistas de la Redacción del Diario de Sesiones de las Cortes. Se introduce en esta fecha el sustantivo “estenotipistas”, a pesar de que ya había profesionales con esta especialidad desde 1970.

En 1985 se aprobó el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, y desde entonces se le denomina Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales (CRTE). Con ello se hizo hincapié en el sentido último de nuestro trabajo: la redacción, el realizar las adaptaciones necesarias para integrar y dar coherencia a las intervenciones, salvando errores y omisiones de los oradores, así como la corrección gramatical de los textos, con verificación de términos, citas, nombres propios, etcétera.¹⁴ En la denominación del Cuerpo no hay una coma después de la palabra “Redactores”, porque no se trata de hacer una escala reflejando los diferentes puestos laborales, sino de resaltar la labor de redacción de todos los miembros, cada uno en su nivel de responsabilidad.

El actual Estatuto de Personal de las Cortes Generales de 2006 establece las funciones del CRTE en el artículo 8.4: “Corresponde al Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas la reproducción íntegra de las intervenciones y sucesos que tengan lugar en las sesiones del Pleno y de las Comisiones de las Cámaras a las que asistan, así como la redacción del Diario de Sesiones; y la jefatura de los servicios correspondientes en los términos establecidos en las plantillas orgánicas”.¹⁵

2. Plantillas

Históricamente había un personal fijo en el Congreso y en el Senado, incluso con procesos selectivos independientes. Durante la etapa franquista el del Senado fue asumido por el Congreso.

Con la aprobación de la Constitución española de 1978 se inicia un nuevo periodo bicameral. Los taquígrafos y estenotipistas opositaban a

¹⁴ Funciones establecidas en las plantillas orgánicas del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobadas por resolución de las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta de 26 de junio de 1989.

¹⁵ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Serie B. Régimen Interior. VIII Legislatura, n.º, 73 de 31 de marzo de 2006.

Cortes Generales y prestaban sus servicios en las dos Cámaras de manera simultánea, situación que ocasionaba numerosos problemas de organización y eficacia. No obstante, transcurrieron once años hasta que en 1989 se establecieron plantillas independientes para cada Cámara, con la consiguiente adscripción definitiva del personal.

Al aprobarse las plantillas orgánicas en 2007, además de los taquígrafos-estenotipistas, los redactores y las jefaturas surge una nueva figura, el redactor de comisión, para dar una solución al creciente número de sesiones de comisión, sobre todo en el Congreso. La diferencia principal es que no asisten a los Plenos y así concentran su trabajo en las comisiones que se les encomiendan. Este puesto también figuraba en las plantillas del Senado, pero nunca se convocó el concurso de las plazas y en 2013 desapareció.¹⁶

3. Oposiciones

Se accede al CRTE por oposición. Los requisitos, ejercicios y características han ido variando; por ejemplo, el convocar oposiciones separadas para taquigrafía o estenotipia, la titulación requerida o la edad para presentarse.

En 1970 se admitió por primera vez la estenotipia además de la taquigrafía. Se convocaban las plazas por separado para cada una de las dos técnicas, los ejercicios no eran exactamente iguales y en algunas ocasiones el desarrollo se realizó de manera separada.¹⁷ Esta situación perduró en las siete siguientes convocatorias. Así se daba la incoherencia de que a veces quedaran plazas vacantes en alguna de las categorías no pudiéndose completar con personas que hubieran probado su capacidad con la otra técnica. En 1977 se celebró la última convocatoria con las diferencias mencionadas.

Más llamativo resulta que hasta 1982 existiera el requisito de tener menos de 50 años, condición que se arrastraba desde 1971, año en el que se amplió al previamente obligatorio en 1970 para las estenotipistas de no tener más de 35 años.

¹⁶ Resolución de la Mesa del Senado de 9 de julio.

¹⁷ NÚÑEZ HIDALGO, J. y RAMOS VILLAJOS, E.: *Historia del Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales: 1810-2012*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012, pp. 93-99 y 112-116.

El siguiente cambio significativo fue en 1985, al solicitar a los opositores la titulación de diplomado universitario o equivalente, como consecuencia de la aprobación del Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Hasta la convocatoria de 1996 la oposición consistía en tres dictados a diferentes velocidades, que había que traducir; la toma y traducción en directo de sesiones de Pleno o Comisión, y un ejercicio de temas. A partir del citado año se introdujo una nueva prueba: mecanografiar y redactar una grabación de cinco minutos de una sesión parlamentaria. Hasta entonces todos los exámenes se realizaban a mano. Con esta prueba además se quería comprobar la capacidad del opositor para adaptar el lenguaje oral al escrito.

En 2003 se admite la posibilidad de que los opositores utilicen máquinas de estenotipia computerizada.

Las tres opciones con las que se puede opositar (taquigrafía, estenotipia o estenotipia computerizada) sirven para demostrar la capacidad del aspirante para reproducir el discurso y realizar las adaptaciones imprescindibles pero necesarias que ayuden a integrar y dar coherencia a las intervenciones. Para ello es necesario un gran conocimiento de la lingüística, sobre todo en sus aspectos semánticos y gramaticales, especialmente en lo relativo a morfología y sintaxis, y ciertos aspectos del léxico, todo ello aplicado al ámbito parlamentario.

4. Hombres y mujeres

Desde su constitución en 1810 el CRTE estuvo compuesto por hombres, situación que se ha revertido en la actualidad, pues la presencia es casi exclusivamente femenina. Pero el camino no ha sido fácil, como en otros muchos ámbitos de la sociedad. Para entender mejor todo el proceso, vamos a hacer un poco de historia.

La primera mujer que ganó la plaza de taquígrafa parlamentaria fue M.^a de los Ángeles Soler, en 1933, pero después de la Guerra Civil no pudo incorporarse en aplicación de la Ley de Responsabilidades Políticas, de febrero de 1939.

En 1963 las entonces Cortes Españolas aceptaron de nuevo las solicitudes de mujeres para opositar; hasta ese momento uno de los requisitos

era “ser varón”. En 1967 Araceli Ratero consiguió ser la segunda mujer en pertenecer al Cuerpo.

Con la introducción de la estenotipia en 1970 empezó el cambio. Las dos primeras estenotipistas que ingresaron fueron María Teresa Martínez y María Josefa Janini. Eso sí, como ya se ha mencionado, uno de los requisitos exclusivo para las estenotipistas era no tener más de 35 años, algo completamente impensable en la actualidad.

Las primeras estenotipistas que aprobaron la oposición eran consideradas “ayudantes”, con la consiguiente merma salarial, discriminación que persistió para todo el personal de nuevo ingreso. Solo después de tres años podían solicitar su integración en el Cuerpo de Redactores Taquígrafos del Boletín, previo informe favorable del jefe de la Redacción y el Oficial Mayor, momento en el que se alcanzaba la equiparación económica con el resto de taquígrafos. Este hecho discriminatorio se mantuvo hasta 1978.

Desde 1978 a 2013, fecha de la última oposición, todas las plazas han sido ocupadas por mujeres, salvo dos excepciones: Javier Núñez, que ingresó en 1997 y ha sido el primer estenotipista varón, destinado en el Senado, y Alberto Giménez, taquígrafo, que forma parte de la plantilla del Congreso de los Diputados desde 2001.

“Superadas hoy día todas estas injusticias, no tan lejanas en el tiempo, es preciso recordar, agradecer y valorar en su justa medida el camino emprendido por doña Clara Campoamor¹⁸, Ángeles Soler, Araceli Ratero y todas aquellas pioneras que lucharon por desarrollar su actividad profesional en un ámbito limitado al sexo masculino, seguro que en unas condiciones adversas pero posibilitando con su esfuerzo que fueran otras muchas mujeres las que finalmente se convirtieran en profesionales de la taquigrafía y la estenotipia”.¹⁹

¹⁸ Clara Campoamor era profesora de taquigrafía y opusó al Cuerpo de Taquígrafos de las Cortes Generales en 1918, aunque no consiguió aprobar. Elegida diputada en 1931, fue siempre una gran defensora de esta profesión ligando el valor cultural de la taquigrafía a la importancia en el desenvolvimiento femenino.

¹⁹ NÚÑEZ HIDALGO, J. y RAMOS VILLAJOS, E.: *op .cit.*, p. 151.

III. CONTENIDO DEL DIARIO DE SESIONES

1. *Intervenciones de los oradores*

Analicemos en primer lugar lo que se dice, cómo se dice y de qué modo consta en el DS.

La observación directa del orador nos fue penetrando inevitablemente. Durante largas horas hemos seguido la palabra del diputado, del senador, del presidente del Consejo, de los ministros, de los presidentes de las Cámaras; durante días, semanas y meses, desfilaron ante nosotros las figuras más destacadas de la política. Hicimos un estudio psicofísico de muchos hombres que duermen el sueño del olvido y de otros cuya voz resuena todavía en nuestros oídos como una promesa incumplida.

En la galería de recuerdos hay oradores de todas clases, de diversos tonos y matices. Me figuro que, como en todos los tiempos, los que tienen por principal misión la práctica de la oratoria pertenecen a muy distintos grupos. Los hay de elocuencia arrolladora, velocísimos, eruditos, incansables, con palabras que es un verdadero torrente. No son, tal vez, los más eficaces como gobernantes, salvo excepciones, ni los que suelen perdurar en puestos de mando. Existe claro es, el orador modesto, apacible y poco brillante, pero de enorme contenido. Y los hay sin contenido y sin forma, vulgares, reiterativos y confusos.

En el orador influyen mucho la prestancia personal y el timbre de voz. Un tono monocorde, sin expresión y sin contrastes, acaba por fatigar al auditorio. Existe el orador brillante, hábil constructor de párrafos, efectista, que después de traducido no aporta una sola idea en el *Diario de Sesiones*. Son frecuentes los oradores infantiles y el orador *cocodrilo*, siempre amenazador. Y el hombre humilde, que cumple con su deber, y el personaje que desciende del Olimpo, el machacón, el que pide la palabra para aclarar y lo embarullo todo. Hay el incansable y el que se prodiga con grandes voces, para quedarse sin voz al cuarto de hora. Hay el orador humorista y el mordaz, el detonante y el melifluido, el exquisito y el afónico. Los tipos suelen repetirse en las distintas legislaturas, con ligeras variantes, acusadas por la moda o por la edad de los representantes de la nación.

El orador perfecto es muy raro. El hombre completo, en el campo de la oratoria parlamentaria, se da muy pocas veces. Quizá por eso, el

que consigue reunir voz, figura, contenido y el don sublime de cautivar al auditorio con la sugestión incoercible de grandes pensamientos encadenados en elegantes párrafos de buena prosa castellana, es un espécimen que suele oírse muy de tarde en tarde.²⁰

Podríamos suscribir perfectamente hoy estas palabras, aunque fueron escritas hace casi sesenta años y referidas a los parlamentarios de 1812 a 1912. Valdrían para los oradores de la Transición y las primeras legislaturas, para los de las siguientes y para los que actualmente forman parte de las Cámaras.

Para reflejar lo que se ha dicho, los redactores taquígrafos y estenotipistas realizan las adaptaciones necesarias del lenguaje oral al escrito, en un difícil equilibrio entre literalidad y redacción. Además del discurso propiamente dicho, el orador utiliza códigos lingüísticos tales como los gestos, la entonación, las pausas, el ritmo, etcétera, que han de tener su reflejo en el texto escrito. No solo deben ser consideradas las cuestiones de estricto orden gramatical, ortográfico, semántico o de ortotipografía, sino que además se ha de analizar la forma y el fondo de lo pronunciado, lo cual exige la capacidad para comprender las ideas manifestadas y reflejar el sentido y contenido del discurso. Todo ello implica en muchos casos el sacrificio de la literalidad en beneficio de la autenticidad del testimonio que se ofrece, por supuesto dentro de la obligada neutralidad. “En consecuencia, y ante estas diferencias brevemente esbozadas, no parece lógico que alguien pretenda escribir de idéntica manera a como se expresa oralmente, es decir, los taquígrafos-estenotipistas en ningún caso podrán publicar en el *Diario de Sesiones* las intervenciones de los oradores exactamente igual que estas fueron pronunciadas”.²¹

¿Dónde poner el límite? Se pone en esa fina línea que hace que el lector pueda entender lo que ha dicho el orador, pero sin que el redactor se “adueñe” de sus palabras y modos de expresión. El lector tiene el derecho a conocer el estilo del que habla -más o menos coloquial, irónico, técnico, con giros idiomáticos localistas o con su deseo de identificarse con un determinado grupo socioeconómico- y el orador se tiene que reconocer, a

²⁰ TAPIA OZCARIZ, E.: *Luz y taquígrafos*. Aguilar. Madrid, 1961, p. 10.

²¹ NÚÑEZ HIDALGO, J.: “Grado de literalidad en la transcripción y redacción del discurso oral”. Jornadas sobre redacción del *Diario de Sesiones* parlamentario. Senado, 2017.

pesar de que sus palabras no sean totalmente literales. Somos el puente de unión entre ambos sujetos.

Estas son las reglas con las que ha trabajado siempre el CRTE, pero en los últimos tiempos hay que tener en cuenta también la pragmalingüística, analizando el modo en que el contexto influye en la interpretación del significado y tomando en consideración los factores extralingüísticos que condicionan el uso del lenguaje.

En el Parlamento se introducen los recursos propios de la calle o de los medios de comunicación dando muestras de dinamismo e interrelación, y se reflejan modas o intencionalidad política. Un ejemplo evidente lo encontramos en la progresiva feminización del lenguaje. El uso genérico del masculino plural se ha relegado para que haya visibilidad de ambos géneros, con lo cual desde hace bastantes años se viene hablando de “todos y todas”, “ciudadanos y ciudadanas”, de “alumnos y alumnas”, de “diputados y diputadas”. Lógicamente así se hace constar en el DS recogiendo una tendencia sociopolítica reflejada en el lenguaje, a pesar de que en algunos casos contraviene normas de la Real Academia Española y va en contra del principio de economía lingüística.

Sería muy interesante un estudio sobre la transformación del lenguaje a lo largo de los años en el ámbito parlamentario. Dado lo sumario de este artículo, lo sugerimos como objeto de una posible investigación.

2. Acotaciones

El DS recoge todo lo que sucede durante las sesiones (el ambiente, los gestos y los comentarios que se hacen desde los escaños) para ayudar a entender lo que se dice y por qué se dice. Lo expresa mediante las acotaciones, que se señalan entre paréntesis y en negrita. Con el transcurrir de los años se van acuñando nuevas, sugerentes y detalladas expresiones para que el lector tenga una idea más exacta del desarrollo de la sesión. A las más conocidas de aplausos, rumores o protestas, se han incorporado todas aquellas que demandan los nuevos tiempos:

“(Prolongados aplausos de las señoras y los señores diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, del Grupo Parla-

mentario Socialista y del Grupo Parlamentario Ciudadanos, puestos en pie, mirando a la tribuna de invitados)”.²²

“(Aplausos de las señoras y los señores diputados del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea, puestos en pie.—Aplausos del señor Iglesias Turrión vuelto hacia los miembros de su grupo parlamentario.—Aplausos de las señoras y señores diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, puestos en pie.—Aplausos del señor presidente del Gobierno, Rajoy Brey, vuelto hacia los miembros de su grupo parlamentario)”.²³

“[Aplausos de las señoras y los señores diputados del Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana y del Grupo Parlamentario Mixto (señores diputados del PDeCAT)]”²⁴, para dejar constancia exactamente de los diputados del Grupo Parlamentario Mixto que han aplaudido, dado que en ese grupo parlamentario hay varias formaciones políticas.

“(Aplausos de las señoras y los señores diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, puestos en pie los que se sientan en los escaños de la parte alta del hemiciclo)”²⁵, en agradecimiento a las palabras de la señora Vázquez Blanco, del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en cuya intervención había hecho una referencia a “los que estamos en el gallinero”.

La acotación ha de ser descriptiva, clara y concisa, pero con toda la información necesaria y posible. “He tenido muchos interlocutores a lo largo de mi vida política, los he tenido ahí (**señalando los escaños del Grupo Parlamentario Socialista**) y los he tenido ahí (**señalando el resto de escaños de la oposición**),...”²⁶

²² *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XI Legislatura, nº 13, de 27 de abril de 2016, p. 51.

²³ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 6, de 14 de junio de 2017, p. 59.

²⁴ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 81, de 11 de octubre de 2017, p. 67.

²⁵ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 84, de 19 de octubre de 2017, p. 48.

²⁶ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 75, de 20 de septiembre de 2017, p. 9.

Cada vez es más frecuente que los oradores muestren documentos o carteles, bien desde la tribuna de oradores bien desde el escaño, que es imprescindible reflejar. **“(Las señoras y los señores diputados del Grupo Parlamentario de IU, ICV-EUiA, CHA: La Izquierda Plural, puestos en pie, exhiben unos carteles con el siguiente lema: Gobierno dimisión; elecciones ya.- Rumores y protestas)”**.²⁷

Asimismo hay que dejar constancia de las acciones de los parlamentarios: **“(Rompe el cartel antes de abandonar la tribuna)”**.²⁸

En ocasiones hay que completar con las acotaciones aquello que se ha comunicado solo con un gesto: “Cuando era un niño las abuelas y las madres, cuando entrábamos en la escuela, nos decían, en valenciano: **(Pronuncia palabras en valenciano)**. ¿Cómo estará el niño en la escuela? Y nosotros hacíamos así **(se lleva los dedos a la boca cerrándola de izquierda a derecha)** y nos poníamos así **(cruza los brazos y baja la cabeza)**.”²⁹

Y el señor Baldoví Roda terminó su intervención diciendo: “Hoy quiero comunicar mi indignación muda con mi silencio atronador en estos últimos segundos. **(Permanece en la tribuna en silencio mostrando un cartel con la imagen de unos labios cerrados con cinta adhesiva y un letrero que dice: Silencio!!! Estamos decretando!!!—Rumores)**.”³⁰

También ha habido sesiones en las que se ha depositado un manojo de espárragos en la mesa de la Presidencia³¹ o un clavel en el escaño del presidente del Gobierno,³² o se ha dado un DVD a los portavoces del Grupo

²⁷ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura, n° 129, de 16 de julio de 2013, p. 5.

²⁸ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, n° 91, de 21 de noviembre de 2017, p. 37.

²⁹ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. X Legislatura, n° 212, de 14 de julio de 2014, p. 23.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, n° 53, de 16 de mayo de 2017, pp. 33-34.

³² *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, n° 82, de 17 de octubre de 2017, pp. 33-34. XII Legislatura..

Parlamentario Popular en el Congreso y del Grupo Parlamentario Socialista,³³ y se han traído impresoras³⁴ o abridores de botellas³⁵.

Se enseñan fotografías, gráficos, recortes de prensa, fotocopias, tuits, tablets o incluso se utiliza una pizarra en la que se van escribiendo cifras mientras se pronuncia el discurso³⁶.

Evidentemente esto responde a un mundo mucho más mediático, en el que una imagen llamativa puede atraer la atención. El DS no es ajeno a ello y ha de recoger estos nuevos modos de expresarse complementarios a los basados únicamente en la palabra.

3. Sumario

La jefatura elabora el sumario de las sesiones plenarias. Por cada punto del orden del día se relacionan los parlamentarios que hacen uso de la palabra y el sentido general de su intervención (defensa de una iniciativa o enmienda, turno en contra, fijación de posición, etcétera), así como el resultado de las votaciones. Además se hace constar la hora de apertura y cierre de cada sesión.

4. Retirada de palabras

¿Tiene derecho la ciudadanía a conocer todo lo que se ha expresado? ¿Se puede pedir a los parlamentarios que retiren sus palabras? ¿Deben hacerlo? ¿Qué potestad tiene la Presidencia? El Reglamento del Congreso de los Diputados regula esta circunstancia en sus artículos 103.1³⁷ y 104.3³⁸.

³³ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XI Legislatura, nº 14, de 28 de abril de 2016, p. 20.

³⁴ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 73, de 13 de septiembre de 2017, pg. 11.

³⁵ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 113, de 10 de abril de 2018, p.31.

³⁶ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, nº 116, de 25 de abril de 2018, p. 24.

³⁷ Artículo 103.1: “Los diputados y los oradores serán llamados al orden: Cuando profirieren palabras o vertieren conceptos ofensivos al decoro de la Cámara o de sus miembros, de las Instituciones del Estado o de cualquiera otra persona o entidad”,

³⁸ Artículo 104.3 “Cuando se produjera el supuesto previsto en el punto 1.º del artículo anterior, el Presidente requerirá al Diputado u orador para que retire las ofensas proferidas y ordenará que no consten en el *Diario de Sesiones*”.

Generalmente, si se solicitaba que se retiraran determinadas palabras del DS, bien por indicación de la Presidencia bien porque el orador accedía, no aparecían y se añadía la siguiente acotación: **(Palabras retiradas del Diario de Sesiones de conformidad con el artículo 104.3 del Reglamento de la Cámara)**.³⁹

En los últimos tiempos esta situación ha suscitado en el Congreso varias reflexiones.

En primer lugar, siempre ha de prevalecer el criterio de publicidad y transparencia, y el DS ha de reflejar todo lo expresado.

En segundo lugar, y como argumento contrario, si alguien pide que se retiren unas palabras y el orador que las ha pronunciado accede, parece lógico que desaparezcan.⁴⁰

En tercer lugar, puede suceder que el orador no admita la retirada de sus palabras, pero la Presidencia lo ordene.⁴¹

En cuarto lugar, si se quitan, se pierde una información con la cual establecer las razones por las que se ha pedido esa retirada. Los analistas políticos actuales y los historiadores futuros no tendrán los datos con los que hacer sus valoraciones.

En quinto lugar, al ser sesiones públicas, la intervención se ha emitido en directo y se conoce lo sucedido.

Debido a las anteriores consideraciones y tratando de conjugar el criterio de que conste todo y de que a la vez se puedan retirar, desde mediados de la X Legislatura en el Congreso de los Diputados se ha optado por una solución que conceptual y visualmente recoge ambas posibilidades:

³⁹ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. IX Legislatura, n° 197, de 19 de octubre de 2010, pp. 37-38.

⁴⁰ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, n° 7, de 27 de septiembre de 2016, pp. 52 y 54.

⁴¹ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, n° 91, de 21 de noviembre de 2017, pp. 20-21

la palabra o palabras retiradas se escriben con cursiva y entre corchetes, con una llamada aclaratoria a pie de página.⁴²

Con ello se cumple con el criterio de transparencia y publicidad, así como con lo estipulado en el Reglamento de la Cámara.

IV. NUEVAS TECNOLOGÍAS

En la elaboración del DS se utilizan las herramientas que la tecnología pone a nuestro alcance, con las ventajas que conllevan, pero a la vez siendo conscientes de sus límites. Las aplicaciones ofimáticas, sistemas de grabación y reproducción de audio, el acceso a Internet y los reconocedores de voz facilitan la tarea, pero solo en parte.

1. Grabación y presencia en sala

A principios de los años ochenta se empezaron a utilizar grabaciones de audio con cintas y casetes que ayudaban a la reproducción del discurso oral. En la actualidad hay una grabación digital. Con ello se agiliza parte del trabajo, la más mecánica; después empieza el verdadero trabajo del DS: las correcciones gramaticales, la corrección de estilo, la contextualización, los aspectos ortotipográficos, la comprobación de datos o el cotejo de la documentación. Desde hace unos años también se tiene acceso a los vídeos de las sesiones tanto durante su desarrollo como en diferido.

En cualquier caso, la presencia del redactor taquígrafo o estenotipista en la sala de comisión o en el hemiciclo es imprescindible para recoger las palabras del orador, saber las circunstancias en que se pronunciaron y señalar las posibles incidencias –acotaciones– durante el debate. Por otra parte, no hay que olvidar las ocasiones en las que el orador habla fuera de micrófono, bien porque no lo activa bien porque interviene sin tener la palabra haciendo algún comentario sobre lo que está expresando el interviniente; o aquellas veces en las que se interrumpen los oradores y se solapan las intervenciones, con lo cual es necesario que el redactor taquígrafo o estenotipista las atribuya correctamente; y, por supuesto, la asistencia a las sesiones secretas,

⁴² *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. XII Legislatura, n° 123, de 23 de mayo de 2018, p. 13

expresamente regulada en los Reglamentos de las Cámaras, como ya se ha mencionado.

2. Internet

Hay que reconocer el gran trabajo de recopilación y estructuración de datos que se llevaba a cabo por el personal del departamento, casi artesanal pero muy efectivo, tanto de manera previa a los debates como posterior archivando todos los términos recogidos y que podrían repetirse en futuras sesiones.

El acceso a Internet y a la Intranet de las Cámaras ha facilitado la comprobación de documentación, datos, nombres, siglas y acrónimos, etcétera, que se citan en los discursos. Y esto en dos ámbitos, tanto en la documentación que generan las Cortes cuanto en la que ofrecen los diputados, senadores o comparecientes en sus intervenciones. Se ha pasado de consultar los diccionarios y enciclopedias generalistas o temáticas, a navegar por la red. Eso sí, hay que tener la seguridad de que el dato que se nos ofrece es el correcto, pues puede aparecer de muy diferentes maneras; lo que por un lado proporciona rapidez requiere de un tiempo para contrastar y verificar la información, además de manejar correctamente los criterios de búsqueda.

Queríamos destacar como ejemplo reciente la comparecencia del señor Fernández Delgado, socio-fundador de la Sociedad Ibérica de Ictiología, en la Comisión de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente del Congreso de los Diputados.⁴³

Los temas son múltiples y variados, todos tienen cabida; quienes hablan los conocen y utilizan la terminología apropiada para cada temática, y a nosotros nos corresponde reproducirlos con exactitud y acierto. No se trata solo de encontrar un término sino de tener la seguridad de que se ajusta al contexto utilizado.

⁴³ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Comisiones, n° 428, del 13 de febrero de 2018. En su intervención utilizó términos tales como “xylella fastidiosa”, “narcra”, “piscívoros”, “macrófitos”, “capa fótica”, “eutrofización”, “piscicidas”, “rotenona”, “capa anóxica”, “vida anaeróbica”, “zampullín” o “freza”.

En el Congreso de los Diputados se dispone de un “Libro de estilo”, elaborado por el personal del departamento, que se revisa y amplía periódicamente.

3. *El reconocedor de voz*

El reconocedor de voz facilita la tarea de mecanografiar los textos, con el consiguiente descanso físico. Cuando el discurso es fluido, bien porque se lea un documento ya elaborado bien por la buena oratoria del parlamentario o del compareciente, es muy útil. No lo es tanto en discursos más complejos, farragosos o con una estructura oral más difícil. En cualquier caso siempre será necesaria la posterior redacción.

V. CARACTERÍSTICAS DEL DIARIO DE SESIONES

1. *Transparencia, publicidad e inmediatez*

Tras elaborar el DS lo que verdaderamente importa es que llegue a todo el mundo de la manera más rápida, fácil y accesible, cumpliendo una vez más con los principios de publicidad y transparencia. Si no, no tendría sentido el trabajo efectuado.

En el mundo mediático de hoy los medios de comunicación transmiten una noticia casi en el mismo momento en que está sucediendo. Hay conexiones con todo el mundo y las redes sociales hacen circular cualquier idea o comentario inmediatamente y de forma universal. Nada más intervenir, el discurso del parlamentario aparece en Internet con los comentarios correspondientes. Se dispone de la conexión en directo a los debates o a los resúmenes de los periódicos o telediaros.

“La imagen tradicional del Parlamento está asociada a la publicidad de sus debates a través de los *Diarios de Sesiones*”.⁴⁴

“Por nuestra parte, entendemos que el respeto pleno al principio de publicidad exige que el Parlamento ponga a disposición de la ciudadanía democrática, en el más breve plazo posible, la transcripción literal de cuanto

⁴⁴ CUETO APARICIO, M.: “Diarios de Sesiones y documentos audiovisuales en la web: coexistencia y complementariedad”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-99, 2016, p. 412.

se dijo, salvo en ocasiones excepcionales, reguladas por Ley, en las que procedan las sesiones secretas, por superiores razones de seguridad nacional”.⁴⁵

Estas dos afirmaciones se corresponden con la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria, aprobada en 2012 y apoyada por 76 organizaciones, que, como recoge Marina Cueto, «el punto 21 establece que “el Parlamento deberá crear, mantener y publicar registros accesibles de sus actuaciones plenarias en forma de grabaciones de audio o vídeo, presentando online en un lugar permanente, como así también una transcripción escrita de las mismas”».⁴⁶

Efectivamente, el Parlamento ha de atender al principio de transparencia y publicidad, y en este objetivo está directamente implicado el DS. En la sociedad de la información y el conocimiento aportamos toda la rapidez posible, casi inmediatez, siempre en un difícil equilibrio entre el número de las sesiones convocadas –sobre todo de comisiones– y su duración, de modo que estén disponibles cuanto antes pero sin menoscabar su rigurosidad.

En el Congreso, el Pleno está publicado en la web al día siguiente de su celebración. Durante el desarrollo de la sesión se van enviando partes del texto –denominado borrador– al Departamento de Prensa para su distribución. Además se facilitan rápidamente las intervenciones que, en su caso, solicite la Presidencia. También se envía un borrador de las sesiones de comisiones cuando terminan y su publicación definitiva varía en razón del número de las convocadas simultáneamente.

En el Senado también se publica el Pleno en la web al día siguiente; si ha habido intervenciones en lenguas cooficiales, tarda un día más porque hay que esperar los textos de los intérpretes. Además el personal del departamento sube a la Intranet un primer borrador de todas las sesiones según se va disponiendo del texto, y un segundo borrador a la web por puntos del orden del día. La publicación definitiva de las comisiones también depende del número de sesiones convocadas.

⁴⁵ RIVERO MORENO, A. “Las actas y Diario de Sesiones en la historia parlamentaria”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, 986, p. 257.

⁴⁶ CUETO APARICIO, M.: *op. cit.*, p. 419.

Pero aún queda mucho camino por recorrer. “Los procedimientos y las tareas parlamentarias requieren más que nunca tener la información al minuto. La sociedad de la información permite la transmisión de datos, hechos, acontecimientos casi en tiempo real, cuando no en tiempo real, y poco a poco todos los estamentos de la sociedad, públicos y privados, se van impregnando de la idea de que ganar tiempo y ofrecer los servicios antes es una marca de calidad”.⁴⁷

2. Documento frío y aséptico

José Romero Portillo pone en valor la figura del cronista parlamentario y afirma: “Más allá de la reproducción fría y aséptica de las actas o del *Diario de Sesiones*, la crónica parlamentaria ofrece el retrato personal, cercano y vivo de unas Cámaras integradas por personas...”.⁴⁸

Siendo cierta y necesaria esa labor del periodista, el mejor halago que se puede hacer al DS es calificarlo de frío y aséptico. Ese es su sentido, reflejar con imparcialidad el desarrollo de las sesiones parlamentarias.

Esa misma “frialidad” es la que se le atribuye al decir: “Sin embargo, en un contexto muy tecnificado y diferente del de hace más de ciento ochenta años los *Diarios de Sesiones* siguen siendo el medio de información de la actividad del Congreso de los Diputados menos sometido a manipulaciones, lo que constituye la verdadera raíz de su existencia. La propia “frialidad” de la palabra impresa y la condición auténticamente artesanal de su elaboración los convierten sin ninguna duda en el medio más seguro de conocer la actividad de la Cámara de manera rigurosa”.⁴⁹ Estas palabras se escribieron en 1996, hace veintidós años, pero siguen teniendo actualidad porque el fin último del DS es el mismo.

Los medios de comunicación se centran más en la noticia, en el debate y análisis político, en los partidos, en los temas más candentes, en

⁴⁷ PORRAS PÉREZ, M. “El *Diario de Sesiones*: Calidad e inmediatez”. Jornadas sobre redacción del *Diario de Sesiones* parlamentario. Senado, 2017.

⁴⁸ ROMERO PORTILLO, J.: *Víctor Márquez Reviriego. Cronista parlamentario de la Transición*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2015, p.177

⁴⁹ ALGUACIL PRIETO, M.^a L.; MACIÁ, M. y MARTÍNEZ-CAÑAVETE, M.^a R.: *El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1810-1977)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996, p. 56.

lo que preocupa a la ciudadanía en un momento determinado, pero son otros muchos los temas que se tratan en el Parlamento y, aunque no tengan un “titular”, también existen y quedan recogidos en el DS. Si atendiéramos solo a los telediaris, a los titulares de prensa o a las tertulias políticas nos perderíamos muchas iniciativas. Efectivamente, lo que más llama la atención son determinados debates (sesiones de investidura, debate sobre el estado de la Nación, mociones de censura, leyes polémicas, etcétera), pero el DS abarca todo fortaleciendo el principio de transparencia.

Lo que señalaba Ana Rivero en 1986 sigue siendo una realidad en numerosas ocasiones: “Hasta este momento hemos enfocado la publicidad de los debates como un requisito *sine qua non* de la democracia parlamentaria. Pero no nos hemos referido, en absoluto, al interés de los parlamentarios por la constancia de sus intervenciones. Los debates son a veces largos y arduos y los representantes no permanecen sentados en sus escaños durante las largas jornadas. En la actualidad, la televisión permite observar que con frecuencia hay pocos, incluso muy pocos, diputados sentados en sus escaños. Y nos preguntamos ¿para quién hablan los oradores? Pues hablan para el “Diario de Sesiones”.⁵⁰

Podríamos añadir que hablan para todos y para siempre en la confianza de que va a quedar reflejado en el DS. Esta publicación oficial es utilizada con mucha frecuencia por ensayistas y escritores, tanto como compendio de la elaboración de una ley trascendental –léase la Constitución– cuanto para el devenir parlamentario de una obra política, por ejemplo *Discursos parlamentarios de Gregorio Peces-Barba Martínez*⁵¹ o *Discursos parlamentarios de Manuel Fraga Iribarne*.⁵²

VI. ACTIVIDAD PARLAMENTARIA

Durante estos últimos cuarenta años lo que resulta más evidente es el aumento significativo de la actividad parlamentaria y el consiguiente volumen de trabajo.

⁵⁰ RIVERO MORENO, A.: “Las actas y Diario de Sesiones en la historia parlamentaria”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, 1986, p. 250.

⁵¹ Cortes Generales. Madrid, 2014.

⁵² Cortes Generales. Madrid, 2014.

Desde aquellos primeros debates preconstituyentes para elaborar nuestra Carta Magna, hemos llegado a la actual XII Legislatura. Aunque en muchos aspectos se ha aprendido a organizar mejor situaciones que entonces eran novedosas, en otros, inevitablemente, poco se ha avanzado.

Nos referimos sobre todo a cómo la actividad la marcan los tiempos y necesidades políticas; a la aparición de nuevas cuestiones a las que hay que dar una solución rápida; a cómo la duración de una sesión se excede de cualquier cálculo, y a cómo se convocan o desconvocan sesiones en el mínimo plazo posible. Los debates de la Constitución, los estatutos de autonomía, los primeros Presupuestos Generales del Estado se prolongaban hasta muy tarde. Los antiguos compañeros recuerdan sesiones que terminaban a las cinco de la madrugada y que comenzaban de nuevo a las nueve de la mañana, bien en el Congreso o en el Senado, pero ahora también sucede. La urgencia, los imprevistos, los órdenes del día muy extensos, los plazos que hay que cumplir, las cuestiones técnicas que hay que solucionar o las intervenciones más largas de lo establecido dan lugar a sesiones de más de doce horas. Podemos referirnos –ciñéndonos al Congreso– a las últimas de la Comisión de Presupuestos, por ejemplo la celebrada el miércoles 16 de mayo, que terminó a las dos de la madrugada, o a la de Fomento del día 19 de abril, que duró trece horas y media.

A finales de los años setenta y principios de los ochenta el CRTE solo asistía a los Plenos y a una comisión. Poco a poco se fueron asumiendo más comisiones. Desde abril de 1983 en el Congreso de los Diputados se publica DS de todas las sesiones de comisión, hecho que no se había dado nunca con anterioridad, además de, por supuesto, las sesiones plenarias. En la actualidad pueden convocarse seis simultáneas en el Congreso y cuatro en el Senado.

España es uno de los pocos Parlamentos europeos en los que se publica DS de todas las sesiones, situación de la que todos –políticos, Administración parlamentaria y funcionarios– debemos sentirnos muy orgullosos.

En este momento, en el Congreso hay constituidas 37 comisiones y en el Senado 31, además de 6 comisiones mixtas, número récord de todas las legislaturas. Ello representa un aumento en la carga de trabajo que no ha ido en consonancia con la necesaria dotación de personal.

1. Horario especial. Conciliación laboral y familiar

El CRTE tiene un horario especial en función de la actividad parlamentaria. Ello supone plena disponibilidad y continuos reajustes laborales sobre la previsión inicial.

Hace cuatro décadas era inimaginable el concepto de conciliación laboral y familiar. En esta Legislatura, con el propósito de favorecerlo, en el Congreso de los Diputados los Plenos comienzan los martes a las tres de la tarde, una hora antes de lo que se venía haciendo. Así, habitualmente el Pleno levanta sobre las ocho y media de la noche, aunque a veces se alarga dependiendo del orden del día que haya que tramitar.

Sigue siendo un hecho la condensación de la actividad parlamentaria los martes, miércoles y jueves, con sesiones plenarias y numerosas comisiones, sin que eso excluya la celebración de sesiones los lunes y los viernes. Muchas de las comisiones terminan poco antes de que comience el Pleno del martes, y los miércoles y jueves suelen empezar al finalizar el Pleno y continúan durante la tarde sin interrupción. Esto representa un ritmo constante que afecta directamente al funcionamiento y organización del departamento.

Este es un eterno problema para el CRTE. Han transcurrido cuarenta años desde que se aprobó nuestra Carta Magna, pero no se ha logrado ordenar los debates parlamentarios de tal manera que permita la anhelada conciliación. Es un objetivo por el que seguir trabajando.

VII. EL SENADO Y LAS LENGUAS COOFICIALES

Otro de los cambios más importantes de estos últimos años ha sido la utilización de las lenguas cooficiales en el Senado, la Cámara de representación territorial. Su Reglamento establece que en la Comisión General de las Comunidades Autónomas se pueden realizar las intervenciones en las lenguas cooficiales y que el *Diario de Sesiones* lo reproducirá así además de en castellano.⁵³

⁵³ Artículo 59.bis.9.: “Las intervenciones que se produzcan en las sesiones de la Comisión General de las Comunidades Autónomas podrán realizarse en cualquiera de las lenguas que, con el castellano, tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma, de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía. En

El 21 de julio de 2010, en la sesión extraordinaria del Pleno del Senado⁵⁴, se aprobó el dictamen de la Comisión de Reglamento sobre la propuesta de reforma del Reglamento del Senado sobre el uso de las lenguas oficiales en las Comunidades Autónomas en la actividad de la Cámara⁵⁵, con efectos del 1 de enero de 2011.

Entre las distintas modificaciones que se incluyeron,⁵⁶ la que más ha afectado al departamento del DS ha sido la que ha quedado recogida en el artículo 84.5: “Los Senadores podrán intervenir en el Pleno, con ocasión del debate de las mociones, en cualquiera de las lenguas que tengan el carácter de oficiales en alguna Comunidad Autónoma de acuerdo con la Constitución y el correspondiente Estatuto de Autonomía”.

No solo se trata de que los senadores que lo deseen puedan intervenir en una lengua cooficial, sino de que quede registrado en el DS tanto en dicha lengua como en castellano.

Para ello ha sido necesario implementar un sistema de traducción simultánea organizado regularmente para todas las sesiones plenarias. La jefatura realiza todas las gestiones relacionadas con los intérpretes y coordina su labor con la del personal del departamento. Visualmente en el DS aparece en letra redonda la intervención original del orador y a continuación, en cursiva, la traducción.

El primer Pleno en el que se utilizaron las lenguas cooficiales fue el celebrado el día 18 de enero de 2011.⁵⁷

el Diario de Sesiones se reproducirán íntegramente en la lengua en que se hayan realizado y en castellano”.

Artículo introducido por el artículo segundo de la reforma del Reglamento del Senado sobre la ampliación del uso de las lenguas cooficiales en el Senado, aprobada por el Pleno del Senado en su sesión del día 29 de junio de 2005. *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Sección Senado, Serie III A, núm. 31 (f), de 30 de junio de 2005.

⁵⁴ *Diario de Sesiones* del Senado. Pleno y Diputación Permanente. IX Legislatura, nº 80, de 21 de julio de 2010, pp. 4865-4881

⁵⁵ *Boletín Oficial Cortes Generales*. Senado IX Legislatura. Seria III A. Núm. 18 (j) 23 de julio de 2010.

⁵⁶ *Boletín Oficial del Estado*. Núm. 181 Sec. I, de 27 de julio de 2010 Págs. 65531 a 65533.

⁵⁷ *Diario de Sesiones* del Senado. Pleno y Diputación Permanente. IX Legislatura, nº 106, de 18 de enero de 2011, pp. 5757 y siguientes.

VIII. PUBLICACIÓN DIGITAL

Desde enero de 2011 en el Senado y septiembre de 2012 en el Congreso, se publica el DS en edición digital.

Las publicaciones impresas cumplen tres pares de funciones: comunicación y difusión, legitimación y autoridad, y archivo y memoria. Las publicaciones digitales han de mantener estos objetivos y mejorarlos. En nuestro caso, además, con la categoría de publicación oficial y las consecuencias que ello comporta.

“Los *Diarios de Sesiones* de las Cortes o del Congreso de los Diputados –la denominación cambia según la época– son una publicación oficial en sentido estricto. Su editor es una institución oficial, las Cortes o el Congreso, pero además de tener un editor oficial, su publicación es preceptiva y se encuentra recogida en los diversos reglamentos parlamentarios de la Cámara. El contenido de la publicación es vital e imprescindible para que el Parlamento realice en toda su plenitud la labor que tiene encomendada por las distintas Constituciones históricas españolas”.⁵⁸

Hemos de ser conscientes de que una publicación electrónica no es solo sustituir la imprenta por un programa de maquetación; no es solo carecer físicamente del documento y tener que consultarlo desde un ordenador u otro dispositivo y, si se desea, imprimir parte o todo. Una publicación electrónica implica un cambio de concepción como proceso y como medio de comunicación, consiguiendo un producto cualitativamente superior que cumple con sus funciones de manera más amplia y efectiva.

Con la publicación electrónica se han conseguido muchas ventajas, puesto que permite la rapidez en la difusión y distribución de la información; el acceder rápidamente al documento, ya que está disponible en la web de las Cámaras; el realizar búsquedas en el texto o enlazar desde el índice de la portada con un determinado punto del orden del día. Pero aún quedan muchos retos y avances que incorporar al DS para, además de reflejar los debates, facilitar de manera ágil mayor información.

⁵⁸ ALGUACIL PRIETO, M.^a L.; MACIÁ, M. y MARTÍNEZ-CAÑAVETE, M.^a R.: *op. cit.*, p. 29.

Nos referimos sobre todo a establecer *links* con los que:

- enlazar con el siguiente DS en caso de que una misma iniciativa se tramite durante varios días;
- enlazar con el correspondiente DS cuando una iniciativa sea consecuencia de alguna anterior;
- enlazar, al finalizar el debate de una iniciativa, con el resultado de la votación, ya sea en el mismo diario una páginas más adelante o en el diario de otro día;
- enlazar referencias o citas de los oradores a anteriores DS;
- enlazar desde el nombre del parlamentario a su ficha, cuando interviene;
- enlazar mediante el número de expediente con la documentación de la iniciativa que se ha presentado y que da origen a su tramitación y debate: proyectos de ley, mociones, enmiendas, etcétera;
- enlazar con las presentaciones en Power Point en las que apoyan sus intervenciones muchos comparecientes, situación que sucede cada vez con más frecuencia.

“La incorporación del concepto de transparencia parlamentaria ha supuesto más de lo que puede percibirse en una primera aproximación de la realidad parlamentaria; la transparencia parlamentaria supone comunicar la documentación parlamentaria”.⁵⁹

1. El Diario de Sesiones y los medios audiovisuales

Antes solo existía el DS para dejar constancia de las sesiones, hoy disponemos también del audio y el vídeo, perfectamente catalogados y estructurados. «Es el llamado “archivo oral” parlamentario. De esta manera, la incorporación de esta documentación audiovisual conservada en los archivos parlamentarios podrá estar a disposición del público en general, tal y como ha sucedido en otros ámbitos de la cultura. Es lo que denominamos los contenidos parlamentarios».⁶⁰

“Debemos además establecer, como señalan los propios taquígrafos, que el Diario de Sesiones como documento/publicación es mucho más

⁵⁹ CUETO APARICIO, M.: *op. cit.*, p. 429.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 416.

que una mera transcripción de lo dicho en sede parlamentaria, ya que es transformar un discurso oral en escrito,...”.⁶¹

El DS es un documento elaborado, con una fase de reflexión sobre lo que el orador ha dicho. Lo que diferencia al DS de otros soportes es que es un documento oficial, legible, que transmite una realidad íntegra y que no se puede manipular.

El DS, el audio, el vídeo, el reportaje, la crónica, los titulares, son soportes diferentes para transmitir una misma información. El usuario decidirá qué es lo que necesita en cada momento y para qué, ya sea ahora mismo o en el futuro.

IX. PROYECCIÓN DE FUTURO

Es difícil adivinar qué demandará la sociedad y la política, qué avances tecnológicos habrá y cuál será su impacto, pero todo tendrá su reflejo en el Parlamento y por ende en el DS.

El DS seguirá cumpliendo el encargo de reflejar por escrito las sesiones parlamentarias de las Cortes Generales, adaptándose a lo que reclama la ciudadanía y a los nuevos sistemas de comunicación.

Además de la transparencia y la publicidad, es un reto de la Administración parlamentaria –de la que somos parte– llegar a los niveles de accesibilidad requeridos. Nos referimos a la adaptación de los textos para ciegos, al subtitulado y a la lengua de signos, realidades a las que no es ajeno el DS. Estas opciones requieren unas adaptaciones tecnológicas y nuevo personal especializado para estas tareas complementarias.

El objetivo último del CRTE debe ser asumir todo el proceso relacionado con las sesiones de Pleno y Comisión. Nos referimos a la edición del DS, así como a coordinar y gestionar al resto de profesionales que de una manera u otra, siempre o en determinadas circunstancias, tuvieran relación con las sesiones, como ya sucede con los intérpretes de lenguas cooficiales en el Senado. La Administración parlamentaria ha de ser consciente del

⁶¹ *Ibid.*, 417.

potencial de los departamentos del DS y de las necesidades de la sociedad, y facilitar los medios materiales y humanos necesarios.

1. Formación continua

El CRTE, como cualquier Cuerpo especializado, sabe de la importancia del continuo reciclaje y la formación, así como de estar en contacto con otros profesionales.

En este sentido, sus miembros han acudido en numerosas ocasiones a la cita bianual de la Federación Internacional de Mecnografía y Taquigrafía (Intersteno), así como a las reuniones de la Federación Iberoamericana de Asociaciones de Taquígrafos (FIAT).

Participamos en el Seminario del European Centre for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD), celebrado en Liubliana en junio de 2014, con el título “Stenographic Records: Hansard in the 21st Century”. Intervinieron como ponentes Ana Rivero y Paula Arenas, jefas de servicio de los departamentos de Redacción del Congreso y Senado, respectivamente. Allí se debatió sobre los avances tecnológicos y los retos a los que se enfrentan los parlamentos; todos los ponentes estuvieron de acuerdo en que son enormes, en que hay que afrontarlos y seguir avanzando, así como en que es necesario una mayor dotación de personal e inversión en nuevas tecnologías.

Hemos asistido en Madrid al Tercer Congreso Internacional de Correctores de Textos en Español, en 2014, organizado por UNICO, la Asociación Profesional de Correctores de textos y Asesores Lingüísticos.

En mayo de 2017 se celebraron en el Senado las Jornadas sobre redacción del *Diario de Sesiones* parlamentario.

Estamos al tanto de las novedades que publica la Real Academia Española en cuanto a ortografía, sintaxis, léxico (nuevas palabras, extranjerismos) y semántica, además de otras obras como, por ejemplo, una muy interesante en colaboración con el Consejo General del Poder Judicial⁶², y estamos en continuo contacto con la Fundéu (Fundación del Español Urgente).

⁶² MUÑOZ MACHADO, S.: *Libro de estilo de la Justicia*. Espasa, Barcelona, 2017.

Asimismo, hemos acudido a cursos organizados por las Cortes Generales y, dentro del plan de formación de personal, hemos propuesto cursos específicos, tanto en el plano lingüístico como tecnológico.

X. CONCLUSIÓN

El objetivo que mueve al DS es facilitar la información que surge de los debates parlamentarios, y además hacerlo de forma transversal. La sociedad actual no está compuesta por elementos aislados, sino que en la sociedad del conocimiento todo está interrelacionado y nosotros formamos parte activa de ella. El DS aporta su peculiaridad como texto escrito de los debates y ha de facilitar su difusión en conexión con el resto de posibilidades que ofrece y ofrecerá la tecnología, manteniendo siempre los principios de transparencia e imparcialidad.

Sería un orgullo que dentro de cien años la Presidencia del Congreso de los Diputados pronunciara unas palabras de reconocimiento hacia el DS como las que en 2010 manifestó en el Pleno José Bono, presidente entonces del Congreso de los Diputados, con motivo de los doscientos años del primer *Diario de Sesiones*:

“... habrán observado sus señorías algo inusual en la mesa de taquígrafos donde hay, además de tres taquígrafas, un ramo de flores. Y es que un día como hoy, el 16 de diciembre de hace exactamente dos siglos, comenzaron a recogerse taquígráficamente las sesiones de las Cortes de Cádiz. Esta medida respondía a la necesidad sentida por los diputados de que sus debates y sus acuerdos fueran fielmente recogidos y trasladados a la ciudadanía y no de la manera interesada que venía haciéndose —se cuenta— por periódicos y panfletos de la época desde la constitución de las Cortes de Cádiz el 24 de septiembre de 1810. Desde entonces el «Diario de Sesiones» es consustancial con la propia historia de nuestro parlamentarismo. Esa conocida expresión de «luz y taquígrafos» se ha convertido de manera inapelable en sinónimo de transparencia en la vida pública. Por ello la Cámara quiere recordar la efemérides y felicitar a los redactores taquígrafos y estenotipistas de las Cortes Generales por su trabajo, porque hacen más comprensibles y coherentes nuestros discursos [...] porque contribuyen a la gran historia del Parlamento. De modo que, enhorabuena. Reciban nuestro aplauso las

tres representantes. **(Prolongados aplausos de las señoras y los señores diputados, puestos en pie).** Muchas gracias”.⁶³

BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL PRIETO, M.^a L.; MACIÁ, M. y MARTÍNEZ-CAÑAVETE, M.^a R.: *El Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados (1810-1977)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.
- CUETO APARICIO, M.: “Diarios de Sesiones y documentos audiovisuales en la web: coexistencia y complementariedad”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-99, 2016, pp. 411-429.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Libro de estilo de la Justicia*. Espasa, Barcelona, 2017.
- NÚÑEZ HIDALGO, J.: “Grado de literalidad en la transcripción y redacción del discurso oral”. Jornadas sobre redacción del *Diario de Sesiones* parlamentario. Senado, 2017.
- NÚÑEZ HIDALGO, J. y RAMOS VILLAJOS, E.: *Historia del Cuerpo de Redactores Taquígrafos y Estenotipistas de las Cortes Generales: 1810-2012*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2012.
- PORRAS PÉREZ, M.: “El *Diario de Sesiones*: Calidad e inmediatez”. Jornadas sobre redacción del *Diario de Sesiones* parlamentario. Senado, 2017.
- RIVERO MORENO, A.: “Las actas y Diario de Sesiones en la historia parlamentaria”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 8, 1986.
- ROMERO PORTILLO, J.: *Víctor Márquez Reviriego. Cronista parlamentario de la Transición*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2015.
- TAPIA OZCARIZ, E.: *Luz y taquígrafos*. Aguilar. Madrid, 1961
- Un Senado constituyente 1977-1979*. Senado, Madrid, 2002.

⁶³ *Diario de Sesiones* del Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. IX Legislatura, nº 213, de 16 de diciembre de 2010, pp. 29-30.

PARLAMENTO Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Miguel Ángel GONZALO ROZAS
Archivero-Bibliotecario de las Cortes Generales
Gabinete del Secretario General
Congreso de los Diputados

RESUMEN

En las últimas décadas, desde la aprobación de la Constitución hace 40 años, han surgido amplias demandas de una mayor transparencia y una mayor participación en la elaboración de las políticas públicas. La crisis de representación ha hecho que los gobiernos vieran las políticas de transparencia y participación como forma de restaurar la confianza pública. La Constitución de 1978 incorporó formas de participación en el parlamento tales como la Iniciativa Legislativa Popular o el derecho de petición. Desde entonces, muchos parlamentos nacionales, así como muchas asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas utilizan herramientas de participación ciudadana. Estos mecanismos ayudan a fortalecer la institución representativa.

Palabras clave: Parlamento abierto, Participación, Transparencia

ABSTRACT

In the last decade, broad demands for greater transparency and participation in the elaboration of public policies have arisen. The crisis of representation has caused governments to see transparency policies as a way to restore public confidence. The Spanish Constitution incorporated forms of participation in parliament such as the Popular Legislative Initiative or the right of petition. Since then, many national parliaments as well as many legislative assemblies of the autonomous communities use citizen participation tools. These mechanisms help strengthen the representative institution.

Keywords: Open Parliament, Participation, Transparency

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN. III. PARTICIPACIÓN Y CONSTITUCIÓN. IV. EXPERIENCIAS DE PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO. 1. *Los foros deliberativos y participativos*. 2. *Mejora del “derecho de petición” ante las Cámaras*. 3. *El lobby parlamentario*. V. PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS. 1. *Marco de participación en las Comunidades Autónomas*. 2. *Conclusiones sobre la experiencia en las Comunidades Autónomas*. VI. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PARLAMENTOS DE NUESTRO ENTORNO. VII. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La participación es un aspecto esencial en un sistema democrático y un importante mecanismo de interacción de los ciudadanos con los poderes públicos. Aunque tradicionalmente se ha visto vinculada, casi en exclusiva, a la participación electoral, en los últimos años hemos podido ver cómo han ido creciendo las propuestas que buscan aumentar el espacio de comunicación entre los ciudadanos y sus representantes más allá de las urnas, tanto con demandas de mayor participación en los partidos como en la vida parlamentaria.

Hoy en día la sociedad mira con recelo a las instituciones “cerradas”; por poner un ejemplo, la falta de mecanismos efectivos de participación e influencia en partidos políticos parece haber contribuido a una cierta actitud negativa hacia ellos (“Parteienverdrossenheit”) y algunos autores advierten del peligro que ese descontento se traslade hacia la democracia¹. De ahí que podamos concluir que, ya sea por exceso de expectativas o por mala gestión, el descontento con los mecanismos de participación política puede contribuir negativamente a la valoración del propio sistema político.

En otros trabajos² hemos señalado que este descontento se debe:

- al falso enfrentamiento, planteado por algunos, entre la democracia participativa y representativa, que genera cierta frustración en la sociedad y, unido a ello, al exceso de expectativas generadas en torno a estas figuras, especialmente provocada por el entendimiento erróneo de la participación como toma de decisiones, y no como un procedimiento complejo, en el que la elaboración de las políticas públicas resultaría mucho más beneficiada;
- a las barreras para la participación, provenientes tanto de las condiciones socioeconómicas y la digitalización social, como de los requisitos legales tales como el número de firmas;
- al carácter informal de las iniciativas participativas existentes como, por ejemplo, las puestas en marcha por organizaciones sociales como

¹ MAIR, P.: *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial, Madrid, 2015, pp. 21-32.

² RUBIO, R. y GONZALO, M.A.: “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos?” En: PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. [Coords.]: *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 145-180.

- peticiones online a través de plataformas como Change.org o Avaaz.org sin que exista un compromiso de las administraciones para ser receptivas a las mismas;
- a la escasez de opciones de participación política formal y a la baja efectividad de las opciones existentes, lo que provoca que, cuando la participación tiene lugar, frecuentemente se convierte en pseudoparticipación, alejada de una participación real y efectiva, en la que se pretende un efecto placebo que, lejos de lograr una mayor integración en los asuntos públicos, provoca una mayor desilusión.

De ahí la necesidad de trabajar en propuestas concretas que demuestren que las instituciones de participación política directa, lejos de debilitarla, puede contribuir a reforzar la democracia representativa³, donde nuevos métodos y procedimientos para una mejor interacción entre los ciudadanos y los representantes sean proporcionados para reforzar esa relación política. Es el momento de pasar de las protestas a las propuestas concretas y articuladas. Por ello, una propuesta de apertura del parlamento necesita asumir vías formales de participación sobre la base de utilización intensiva de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). Como dice la Presidenta del Congreso en la XII Legislatura⁴ AnaPastor, es importante encontrar respuestas sobre “en qué manera el Parlamento resulta afectado por la aplicación de la tecnología y si esta puede contribuir a su fortalecimiento dentro del sistema político, adaptándolo a un nuevo entorno sociopolítico propiciado por la aparición de herramientas basadas en internet”.

En los 40 años de vigencia de la Constitución Española se puede ver el recorrido, que presentaremos en las siguientes líneas, desde el modelo de participación acuñado en la transición a las nuevas experiencias de participación, encuadradas en el paradigma del parlamento abierto que se están poniendo en práctica en los parlamentos de nuestro entorno.

³ RAMOS VIELVA, I.; CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y GONZALO, M.A.: *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización* [Recurso electrónico]. Fundación Ideas, Madrid, 2013.

⁴ PASTOR JULIÁN, A.: “Prólogo”. En: RUBIO, R. y VELA, R. [Eds.]: *Parlamento Abierto. El parlamento del Siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017.

II. PARLAMENTO Y REPRESENTACIÓN

Como se ha dicho constituye una preocupación creciente de nuestros Parlamentos ⁵ (y de las instituciones públicas en general) el acercarse a los ciudadanos y conseguir establecer una relación bidireccional con ellos⁶. Desde la aprobación de la Constitución, que ahora conmemoramos, se ha producido un mudanza en términos de confianza; desde la Transición en la que los ciudadanos establecieron una relación de enorme confianza con todos los partidos políticos, embarcados en ese gran proyecto colectivo que era salir de la dictadura y pilotar un proyecto de modernización como país, hasta llegar a la situación actual en la que, para recuperar la confianza de las instituciones, no sirve seguir manejándonos en el relato del “confía en mí”. No significa este lema que el paradigma de la legitimación democrática, consustancial al sistema representativo, no tenga valor, sino que, simplemente, la sociedad ha cambiado y está situada, más bien, en el “explícame lo que haces y escucha lo que puedo aportar”.

Al hablar de participación y ciudadanía podemos establecer un movimiento entre dos ejes: por un lado, el eje de la representatividad y, por otro, el eje de la gobernabilidad. Muchas veces, para argumentar en contra de un incremento de la participación ciudadana directa nos hemos movido en el eje de la gobernabilidad en perjuicio el eje de la representatividad⁷. Es decir, el argumento base sería “dejadme gobernar que lo voy a hacer bien porque mis medidas son las mejores y mi equipo el más preparado”; el argumento concluye señalando que “la eficacia de nuestras medidas se basa en que confiéis en mí”. Sin embargo, los individuos que transitan en la sociedad red cada día toman más decisiones sobre aspectos crecientes, colaboran “en enjambre” en múltiples facetas profesionales y demandan, de forma natural, ampliar los marcos de decisión y participación. Por tanto, la hipótesis a manejar es que un refuerzo del eje de la representatividad nos debe llevar a

⁵ GONZALO, M. A.: “Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el Parlamento”. En: CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN CONTRERAS, E. [Coords.]: *La Crisis contemporánea de la representación política*. Comuniter, Zaragoza, 2016.

⁶ GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp. 171-216.

⁷ CAMPOS, E.: *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.

caminar hacia la consolidación de las políticas participativas incluidas en el concepto de “parlamento abierto” que se abordará más adelante.

Junto a esto, en estos 40 años desde la aprobación de la democracia, uno de los elementos que, probablemente, más ha cambiado la organización “desde dentro” del procedimiento parlamentario haya sido la implantación de las TIC⁸. Sólo con un uso eficaz de la informatización ha sido posible pasar de tramitar 1251 iniciativas en la Legislatura Constituyente a las más de 160.000 que se tramitaron en la VIII Legislatura, que es el record hasta el momento.

Tabla 1. Iniciativas tramitadas en el Congreso de los Diputados (1977-2016)

	CONS.	I LEG	II LEG	III LEG	IV LEG	V LEG	VI LEG	VII LEG	VIII LEG	IX LEG	X LEG	XI LEG	TOTAL
TOTAL	1251	7770	14254	29060	31459	28040	49691	96389	161597	122651	105341	4154	651657

Utilizamos el concepto “parlamento abierto” en paralelo al concepto de “gobierno abierto” que ha sido ampliamente teorizado. En este modelo proponemos sustituir, en la triada transparencia, participación y colaboración, el último elemento por la rendición de cuentas, que es más adecuado a la propia realidad parlamentaria que hace más difícil la “cocreación” en torno a políticas públicas que es lo característico del ejecutivo que transita hacia el “open government”. Realmente, en un contexto parlamentario, la participación y la colaboración son realidades muy cercanas que aluden a un incremento de las vías de relación entre ciudadanía y parlamentarios. Sin embargo, la rendición de cuentas es un concepto mucho más democrático, ligado precisamente a la revalidación de la confianza que se produce en unas elecciones. El término parlamento abierto, como señalan Rubio y Vela,⁹ “es el resultado de la combinación de un contexto sociopolítico, dentro de la sociedad de la información, con el impacto de los avances tecnológicos sobre la institución parlamentaria”.

⁸ DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, pp. 307-319.

⁹ RUBIO, R. y VELA, R.: *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017, p. 59.

Obviamente, algunos de estos cambios han afectado radicalmente al propio concepto de participación que, en el momento de la aprobación de la Constitución se ceñían a instituciones de corte tradicional o con una cierta trayectoria en parlamentos nacionales como el referéndum, el derecho de petición o la iniciativa legislativa popular y, hoy en día, son vistos de una forma muy diferente con la aplicación de las TIC. El caso del derecho de petición es, quizás, uno de los que más cambios ha sufrido.

Transparencia, participación y rendición de cuentas pueden ser vistas en ese orden o en otro porque no hay rendición de cuentas sin transparencia y no hay participación sin transparencia. Para generar procesos de participación es necesario que los llamados a participar tengan todos los elementos transparentes de juicio y de contexto (informativos y documentales) necesarios para que sea una participación eficaz e informada y que llegue precisamente a todos los sujetos que pueden estar afectados por la decisión o las medidas que se someten a procesos participativos y deliberativos.

Las características de un parlamento abierto, como explican Rubio y Vela, son la representatividad; la transparencia¹⁰, entendida como un nuevo principio de funcionamiento democrático encaminado a la mejor gobernanza y a la garantía del derecho de acceso a la información; la accesibilidad y la rendición de cuentas que se suele unir al concepto acuñado por Gutiérrez-Rubí¹¹ de “política vigilada”, alusivo al interés creciente de la ciudadanía en supervisar el ejercicio del poder.

La definición de “Parlamento Abierto” se puede comprender fácilmente que es un concepto en construcción. En un grupo de trabajo de la red Novagob, coordinado por Rubio y Gonzalo, se elaboró de forma participativa una definición según la cual un parlamento abierto es “aquel que comunica toda la actividad parlamentaria y la información sobre la institución y sus miembros de forma transparente y en formatos abiertos y entendibles por la ciudadanía; que abre espacios de participación y colaboración con los ciudadanos y con los funcionarios; que, en forma de conversación permanente,

¹⁰ RUBIO, R. y GONZALO, M.A.: “La transparencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados”. En: TRONCOSO REIGADA, A. [Dir.]: *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas, Navarra, 2017.

¹¹ GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.: *La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks*. UOC, Barcelona, 2011.

tiene cauces que incluyen a las redes sociales, para escuchar activamente lo que la ciudadanía necesita al abrir foros deliberativos y otros instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios con capacidad de influir en la agenda política”¹²

III. PARTICIPACIÓN Y CONSTITUCIÓN

La participación aparece recogida en diversos artículos de la Constitución Española de 1978, cuyos 40 años se celebran ahora, entre otros instrumentos, a través de este número de la Revista de las Cortes Generales. La diversidad de formas de participación tiene un elemento común y es el deseo de “integración” de una sociedad fragmentada después de la dictadura del general Franco, donde la participación en términos democráticos estuvo obviamente prohibida y perseguida, aunque no desapareció, sino que continuó vinculada a muchas formas de movimientos vecinales y múltiples proyectos asociativos.

Hay que citar el art. 9.2 CE que alude a la función de los poderes públicos de facilitar la participación de los todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultura y social. Por su parte, el art. 129 CE se refiere a diversas formas de participación de los ciudadanos en la Seguridad Social o en la empresa y que están conectadas con el tratamiento de las relaciones laborales en el marco constitucional. Además, hay que hacer referencia al derecho a la participación en la elaboración de las normas (art. 105.a CE); a la institución del jurado como forma de hacer práctica la participación en el mundo de la justicia (art. 125) o la colaboración de sindicatos y organizaciones empresariales al que alude el art. 131.2 CE en la elaboración de los proyectos de planificación económica. Pero es especialmente el art. 23.1 CE el que se refiere de forma más directa a la participación ciudadana al establecer que “los ciudadanos tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes, libremente elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal”¹³.

¹² Miguel Ángel GONZALO ROZAS. Entrevista personal. <https://www.congresonovagob.com/entrevista-miguel-angel-gonzalo/>.

¹³ ÁLVAREZ VÉLEZ, I.: “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016, pp. 121-148.

El artículo 23 CE es la puerta hacia las instituciones de la llamada democracia directa que el texto constitucional acota en tres: la previsión del referéndum del artículo 92 CE o del referéndum de reforma constitucional (artículos 167.3 CE y 168.3 CE) así como en la iniciativa legislativa popular (artículo 87.3 CE) que desarrollamos más adelante¹⁴.

No fue concebida como una herramienta de participación, pero la fuerza que ha tomado hoy en día hace que valga la pena considerar en este marco el añejo “derecho de petición” del art. 29 CE según el cual “todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley”, que igualmente desarrollaremos más adelante. Las peticiones ante las Cámaras parlamentarias se regulan de modo específico en el artículo 77 de la CE, desarrollado a su vez por los artículos 49 del Reglamento del Congreso de los Diputados, el 192 y siguientes del Reglamento del Senado y lo establecido sobre la materia que recogen los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. A toda esta normativa remite la disposición adicional primera de la LO 4/2001.

Como se decía antes, un instrumento básico de participación constitucional es la iniciativa legislativa popular recogida en el artículo 87.3 CE. De las 137 presentadas hasta el momento sólo tres de estas iniciativas han conseguido convertirse en Ley. La primera, en la VI Legislatura, la Proposición de Ley sobre reclamación de deudas comunitarias que, impulsada por los colegios de administradores de fincas urbanas, y que fue subsumida con dos proposiciones de origen parlamentario y culminó en la aprobación de la Ley 8/1999, de 6 de abril, de reforma de la Ley sobre Propiedad Horizontal. En la X Legislatura, la Proposición de Ley para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural, culminó en la Ley 18/2013, de 12 de noviembre, para la regulación de la tauromaquia como patrimonio cultural. Asimismo, en la X Legislatura, la Proposición de Ley de regulación de la dación en pago, de paralización de los desahucios y de alquiler social, subsumida en la Proposición de Ley de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda

¹⁴ GONZÁLEZ ESCUDERO, A.: “Sinopsis del artículo 23 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> [consulta: 23/04/2018].

y alquiler social, culminaron en la Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social.

Se ha señalado en alguna ocasión algunas posibles reformas de la regulación encaminadas a hacer descender el número de firmas requeridas (500.000) aunque dicha modificación exigiría una reforma constitucional, así como otras medidas más asequibles orientadas hacia una colaboración más intensa de la Junta Electoral Central en el proceso inicial en forma de apoyo logístico.

Tabla 2 Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular tramitadas en las Cortes Generales (1984-2018)

<i>II LEG</i>	<i>III LEG</i>	<i>IV LEG</i>	<i>V LEG</i>	<i>VI LEG</i>	<i>VII LEG</i>	<i>VIII LEG</i>	<i>IX LEG</i>	<i>X LEG</i>	<i>XI LEG</i>	<i>XII LEG</i>	TOTAL
3	2	7	6	11	13	13	23	37	6	16	137

IV. PROPUESTAS DE MEJORA DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PARLAMENTO

1. Los foros deliberativos y participativos

Una manera de fomentar el debate social y corregir, en la medida de lo posible, problemas como las insuficiencias deliberativas de la representación, las deficiencias en el control político y en la rendición de cuentas y la insuficiente receptividad de los representantes pasa por abrir verdaderos espacios de participación.

Es este contexto participativo en el que los teóricos¹⁵ hablan de la deliberación en la red y de los foros deliberativos. Estos foros estarían abiertos a los ciudadanos, pero deberían contar con una participación de las cámaras, a través tanto de sus órganos de gobierno como de sus grupos parlamentarios, poniendo a disposición los temas con antelación e información suficiente para favorecer el debate y ejerciendo labores de moderación, y especialmente con sus representantes; deben ser de carácter público y tienen

¹⁵ CEBRIÁN ZAZURCA, E.: *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.

que contar con exigentes mecanismos de identificación personal. La Mesa de las Cámaras tendría una función reguladora de los foros y los grupos parlamentarios tendrían que tener un papel activo tanto en la propuesta de los temas para ser sometidos a procesos deliberativos y participativos, así como receptores de las propuestas consensuadas para ser incorporadas a los trámites parlamentarios.

2. Mejora del “derecho de petición” ante las Cámaras

El derecho de petición es un derecho fundamental cuya titularidad corresponde a toda persona física y jurídica con independencia de su nacionalidad y está recogido en el artículo 29 de la Constitución y desarrollado en Ley Orgánica 4/2001. Es la propia Ley Orgánica la que se refiere en su disposición adicional primera, a un tipo de peticiones especiales, en las que se incluirían las peticiones antes las Cámaras y que quedarían al margen de la regulación y sometidas a una normativa específica. Se puede ejercer de forma individual o colectiva y, por analogía, consiste en la facultad de dirigirse a las cámaras para, o bien poner en conocimiento de éstas ciertos hechos, o bien para reclamar una intervención, o ambas cosas a la vez.

Las líneas de mejora del derecho de petición pueden ser:

- Reformulación del proceso para acortar los plazos establecidos de tramitación de las peticiones que se cursan en el seno de la comisión parlamentaria correspondiente;
- Puesta en marcha de plataformas para dar publicidad de las peticiones para aquellos casos en los que los ciudadanos, en cumplimiento de la legislación de protección de datos, así lo autoricen y se realice la publicación del trámite realizado incluyendo, en su caso, la respuesta recibida, también públicamente; con el consentimiento previo del peticionario;
- Puesta a disposición para su uso de herramientas tecnológicas para realizar las peticiones de forma telemática, incluyendo la posibilidad de envío a través de una dirección de correo electrónico pública, simplificando el procedimiento de registro y limitando los datos mínimos requeridos al nombre, apellidos del peticionario, objeto de esta y destinatario. El Senado ofrece en su página web un formulario orientativo en PDF que permite su impresión, pero no su tramitación electrónica;

- Desarrollo más amplio e intensivo de la posibilidad introducida en la disposición adicional primera de la Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición de “convocar en audiencia especial a los peticionarios, si así se considera oportuno quedando sujetas, en todo caso, las decisiones que adopten al régimen de garantías fijado en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.”, posibilidad que se ha utilizado esporádicamente en el Senado. Esta convocatoria podría ser considerada obligatoria, combinada con la obtención de un número determinado de apoyos a la petición a través de una plataforma pública dedicada a la promoción de las peticiones sobre las cuales el ciudadano haya dado su consentimiento para su publicidad;
- Publicación en la página web de las cámaras un informe semestral de las peticiones tramitadas que no sólo recoja la información numérica de las peticiones tramitadas, como se hace ahora en la web del Congreso, sino una información más detallada sobre el curso dado a las mismas como realiza el Senado;
- Realización de programas de promoción del ejercicio de este derecho, mediante una campaña de información sobre el procedimiento

3. *El lobby parlamentario*

Una de las formas no institucionalizadas de participación ciudadana es el lobby. Esta falta de institucionalización genera problemas de reputación a sus actividades y a su trabajo sobre las instituciones, lo que ha provocado una ola general de regulación que abarca no sólo los países de la Unión Europea, sino que ha alcanzado también países latinoamericanos como Perú, Chile, México o Colombia. De ahí que, hoy en día, una revisión de los mecanismos de participación parlamentarios deba incluir necesariamente la regulación del lobby tal y como se ha planteado en algunas de las últimas propuestas de reforma del Reglamento del Congreso, como por ejemplo, la presentada en abril de 2016 por el Grupo Parlamentario Catalán (Democràcia i Llibertat) para la creación del Registro de los Grupos de Interés o Lobbies (BOCG, Congreso de los Diputados, Serie B, núm. 36, de 15 de abril de 2016) que fue tomada en consideración de forma unánime pero que caducó al disolverse las cámaras y que se volvió a presentar en la XII Legislatura aunque en el momento de redacción del presente artículo permanece pendiente de toma en consideración. En la XII legislatura también fue tomada en consideración una Proposición de Reforma del Reglamento

de las Cámaras, presentada por el Grupo Parlamentario Popular (BOCG. Congreso de los Diputados Núm. B-96-1 de 03/03/2017). En paralelo, la Proposición de Ley Integral de Lucha contra la Corrupción y Protección de los Denunciantes (122/000022), presentada por el Grupo Parlamentario de Ciudadanos, propone un enfoque distinto de la regulación al hacer recaer la competencia del registro de los lobistas del Consejo de Transparencia.

Una regulación exclusivamente parlamentaria del lobby pasa por el establecimiento de un registro obligatorio en ambas cámaras, en la publicidad en la página web de la identidad del personal acreditado como lobistas así como determinados elementos identificativos de la acción además de, por supuesto, de la agenda de las reuniones mantenidas y un acceso básico a la documentación manejada que permita establecer una “huella legislativa” del impacto de las propuestas en la acción del parlamento.

V. PARTICIPACIÓN EN LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Marco de participación en las Comunidades Autónomas

“Es la hora de la sociedad”, escribía José Ignacio Torreblanca ¹⁶ para referirse a que, dentro del desastre por términos de pérdida de confianza que atraviesa la sociedad española, se está produciendo un elemento positivo en lo relativo a la aparición de formas emergentes de movilización de la sociedad a través de plataformas organizadas, de iniciativas de ciberactivismo, de colectivos que reflexionan sobre el bien común.

En los últimos años están siendo las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas las que, en nuestro país, han avanzado más medidas concretas de fomento de la participación ciudadana en los parlamentos¹⁷. En este número de balance de 40 años de participación es relevante hacer también un resumen de estos avances.

¹⁶ TORREBLANCA, J.I.: “Es hora de la sociedad”. *EL PAÍS*, 11 de febrero de 2013. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://blogs.elpais.com/cafe-steiner/2013/02/es-la-hora-de-la-sociedad.html> [Consulta: 25/04/2018].

¹⁷ GONZALO, M.A. y CAVERO, G.: “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 88, 2013, pp. 201-232.

El Parlamento de Andalucía cuenta con un apartado dedicado al “parlamento abierto”¹⁸ en el que detalla cómo organiza actividades diversas con el objetivo de constituir un espacio de encuentro con la sociedad y foro para la reflexión, el diálogo y la participación ciudadana”, ponen especial hincapié en la participación a través de las redes sociales.

El nuevo reglamento de las Cortes de Aragón¹⁹ comienza su nuevo Título XVIII reconociendo el derecho de los ciudadanos de la Comunidad Autónoma a relacionarse con el Parlamento. Este derecho comprende cuantas acciones reconozca el reglamento y sus normas de desarrollo a los ciudadanos en relación con la utilización de instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios y de acceso a la información en relación con la organización y funcionamiento de la Cámara.

Los principios del parlamento abierto en las Cortes de Aragón, de acuerdo con el paradigma clásico del “*open government*”, son:

- Principio de transparencia: la política de transparencia de las Cortes de Aragón alcanzará la organización y funcionamiento de la institución, sus actividades y el ejercicio de sus funciones administrativas, con la finalidad de facilitar a los ciudadanos una información completa de su actividad y promover su participación.
- Principio de participación: las Cortes de Aragón promoverán el uso por los ciudadanos de los instrumentos de participación en los procedimientos parlamentarios, así como el ejercicio adecuado de su derecho de petición y de acceso a la información.

Es importante este enfoque estratégico²⁰ en la actuación del parlamento ya que, de cara a la planificación administrativa, marca unos objetivos claros para la administración parlamentaria a la hora de orientar los trabajos

¹⁸ Disponible en: <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/destacadosparlamentoabierto.do> [Consulta: 25/04/2018].

¹⁹ Disponible en: http://www.cortesaragon.es/Participacion.371.0.html?&no_cache=1 [Consulta: 25/04/2018].

²⁰ GONZALO, M.A.: “*Parlamento Abierto en las Cortes de Aragón*”. Blog personal “Un largo adiós”, 18 de julio de 2017. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/parlamento-abierto-las-cortes-aragon/> [Consulta: 25/04/2018].

y los proyectos. La existencia de una planificación orientada estratégicamente es uno de los requisitos para conseguir una “transparencia efectiva”.

El nuevo reglamento establece un novedoso “Derecho de participación ciudadana” y, así pues, establece que la página web de la cámara disponga de un espacio específico sobre participación ciudadana destinado a que cualquier ciudadano pueda establecer contactos con los grupos parlamentarios y con los Diputados, plantear iniciativas y efectuar sugerencias y aportaciones de acuerdo con lo dispuesto en este Reglamento, así como conocer la tramitación y resultado de las mismas.

Entre los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios de las Cortes de Aragón se pueden destacar los siguientes:

- **Iniciativa legislativa popular**, de acuerdo con lo dispuesto en su normativa reguladora;
- **Participación en el procedimiento legislativo** mediante audiencias ciudadanas y propuestas de enmiendas de iniciativa ciudadana; consisten en la posibilidad de que una vez celebrado el debate de totalidad de una iniciativa legislativa, los Diputados y grupos parlamentarios disponen de un plazo de cinco días para proponer a la Comisión la audiencia de los agentes sociales, organizaciones y ciudadanos que pudiesen estar interesados en la regulación de que se trate, incluidas, en su caso, las Administraciones públicas. Se precisa, eso sí, que los comparecientes habrán de tener la consideración de representantes de colectivos sociales afectados por el contenido del proyecto o propuesta de ley. Solo con carácter excepcional podrán ser llamadas a comparecer personas a título individual.
- Solicitud de comparecencia ante la Comisión de Comparecencias Ciudadanas y Derechos Humanos;
- **Presentación de propuestas y preguntas de iniciativa ciudadana**. Resulta muy interesante una posibilidad que consagra el nuevo Reglamento según la cual cualquier persona física o representante de persona jurídica residente en Aragón puede registrar propuestas de enmienda al articulado del proyecto de ley, acompañadas de su motivación, en los diez primeros días del plazo previsto en el artículo anterior. Las enmiendas pueden presentarse en formato electrónico a través de la página web de

la Cámara. Para su tramitación, las enmiendas ciudadanas tiene que ser asumidas en un plazo de tres días por, al menos, un grupo parlamentario o agrupación parlamentaria, y presentadas como enmiendas al proyecto de ley en tramitación, haciendo constar en la motivación de las mismas su origen en la iniciativa ciudadana.

- Presentación de propuestas de **proposiciones no de ley de iniciativa ciudadana** Al igual que las preguntas las PNL de iniciativa ciudadana se presentarán por escrito o a través de la página web por cualquier persona física o jurídica residente en Aragón. Igualmente, para su tramitación deberá ser asumidas por un grupo parlamentario de la Cámara.
- **Foros de participación** para el diálogo, la reflexión o el estudio sobre las materias relacionadas con las políticas públicas de la Comunidad Autónoma y la actividad de la Cámara, en la línea de lo comentado más arriba sobre los foros deliberativos que es una tendencia muy amplia en parlamentos de diverso signo.

Como señala, Cebrián Zazurca²¹, algunas de las herramientas de participación que se han visto ya existían y son instituciones clásicas y otras constituyen verdaderas novedades, pero el integrar todas conjuntamente bajo las rúbricas de *Parlamento abierto* y *participación ciudadana* aporta “una idea de coherencia y una visión de conjunto”

La Junta General del Principado de Asturias cuenta con un “buzón del ciudadano” dentro del espacio de participación de su web que engloba apartados como el derecho de petición o la iniciativa legislativa popular.

El Parlamento de Cantabria tiene un apartado para el Parlamento Abierto en el que pone a disposición del ciudadano un espacio en el que poder participar en las decisiones y debates que se llevan a cabo en el Parlamento. Es posible enviar aportaciones a la tramitación de los proyectos de ley de Cantabria que se remiten a los grupos parlamentarios.

El Parlamento de Canarias²² es uno de los más avanzados en términos de participación ciudadana ya que cuenta con una estrategia de participación

²¹ CEBRIÁN ZAZURCA, E.: “Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. *Estudios de Deusto*, nº 65, vol. 2, 2017, pp. 15-38.

²² Disponible en: <http://www.parcn.es/participacion.py>

y un plan de parlamento abierto aprobado por la propia Mesa de la Cámara. Dispone de una plataforma de participación en el procedimiento legislativo que pone en relación la documentación de la iniciativa con los comentarios de la ciudadanía. Dentro del apartado de parlamento abierto están las secciones sobre las preguntas de iniciativa ciudadana así como sobre el derecho de petición.

El apartado de participación de las Cortes de Castilla y León²³ permite realizar aportaciones a las iniciativas legislativas así como a las iniciativas de impulso y control de la acción del Gobierno. Las aportaciones son enviadas a los grupos parlamentarios.

El Parlamento de Cataluña²⁴ tiene un espacio de participación ciudadana que incluye lo relativo al registro de lobistas (algo novedoso en el terreno parlamentario como hemos comentado antes); el denominado “Esaño 136” que es el espacio de aportaciones y comentarios a las iniciativas parlamentarias y una interesante herramienta para las e-peticiones que permite tanto la presentación online como el recabar apoyos a las peticiones presentadas por otros ciudadanos.

El Reglamento de las Cortes Valencianas²⁵ incorpora la posibilidad de que los ciudadanos participen directamente en los procedimientos legislativos que se desarrollan en el seno del parlamento valenciano. Los medios previstos para participar son dos:

- Las **propuestas de comparencias** ante la comisión que tramita la iniciativa legislativa (proyecto o proposición de ley)
- La **presentación de enmiendas** a los proyectos y proposiciones de ley. Es decir, se pueden formular propuestas alternativas al texto de la iniciativa legislativa que se debate.

El Parlamento de Galicia²⁶ cuenta con una ley propia que regula la participación ciudadana. Se trata de la Ley 7/2015, de 7 de agosto, de

²³ Disponible en: <http://www.ccyl.es/Participa/Index>

²⁴ Disponible en: <https://www.parlament.cat/pcat/transparencia-i-participacio/>

²⁵ Disponible en: http://www.cortsvalencianes.es/cs/Satellite/Layout/Page/1268674273604/ComisionParticipacion.html?lang=es_ES

²⁶ Disponible en: <http://www.es.parlamentodegalicia.es/sitios/web/web2/ParticipacionCidada/default.aspx>

iniciativa legislativa popular y participación ciudadana. Las herramientas de participación son las siguientes:

- **Proposiciones de ley de iniciativa legislativa popular** que deben venir avaladas por 10.000 firmas. Es importante señalar que los miembros de la comisión promotora tienen derecho a recibir asesoramiento de los servicios jurídicos del Parlamento de Galicia para facilitarles el cumplimiento de los requisitos legales.
- **Participación popular en la elaboración de las leyes.** Las personas mayores de edad y con la condición política de gallegos podrán participar en la tramitación parlamentaria de las leyes, remitiendo sus aportaciones y sugerencias a la Mesa del Parlamento de Galicia.
- **Participación popular en el impulso de la acción de gobierno** a través de proposiciones no de ley. Cualquier ciudadano o ciudadana con su firma y la de otros nueve, o cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos, podrá promover la presentación de proposiciones no de ley al Parlamento de Galicia. El número requerido de firmas de personas legitimadas para suscribir una proposición no de ley de iniciativa popular es de 2.500. La Mesa de la Cámara se pronunciará sobre la admisibilidad de cada una de estas iniciativas presentadas. De ser admitidas, estas proposiciones no de ley podrán ser asumidas por cualquier grupo parlamentario para convertirlas en proposición no de ley en pleno o en comisión.
- **Participación popular en el control al Gobierno.** Cualquier ciudadano o ciudadana o cualquier persona jurídica que represente intereses sociales y actúe legítimamente a través de sus órganos podrá dirigir preguntas al Parlamento de Galicia con el ruego de que sean formuladas a la Xunta de Galicia.
- **Derecho de petición.** Hay que señalar como elemento de valor que dicho derecho puede ser ejercido a través de un formulario electrónico lo cual es un gran avance para hacer más accesible esta vía de participación
- Se posible utilizar el correo electrónico para formular una pregunta a los siguientes destinatarios: presidencia del Parlamento de Galicia; grupos parlamentarios; diputadas y diputados o al webmaster.

En el Parlamento de Navarra²⁷ tienen habilitado un apartado denominado “Parlamento Abierto” en el que, previo registro, se pueden realizar aportaciones a las iniciativas legislativas en tramitación.

El Parlamento Vasco²⁸ es uno de los que más tradición tiene en utilizar herramientas de participación a través de la herramienta denominada ADI en la que se abren debates sobre temas de actualidad y sobre los proyectos y proposiciones de ley que entren en el proceso parlamentario. Tras la finalización del período de debate estipulado para cada tema el Parlamento Vasco elaborará un documento recogiendo la actividad de ADI y las iniciativas más destacadas haciéndolo llegar a todos los parlamentarios antes del cierre del debate en la cámara, de forma que puedan tener en cuenta las opiniones de los ciudadanos a la hora de plantear sus enmiendas y de definir el sentido de su voto.

El Parlamento de La Rioja²⁹ tiene, al igual que otras cámaras, un apartado denominado “Parlamento Abierto” en el que se pueden encontrar los canales para poder participar de una forma real en los asuntos públicos promoviendo iniciativas o dando opinión sobre las propuestas que plantean el Gobierno y los diputados. Los canales incluidos son tres: la iniciativa legislativa popular, la Comisión de Peticiones y el debate de iniciativas parlamentarias a través del cual se pueden trasladar a los grupos parlamentarios opiniones y aportaciones sobre los proyectos de ley que estén en tramitación. En este último caso, al igual que desgraciadamente ocurre en otros parlamentos con apartados similares, el número de aportaciones es nulo.

2. Conclusiones sobre la experiencia en las Comunidades Autónomas

Una primera conclusión es que todas estas iniciativas expuestas hasta ahora están orientadas con una de las recomendaciones de la Declaración sobre el Parlamento Abierto³⁰, que impulsaron por más de 70 organizaciones de la sociedad civil que, en concreto, en su punto 18 señalaba:

²⁷ Disponible en: <http://parlamentoabierto.parlamentodenavarra.es>

²⁸ Disponible en: <http://www.adi.legebiltzarra.eus/es/>

²⁹ Disponible en: <http://www.parlamento-larioja.org/parlamento-abierto/parlamento-abierto>

³⁰ Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/declaracion-parlamento-abierto/>

“Reconociendo la necesidad de los ciudadanos de estar plenamente informados para realizar aportes a los temas examinados, el Parlamento debe proveer al público el análisis y la información para fomentar la amplia comprensión de los debates políticos”

Del examen de las herramientas de participación que, en las últimas décadas se han puesto en marcha, se puede observar que la parte relativa a los foros de participación en sus distintas vertientes no es muy utilizada; incluso en muchos casos las aportaciones son nulas o casi nulas.

Como hemos expuesto en anteriores trabajos³¹, la contextualización puede ser una de las claves para convertir un proyecto de participación ciudadana en exitoso, que se cuente, además del mero texto del proyecto, de unas claves, unos análisis y una documentación complementaria que hagan comprensible por la ciudadanía el objeto de debate político.

La participación necesita una **implicación** entre ciudadanía y representantes para que los primeros se sientan reconocidos en la participación. Por tanto, un proyecto de participación ciudadana exige una cierta gestión y creación de comunidades en las que la participación ante y durante el debate de los parlamentarios es fundamental. Una hipótesis que explorar estaría relacionada con una mayor participación directa de los propios parlamentarios durante el propio proceso participativo. La participación necesita de incentivos y una posible “recompensa” para esa participación puede estar en la relación directa entre los ciudadanos y sus representantes en esos foros, no sólo una participación asíncrona como la ensayada sin mucho éxito por las asambleas legislativas.

Por otra parte, hay que cuidar los foros de participación dada una posible tendencia a la intervención caótica o de baja calidad. En el parlamentarismo actual ya existen medios de recabar las opiniones de ciudadanos cualificados sobre una materia. Por tanto, el propósito de estos ‘hearings online’ debiera ser igualmente, ser capaces de extraer la máxima calidad de las aportaciones, no ya de un selecto grupo de expertos propuestos por

³¹ GONZALO, M.A.: “Participación Ciudadana y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity)”. *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 7, nº 5, 2017. Disponible en: SSRN <https://ssrn.com/abstract=3059482>

los grupos parlamentarios, sino de la calidad de ideas que exista en una comunidad más amplia.

Otro elemento que se debería explorar es el impulso desde los propios mecanismos de participación de la creación de comunidades de intereses entre los propios usuarios para formar redes de intereses comunes que puedan generar incrementos de conocimiento

Por supuesto, deben ponerse muchos más esfuerzos y recursos por parte de la institución que hasta ahora, incluyendo campañas de comunicación, para conseguir que la participación sea lo más amplia posible y que, además, sea lo más inclusiva y accesible posible.

Por último, es recomendable que se pueda establecer una trazabilidad o “huella legislativa” de las aportaciones de los debates que hayan sido asumidas por los grupos parlamentarios. Una medida que reforzaría la confianza de la ciudadanía en el proceso sería que los grupos se comprometieran a informar públicamente de que han aceptado una recomendación y sugerencia y lo expongan así a lo largo del debate parlamentario en sí mismo.

VI. LA PARTICIPACIÓN EN LOS PARLAMENTOS DE NUESTRO ENTORNO

En el ámbito del Parlamento Europeo quizás la iniciativa de participación más relevante en las últimas décadas sea la “Iniciativa Ciudadana Europea”³². Así, desde el año 2012, los ciudadanos de la UE disponen de este instrumento para participar en la política de la UE. La iniciativa ciudadana, introducida por el Tratado de Lisboa, permite que un millón de ciudadanos de, al menos, una cuarta parte de los Estados de la UE pidan a la Comisión que proponga normas legislativas en ámbitos de su competencia.

Los impulsores de cada iniciativa ciudadana (un comité de ciudadanos formado, como mínimo, por siete ciudadanos de la UE residentes en, por lo menos, siete Estados distintos) disponen de un año para obtener el apoyo necesario. Las firmas deben ser certificadas por las autoridades competentes de los Estados. Los organizadores de las iniciativas que prosperen participarán en una audiencia en el Parlamento Europeo. Hasta el momento

³² Disponible en: <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=es>

han prosperado 4 iniciativas ciudadanas: sobre la prohibición del glisofato y la problemática de los pesticidas; una proposición de un marco legislativo dirigido a la abolición de la experimentación animal en la Unión Europea.; otra sobre la protección jurídica de la dignidad, del derecho a la vida y de la integridad de todo ser humano desde la concepción y, finalmente, otra sobre el derecho humano al agua y el saneamiento.

En el Bundestag alemán hay que destacar, en el campo de la participación, el fuerte apoyo que presta al derecho de petición³³ según el cual se tienen la oportunidad de dirigir solicitudes o quejas al Bundestag alemán. Estas peticiones pueden estar relacionadas con asuntos personales, pero también pueden incluir reclamaciones en el marco de la política general (por ejemplo, solicitudes de presentación de iniciativas legislativas). El procedimiento es totalmente electrónico y conviene destacar como elemento de buena práctica el que sea posible recabar firmas electrónicas de apoyo a una petición. Es interesante destacar que las peticiones que reúnan 50.000 apoyos pueden ser defendidas ante la Comisión de Peticiones, salvo que haya un acuerdo en contra de dicha presentación de dos tercios de los miembros de la Comisión.

En el parlamento austriaco³⁴, por su parte, existe una muy interesante vía para que los parlamentarios puedan votar iniciativas presentadas por los ciudadanos parlamentarios en el Consejo Nacional. A través de esta posibilidad, un número mínimo de 500 ciudadanos pueden presentar una iniciativa que es examinada por la Comisión de Peticiones e Iniciativas Ciudadanas que puede decidir si dicha iniciativa puede ser merecedora de un estudio más amplio o bien debe ser rechazada por inapropiada. La participación electrónica también es posible en el denominado “procedimiento de evaluación extendida”. Aquí, los ciudadanos pueden enviar comentarios sobre iniciativas legislativas tales como proyectos de ley, también en el propio proceso de elaboración de la propuesta. Las opiniones son puestas a disposición de los grupos parlamentarios en la intranet de la Cámara.

³³ Disponible en: <https://epetitionen.bundestag.de/epet/petuebersicht/mz.nc.html>

³⁴ Disponible en: <https://www.parlament.gv.at/PERK/BET/index.shtml>

En el parlamento danés³⁵, desde enero de 2018, se trabaja en lo que llaman “propuestas ciudadanas” que llevan aparejadas una metodología de trabajo singular. Las propuestas tienen que estar apoyadas por 50.000 ciudadanos para ser debatidas pero lo interesante es que, previamente, se define un equipo de propuesta integrado por el “director” de la misma que tiene que tener un mínimo de 3 personas que le apoyen en el trabajo de la propuesta. Una vez que los servicios de la cámara revisan si la propuesta es aceptable, se procede a publicar en la web de la cámara y puede comenzar a recabar apoyos.

En el parlamento esloveno³⁶ fomentan la relación con la sociedad civil a través de la organización frecuente de conferencias, tribunas públicas y mesas redondas en las que participan representantes de diversas organizaciones, sociedades y ámbitos profesionales y, a través de sus contribuciones, enriquecen y desarrollan diversos temas sociales y económicos. El parlamento publica el resultado de dichas reuniones, en el que, además de las contribuciones, también se recopilan resúmenes de las discusiones de los participantes.

El Senado francés³⁷ reúne en su página web un conjunto de herramientas participativas tales como blogs moderados, lugares de debate y debate abiertos a todos que incluyen un resumen anual de las aportaciones; espacios participativos sobre temas muy diversos que utilizan las aportaciones y análisis de los ciudadanos; formularios de contribución; foros mantenidos y gestionados por los propios senadores o consultas iniciadas por los propios senadores y manejadas a través del correo electrónico. Lo singular del Senado francés es la diversidad de herramientas y canales quizás buscando en esa pluralidad acomodarse y acercarse lo más posible a los públicos potencialmente interesados en la participación.

Una de las aproximaciones participativas más completas y complejas es la iniciada en el 2017 por la Asamblea Nacional francesa³⁸ encaminada a abrir a la participación su propia reforma y función, incluye foros de gran interés sobre temas como el estatuto de los diputados, la reforma de proce-

³⁵ Disponible en: <http://www.ft.dk/da/aktuelt/tema/borgerforslag>

³⁶ Disponible en: <http://www.ds-rs.si/?q=civilna-druzba>

³⁷ Disponible en: <http://www.senat.fr/consult/index.html#c577822>

³⁸ Disponible en: <https://consultation.democratie-numerique.assemblee-nationale.fr>

dimiento legislativo, democracia digital, entre otros. Cada uno de los foros estructura la participación ciudadana de forma que se puedan recabar apoyos o desafectos a cada una de las aportaciones. En la web de la Asamblea, tienen un apartado para proponer contribuciones sobre tres aspectos: estudios de impacto de los proyectos de ley, misiones de información y comisiones de investigación. Las propuestas se trasladan a los diputados correspondientes.

En el caso del Senado italiano³⁹ utilizan una plataforma para consultas publicas promovida por diversas comisiones de la Cámara. Es relevante consultar las directrices aprobadas por la presidencia para mejorar la participación ciudadana.

En la Asamblea de la República de Portugal⁴⁰, otro país de nuestro entorno más cercano, combinan herramientas clásicas como los formularios de sugerencias o el derecho de petición con la apertura a consulta (“Apreciação”) pública de las iniciativas legislativas.

Hay que destacar muy especialmente el planteamiento que hace la Cámara de los Comunes⁴¹ británica para involucrar al ciudadano en la vida parlamentaria. Hay que destacar la plataforma de e-peticiones que es un claro ejemplo de caso de éxito en el campo de la participación. El procedimiento es sencillo, la presentación es telemática y cuenta con un sistema de incentivos según el cual si se reúnen 100.000 apoyos la petición pasa a ser automáticamente debatida. Existe, como es natural en un sistema electoral mayoritario, un amplio sistema de puesta en contacto de los electores con sus representantes, así como una gran oferta de eventos, conferencias y cursos de formación para la ciudadanía.

Un método de participación que en nuestro ámbito sería polémico es el adoptado por el Senado de Chile⁴² que propone votaciones online sobre cuestiones muy concretas e incluso polémicas como, por ejemplo,

³⁹ Disponible en: http://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg18/attachments/documento/files/000/028/616/LINEE_GUIDA_PER_LE_CONSULTAZIONI_PROMOSSE_DAL_SENATO.pdf

⁴⁰ Disponible en: <http://www.parlamento.pt/Cidadania/Paginas/default.aspx>

⁴¹ Disponible en: <https://www.parliament.uk/get-involved/>

⁴² Disponible en: <http://www.senadorvirtual.cl>

sobre el acoso sexual. Las votaciones son muy detalladas y marcan un posicionamiento del ciudadano a favor o en contra de determinadas medidas.

En el Senado de Argentina⁴³ cuentan con un sistema de “audiencias públicas” que son instancias que permiten la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones legislativas. Constituyen un espacio para que las personas u organismos no gubernamentales que puedan verse afectados o tengan un interés particular en un tema expresen su opinión. Las comisiones pueden convocar a audiencia pública cuando deban considerar proyectos o asuntos de trascendencia para la ciudadanía. En esos casos, pondrán a disposición de la comunidad un registro para la inscripción de todos aquellos organismos o particulares que deseen hacer uso de la palabra o presentar los documentos que consideren relevantes sobre el tema a tratar.

Por cerrar este panorama de buenas prácticas participativas⁴⁴ hay que citar el proyecto e-democracia⁴⁵ del Parlamento de Brasil que cuenta con la mejor colección de herramientas de interacción con la ciudadanía. Así, hay que citar las Wikilegis que permiten poner en marcha un proceso de colaboración en la elaboración de leyes para que los ciudadanos puedan participar en el debate y la construcción de los textos legislativos con los parlamentarios. Los diputados pueden publicar en Wikilegis propuestas legislativas de las que son autores o partícipes. La ciudadanía puede participar comentando o sugiriendo un nuevo texto completo o bien puede proponer modificaciones artículo por artículo. Una cuestión técnica interesante es que las aportaciones colectivas (como las que pueden venir de una asociación) se presentan de forma organizada y con una estructura que facilita su análisis y, sobre todo, su posterior, en su caso, inclusión en el texto final.

VII. CONCLUSIONES

En muchos parlamentos de nuestro entorno de ámbito nacional (no sólo regional, como en el caso español) existen, desde hace mucho tiempo, interesantes experiencias de apertura del parlamento a la participación

⁴³ Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/audiencias>

⁴⁴ RUBIO, R. y VELA, R.: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2017.

⁴⁵ Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/servicios-parlamento-abierto-congreso-brasil/>

esencialmente a través de la recogida de aportaciones en los procedimientos legislativos sino también, aunque en menor medida, con iniciativas en los ámbitos de control al ejecutivo. La comparación de experiencias parlamentarias muestra que no se deben descuidar los aspectos comunicativos si se quiere tener éxito en las iniciativas de participación, así como una labor activa por parte de los servicios de la cámara tanto de recopilación como de resumen y puesta a disposición de los grupos parlamentarios de los resultados de la participación.

Es cierto que todavía faltan estudios cuantitativos que evalúen esta participación y puedan medir su impacto real sobre las legislaciones nacionales; es necesario continuar con una investigación académica que pueda medir, más allá de las percepciones políticas, el efecto verdadero de las políticas de participación para, en su caso, reforzarlas o poner los medios necesarios para que no se queden en puros efectos de cara a la galería.

Es importante dejar claro, que la incorporación de herramientas participativas a las clásicas existentes persigue como objetivo el fortalecimiento del parlamentarismo y, en ningún caso, se pretende sustituir la institución representativa por otra si no, por el contrario, ampliar su campo de actuación con las aportaciones de una ciudadanía que cada vez está más preparada y dispuesta a aportar y a colaborar de la mejor manera posible en conseguir “mas parlamento” y “mejor democracia”.

Resulta significativo señalar que en los primeros años de la democracia eran los parlamentos autonómicos los que tomaban como ejemplo de gestión y de referencia a las Cortes Generales mientras que, en estos últimos años y en lo que se refiere a la participación ciudadana en el parlamento, realmente son las instituciones representativas de las Comunidades Autónomas las que han incorporado con anterioridad a sus reglamentos las propuestas derivadas de las exigencias de un parlamento abierto.

Por último, la observación comparada de experiencias participativas en parlamentos tan diversos y tan consolidados como los comentados, nos lleva a la conclusión de que la inclusión de la participación en el procedimiento parlamentario no es una excentricidad o una moda pasajera sino que diversas tradiciones democráticas como la británica, la nórdica, la centroeuropea o la iberoamericana lo han incorporado porque consideran

que contribuye a mejorar el funcionamiento de la institución parlamentaria que es, en definitiva, lo que nos mueve a los que trabajamos como servidores públicos en las cámaras.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ VÉLEZ, I.: “La participación directa de los ciudadanos en la Constitución española y las consultas populares en el ámbito estatutario”. *Revista de Derecho Político*, nº 96, 2016, pp. 121-148.
- CAMPOS, E.: *La ciberdemocracia en el Congreso de los Diputados (2004-2008)*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.: *Deliberación en internet: una propuesta de modelo de participación política*. Fundación Manuel Giménez Abad de Estudios Parlamentarios y del Estado Autonómico, Zaragoza, 2012.
- CEBRIÁN ZAZURCA, E.: “Las Cortes de Aragón como Parlamento abierto: Los mecanismos de participación ciudadana en los procedimientos parlamentarios”. *Estudios de Deusto*, nº 65, vol. 2, 2017, pp. 15-38.
- DELGADO-IRIBARREN GARCÍA-CAMPERO, M.: “Las nuevas tecnologías en la vida parlamentaria”. *Anuario jurídico de La Rioja*, nº 6-7, 2000-2001, pp. 307-319.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Regeneración del parlamento, transparencia y participación ciudadana”. *Teoría y Realidad Constitucional*, nº 36, 2015, pp. 171-216.
- GONZÁLEZ ESCUDERO, A.: “Sinopsis del artículo 23 de la Constitución”. *Portal de la Constitución*. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=23&tipo=2> [Consulta: 23/04/2018].
- GONZALO, M.A.: “*Parlamento Abierto en las Cortes de Aragón*”. Blog personal “Un largo adiós”, 18 de julio de 2017. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://miguelgonzalo.net/parlamento-abierto-las-cortes-aragon/> [Consulta: 23/04/2018].
- GONZALO, M.A.: “Participación Ciudadana y Actividad Parlamentaria (Citizen Participation and Parliamentary Activity)”. *Oñati Socio-Legal Series*, Vol. 7, nº 5, 2017. Disponible en: SSRN <https://ssrn.com/abstract=3059482>
- GONZALO, M. A.: “Transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en el Parlamento”. En: CONTRERAS CASADO, M. y CEBRIÁN CONTRERAS, E. [Coords.]: *La Crisis contemporánea de la representación política*. Comuniter, Zaragoza, 2016.

- GONZALO, M.A. y CAVERO, G.: “Iniciativas de los Parlamentos para promover la participación ciudadana: buenas prácticas”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 88, 2013, pp. 201-232.
- GUTIÉRREZ-RUBÍ, A.: *La política vigilada: la comunicación política en la era de Wikileaks*. UOC, Barcelona, 2011.
- MAIR, P.: *Gobernando el vacío: la banalización de la democracia occidental*. Alianza Editorial, Madrid, 2015.
- PASTOR JULIÁN, A.: “Prólogo”. En: RUBIO, R. y VELA, R. [eds.]: *Parlamento Abierto. El parlamento del Siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017.
- RAMOS VIELVA, I.; CAMPOS DOMÍNGUEZ, E. y GONZALO, M.A.: *Parlamentos abiertos a la sociedad: participación y monitorización* [Recurso electrónico]. Fundación Ideas, Madrid, 2013.
- RUBIO, R. Y GONZALO, M.A.: “La transparencia parlamentaria en el Congreso de los Diputados”. En: TRONCOSO REIGADA, A. [Dir.]: *Comentario a la Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Civitas, Navarra, 2017.
- RUBIO, R. y GONZALO, M.A.: “Vías de participación en el parlamento. ¿Parlamentos Abiertos?” En: PÉREZ-MONEO, M. y VINTRÓ CASTELLS, J. [Coords.]: *Participación política: deliberación y representación en las comunidades autónomas*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2017, pp. 145-180.
- RUBIO, R. y VELA, R.: *El parlamento abierto en el mundo, evolución y buenas prácticas*. Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza, 2017.
- RUBIO, R. y VELA, R.: *Parlamento abierto. El Parlamento en el siglo XXI*. UOC, Barcelona, 2017.
- TORREBLANCA, J.I.: “Es hora de la sociedad”. *EL PAÍS*, 11 de febrero de 2013. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://blogs.elpais.com/cafe-stein-ner/2013/02/es-la-hora-de-la-sociedad.html> [Consulta: 25/04/2018].

PARLAMENTO Y EJECUTIVO EN LA ERA DIGITAL ¿HACIA LA AUTONOMÍA TECNOLÓGICA DE LAS CÁMARAS?

Pablo GARCÍA MEXÍA
Letrado de las Cortes Generales

Manuel PEREIRA GONZÁLEZ
Asesor facultativo de las Cortes Generales
Especialidad Informática

RESUMEN

La tecnología está transformando la mayor parte de los aspectos de la vida de las personas e instituciones, incluidos los parlamentos. Para abordar con garantías esta imparable transformación digital, se propone ajustar el clásico postulado de la autonomía parlamentaria a nuestra actual era digital, propugnando una autonomía tecnológica del Parlamento. Se sugieren diversas vías para potenciar la colaboración tecnológica con el Ejecutivo en ámbitos como la administración electrónica o la ciberseguridad, siempre dentro de los límites que permitan preservar dicha autonomía. A este efecto se define un requisito fundamental para el uso de servicios tecnológicos compartidos: que la posible privación de estos servicios no afecte al “núcleo” de la autonomía tecnológica de las Cámaras, constituido por las funciones constitucionales de las Cortes Generales. Se apuntan asimismo otras medidas para fortalecer esta autonomía, como el incremento y optimización de los recursos tecnológicos de las Cámaras, o el fomento de la colaboración interparlamentaria en distintos planos, comenzando por la cooperación entre el Congreso de los Diputados y el Senado.

Palabras clave: Autonomía parlamentaria, separación de poderes, tecnología, TIC, transformación digital, gobierno electrónico, Parlamento, reutilización de la información, ciberseguridad.

ABSTRACT

Technology is transforming most aspects of the lives of people and institutions, including parliaments. To deal with this unstoppable digital transformation on a reliable basis, we propose to adjust the classical principle of parliamentary self-organization to the digital age, by advocating a technological self-organization of Parliament. Several ways are suggested to enhance technological collaboration with the Executive in areas such as electronic government or cybersecurity, as long as limits are respected, that allow for preservation of said self-organization. To this end, a fundamental requirement is defined for the use of shared technological services: that no potential deprivation of these services shall affect the “core” of technological self-organization of Parliament, such core in turn consisting of the constitutional functions thereof. Other actions are also suggested with a view to strengthening self-organization, such as the increase and optimization of the technological resources of parliamentary Chambers, or fostering interparliamentary cooperation at different levels, particularly in Spain between the Congress of Deputies and the Senate.

Keywords: Parliamentary self-organization, separation of powers, technology, ICT, digital transformation, eGovernment, parliament, information reuse, cybersecurity.

SUMARIO: I. LA IMPARABLE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL PARLAMENTO. II. ¿ESTÁ JUSTIFICADA UNA AUTONOMÍA TECNOLÓGICA DEL PARLAMENTO? III. ÁMBITOS DE NECESARIA COLABORACIÓN TECNOLÓGICA CON EL EJECUTIVO III.1. *El contexto normativo de la colaboración tecnológica Ejecutivo-Legislativo: La legislación sobre administración y gobierno electrónicos. Los planes de actuación.* III.2. *Uso de servicios de administración digital y servicios al ciudadano.* III.3. *Uso de servicios de gestión interna.* III.4. *Uso de infraestructuras.* III.5. *Reutilización en materia de regulación, guías e informes relevantes.* III.6. *Colaboración en el ámbito de la ciberseguridad.* IV. EL NÚCLEO DE LA AUTONOMÍA TECNOLÓGICA DEL PARLAMENTO Y CÓMO POTENCIARLA. IV.1. *¿Cuál es el núcleo de la autonomía tecnológica?* IV.2. *Medidas que ayudarían a garantizar y fortalecer la autonomía tecnológica de las Cámaras.* IV.2.1. *Incremento y optimización de los recursos tecnológicos del Parlamento.* IV.2.2. *Fomento de la colaboración interparlamentaria en materia TIC.* V. CONCLUSIONES

I. LA IMPARABLE TRANSFORMACIÓN DIGITAL DEL PARLAMENTO

Durante décadas, la tecnología en las instituciones públicas (al igual que en el resto de organizaciones) se limitó al terreno operativo: había que proveer de ordenadores y redes de comunicaciones a los cargos, funcionarios y demás personal, para que pudiesen realizar más eficientemente su trabajo. La informática era considerada un servicio más, como podían ser el agua, la electricidad o la infraestructura física del puesto de trabajo. Sin embargo, la irrupción de tecnologías como Internet o los smartphones, que han supuesto la transformación de la mayoría de los aspectos de la vida de las personas e instituciones, han trasladado las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (en adelante TICs) al plano estratégico de las organizaciones y las han situado como uno de los principales factores en la toma de decisiones a medio y largo plazo. Y todo ello por supuesto sin perjuicio de que las TICs sigan a la par considerándose “un servicio esencial”, sin cuyo concurso, y bien sencillamente, el Parlamento “se pararía”.

En este sentido, las instituciones se están “reinventando” y redefiniendo todos sus procesos de negocio, apoyándose en las nuevas tecnologías.¹ Este enfoque estratégico de las TICs y su capacidad de transformación de las instituciones queda patente en el preámbulo del Real Decreto 806/2014, de 19 de septiembre, sobre organización e instrumentos operativos de las tecnologías de la información y las comunicaciones en la Administración General del Estado y sus Organismos Públicos², donde se afirma que:

“...[L]a digitalización de la Administración supone no sólo la transformación de los servicios ofrecidos a medios electrónicos, utilizando para ello las capacidades que ofrecen las TIC, sino que apuesta por el rediseño integral de los procesos y servicios actuales de la Administración, permitiendo nuevos modelos de relación con los

¹ Puede consultarse un enfoque más profundo sobre cómo transformar el Parlamento apoyándose en las nuevas tecnologías en PEREIRA, M. y ALONSO, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-99, 2016, pp. 219-237.

Y para un análisis evolutivo del empleo de las tecnologías digitales en el Parlamento, CAMPOS DOMÍNGUEZ, E.: “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. En: RUBIO NÚÑEZ, R. [Coord.]: *Parlamentos abiertos, tecnología y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.

² Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2014-9741>

ciudadanos y habilitando la prestación de servicios innovadores que no serían realizables sin un necesario cambio cultural”.

Partiendo del carácter estratégico de las TICs como motor del cambio, en este artículo se aboga en favor de lo que podríamos denominar “autonomía tecnológica” de las Cámaras parlamentarias, como especie del género “autonomía parlamentaria”, y más específicamente dentro de la autonomía administrativa del Parlamento. Sin perjuicio de ello, se justifica la necesidad de que las Cortes Generales utilicen, en colaboración con ésta, servicios tecnológicos que proporciona la Administración General del Estado a los organismos públicos. Finalmente, y antes de desembocar en conclusiones, el trabajo se esfuerza en delimitar el campo de juego irrenunciable, el núcleo de esa “autonomía tecnológica” del Parlamento.

II. ¿ESTÁ JUSTIFICADA UNA *AUTONOMÍA TECNOLÓGICA* DEL PARLAMENTO?

La autonomía parlamentaria constituye como es bien sabido un postulado esencial del Estado de Derecho. Construida sobre la base de la separación de poderes, su razón de ser estriba en otorgar al Parlamento un margen de maniobra, en forma de “autogobierno”, frente a fuerzas “extraconstitucionales”, y frente a los otros dos grandes poderes del Estado³, sobre todo el Ejecutivo, siempre especialmente poderoso, también en las democracias occidentales contemporáneas. Ese poder del Ejecutivo se manifiesta con particular intensidad en España, donde la interacción entre sistema electoral y diseño constitucional del Gobierno y su Presidencia ha producido un extraordinario (y sin duda excesivo) refuerzo de éstos, más allá de lo que el constituyente de hace 40 años pudo quizá pensar al remedar el modelo de primer ministro británico o de canciller alemán.

Indicaba así nuestro clásico maestro PÉREZ SERRANO que el de “privilegios parlamentarios” es un concepto dibujado por contraste con el de las viejas “prerrogativas de la Corona”, consistiendo en una normación especial, impuesta por la propia institución parlamentaria y necesaria para el buen desempeño de sus tareas. Tales “privilegios” podían ser individuales, al predicarse de los propios parlamentarios; pero también colectivos, en cuanto que propios de la asamblea en su conjunto y orientados a garantizar su vida

³ LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986, pp. 255-259.

como tal “cuerpo”. A estos últimos nos referimos al hablar de autonomía del Parlamento.⁴

Para hacernos una idea de la enorme relevancia de este principio, nada mejor que recordar con Karl LOEWENSTEIN que “el tipo de gobierno de un determinado Estado” viene a depender del grado de efectiva autonomía de su Parlamento. Donde ésta no exista, estaremos ante un modelo autocrático.⁵

De nuevo entre nosotros, si bien más recientemente, señalaban I. MOLAS e I. PITARCH que, en su evolución desde la Edad Moderna, edificada sobre el clásico dogma de los *Interna Corporis Acta*, la autonomía parlamentaria se fue construyendo a partir de la autonomía de los órganos de gobierno, para pasar a serlo a efectos de fijar el orden del día de las Cámaras. Posteriormente se fue ampliando, hasta llegar por ejemplo en España a tener un reconocimiento constitucional (art. 72 CE), en sus distintas facetas: autonomía reglamentaria (para fijar su propias normas de organización y funcionamiento, dentro del marco constitucional, claro está); autonomía presupuestaria y financiera (a fin de garantizar su viabilidad económica); autonomía administrativa (para asegurar su auto-gestión interna) e incluso autonomía disciplinaria (de manera que solo el propio Parlamento pueda castigar las infracciones no criminales de sus miembros o de su personal, en concordancia con el principio de inviolabilidad de las Cortes Generales, art. 66.3 CE).⁶

Así las cosas, y dada la relevancia de las tecnologías digitales en todos los ámbitos y su papel estratégico como motor de transformación de las organizaciones, es inevitable plantearse si tiene sentido perfilar una especie nueva dentro del *genus* autonomía parlamentaria, más concretamente dentro de la categoría de la autonomía administrativa, consistente en la *autonomía tecnológica* del Parlamento.

Quienes firmamos este trabajo pensamos que sí. Esa nueva especie de autonomía tecnológica de las Cámaras constituiría sin duda la manifestación de la autonomía parlamentaria más característica de nuestro tiempo, marcado indeleble y crecientemente por el marchamo digital. La autonomía

⁴ PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho político*. Civitas, Madrid, 1984, pp. 771-779.

⁵ LOEWENSTEIN, K.: *Op. Cit.*, p. 255.

⁶ MOLAS, I. y PITARCH, I. E.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Tecnos, Madrid, 1987, pp. 127-128.

tecnológica de las Cámaras consistiría así en la potestad parlamentaria para implementar y desarrollar de modo independiente frente a otros poderes del Estado, sobre todo por supuesto el Ejecutivo, las tecnologías digitales necesarias para su organización y funcionamiento.

Nuestra época conlleva además la paulatina e irreversible expansión del paradigma digital, hasta el punto de hacerse cada vez más inescindible frente a la realidad “analógica”. Si esto es así, parece justificado perfilar este concepto de autonomía tecnológica del Parlamento, aun cuando solo fuera porque el hacerlo ayuda a las Cámaras a ser conscientes de que nuestros tiempos exigen un margen de maniobra claro y suficientemente amplio en el uso y aplicación de las tecnologías digitales.

III. ÁMBITOS DE NECESARIA COLABORACIÓN TECNOLÓGICA CON EL EJECUTIVO

Dicho esto, y sin embargo, diseñar una autonomía tecnológica del Parlamento no debe llevar a ignorar la realidad. Y la realidad es que, al menos en España, las Cortes Generales operan en esta materia en una intensa colaboración con el Poder Ejecutivo. Más aún. Ese ámbito de colaboración con el Ejecutivo no solo es una constatación fáctica, sino que tal colaboración es también necesaria, por las razones que seguidamente exponemos.⁷

Hablar de autonomía tecnológica de las Cámaras no debe pues implicar (y con ello anticipamos una importante conclusión de este artículo) la exclusión de colaboración en esta materia con el Poder Ejecutivo. Siendo conscientes de sus límites, de “las líneas rojas” que no debe traspasar, so pena de desvirtuar la autonomía tecnológica de las Cámaras, ésta ha de entenderse siempre en estrecha colaboración con los medios digitales de la esfera gubernamental.

⁷ Un muy relevante autor recuerda, en esta misma línea favorable a la colaboración interinstitucional Parlamento-Ejecutivo, que “la mentalidad de los ciudadanos, cuando de relacionarse con la política se trata, no responde a la estructura de la separación de poderes y tiende a ver las instituciones democráticas como un todo”. *Cfr.* RUBIO NÚÑEZ, R.: “Knocking on the Parliament’s Door (Parlamentos Digitales en la Era de la Participación)”. En RUBIO NÚÑEZ, R. [Coord.]: *Parlamentos y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014, p. 410.

III.1. El contexto normativo de la colaboración tecnológica Ejecutivo-Legislativo: La legislación sobre administración y gobierno electrónicos. Los planes de actuación

La hoy derogada Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos⁸, marcó un antes y un después en la historia de la tecnología de las Administraciones Públicas en España. La aprobación de esta ley consagró el derecho de los ciudadanos a comunicarse con las Administraciones por medios electrónicos e impuso a las Administraciones Públicas la obligación de dotarse de los medios para que ese derecho pudiese ejercerse. España se ha convertido, gracias en gran medida al impulso de esta Ley, en uno de los países de referencia dentro de la Unión Europea en lo que a Administración Electrónica se refiere.

La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno⁹ también supuso un importante impulso a la modernización tecnológica de las instituciones, gracias a que, para incrementar la transparencia en la actividad pública, estableció obligaciones de publicidad activa en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de las Administraciones y entidades públicas.

La Ley 19/2013, la Ley 11/2007 y su respectiva normativa de desarrollo promovieron que las Administraciones Públicas concentrasen sus esfuerzos en ofrecer a los ciudadanos la posibilidad de realizar trámites a través de Internet, lo que se tradujo en un gran beneficio para éstos. Sin embargo, esta administración electrónica “ad-extram” no supuso una modernización tecnológica real de las Administraciones Públicas en el plano interno, puesto que en la mayoría de los casos, los formularios de los trámites que iniciaba el ciudadano por medios electrónicos eran impresos y tramitados en papel, siguiendo los procedimientos habituales.

Pero la Administración Electrónica “ad-intram”, también conocida como Administración Digital, no solo promueve ofrecer servicios electrónicos a los ciudadanos, sino que también sirve, a través de la implantación de herramientas tecnológicas, para modernizar el funcionamiento interno de las Administraciones Públicas. Y el verdadero impulso normativo de

⁸ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-12352>

⁹ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

esta Administración Digital vino de la mano de dos leyes que fusionaron el mundo analógico (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁰) y el digital (Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos):

- Por su parte, la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas¹¹, simplifica los medios para acreditar la identificación y la firma electrónica y establece el seguimiento del formato electrónico en la tramitación de los expedientes administrativos. Además de otras muchas novedades, esta ley impone a las Administraciones Públicas la obligación de contar con un registro electrónico general, así como un archivo electrónico de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados.
- Por otro lado, la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público¹², se encarga de promover el archivo electrónico de documentos utilizados en las actuaciones administrativas y establece la obligación, entre otras, de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí a través de medios electrónicos (interoperabilidad).

Desde la llegada de estas Leyes, y como en general decíamos viene sucediendo en todas las facetas vitales, la frontera entre las normativas de ámbito tecnológico o no tecnológico cada vez es más difusa. Ambas se han fusionado, ya no existe una normativa tecnológica específica como era el caso de la Ley 11/2007, ahora las TICs están dentro de la propia normativa de funcionamiento interno de las Administraciones Públicas, forman parte de su reducto esencial.¹³

¹⁰ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1992-26318>

¹¹ Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>

¹² Disponible en: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>

¹³ Algunas de las normas relacionadas directa o indirectamente con la administración electrónica incluyen al Parlamento en su ámbito de aplicación subjetivo. A modo de ejemplo, podríamos mencionar las siguientes:

- Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno. Artículo 2 f), en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.
- Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

Dentro del referido contexto normativo, el Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos – Estrategia TIC 2015-2020¹⁴ constituye el marco estratégico global para avanzar en la transformación de la Administración, estableciendo sus principios rectores, los objetivos y las acciones para alcanzarlos, así como los hitos para el desarrollo gradual de la Administración Digital. Uno de los pilares de este plan lo constituye la apuesta por un nuevo modelo de prestación de servicios más racional, articulado en torno a la idea de servicios compartidos y de infraestructuras comunes en el ámbito digital.

En este contexto, el Catálogo de Servicios de Administración Digital¹⁵, elaborado por la Secretaría General de Administración Digital del Ministerio de Hacienda y Función Pública, recoge una serie de servicios comunes, infraestructuras y otras soluciones tecnológicas que la Administración General del Estado pone a disposición de todas las Administraciones Públicas para contribuir a impulsar el desarrollo de la Administración Digital y mejorar sus servicios. Concretamente, el catálogo pretende facilitar la implantación de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

Pese a todo lo dicho, y en clara manifestación de la autonomía normativa y administrativa de las Cámaras constitucionalmente garantizadas, conforme a la Disposición adicional quinta de la Ley 39/2015 (al igual que la Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 40/2015), ni las Cortes

Disposición adicional cuadragésima cuarta, respecto al régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos.

Además de las Leyes ya mencionadas, existen otras muchas normas relacionadas con la administración electrónica. Puede consultarse toda la normativa relativa a administración electrónica actualizada y consolidada en el Código de Administración Electrónica del Boletín Oficial del Estado: https://www.boe.es/legislacion/codigos/codigo.php?id=029_Codigo_de_Administracion_Electronica

¹⁴ Disponible para su descarga en https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dms/pae_Home/documentos/Estrategias/Estrategia_TIC/20151002-Plan-transformacion-digital-age-oopp.pdf

¹⁵ Puede descargarse el catálogo completo de servicios en https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Estrategias/Racionaliza_y_Comparte/catalogo-servicios-admon-digital.html

Generales ni las Cámaras parlamentarias autonómicas¹⁶ están obligadas directamente al cumplimiento de ambas Leyes, sino que se rigen por su normativa específica, que se debe adaptar, eso sí, a los principios inspiradores de tales normas. La Administración de Justicia tampoco está dentro del ámbito de aplicación subjetivo de las Leyes 39/2015 y 40/2015, dispone de normativa propia (en el plano tecnológico, principalmente la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia).

Se ha de resaltar sin embargo un aspecto fundamental a este respecto: el tamaño de las respectivas Administraciones, y por tanto la disponibilidad de medios para desarrollar sus propias normas e infraestructuras tecnológicas. Un total de 413.333 empleados públicos trabajan para la Administración General del Estado (202.345 en los servicios centrales de la AGE, y 210.988 en la administración periférica) y 63.112 para la Administración de Justicia (24.197 en servicios centrales y 39.026 en autonómicos¹⁷). El número de empleados públicos que trabaja en la Administración parlamentaria no llega a 1.500 efectivos (473 en el Senado¹⁸, y el resto en el Congreso de los Diputados¹⁹ y la Junta Electoral Central), de los cuales menos de 100 se dedican a proveer servicios relacionados con las TICs.

Con los medios disponibles actualmente es materialmente imposible que el Parlamento desarrolle unas infraestructuras tecnológicas absolutamente independientes del Ejecutivo en todos los planos: comunicaciones, servicios de administración electrónica, aplicaciones específicas, ciberseguridad, etc.

¹⁶ Las Comunidades Autónomas y sus Parlamentos, al igual que el Congreso de los Diputados y el Senado, a menudo se enfrentan a decisiones relativas a su autonomía tecnológica. En muchas ocasiones tienen que decidir si adherirse a servicios de la Administración General del Estado o desarrollar sus propias plataformas y servicios.

¹⁷ Boletín estadístico del personal al servicio de las Administraciones Públicas, julio de 2017. Disponible en: http://www.minhfp.gob.es/Documentacion/Publico/CDI/Empleo_Publico/Boletin_rcp/bol_sememstral_201707_completo_v4%20acc.pdf

¹⁸ Detalle del personal del Senado disponible en <http://www.senado.es/web/composicionorganizacion/administracionparlamentaria/secretariageneralestado/personalsenado/index.html>

¹⁹ Presupuesto del Congreso de los Diputados para 2018, que incluye los gastos de personal: <http://www.congreso.es/porta/porta/Congreso/Congreso/Transparencia/InfEco/Presupuesto2018>

De ahí que los siguientes epígrafes se deban dedicar a trazar algunas líneas estratégicas para, preservando la autonomía del Parlamento, colaborar en este ámbito con el Ejecutivo. De este modo se obtendrán además las ventajas que proporcionan las economías de escala y la reutilización de los recursos tecnológicos disponibles.

III.2. Uso de servicios de administración digital y servicios al ciudadano

Gran parte de los servicios de administración digital y servicios al ciudadano del Catálogo de la Administración General del Estado podrían ser utilizados por el Parlamento.

En el ámbito de los servicios de identidad y firma electrónica se podrían utilizar sistemas como @Firma²⁰ y su componente de firma en cliente, la plataforma de sellado de tiempo (TS@), el Port@firmas o los sistemas de autenticación y firma de Cl@ve²¹.

En cuanto a los sistemas de Registro, sería posible la integración en SIR (Sistema de Interconexión de Registros), para permitir el intercambio de asientos registrales electrónicos con otros organismos integrados en la plataforma (siempre en el ámbito del registro administrativo, no el parlamentario, por lo que más adelante indicaremos). Para integrarse en SIR, las Cámaras deberían estar presentes en el Directorio común DIR3²², y habría que certificar el servicio de registro²³ en SICRES 3.0 (según la Norma Técnica de Interoperabilidad de Modelo de Datos para el intercambio de asientos entre las Entidades Registrales).

²⁰ En 2015 en el Senado se realizó una instalación real de la plataforma @Firma, que se utiliza actualmente para la firma electrónica en servidor y el sellado de tiempo (esto último utilizando el servicio TS@ a través de la red Sara). También se está utilizando Autofirm@, como herramienta de escritorio para la firma electrónica en algunos puestos de trabajo.

²¹ Está previsto que la Sede Electrónica del Senado permita, entre otros, el uso de Cl@ve como sistema de autenticación de usuarios.

²² Las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados, el Senado y la Junta Electoral Central ya cuentan con códigos de identificación DIR3.

²³ En el Senado, en febrero de 2016 se puso en marcha el Registro Administrativo General, que centraliza la gestión de la entrada y salida de documentación de carácter administrativo a la Cámara.

Respecto a las relaciones con los ciudadanos, podría hacerse uso del servicio de inscripción en pruebas selectivas²⁴. Asimismo, las Cámaras podrían realizar sus notificaciones electrónicas a través de la Carpeta Ciudadana, utilizando el servicio *Notific@*²⁵, o hacer uso de la Plataforma de Mensajería SIM para el envío de avisos por SMS.

En el ámbito de la factura electrónica, el Congreso de los Diputados y el Senado²⁶ podrían adherirse al Punto General de Entrada de Facturas Electrónicas de la Administración General del Estado – FAcE –, como ya lo han hecho²⁷ otros órganos constitucionales (Tribunal de Cuentas, Consejo de Estado, Casa de S.M. el Rey, Tribunal Constitucional, etc.) y las asambleas legislativas de muchas Comunidades Autónomas. En el momento de redacción de este artículo, solo cuatro de los diecisiete parlamentos autonómicos no están adheridos a FAcE: Parlamento de Canarias, Cortes de Castilla y León, Parlamento de Cataluña y Parlamentos Vasco²⁸.

Desde el Parlamento también se podría hacer uso de los servicios de verificación y consulta de datos de la Plataforma de Intermediación de Datos (PID). Estos servicios permiten que las Administraciones validen o consulten los datos necesarios en la tramitación de un procedimiento administrativo, evitando al ciudadano aportar los documentos acreditativos o fotocopias pertinentes. Un ejemplo de uso de estos servicios podría ser, en la inscripción a los procesos selectivos de las Cortes Generales, no solicitar al ciudadano la fotocopia de su Documento Nacional de Identidad,

²⁴ Las oposiciones a funcionarios de las Cortes Generales del año 2018 son gestionadas por el Congreso de los Diputados y el Senado utilizando un sistema informático común a ambas Cámaras. Se trata de un ejemplo de colaboración tecnológica entre ellas que podría replicarse en otros muchos ámbitos.

²⁵ Según el Observatorio de Administración Electrónica (OBSAE), en mayo de 2018 casi 3000 organismos emisores de las Administraciones Públicas a través de Carpeta Ciudadana, utilizan *Notific@* en su interacción con los ciudadanos. Véase https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/pae_Actualidad/pae_Noticias/Anio2018/Mayo/Noticia-2018-05-04-Carpeta-Ciudadana-notificaciones-3000-organismos-emisores.html

²⁶ En el Senado se están gestionando las facturas de manera electrónica desde el año 2016. La adhesión a FAcE está prevista durante el año 2018.

²⁷ El listado de todas las Administraciones adheridas a FAcE puede consultarse en <https://face.gob.es/es/directorio/administraciones>

²⁸ Existe un mapa de España interactivo en el que puede consultarse el estado de la implantación de la Factura Electrónica y los Puntos Generales de Entrada a utilizar en cada Comunidad Autónoma en <http://facturae.com/ccaa/hub-administraciones-publicas/>

sino obtenerlo directamente a través de los servicios de la Plataforma de Intermediación de Datos (siempre con el consentimiento del solicitante).

En cuanto a las herramientas de apoyo a la tramitación administrativa, las Cámaras podrían hacer uso del servicio de Pasarela de Pagos para, por ejemplo, incluir el pago online de las tasas de inscripción en oposiciones a los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales.

Respecto al uso de las herramientas del Ejecutivo para la gestión del expediente, documento y archivo electrónico, no existiría ningún problema en el uso de herramientas como InSiDe (Infraestructura y Sistemas de Documentación Electrónica), que permite almacenar y modificar documentos y expedientes electrónicos en cualquier gestor documental compatible con el estándar CMIS²⁹. Sin embargo, la posibilidad de uso de otros servicios como Archive³⁰ podría ser controvertida y tendría que ser evaluada en más profundidad. En opinión de los autores, un posible uso de Archive por parte del Parlamento debería sustentarse sobre una instalación en sedes propias, y no en ninguna del Ejecutivo, a fin de conservar los expedientes electrónicos archivados dentro del control y el ámbito tecnológico del Legislativo.

En el ámbito de la reutilización de información, el Real Decreto 4/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Interoperabilidad en el ámbito de la Administración Electrónica, destaca la importancia de la reutilización en las Administraciones Públicas, de forma que se haga un uso eficiente y racional de los recursos públicos. En este contexto, el Congreso de los Diputados y el Senado³¹ podrían publicar sus

²⁹ En el Senado, desde el año 2016 se utiliza el gestor documental Open Source Alfresco que, como otros muchos, soporta el estándar CMIS.

³⁰ Archive es un sistema de gestión y preservación de archivo definitivo de expedientes electrónicos adecuados al Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI) y que correspondan a procedimientos finalizados.

³¹ El Congreso de los Diputados y el Senado disponen de diversos catálogos de datos en formatos abiertos, que se publican en sus respectivas páginas web.

Congreso: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Transparencia/datosAb>

Senado: <http://www.senado.es/web/relacionesciudadanos/datosabiertos/catalogodatos/index.html>

catálogos en formato de datos abiertos en el portal datos.gob.es, por supuesto sin perjuicio de incluirlos también en sus correspondientes sitios web³².

En cuanto a las utilidades para portales y servicios públicos que se ofrecen en el Catálogo de Servicios de Administración Digital, las Cámaras podrían hacer uso de algunas herramientas como la Plataforma de Traducción Automática (PLATA) para la traducción de sus páginas web a las lenguas cooficiales y el inglés. La plataforma PLATA también permite realizar traducciones automáticas de textos contra el motor MT@EC de la Comisión Europea, para la traducción de un texto entre cualquier par de lenguas de las reconocidas dentro de la Unión Europea.

Como último apunte en este epígrafe cabe destacar que, en el ámbito de la contratación pública, la nueva Ley de Contratos del Sector Público, en vigor desde 9 de marzo de 2018, ha introducido novedades como la obligatoriedad de la práctica de las notificaciones y comunicaciones por medios exclusivamente electrónicos, o la presentación de ofertas y de solicitudes de participación por medios electrónicos. Estas novedades, unidas a la obligatoriedad de que los perfiles del contratante de las entidades del sector público estatal se alojen en la Plataforma de Contratación del Sector Público (gestionándose y difundándose exclusivamente a través de la misma), hacen que la adhesión de las Cámaras a dicha plataforma sea muy aconsejable.³³

III.3. Uso de servicios de gestión interna

La segunda categoría de servicios que ofrece el Catálogo de Servicios de Administración Digital son los de gestión interna. Al tratarse de servicios propios del funcionamiento interno del Ejecutivo, no son de recomendable utilización por parte del Parlamento: es el caso de NEDAES para gestión de

³² El portal datos.gob.es aloja el Catálogo Nacional de datos abiertos, punto único de acceso a los conjuntos de datos que las AA.PP. ponen a disposición para su reutilización en España.

³³ En marzo de 2018, el Senado incorporaba su perfil del contratante a la Plataforma de Contratación del Sector Público. En el momento de redacción de este artículo, un total de 44 organismos de contratación de instituciones y administraciones independientes se encuentran adscritos a la plataforma de contratación del sector público; puede consultarse la lista de todas las adheridas a la plataforma de contratación del sector público en el siguiente enlace: <https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink%3AperfilContratante&ubicacionOrganica=sMJTo5nN0x8%3D>

la nómina, tanto por diferencias normativas o de funcionamiento como por suponer su uso una elevada dependencia tecnológica frente al Ejecutivo; o del correo electrónico, por esta última razón.

Dos de los que sí podrían en cambio ser utilizados serían: el Servicio Común de Reuniones Virtuales de la Red SARA (REÚNETE), que permite realizar videoconferencias y videocolaboración en tiempo real, webcalls para soportes y ayuda en línea para páginas web, áreas para formación online, gestión del conocimiento, etc.; y el servicio para envío y recepción de ficheros de gran tamaño (ALMACÉN). En ambos casos, eso sí, y dada la potencialmente muy grande sensibilidad, incluso política, de los contenidos reproducidos o albergados, sería fundamental garantizar su instalación en servidores ubicados en sedes propias de las Cámaras.

III.4. Uso de infraestructuras

La Red SARA (Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones) es un conjunto de infraestructuras de comunicaciones y servicios básicos que conecta las redes de las Administraciones Públicas Españolas e Instituciones Europeas, facilitando el intercambio de información y el acceso a los servicios. Se trata de la infraestructura básica por excelencia para la interconexión de las Administraciones Públicas, que nace en el año 2007 como un proyecto del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, cofinanciado con fondos FEDER de la Unión Europea. Todos los organismos públicos que lo deseen pueden conectarse a la Red SARA de forma gratuita, previa firma de un convenio. Una vez incorporado, el organismo podrá proveer servicios o utilizar los que ponen a su disposición otras unidades de las diferentes administraciones públicas a través de la red.

El Congreso de los Diputados y el Senado se encuentran conectados a la Red SARA, que se utiliza para hacer uso de muchos de los servicios ofertados en el Catálogo de Servicios de Administración Digital de la Administración General del Estado. Desde el año 2010, el Senado utiliza también la Red SARA para la interconexión de su Registro Parlamentario con el de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de la Presidencia. Esta conexión se utiliza para el envío bidireccional de información: el Senado envía las entradas del registro diario, los asuntos y resoluciones de las reuniones de la Mesa, las enmiendas a los textos

legislativos y los oficios con las iniciativas de control escrito, y Presidencia del Gobierno envía las respuestas a las preguntas de contestación escrita, a las solicitudes de remisión y a las peticiones³⁴.

III.5. Reutilización en materia de regulación, guías e informes relevantes

El apartado relativo a “regulación, guías e informes relevantes” del Catálogo de Servicios de Administración Digital contiene documentación relacionada con la prestación de servicios tecnológicos por parte de las Administraciones Públicas.

Tal como se ha analizado en epígrafes anteriores, las Cortes Generales podrían adoptar los principios inspiradores de ciertas normas, y adaptarlos a su funcionamiento interno. Otras normas como el Esquema Nacional de Seguridad³⁵ y el Esquema Nacional de Interoperabilidad podrían ser aplicados directamente sin necesidad de adaptación.

Uno de los documentos más relevantes en este apartado es el “Plan de Transformación Digital de la Administración General del Estado y sus organismos públicos – Estrategia TIC 2015-2020”, que ya se ha mencionado previamente. La estrategia de Administración Digital de las Cortes Generales debería tener muy en cuenta las líneas definidas en este documento, que a su vez incorpora las recomendaciones de la OCDE para estrategias de Administración digital, alineándose con la agenda digital para España y la estrategia de la Comisión Europea para el Mercado Único Digital.

III.6. Colaboración en el ámbito de la ciberseguridad

Un último, pero evidentemente capital aspecto, es el de la colaboración en materia de ciberseguridad.

³⁴ Puede obtenerse más información sobre la historia del Senado y su interconexión con la Red Sara y el Ministerio de la Presidencia en el artículo de ALONSO LÓPEZ, J.A.: “La informática en el Senado desde 1987”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 105, 2018, pp. 289-325.

³⁵ Ya existen iniciativas en ambas Cámaras para adaptarse al cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad.

La parte negativa de que la tecnología represente un papel tan importante dentro de las organizaciones es que, si se produce una interrupción en su disponibilidad, su funcionamiento puede verse severamente entorpecido, cuando no paralizado. Otro tanto sucedería, antes lo advertíamos, en las Cortes Generales.

La enorme importancia que en nuestra era “pandigital” tiene la ciberseguridad nos obliga a plantearnos singularmente, a propósito de esta cuestión, el dilema que anima el conjunto del trabajo: ¿Debe el parlamento ser autónomo tecnológicamente en lo que a la ciberseguridad se refiere? Existen varios motivos para dudarlo.

- En primer lugar, el correcto tratamiento de todos los aspectos relacionados con la seguridad lógica de las infraestructuras tecnológicas de las Cámaras (es decir, por contraposición a la seguridad física, la que se rige por código informático) requiere una alta inversión en recursos personales y materiales, lo que supondría replicar muchos esfuerzos en distintos planos.
- En segundo lugar, la seguridad de un sistema no es un aspecto binario, no se puede afirmar que algo “es seguro o no lo es”. La seguridad es un concepto difuso, un sistema es más o menos seguro, pero nunca es seguro al 100% (y menos un sistema informático conectado a una red). Este hecho hace que mayores esfuerzos invertidos en ciberseguridad generen mejores resultados, por lo que sumar energías en este ámbito es fundamental.
- En tercer lugar, la mayor parte de las amenazas en materia de ciberseguridad provienen de elementos externos al Estado. Es de estos elementos de los que hay que defenderse: ataques de hackers individuales, ataques organizados por grupos de ciberdelincuentes, ataques producidos por grupos de presión o con intereses políticos concretos, ataques provenientes de otros Estados, etc. En un estricto análisis coste-beneficio, el riesgo de injerencia del Ejecutivo en el ámbito del Legislativo, derivado de la colaboración en ciberseguridad, es asumible, si lo comparamos con la ventaja que supone la mayor seguridad frente a ciberataques del exterior.

A modo de ejemplo de colaboración y suma de esfuerzos en materia de ciberseguridad, consideremos el Sistema de Alerta Temprana (SAT) de

Internet³⁶, desarrollado por el Centro Criptológico Nacional. Este sistema permite la detección en tiempo real de las amenazas e incidentes existentes en el tráfico que fluye entre la red interna del organismo en cuestión e Internet. Para su puesta en marcha es necesaria la implantación de una sonda en la red del organismo, que se encarga de recolectar la información de seguridad relevante y enviar los eventos de seguridad a un sistema central (el organismo adscrito recibe los correspondientes avisos y alertas sobre los incidentes detectados).

Todos los organismos que disponen de la sonda, por un lado, se benefician de sus servicios, y por otro, aumentan la seguridad del conjunto, porque aportan la información de las amenazas recibidas a la base de datos central (a mayor número de organismos inscritos, mayor seguridad para todos). La adhesión a este tipo de servicios por parte del Congreso de los Diputados y el Senado (y la instalación de la sonda correspondiente), tiene pues todo el sentido, en el ámbito de la colaboración en materia de ciberseguridad. Todo ello con estricta garantía por parte del Ejecutivo, por supuesto, de que dicha implantación no supondría en ningún caso la recopilación de información innecesaria para el desarrollo de esa exclusiva función de ciberseguridad. A ello ya se compromete de hecho, y con carácter general, el propio CCN-CERT, en la documentación pública al respecto, donde se menciona que las sondas *“únicamente envían hacia el sistema central alertas generadas tras la detección de algún tipo de evento, definidos en las reglas de detección integradas en el sistema, y que responden a patrones de tráfico potencialmente dañinos o de comportamientos conocidos de determinado tipo de código dañino. En ningún momento se realiza un envío del tráfico de Internet del Organismo hacia el sistema central, manteniéndose así la privacidad en las comunicaciones.”*³⁷

³⁶ Más información sobre el SAT-INET disponible en <https://www.ccn-cert.cni.es/gestion-de-incidentes/sistema-de-alerta-temprana-sat/sat-inet.html>

³⁷ Disponible en: <https://www.ccn-cert.cni.es/documentos-publicos/1306-sat-de-internet/file.html>

IV. EL NÚCLEO DE LA *AUTONOMÍA TECNOLÓGICA* DEL PARLAMENTO Y CÓMO POTENCIARLA

Parece claro, a la luz de todo lo expuesto, que dotar al Parlamento de infraestructuras tecnológicas suficientes para que éste sea absolutamente autónomo tecnológicamente frente al Ejecutivo no tendría mucho sentido, aunque solo fuese por economía de recursos personales y materiales. Se debería pues aceptar un cierto grado de “dependencia tecnológica”, como factor operativo, en tanto y en cuanto ello no supusiera comprometer el núcleo de la autonomía (tecnológica) del Parlamento, y con ello la misma separación de poderes. El uso de este tipo de servicios produciría además diversos beneficios:

- Ahorro de costes en infraestructuras y personal técnico, gracias a las economías de escala.
- Eliminación de duplicidades.
- Mejora en los servicios prestados a los ciudadanos y a los parlamentarios.
- Mejora de la calidad e incremento de funcionalidades en los procesos internos.
- Liberación de recursos humanos y económicos para realizar otro tipo de tareas más cercanas a la razón de ser de las Cámaras: el trabajo parlamentario.

Y si ello es así, la siguiente cuestión que debemos plantearnos es la de dónde estaría el límite de reutilización de estos recursos tecnológicos del Ejecutivo, a fin de que la autonomía del Parlamento no se vea comprometida. O, dicho de otro modo, cuál sería el núcleo (irrenunciable) de la autonomía tecnológica de las Cámaras.

IV.1. ¿Cuál es el núcleo de la autonomía tecnológica?

Para responder esta pregunta, proponemos un ejercicio “en negativo”, el de plantearse las consecuencias de que el Ejecutivo privase al Parlamento de alguno de los servicios digitales de los que éste viniese disfrutando en colaboración.

A juicio de los autores, cualquier servicio o herramienta tecnológica ofrecida por el Ejecutivo sería susceptible de ser utilizada, siempre que

se cumpliera una premisa: que la privación de dicho servicio no ponga en riesgo el ejercicio de las funciones constitucionales del Parlamento, plasmadas en el artículo 66.2 CE:

“Las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, aprueban sus Presupuestos, controlan la acción del Gobierno y tienen las demás competencias que les atribuya la Constitución”.³⁸

Mientras que sin duda se podría contemplar un mayor grado de reutilización de servicios del Ejecutivo en el ámbito administrativo, la reutilización en el ámbito parlamentario sería bastante más limitada, por tratarse del núcleo del trabajo de las Cámaras y estar centrado en sus funciones constitucionales. En esta línea, el desarrollo normativo en el ámbito de la administración electrónica por parte del Parlamento podría, sin demasiadas excepciones, aplicar de manera supletoria el articulado de las Leyes 39/2015 y 40/2015 (en especial en lo relativo a registro y expediente electrónicos, autenticación y firma digital, etc.), siempre en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo.³⁹

IV.2. Medidas que ayudarían a garantizar y fortalecer la autonomía tecnológica de las Cámaras

Delimitado así ese campo de juego irrenunciable, ese “núcleo” de la autonomía tecnológica, estamos en disposición de desgranar las medidas que a nuestro juicio debieran jalonarlo.

IV.2.1. Incremento y optimización de los recursos tecnológicos del Parlamento

La primera medida para preservar la autonomía tecnológica del Parlamento es, sin duda, dotarlo de mayores medios materiales y humanos en el ámbito digital. Como hemos dicho, actualmente existen menos de cien profe-

³⁸ Como claro respaldo a esta tesis, debe recordarse con Molas y Pitarch que lo que la autonomía parlamentaria pretende es justamente impedir que “ninguna causa externa impida al Parlamento ejercer sus funciones constitucionales”. MOLAS, I. y PITARCH, I.E.: *Op. Cit.*, p. 128.

³⁹ En línea similar a lo que exige su artículo 2 f) respecto al ámbito de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

sionales dedicados a proveer servicios TIC entre el Congreso de los Diputados y el Senado, cifra muy inferior a cualquiera de los otros poderes del Estado.

Y a esta coyuntura hay que añadirle la triste circunstancia de que, actualmente, muchos de los esfuerzos invertidos en infraestructuras tecnológicas y desarrollo de sistemas de información se realizan por duplicado en el Congreso de los Diputados y el Senado, por falta de colaboración en materia TIC entre ambas Cámaras⁴⁰. Crear una estructura común en las Cortes Generales para afrontar los principales retos tecnológicos (al estilo del Reino Unido, donde existen unos servicios TIC compartidos por la Cámara de los Lores y la de los Comunes) conllevaría grandes ventajas en cuanto a la optimización de recursos. El uso de infraestructuras y servicios informáticos comunes a las dos Cámaras podría ofrecer resultados a corto plazo en ámbitos como la centralización de los servicios de correo electrónico, registros telemáticos, servidores para proceso y salvaguarda de la información, procedimientos conjuntos de contratación, etc. A medio plazo se obtendrían beneficios derivados de las economías de escala en ámbitos como las páginas web, intranet y aplicaciones de gestión interna como la nómina o la gestión contable. Podría plantearse incluso el desarrollo de un sistema centralizado de tramitación parlamentaria que abarcara todo el ciclo de vida del procedimiento legislativo en las dos Cámaras, sin perjuicio de sus respectivas especialidades reglamentarias, incorporando nuevos servicios como la gestión de enmiendas de textos legislativos en ambas Cámaras, y otras funciones avanzadas como los textos comparados a lo largo de toda la tramitación, la gestión del detalle del proyecto de presupuestos, etc. En cuanto a la gestión de las iniciativas de control, que representan el grueso de las que se tramitan en las Cámaras, aunque son independientes en cada una, podrían gestionarse con los mismos sistemas, de lo que se obtendrían importantes economías de escala.

IV.2.2. Fomento de la colaboración interparlamentaria en materia TIC

La reutilización de infraestructuras, herramientas y servicios tecnológicos del Ejecutivo por parte del Parlamento debería potenciarse en el ámbito administrativo. Sin embargo, el uso de este tipo de medios

⁴⁰ Se profundiza sobre los beneficios del establecimiento de unos servicios informáticos comunes a ambas Cámaras en PEREIRA, M. y ALONSO, J.A.: *Op. Cit.*, pp. 219-237.

compartidos en el ámbito parlamentario podría influir en la autonomía de las Cámaras, por los motivos expuestos previamente. En el ámbito tecnológico-parlamentario, se propone aplicar también economías de escala, si bien no acudiendo a los otros poderes del Estado, sino, por obvias razones ancladas en la esencia de la autonomía parlamentaria, mirando hacia otras Cámaras, en distintos planos, Cámaras que, como las dos de las Cortes Generales, comparten retos y problemas del todo similares. Por ello debieran reforzarse o emprenderse en su caso las siguientes líneas de colaboración interparlamentaria:

- Ante todo, en el seno de las propias Cortes Generales, entre el Congreso de los Diputados y el Senado, a efectos de promover proyectos conjuntos.
- A el plano nacional, promoviendo la colaboración de las Cortes Generales con los parlamentos de las Comunidades Autónomas⁴¹.
- A escala europea, fomentando la colaboración entre los parlamentos de la Unión Europea⁴².
- A escala mundial, mediante la colaboración con organizaciones como la Unión Interparlamentaria⁴³.

Más concretamente, y al modo de herramientas o sistemas informáticos como la denominada ERP⁴⁴ (Enterprise Resource Planning, que ofrece soluciones de paquetes verticales orientadas a distintos sectores como Finanzas, Recursos Humanos, Logística, Producción, Ventas y Distribución, Hostelería, Educación, etc.) no parece descabellado proponer el desarrollo de una solución generalista a escala europea o incluso mundial para la gestión del entorno parlamentario, y que permitiese su adaptación, personalización y ampliación durante su implantación en un Parlamento concreto.

⁴¹ En esta línea de colaboración con los parlamentos autonómicos, en 2018 el Senado ha participado en el congreso: “La administración electrónica en las asambleas legislativas españolas. Estrategias de implantación” celebrado en Logroño, los días 21 y 22 de mayo de 2018.

⁴² Anualmente el Congreso de los Diputados y el Senado participan en un evento que reúne a los Departamentos TIC de los parlamentos europeos, organizado por el European Center for Parliamentary Research and Documentation (ECPRD).

⁴³ La Unión Interparlamentaria es la organización que, como se sabe, aglutina a los poderes legislativos a escala mundial.

⁴⁴ Algunas de las herramientas ERP más populares son las de fabricantes como SAP, Microsoft y Oracle.

V. CONCLUSIONES

La era digital afecta de lleno, como no puede ser de otro modo, a los parlamentos, a su organización y funcionamiento. La transformación digital a la que asistimos, en todos los planos de la vida, también se está produciendo en las Cámaras parlamentarias.

Así las cosas, parece tan razonable como necesario ajustar el clásico postulado de la autonomía parlamentaria, en particular el de su autonomía administrativa, a nuestra actual era digital, propugnando una *autonomía tecnológica* del Parlamento. La autonomía tecnológica de las Cámaras consistiría así en la potestad parlamentaria para implementar y desarrollar de modo independiente frente a otros poderes del Estado, sobre todo por supuesto el Ejecutivo, las tecnologías digitales necesarias para su organización y funcionamiento.

Propugnar una autonomía tecnológica del Parlamento no debe sin embargo llevar a ignorar la realidad. Y la realidad es que, al menos en España, las Cortes Generales operan en esta materia en una intensa colaboración con el Poder Ejecutivo. Más aún. Ese ámbito de colaboración con el Ejecutivo no solo es una constatación fáctica, sino que tal colaboración es también necesaria, por las razones expuestas en este trabajo, que asimismo ha dejado constancia de las áreas en que dicha colaboración se viene produciendo e incluso se puede comenzar a producir en el futuro, destacando en este sentido, por su singular y creciente sensibilidad e importancia, la de la ciberseguridad.

El límite para la mencionada colaboración con el Ejecutivo radica en lo que hemos dado en llamar el “núcleo” de la autonomía tecnológica de las Cámaras. Éste viene constituido por las funciones constitucionales de las Cortes Generales, al amparo del artículo 66.2 CE. En otras palabras, cualquier servicio o herramienta tecnológica ofrecida por el Ejecutivo sería susceptible de ser utilizada, siempre que la privación de dicho servicio no ponga en riesgo el ejercicio de dichas funciones constitucionales ex artículo 66.2 CE. Una más intensa colaboración interparlamentaria (dentro de las propias Cortes Generales, con otros parlamentos españoles y europeos e incluso a escala internacional), lejos de menoscabar una cooperación con el Ejecutivo que resulta esencial para la operatividad cotidiana, ayudaría al Parlamento a consolidar el núcleo de esa autonomía tecnológica que la era digital le aboca a abrazar.

BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO LÓPEZ, J. A.: “La informática en el Senado desde 1987”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 105, 2018, pp. 289-325.
- CAMPOS DOMÍNGUEZ, E.: “Historia, concepto y evolución del Parlamento 2.0”. En: RUBIO NÚÑEZ, R. [coord.]: *Parlamentos abiertos, tecnología y redes para la democracia*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.
- LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*. Ariel, Barcelona, 1986.
- MOLAS, I. y PITARCH, I. E.: *Las Cortes Generales en el sistema parlamentario de gobierno*. Tecnos, Madrid, 1987.
- PEREIRA, M. y ALONSO, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 97-99, 2016, pp. 219-237.
- PÉREZ SERRANO, N.: *Tratado de Derecho político*. Civitas, Madrid, 1984.
- RUBIO NÚÑEZ, R.: “Knocking on the Parliament’s Door (Parlamentos Digitales en la Era de la Participación)”. En: RUBIO NÚÑEZ, R. [Coord.]: *Parlamentos y redes para la democracia*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2014.

LAS TIC EN LAS CORTES GENERALES: REFLEXIONES EN EL CUARENTA ANIVERSARIO DE LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Santiago Javier DE ANDRÉS BLASCO
Asesor Facultativo de las Cortes Generales
Director del Centro de TIC
Congreso de los Diputados

RESUMEN

Pocos años después de la proclamación de la Constitución de 1978 llegaban los primeros ordenadores a las Cortes Generales. Hoy no sería posible responder a las exigencias del trabajo parlamentario sin el concurso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Durante estos años, en los que la innovación en este campo ha superado todas las expectativas, el desarrollo tecnológico de las Cámaras está en consonancia con el de las Asambleas Legislativas de los países de nuestro entorno. Este artículo refiere algunos de los hitos más significativos en el trayecto recorrido desde la incorporación de las TIC a las Cortes hasta el momento actual. También aporta algunas reflexiones sobre experiencias y cuestiones a tener en cuenta en el camino a seguir.

Palabras clave: Parlamento, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Senado, TIC

ABSTRACT

A few years after the proclamation of the 1978 Constitution, the first computers arrived at the Cortes Generales. Today it would not be possible to respond to the demands of parliamentary work without the help of information and communication technologies (ICT). During these years, in which innovation in this field has exceeded all expectations, the technological development of the Chambers is in line with that of the Legislative Assemblies of the surrounding countries. This article refers to some of the most

significant milestones in the journey from the incorporation of ICT to the Cortes until now. It also provides some reflections on experiences and issues to consider in the way forward.

Keywords: Parliament, Cortes Generales, Congress of Deputies, Senate, ICT

SUMARIO. I. INTRODUCCIÓN II. PRIMEROS PASOS III. EVOLUCIÓN TÉCNICA Y AUMENTO NOTABLE DEL USO DE LAS TIC IV. LA APARICIÓN DE INTERNET V. LA CONSOLIDACIÓN EN EL USO DE LAS TIC VI. LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS. EL PARLAMENTO ELECTRÓNICO VII. ¿Y AHORA QUÉ?. VIII. CONCLUSIÓN

I. INTRODUCCIÓN

Las tecnologías de la información y de las comunicaciones, en adelante TIC, constituyen el fenómeno tecnológico que está cambiando de forma radical el mundo en el que vivimos.

Estas nuevas tecnologías, que ya no lo son tanto, están contribuyendo a un cambio en el que la aldea global de McLuhan o la tercera ola de Töffler se empiezan a considerar como realidades cotidianas, en un planeta tan conectado como el que apuntaba Castells en su idea sobre la sociedad-red. Y con ello, se está creando un nuevo espacio sociológico que desborda las fronteras geográficas clásicas, las jurisdicciones estatales y los sistemas políticos, confluyendo en lo que Javier Echeverría ha denominado “*tercer entorno*” o “*Telépolis*”, definido como una ciudad global y a distancia, que se irá desarrollando durante el siglo XXI, superponiéndose a los pueblos, ciudades, naciones y estados¹. Este “tercer entorno”, en contraposición con el “primer entorno” (rural) y el “segundo entorno” (urbano), es un espacio relacional, no geográfico, donde emerge la sociedad de la información.

En este espacio, actividades como el comercio (compras por Internet), las finanzas (dinero electrónico), la producción (teletrabajo), el consumo (mercados virtuales), el ocio (videojuegos), la educación (campus virtuales), etc. se están viendo afectadas por un cambio más o menos rápido y más o menos perceptible pero, en todo caso, rotundo y definitivo. De igual manera están cambiando el derecho (leyes transnacionales), el orden social y la política.

El ámbito parlamentario no ha sido ajeno a este fenómeno y las asambleas legislativas están aprovechando las ventajas que ofrece la innovación tecnológica para facilitar más información, mejorar la gestión interna y dotar a los parlamentarios de herramientas que les permiten disponer de más datos y más rápidamente.

Sin embargo, esa misma tecnología que está facilitando un conocimiento cada vez mayor de la tarea legislativa también está motivando que el ciudadano cuestione los consolidados procedimientos parlamentarios y exija cambios, incluso estructurales, en nombre de una cultura digital cada vez más extendida.

¹ Cfr: ECHEVERRÍA, J.: *Los señores del aire: Telépolis y el Tercer Entorno*. Destino, Barcelona, 1999.

Son muchas las voces que exigen la rendición de cuentas, la reutilización de los datos públicos, una relación más directa y más frecuente con los representantes y, en definitiva, una mayor transparencia de la actividad parlamentaria. Así se está entendiendo por parlamentos y gobiernos que están incorporando la respuesta a estas demandas en su actividad normativa. El Congreso de los Diputados y el Senado aparecen en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (art. 2.1). Todo ello dentro del debate, oscilante en su intensidad, sobre la razón de ser de la representación parlamentaria frente a otras ideas que propugnan una participación mucho mayor de los ciudadanos en la toma de decisiones políticas.

A la aplicación de las TIC en el ámbito de las Cortes Generales con motivo del 40º aniversario de la Constitución de 1978 se dedica este artículo, señalando no obstante que los datos del análisis corresponden principalmente al Congreso de los Diputados.

II. PRIMEROS PASOS

En 1978 se aprueba la Constitución española vigente. En abril de 1984 las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado aprobaron el Plan de Informatización de las Cortes Generales. Este Plan propició la instalación en el Congreso de un ordenador central DPS8/49R de Bull que al principio compartiría el Senado a través de un *frontend* de comunicaciones instalado en su sede junto con un ordenador de tipo medio (DPS6) también de Bull². Se apostaba por una arquitectura informática basada en un ordenador central o *mainframe* al que se conectaban terminales de trabajo desde los que se procesaba y almacenaba la información. Hasta ese momento sólo se contaba en el Congreso con algunos equipos para tratamiento de textos que, en algún servicio, habían sustituido a la máquina de escribir.

El 17 de abril de 1985 se creó la Dirección de Informática de la Secretaría General del Congreso. A principios de 1986 llegaron los primeros informáticos para proceder a la instalación y puesta en marcha del equipamiento informático adquirido. Antes de realizar los primeros programas tuvieron que aprender las características del trabajo parlamentario. De

² La elección de este equipamiento se basó en el “Informe sobre la selección de un sistema informático para las Cortes Generales” fechado el 13 de marzo de 1985.

igual forma, los funcionarios comenzaron a familiarizarse con los términos hardware, software, ofimática, etc. Algunos de ellos, a los que se les dio la oportuna formación, engrosaron las plantillas informáticas.

Se diseñaron las primeras aplicaciones, dando prioridad al registro de las iniciativas parlamentarias y su tramitación, organizando su almacenamiento en las primeras bases de datos. Corría la 2ª Legislatura en la que se acabarían tramitando, entre otras iniciativas, 209 proyectos de ley, 108 proposiciones de ley de los grupos parlamentarios, 224 proposiciones no de ley (ante el pleno y en comisión) y 11.245 preguntas (de ellas 9.200 al Gobierno con respuesta escrita). Todo este trabajo se vería asistido de forma determinante por un uso progresivo de la informática que iría abarcando cada vez más tareas y afectando a más servicios. Se estaba creando el embrión del sistema de gestión de iniciativas parlamentarias conocido como ARGO, herramienta imprescindible en el momento actual³.

Al mismo tiempo se dotaba a los diferentes servicios de unos primitivos ordenadores personales configurados en red (Questar 400) que disponían de un tratamiento de textos con el que se empezó a procesar en formato digital la información generada. La instalación en los mismos de un emulador les permitía convertirse en terminales del ordenador central, y de este modo consultar y actualizar las bases de datos. También se podían realizar algunas otras tareas ofimáticas (hojas de cálculo, etc.)



Mainframe Honeywell Bull



Bull Questar 400

El Senado, que contaba también con una ofimática basada en equipos Questar 400, y que en un principio se había conectado al ordenador central instalado en el Congreso, en el ámbito del referido Plan de Informatización de las Cortes Generales, adquirió su propio *mainframe* (DPS8000), también de Bull, sobre el que construiría aplicaciones y bases de datos de forma

³ En lo que va de Legislatura ya se han tramitado más de 37.000 preguntas al Gobierno con respuesta escrita.

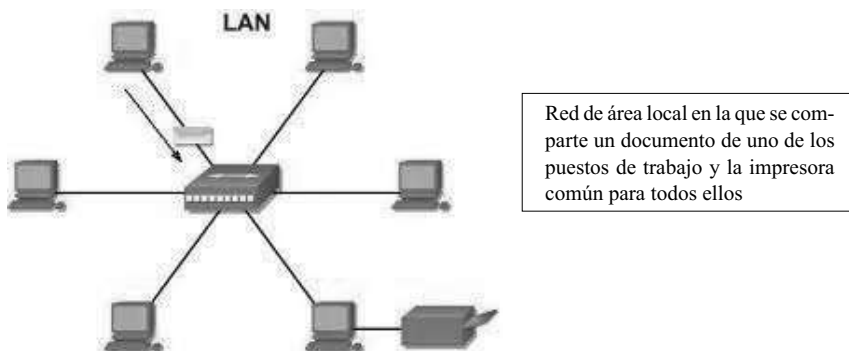
similar a lo que se venía haciendo en la otra Cámara. La creación de la Dirección de Informática de su Secretaría General, el 25 de noviembre de 1986, se encargaría de potenciar un desarrollo informático adaptado a la prioridad de sus propias necesidades.

III. EVOLUCIÓN TÉCNICA Y AUMENTO NOTABLE DEL USO DE LAS TIC

La inmersión de los informáticos en la praxis parlamentaria y, de otra parte, los cursos de informática que se iba impartiendo a los funcionarios propiciaron una relación, entre unos y otros, cada vez más fructífera en un lenguaje cada vez más común, lo que determinó importantes avances durante la III Legislatura. La utilización de las TIC caminaba en paralelo con el uso que de ellas se hacía en otras instituciones de la Administración Pública y en distintos sectores del mundo empresarial. Podría constituir una cierta particularidad del terreno parlamentario la preeminencia del texto frente al protagonismo de los datos numéricos en otros campos. Esto determinó la necesidad de contar en las Cortes con un software especializado en el tratamiento documental de la información, y es que en aquel momento los datos numéricos se trataban de forma estructurada (tablas y ficheros), y en esa rigidez estructural no era tan fácil procesar la información textual.

En ambas Cámaras se comenzaba a incorporar un gran volumen de información a unos incipientes sistemas informáticos que de forma creciente se iban utilizando por los diferentes servicios, lo que obligaría a potenciarlos de forma gradual pero constante.

En este contexto, a la arquitectura centralizada compuesta por un ordenador central al que se conectaban una serie de terminales esclavos, se iban incorporando otros elementos que mejoraban las prestaciones de los Questar 400, sobre todo en capacidad de proceso y uso de ciertos estándares. Entraban en escena los PCs compatibles y otros dispositivos de almacenamiento e impresión. Sobre este nuevo esquema pronto se desarrollaron las redes de área local que permitieron compartir los mismos recursos a distintos usuarios, lo que proporcionó un visible aumento de eficacia y del consiguiente ahorro económico.



Otro de los puntos de inflexión en la evolución informática lo constituyeron los llamados sistemas abiertos, tomando este nombre aquellos que no dependen de los requisitos impuestos por cada fabricante, admitiendo todos los productos que cumplan con ciertos requisitos de compatibilidad. Y es que, si bien la llegada del PC compatible había permitido una estandarización de facto en los puestos de trabajo, no ocurría lo mismo en el caso de los servidores, que siendo de distintos fabricantes estaban sometidos a las reglas de sus diferentes sistemas operativos.

Las redes de área local y los sistemas abiertos acabarían por tener una gran aceptación debido sobre todo a la eficiencia que consiguieron alcanzar con una potencia considerable en un tamaño mucho más reducido, un precio mucho menor y sin los importantes condicionantes de espacio, climatización, etc. que requerían los *mainframes*.

Sobre esta arquitectura se produjo un avance significativo en el desarrollo tecnológico de las Cámaras sentando las bases para que las distintas aplicaciones informáticas se convirtieran en un instrumento de carácter estratégico para los planes de modernización parlamentaria ya que, siendo cierto que las TIC sólo son una herramienta, no lo es menos que no son cualquier herramienta, como tampoco ha sido Internet un simple sistema de comunicaciones.

IV. LA APARICIÓN DE INTERNET

El 24 de octubre de 1995 el FNC (Federal Networking Council) de los Estados Unidos definía Internet mediante la siguiente resolución:

“Entendemos por Internet un sistema global de información que está relacionado lógicamente por un único espacio global de direcciones basado en el protocolo IP o en sus extensiones; es capaz de soportar comunicaciones usando el conjunto de protocolos TCP/IP o sus extensiones y/o otros protocolos compatibles con IP; proporciona, usa o hace accesible, de manera pública o privada, servicios de alto nivel en capas de comunicaciones y otras infraestructuras relacionadas”.

De forma menos ortodoxa, también podríamos definir Internet como una red que une redes de ordenadores de todo el mundo permitiendo el acceso a los datos y a las aplicaciones residentes en cualquiera de ellos.

En todo caso, el FNC estadounidense culminaba con la definición citada una idea que había nacido en 1958. Como parte de la respuesta al lanzamiento del primer satélite soviético (Sputnik), el Departamento de Defensa de los Estados Unidos fundó ARPA (Advanced Research Projects Agency) con objeto de obtener ventajas estratégicas potenciando la investigación científica, lo que daría lugar a la llamada ARPANET, precursora de Internet a todos los efectos⁴.

En 1970 se unían, mediante ordenadores de distintos fabricantes y con sistemas operativos diferentes, las universidades de UCLA (Universidad de California en Los Ángeles), Stanford Research Institute, UCSB (Universidad de California en Santa Bárbara) y la Universidad de Utah.

Sobre esta estructura comenzaron a funcionar las primeras aplicaciones. Las más importantes fueron las llamadas “The Big Three” que eran las siguientes: Telnet que permitía que un terminal de un ordenador se conectara con los otros ordenadores de la red; FTP (File Transfer Protocol) que hacía posible la transferencia de ficheros entre los ordenadores conectados; y un incipiente correo electrónico⁵. En 1973 se establecían las primeras conexiones internacionales con el University College de Londres y con la Fundación Real del Radar de Noruega.

⁴ Sobre la historia y los pioneros de Internet: HAFNER, K. y LYON, M.: *Where Wizards Stay up late (The Origins of the Internet)*. Touchstone, Nueva York, 1998.

⁵ El detalle técnico se puede ver en KROL, E. y KLOPFENSTEIN, B. *The Whole Internet*. O'Reilly Media, 1996.

La política de puertas abiertas que permitió la libre conexión de todo tipo de organizaciones (académicas, comerciales, etc.), las facilidades que daban los nuevos protocolos de comunicaciones (TCP/IP) y la incorporación de los usuarios particulares determinaron el hipercrecimiento que se produjo a principios de los años 90.

Conviene precisar que, siendo Internet una poderosísima infraestructura, no es más que el soporte sobre el que se ejecutan las innumerables aplicaciones residentes en los millones de ordenadores conectados a ella en todo el planeta. Entre estas aplicaciones, el correo electrónico y las páginas web se convirtieron en instrumentos de uso cotidiano para todos los que empezaban a llamarse internautas.

El impacto de la web (World Wide Web) en empresas e instituciones fue decisivo. De hecho, su aparición se suele confundir con el nacimiento de la propia Internet, cuya génesis se había producido muchos años antes.

A finales de 1996 se publicaron, entre otras, las páginas web del Parlamento Europeo, de la Cámara de Representantes de EEUU, de la Cámara de Diputados de Chile, del Senado de México, del Bundestag alemán y del Riksdag sueco. Durante 1997 aparecerían el Senado estadounidense, el Parlamento de Canadá, el Senado de Brasil, la Cámara de Representantes y el Senado de Colombia, la Cámara de Diputados de México, la Assembleia da República portuguesa, la Camera dei Deputati y el Senato italianos y el Congreso de los Diputados de España. La del Senado español vería la luz en 1998.

Las páginas web constituyeron un punto de inflexión tecnológico a todos los niveles, y por supuesto para las Cámaras, que tuvieron la oportunidad de mostrar al ciudadano una enorme cantidad de información sobre el trabajo parlamentario. Por este medio se publicaron datos referidos a la historia institucional, composición de los órganos, legislación y reglamentos, ficha del parlamentario, gestión de iniciativas, trabajo de las comisiones, agenda, publicaciones, diarios de sesiones, visita virtual, etc.

Con estilos diferentes se intentaba mostrar lo más significativo de cada institución con el fin de conseguir la máxima apertura y el mayor acercamiento al ciudadano. Por ejemplo, el Senado español diseñó una

fórmula que bajo los títulos generales: *Qué es; Qué hace y Cómo funciona*, pretendía divulgar información no exenta de una clara intención formativa.

Atendiendo a la importancia que adquirió esta forma de difusión, la UIP (*Unión Interparlamentaria*) publicaría las “*Directrices para el contenido y la estructura de sitios web parlamentarios*” que después de algunas revisiones constituyen en la actualidad una indiscutible guía de referencia.

V. LA CONSOLIDACIÓN EN EL USO DE LAS TIC

Con la llegada del nuevo siglo y gracias a la experiencia adquirida por los informáticos en la problemática parlamentaria y por los funcionarios en las nuevas tecnologías, se consolidó la utilización de las TIC en la inmensa mayoría de los servicios de las Cortes Generales.

De otra parte, el avance tecnológico proporcionó nuevas herramientas con un coste mucho menor, lo que permitió la reconfiguración de una arquitectura informática mucho más potente. Los sistemas abiertos permitieron que las unidades de proceso y almacenamiento se distribuyeran en varios servidores, con un avance significativo respecto a los antiguos *mainframes*; las redes de área local se potenciaron al máximo y los sistemas de comunicaciones⁶ se convirtieron en verdaderas autopistas de la información incluyendo avances tan importantes como la tecnología inalámbrica (redes WIFI).

En esta situación se incorporaron nuevos informáticos (nunca suficientes) que venían a reforzar las plantillas existentes.

En el Senado se redactaron planes informáticos que recogían de manera sistematizada lo que se había hecho, lo que se estaba haciendo y lo que se proponía hacer. En el Congreso se aprobó un ambicioso plan de modernización para renovar de forma integral el sistema informático⁷.

La innovación tecnológica fue decisiva, si bien no todos los cambios han mejorado la eficiencia ya que, sin negar lo positivo de la novedad, a

⁶ HUIDOBRO, J.M: *Telecomunicaciones. Tecnologías, Redes y Servicios*. Ra-Ma Editorial, 2014.

⁷ Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie D, General 21 de octubre de 2005, nº 278.

Por su parte, el plan de modernización del Congreso propició un profundo cambio estructural del hardware y abordó proyectos de calado que sentaron las bases para los posteriores desarrollos realizados.

Al mismo tiempo se instaló en el hemiciclo un sistema complementario al de votaciones que permite, desde un terminal situado en cada escaño, realizar tareas ofimáticas, la conexión a Internet y al correo electrónico, el acceso desde el escaño al PC del despacho del diputado, etc.

No obstante, este sistema que en su día fue pionero está siendo superado por la tecnología que hoy aportan las redes inalámbricas y los dispositivos móviles (*tablets y smartphones*).



VI. LOS ÚLTIMOS DIEZ AÑOS. EL PARLAMENTO ELECTRÓNICO

Si por parlamento electrónico se entiende aquel que utiliza las TIC no cabe duda que el Congreso y el Senado cumplen de largo esta condición. Durante los últimos diez años han ido configurando unos sistemas informáticos sólidos, basados en arquitecturas modernas en las que se procesa y almacena un gran volumen de información.

En ambas Cámaras las aplicaciones informáticas constituyen el soporte de un trabajo institucional cada vez más amplio y complejo, dando respuesta a la práctica totalidad de las tareas encomendadas a los servicios de las Secretarías Generales y de los Grupos Parlamentarios, con especial atención a las requeridas por las Presidencias y las Mesas.

Sería demasiado prolijo mostrar un detalle exhaustivo de todas estas aplicaciones, que además debería expresar las diferencias que responden a las prioridades y particularidades de cada Cámara. Pero en estos momentos

se puede afirmar que los proyectos nucleares en los que se empezaron a utilizar las TIC han alcanzado un nivel de eficacia considerable. Asuntos como el registro y gestión de iniciativas parlamentarias, la publicación de boletines y diarios de sesiones, la emisión en video de las sesiones de pleno y comisión, la gestión del trabajo de las comisiones, el archivo (incluido el audiovisual), la biblioteca, actos, viajes, etc. se asientan en estructuras informáticas muy consolidadas, sin perjuicio de su necesaria actualización constante. Y lo mismo se puede decir de la parte más administrativa, con la gestión económica, los recursos humanos, las infraestructuras, etc.

Las páginas web se han convertido en portales donde se difunde toda la información que puede ser de interés para el ciudadano, incluida la comunicación institucional, que se nutre del sistema para divulgar comunicados, notas de prensa, etc. así como para alimentar la presencia de las Cámaras en las redes sociales.

Sin embargo, en la acepción actual de parlamento electrónico no basta con utilizar las TIC. En el último informe publicado por la Unión Interparlamentaria en 2016 sobre este asunto⁹ se dice claramente que un parlamento electrónico debería facilitar, al menos, la transparencia, la accesibilidad, la rendición de cuentas, y la participación ciudadana. Y toda esta información en un formato reutilizable.

Respecto a la transparencia, como ya se ha manifestado, las Cámaras aparecen en el ámbito subjetivo de aplicación de la *Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno* (art. 2.1). Como consecuencia, en los portales de transparencia creados al efecto se publica un detallado conjunto de datos económicos, votaciones, información sobre viajes, intervenciones en video, etc. como muestra de una clara apertura institucional y de superación de la “luz y taquígrafos” tradicionales.

La accesibilidad siempre es mejorable, pero se puede decir que cumple con los estándares establecidos, estando contemplada en las actua-

⁹ Disponible en: <http://archive.ipu.org/pdf/publications/epar116-sp.pdf>

lizaciones constantes que se hacen de las páginas web (la del Congreso se va a renovar completamente¹⁰).

La rendición de cuentas es cada vez más completa en materias de contratación y gastos. El seguimiento que se hace de las directivas europeas y su aplicación en el ámbito de las Administraciones Públicas están creando un marco de transparencia en el que las Cámaras están inmersas.

En cuanto a los formatos reutilizables hay que tener en cuenta la enorme cantidad de información almacenada durante muchos años en los distintos formatos propietarios que se han ido utilizando, pero también es cierto que poner toda esa información en formato reutilizable no es de una gran complejidad técnica por lo que podría abordarse en la medida que se considere oportuno. En la actualidad, la página web del Senado ofrece datos reutilizables en distintas materias (actividad parlamentaria, composición y organización, relaciones con los ciudadanos e información económica). El Congreso ofrece en este formato los resultados de las votaciones estando previsto incorporar otros datos en la nueva página web.

Quizá sea la participación ciudadana el asunto más controvertido en este momento. No porque no se pueda participar sino por la forma y el alcance de la misma. Es cierto que el Parlamento pone a disposición del ciudadano una ingente cantidad de información. Y también lo es que se puede contactar con los diputados a través de las páginas web de las Cámaras así como de los diversos canales de participación directa que éstos tienen establecidos, sobre todo a través de las redes sociales. Sin embargo, el debate está incidiendo en la exigencia de lograr un empoderamiento del ciudadano que le permita participar, en mayor medida, en el control al gobierno y en la elaboración de las leyes. Para ello se requiere aprovechar las facilidades ofrecidas por la tecnología actual, sin tener que esperar cada cuatro años la llegada de nuevas elecciones.

En este contexto, parece evidente que los parlamentos deberían potenciar los canales y plataformas de participación. Y aquí las TIC se revelan como una herramienta capaz de proporcionarlo con la potencia y seguridad suficientes. Sin embargo, deberá ser la voluntad política la que

¹⁰ El 29 de agosto de 2018 se firmó el contrato para la renovación con la empresa adjudicataria.

impulse las medidas que lo permitan siendo decisivo que se lleve a cabo sobre un modelo que tenga claramente definido el procedimiento y, sobre todo, el alcance de la participación debiéndose establecer, en su caso, los cambios reglamentarios pertinentes. Las consecuencias que se deriven de las decisiones que se adopten podrían influir en el patrón actual de democracia representativa.

VII. ¿Y AHORA QUÉ?

Son más de treinta años de informática parlamentaria en las Cortes Generales. En realidad, ¿se puede llamar informática parlamentaria a lo que se hace en las Cámaras? Al igual que existe una informática médica (intervenciones quirúrgicas a distancia, investigación molecular, etc.) o una informática jurídica (bufetes de abogados que utilizan la inteligencia artificial¹¹ para conocer todos los precedentes relacionados con un caso, etc.), también podrá haber una informática parlamentaria el día que se cuente con un sistema experto¹² que ayude en la elaboración de las leyes o a discernir si una norma es constitucional o no. Mientras tanto, puede que sea más apropiado llamarlo informática de gestión aplicada al parlamento.

Haciendo balance del camino recorrido se exponen a continuación algunas ideas sobre la aplicación progresiva de una tecnología que se inició pocos años después del acontecimiento constitucional de 1978 en un contexto técnico y sociológico muy diferente al de nuestros días. Además del plano técnico en el que esto se presenta, se muestran algunas reflexiones sobre aspectos organizativos por si en algún momento pudieran ser de interés.

En el plano técnico

Las nuevas prestaciones que este campo ofrece a diario facilitarán la mejora continua de los sistemas informáticos. No obstante, convendrá elegir muy bien el rumbo tecnológico y no caer en simples seguimientos de experiencias que en principio pueden ser atractivas en otros ámbitos, aunque

¹¹ KOWALSKI, R.: *Lógica, programación e inteligencia artificial*. Ediciones Díaz Santos, 1986.

¹² HARMON, P. y KING, D.: *Sistemas expertos*. Ediciones Díaz Santos, 1988.

sean institucionales, pero distintos a un espacio como el parlamentario que tiene su problemática propia.

Dicho esto, en ningún caso se podrá obviar la aplicación de las llamadas tecnologías disruptivas, es decir, aquellas cuya aparición provoca la defunción de aquellas a las que sustituyen, tal y como el PC acabó con la máquina de escribir. De estas materias y de otras que por diferentes razones conviene considerar se ofrece a continuación un somero detalle.

Código Abierto (Open Source)

Los fabricantes de productos informáticos los programan en códigos protegidos e inaccesibles para el usuario. Con el fin de escapar de las condiciones comerciales impuestas por esta práctica surgió una corriente que postulaba programar productos en los que el código fuente fuera accesible para usarlo y modificarlo a conveniencia, con la condición de que el producto resultante pudiera ser usado y tratado por futuros usuarios.

Lo que comenzó como un movimiento contra la dominación de la gran industria se ha convertido en una alternativa real a la misma, no solo por el ahorro económico, aunque siempre conviene echar cuentas, sino por la ruptura de la dependencia tecnológica además de razones técnicas derivadas de la apuesta firme y decidida que de esta modalidad ha hecho el mundo empresarial.

En la actualidad, las ventajas del código abierto son incuestionables y su uso se extiende cada vez más, marcando una tendencia que no deja lugar a dudas. No obstante, muchas de las bases de datos parlamentarias, contenedoras de un gran volumen de datos, están programadas en código propietario, en un entorno que funciona adecuadamente.

Aun así, habrá que considerar la elección del código abierto en los nuevos proyectos y estudiar una migración controlada hacia este paradigma, con el tiempo suficiente y siempre que las consecuencias no sean negativas para la eficacia de las soluciones adoptadas.

Datos abiertos (Open Data)

Junto con la transparencia, la rendición de cuentas, etc., es una de las reclamaciones más frecuentes del *ciudadano conectado*. Con ella se

pretende que el conjunto de los datos en poder de las distintas Administraciones, se publiquen en un formato reutilizable que facilite la elaboración de aplicaciones programadas por los usuarios que sean capaces de hacerlo. Con la *Ley 37/ 2007 de 16 de noviembre sobre reutilización de la información del sector público* se impulsaron iniciativas como el proyecto Aporta y su portal *datos.gob.es* que incorpora un catálogo de datos de esta naturaleza. Posteriormente la *Ley 18/2015, de 9 de julio* se promulgó para modificar la anterior con objeto de incorporar al ordenamiento jurídico español los cambios que introdujo la *Directiva 2013/37/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013*. Recientemente, la *Ley 9/2017 de Contratos del Sector Público* la ha vuelto a modificar para que desaparezca la posibilidad de que los propios sujetos obligados por la Ley puedan establecer limitaciones a la reutilización de los documentos que obran en su poder.

La información pública, propiedad del ciudadano, debería estar en formato reutilizable y habrá que avanzar en este asunto considerando que la conversión de los datos almacenados a dicho formato no supone una gran dificultad técnica, con un cambio mucho menos traumático que la reversión de los programas tratada en el epígrafe anterior. Sí convendrá dejar bien claro que una vez procesada la información fuera del ámbito original, las Cortes no tendrán responsabilidad alguna sobre el resultado de posteriores tratamientos.

Big Data

El término *big data* viene de la contracción de “*big amount of data*”, es decir, acumulación de datos a gran escala.

Lo novedoso del *big data*¹³ es que no se limita a procesar la información almacenada de forma estructurada en las bases de datos al uso, sino que incorpora el tratamiento de datos multimedia no estructurados tales como noticias digitales, mensajería instantánea, correos electrónicos, videos en *YouTube*, documentos en formato PDF y un largo etcétera de datos dispersos y sin organización alguna, procedentes de una gran variedad de fuentes y

¹³ SCHMARZO, B.: *Big Data. El poder de los datos*. Anaya, Madrid, 2014. SIEGEL, E.: *Análítica predictiva. Predecir el futuro utilizando Big Data*. Anaya Multimedia, Madrid, 2013.

estructuras, y en un volumen cuyo procesamiento exige una tecnología de gestión (hadoop, etc.) mucho más potente que la habitual.

El análisis certero de una gran cantidad de datos obtenidos de fuentes tan diversas ayudará mucho en la toma de decisiones como ya se viene demostrando en campos tan diversos como el de la venta *online*, los procesos electorales, etc.

Lo más importante es que, casi en tiempo real, el *big data* es capaz de descubrir nuevas relaciones y patrones de comportamiento o uso, cumpliendo el axioma de que con esta tecnología “*el todo es mayor que la suma de las partes*”.

Cloud Computing

Se denomina *nube* (por analogía con el símbolo identificador de Internet) a una red de servidores que se alquilan para almacenar información a través de Internet. Las estructuras de Dropbox, iCloud o Google Drive constituyen ejemplos de *nube* de uso muy generalizado.

El concepto *cloud computing* es otra cosa, ya que no se limita al almacenamiento, sino que incluye el procesamiento de la información, y además la arquitectura, el software, etc. Permite situar el centro de proceso de datos fuera del Parlamento, al que se accede desde terminales instalados en los puestos habituales de trabajo. Soporta al sistema informático en una estructura flexible y configurable en función de la utilización que se hace del mismo, siendo su coste directamente proporcional a dicha utilización. Este modelo sigue los cánones de lo que se conoce como *commodity*, es decir un bien consumible ofrecido por distintos proveedores cuyo pago está en función de su uso, como se hace con el agua corriente o la luz eléctrica.

Evidentemente, la apuesta por una solución de este tipo implica la realización de un estudio muy detallado de ventajas e inconvenientes, asegurar la mejor solución técnica y aceptar las consecuencias, entre las que destacan la ubicación de la información fuera del Parlamento y el impacto en los recursos humanos dedicados a las TIC.

De todas formas, la tendencia en la utilización del *cloud computing* está muy marcada, sin duda por sus virtudes tecnológicas, pero también porque constituye una apuesta decisiva de la industria de las TIC.

Movilidad y Comunicaciones

En la actualidad, ese aparato al que llamamos teléfono móvil es un ordenador más potente que los miniordenadores de hace unos años. Las actuales *tablets* y *smartphones* constituyen la base de lo que se venía llamando oficina móvil. Para completarlo y con más prestaciones aún, están las múltiples variedades de ordenadores portátiles. Con todos ellos la ubicuidad de la información se ha convertido en una realidad incuestionable. Y en esta senda se deberán abordar los nuevos desarrollos informáticos, de manera que los datos que se difundan tendrán que aparecer de forma ergonómica en, al menos, los modelos de dispositivos móviles constituidos en estándares de facto.

Por supuesto, para conseguir esta ubicuidad las comunicaciones deberán seguir creciendo (4G, 5G) hasta conseguir una banda ancha que asegure el transporte de enormes cantidades de información de forma rápida y segura. Y en los entornos de trabajo habrá que contar con las prestaciones que ofrecen las redes WIFI de última generación cuya evolución está consiguiendo importantes mejoras en parámetros tan importantes como la cobertura, la seguridad y el ancho de banda.

APPS

Como consecuencia del apartado anterior será de gran utilidad programar APPs que respondan a necesidades concretas como alternativa a las complejas páginas web de nuestros días. Como ejemplo de lo dicho se refiere el siguiente texto aparecido en la prestigiosa revista Wired: “*Te despiertas y ves tu email en tu iPad. Es una app. Durante el desayuno te conectas a Facebook, Twitter y The New York Times en el mismo dispositivo. Más Apps. De camino a la oficina escuchas un podcast a través de tu smartphone. Otra App. En el trabajo lees tus documentos RSS, hablas por Skype y envías mensajes cortos por mensajería instantánea. Al final del día llegas a casa, haces la cena y escuchas música en Pandora, juegas en Xbox Live*”

y ves una película en el servicio de streaming de NetFlix. Acabas de pasar un día en Internet, pero no has utilizado la web, sólo has utilizado Apps”.

Puede que las Apps no sean hoy la alternativa definitiva a las páginas web pero sí constituyen un importante complemento. De otra parte, se constata que cada vez más el usuario tiende a dirigir su interés hacia un asunto concreto, más que a la búsqueda enciclopédica que suelen ofrecer las páginas web.

Redes Sociales

Con independencia de sus luces y sus sombras se han revelado como un medio de comunicación omnipresente e *in crescendo*. Por lo tanto, habrá que tener en cuenta que pueden ser el mejor divulgador de una información parlamentaria elaborada con el valor de ser fuente de indudable calidad y prestigio.

Desde la parte institucional, las cuentas de Twitter, Facebook o YouTube están facilitando, a través de los enlaces correspondientes, información catalogada de numerosos actos incluyendo las reuniones plenarias y en comisión. Por su parte, cada vez más parlamentarios las usan a título individual para tener una comunicación directa con el ciudadano. Habrá que prestar especial atención a este fenómeno y reaccionar con la debida rapidez ante los posibles cambios y variantes que se produzcan como consecuencia de su evolución.

En el plano organizativo

Además de las *lecciones aprendidas* en el plano técnico surgen evidencias que convendría tener en cuenta si se quiere avanzar por una vía en la que determinados cambios organizativos podrían asentar las ventajas del progreso tecnológico.

Redundancia informática inter cámaras

Un análisis somero de la cuestión revela las múltiples duplicidades existentes en los proyectos informáticos utilizados en las Cámaras. Ya se ha manifestado que hay muchas aplicaciones que ayudan en la gestión de una gran cantidad de tareas, respondiendo con solvencia a las necesidades

planteadas. Lo hacen atendiendo a los requerimientos de los servicios de cada Cámara, que al ser muy similares hacen inevitable que se produzcan redundancias.

Por muchas razones sería deseable reducir al mínimo dichas redundancias. Pero esto que parece tan lógico y que la tecnología actual podría ayudar a resolver exige unas medidas no tan fáciles de adoptar. El *modus operandi* y las prioridades de cada Cámara, no siempre coincidentes, pueden dificultar la elaboración de un plan para compartir esfuerzos que, no obstante, habría que intentar.

En este contexto, se podría considerar la creación de un Cuerpo TIC de las Cortes Generales, similar a los ya existentes en la Administración General del Estado. Seguramente, esto no resolverá todos los problemas inherentes a la utilización de las TIC y su evolución tecnológica, ni a las cuestiones derivadas de la problemática de cada Casa, ni debería mezclarse con las funciones previstas para la especialidad de informática del Cuerpo de Asesores Facultativos, pero permitiría, además de otras ventajas, aprovechar experiencias, coordinar esfuerzos y efectuar los ajustes necesarios para conseguir un mejor aprovechamiento de los recursos humanos informáticos.

La dificultad de culminar un proyecto informático

No se pueden negar las mejoras que están aportando las TIC al trabajo parlamentario. También hay que reconocer que un proyecto TIC, a diferencia de una obra civil, nunca estará completamente acabado y siempre será perfectible. Una aplicación informática es un ente que nace y crece rápidamente pero difícilmente alcanza una madurez que satisfaga totalmente al usuario. Sin duda, la labor del informático, como la de todos, es mejorable. Pero este oficio, en ocasiones tan ilusionante, está sometido a circunstancias de difícil gobierno. Por ejemplo, la salida de un nuevo producto, una necesidad nueva, un cambio de orientación o las situaciones que a veces retrasan *sine die* el uso de una aplicación determinada, pueden generar tanta incertidumbre como frustración.

También lo hacen las diferentes cuestiones sobrevenidas a la planificación establecida, así como la rápida obsolescencia (en muchos casos más comercial que técnica) de equipos y programas debido a la trepidante

evolución tecnológica, lo que puede crear la sensación de subsistir en la historia interminable de un cambio continuo.

Por todo ello parece justo reclamar cierta comprensión a la hora de valorar la dificultad de un trabajo sometido a la justa crítica del usuario o de los órganos directivos, pero también de las valoraciones de un espectro de opinión que comprende desde los *sabios* que recomiendan todo tipo de innovaciones, sin analizar costes y consecuencias derivadas, hasta la presión de *gurús e influencers* que predicán en las redes sociales con el desahogo de quien no tiene que cumplir lo que predica.

Estrategia y planes informáticos

Una estrategia definida es fundamental para el desarrollo de las TIC. En el Parlamento también. Y la mejor forma de plasmarlo es a través de un plan informático que comprenda lo que se quiere hacer en un periodo determinado. La redacción de un plan de este tipo corresponde a los servicios TIC que deberán considerar la evaluación de lo realizado y las nuevas peticiones, en el marco de los condicionantes que impone la constante evolución tecnológica. Esta propuesta deberá quedar validada por las Secretarías Generales y, si procede, aprobada por las Mesas de las Cámaras.

Al elaborar un plan, debería hacerse la evaluación de lo realizado, aunque solo fuera por ver cuáles han sido los resultados obtenidos, y en función de ello, asegurar o variar el rumbo. Pero lo verdaderamente importante es plasmar las peticiones o ideas a realizar en un orden de prioridades claramente definido. Ya se conoce la dificultad de cumplir un plan informático, sometido a múltiples circunstancias, algunas de ellas totalmente imprevisibles, pero si no se parte de un supuesto concreto la estrategia quedará simplemente en una táctica de supervivencia.

Quizá lo más importante para definir un plan sea la recopilación ordenada de unas peticiones motivadas y analizadas a la luz de las aplicaciones y facilidades ya existentes, no siempre suficientemente conocidas. Aquí, el papel de los Directores de las Secretarías Generales y quien corresponda de los Grupos Parlamentarios, se revela fundamental como canalizadores de una participación efectiva en el desarrollo informático de las Cámaras.

Y ellos, sí pueden ser, no solo los mejores *consejeros* sino los depositarios de la *autoritas* requerida para plantear la mejor hoja de ruta.

El impulso político de los órganos superiores será el aval definitivo para elaborar el documento que deberá constituir la guía de desarrollo y utilización de las TIC en las Cámaras. También en este aspecto existen diferencias entre Congreso y Senado y, sin pretender la configuración de un plan informático conjunto, sí se podría establecer algún tipo de comunicación para aprovechar esfuerzos y evitar redundancias.

Las plantillas informáticas

Es habitual que el conjunto de los funcionarios (en menor medida el personal de los Grupos Parlamentarios) tenga una idea bastante clara del organigrama parlamentario, situando fácilmente a los distintos cuadros de las Secretarías Generales.

No pasa lo mismo en el caso de las TIC, donde con cierta frecuencia, por lo menos en el Congreso, se tiene dificultad para distinguir las diferencias de roles y funciones del personal informático. Cuando se quiere hacer una petición o se precisa una aclaración, normalmente se llama al “*informático de cabecera*”, que es la persona con la que se tiene más relación o simplemente más empatía.

Las plantillas informáticas de las Cámaras están formadas por informáticos en su acepción más amplia, es decir, profesionales titulados en distintas disciplinas relacionadas con las TIC. La mayoría son ingenieros informáticos, de telecomunicaciones y otras disciplinas, físicos, matemáticos, economistas, etc. que configuran una estructura formada por analistas, programadores y auxiliares con funciones perfectamente definidas en las Áreas correspondientes¹⁴, que se encargan de tareas tan complementarias como distintas, como se puede ver en las plantillas de las Secretarías Generales.

¹⁴ En el Congreso las Áreas son: Explotación y Gestión, Desarrollo, Sistemas y Atención a Usuarios. En el Senado la atención a usuarios se incluye en el Área de Explotación y Gestión, y además de las Áreas de Desarrollo y Sistemas, existe también el Departamento de Asesoramiento Técnico.

Sería muy deseable que esta estructura, que se supone bien conocida, se tuviera en cuenta a la hora de efectuar cualquier tipo de consulta, petición, sugerencia o crítica, lo que redundará en la eficacia de su tratamiento.

De otra parte, la actualización de las plantillas informáticas es un requisito imprescindible, no ya para estar en la vanguardia de la informática parlamentaria sino para mantener su ritmo, cada vez más exigente.

Informática institucional versus Informática doméstica

Con cierta frecuencia se muestra sorpresa al comprobar que un informático *no sabe* algo que un usuario, o alguno de sus allegados, *si saben*. En ese caso, si viene bien, se acude al *informático de cabecera* solicitando una explicación.

La comercialización masiva de ordenadores personales compatibles dio origen a la informática doméstica actual. La computación salió de las *salas informáticas* habitadas por ingenieros con batas blancas para entrar en los hogares, de la mano de visionarios (Bill Gates, Steve Jobs, etc.) que entendieron muy pronto el potencial del PC que poco después sería protagonista en un mundo conectado a través de Internet¹⁵.

Desde entonces, el crecimiento del negocio en este campo ha desbordado todas las previsiones hasta crear una informática doméstica, independiente de la informática empresarial o corporativa, donde desde el principio destacó Microsoft pero cuyo mayor exponente puede que sea Apple, totalmente dedicada a este campo. El desarrollo ha sido tan importante que este tipo de informática se utiliza con éxito en el ámbito de las *pymes* y para tareas específicas en todo tipo de compañías e instituciones.

Sin embargo, la informática corporativa, empresarial o institucional sigue su camino con sus arquitecturas, sus sistemas operativos y sus productos. Y sobre todo, con su compleja problemática ya que, aunque el concepto TIC engloba el uso de la tecnología de manera amplia, existen diferencias que conviene tener en cuenta.

¹⁵ GATES, B.: *Camino al futuro*. McGraw-Hill, 1995.

El volumen de datos que se procesa en las Cámaras, el acceso a los mismos, su difusión, salvaguarda (incluida la conservación a largo plazo), confidencialidad (con la protección de datos personales), seguridad, interoperabilidad, etc. así como las normas propias que rigen su funcionamiento, conforman un supuesto muy diferente al uso particular que parlamentarios y funcionarios puedan hacer de sus Apps en sus dispositivos personales, o de la comunicación que establezcan en las redes sociales a las que estén suscritos.

Las aplicaciones y bases de datos corporativas están programadas sobre unos productos que se eligieron en su día y su cambio o migración afectaría a una gran cantidad de información. Por eso no se pueden actualizar al ritmo de los productos que se usan en los PCs, las *tablets* o los *smartphones*. Ni siquiera acaba por consolidarse el BYOD (Bring Your Own Device) que intenta congeniar el dispositivo móvil particular de cada usuario con la informática corporativa, debido entre otras razones a las distintas velocidades con que evoluciona la aparición de nuevos productos y la compleja actualización de la información procesada en arquitecturas más pesadas.

Es preciso distinguir bien qué tipo de informática está en cada plano y tener en cuenta que la informática institucional es la de todos y también que no todos utilizan la misma informática doméstica ni de la misma forma.

El invisible “Día a Día” del trabajo informático

Aproximadamente, el 60% del trabajo del Área de Desarrollo del Centro de TIC del Congreso de los Diputados se dedica al mantenimiento y mejora de las aplicaciones en funcionamiento. En los cálculos que se hacen sobre planificación informática siempre se tienen en cuenta las aplicaciones en construcción, incluidas las predecibles modificaciones que irán surgiendo, pero casi nunca se considera el esfuerzo dedicado a la aplicación una vez terminada y en explotación. Y ese es precisamente el error de cálculo más perverso ya que rompe las más afinadas previsiones. Se considera fundamental computar este tiempo de trabajo a la hora de planificar tareas y definir plantillas.

También convendrá contar con el sosiego suficiente para incorporar metodologías de desarrollo que permitan gestionar los cambios en un tiempo razonable.

Formación

La gran olvidada y la última en las prioridades. Y de una importancia decisiva. La utilización de las TIC es transversal por lo que un conocimiento un poco más extenso de lo indispensable ayudaría a evitar esa frase tantas veces repetida de “... yo es que de esto no entiendo...” En esta disciplina la formación continua es indispensable para informáticos y usuarios. Ni unos ni otros tienen tiempo para ello lo que, a la larga, acaba perjudicando el aprovechamiento de esta potente herramienta.

Administración digital

En la actualidad nadie discute la conveniencia de digitalizar datos y procedimientos y en nuestro país hay una apuesta decidida por llevar a cabo esta labor con la mayor amplitud.

En el caso de las Administraciones Públicas, la aplicación de la *Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los Servicios Públicos* (ya derogada) propició un avance muy significativo en este campo que se continua con la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y con la *Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*.

Además de las citadas, otras disposiciones entre las que podrían destacar la *Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la Factura Electrónica y creación del registro contable de facturas en el Sector Público* o la incorporación del *Reglamento General de Protección de Datos*, constituyen claros ejemplos de la importancia que en el aspecto normativo se está dando a este asunto.

Por todo ello parece que acentuar la transformación digital y llevarla a la mayor parte de los procedimientos debería ser uno de los pilares del desarrollo tecnológico de las Cortes Generales. Sin embargo, habrá que considerar que esta transformación es intrínsecamente organizativa y los cambios que procedan deberán ser decididos por los órganos correspondientes, que darán a los servicios TIC las indicaciones oportunas.

VIII. CONCLUSIÓN

El recorrido de las TIC en las Cámaras, casi coincidente con el último periodo constitucional, ha permitido disponer de una tecnología decisiva en la ayuda al trabajo parlamentario, en consonancia con lo ocurrido en los países de nuestro entorno, en un intervalo de tiempo similar.

Desde los primeros *mainframes* hasta las configuraciones actuales, el mundo de las TIC ha sufrido una evolución trepidante, no siempre adaptable a las verdaderas necesidades ni asimilable por todos los usuarios, como consecuencia de una *obsolescencia programada* decidida por el marketing de la industria informática. Pero, es cierto que en el momento actual, la consolidación de equipos y productos, proporciona una amplísima oferta capaz de responder a cualquier necesidad planteada.

Y en este escenario habrá que aprovechar la oferta para responder a las particularidades de las Cortes, que no son ni la empresa productiva ni los servicios, ni tampoco exactamente la Administración General del Estado, aunque sí deberían ser ejemplo de *administración digital* y éste debería ser uno de sus mayores empeños.

A la hora de seguir adelante con el desarrollo tecnológico se podrían tener en cuenta, entre otros, los parámetros siguientes: aplicación decidida de las TIC a objetivos claros y concretos con evaluación de resultados; decidir por los órganos que corresponda cuáles son esos objetivos y priorizarlos; y adaptar y potenciar unas plantillas informáticas con la formación y ayuda externa adecuadas al cambio continuo y vertiginoso que se produce en este campo. Y todo ello con la máxima aspiración de lograr una verdadera informática parlamentaria que supere lo conseguido por la actual informática de gestión aplicada al Parlamento. Para ello habrá que perfeccionar lo realizado pero también aceptar los nuevos retos de la inteligencia artificial o la *Internet de las cosas* mediante la que se conecta cualquier tipo de aparato y a la que seguramente habrá que dar el tratamiento normativo correspondiente. Por esto mismo conviene señalar que al Parlamento como tal, además de usuario destacado de las TIC, también le tocará legislar en esta materia y en la medida que sea más electrónico tendrá que estar en un dominio cada vez más transparente desde el que se expondrá al escrutinio cada vez más exigente del ciudadano. Por ello, las TIC serán cada vez más

una herramienta estratégica en la que el parlamentario deberá creer como un instrumento fundamental para el desarrollo de la democracia, de la misma forma que el ciudadano deberá adquirir la confianza necesaria para pensar que su utilización le permitirá participar más activamente en la toma de decisiones políticas.

No obstante, todo lo expuesto debe estar sometido a la consideración de que las TIC como concepto han adquirido un alto grado de transversalidad, lo que implica que no sean solamente “la cosa de los informáticos”, sobre todo en un espacio como el parlamentario, donde la diversidad de opiniones y puntos de vista forman parte de su propia naturaleza.

BIBLIOGRAFÍA

- ECHEVARRÍA, J.: *Los señores del aire: Telépolis y el Tercer Entorno*. Destino, Barcelona, 1999.
- GATES, B.: *Camino al futuro*. McGraw-Hill, 1995.
- HAFNER, K. y LYON, M.: *Where Wizards Stay up late (The Origins of the Internet)*. Touchstone, Nueva York, 1998.
- HARMON, P. y KING, D.: *Sistemas expertos*. Ediciones Díaz Santos, 1988.
- HUIDOBRO, J.M.: *Telecomunicaciones. Tecnologías, Redes y Servicios*. Ra-Ma Editorial, 2014
- KOWALSKI, R.: *Lógica, programación e inteligencia artificial*. Ediciones Díaz Santos, 1986.
- KROL, E. y KLOPFENSTEIN, B. *The Whole Internet*. O'Reilly Media, 1996.
- SCHMARZO, B.: *Big Data. El poder de los datos*. Anaya, Madrid, 2014.
- SIEGEL, E.: *Analítica predictiva. Predecir el futuro utilizando Big Data*. Anaya Multimedia, Madrid, 2013.

LA INFORMÁTICA EN EL SENADO DESDE 1987*

José Ángel ALONSO LÓPEZ

Asesor Facultativo de las Cortes Generales
Director de Tecnologías de la Información y de las
Comunicaciones Secretaría General Senado

RESUMEN

Tras un breve repaso a la historia de la informática y de sus hitos más recientes, se revisan los aspectos más importantes de la informática en el Senado desde la creación de la Dirección de Informática el 25 de noviembre de 1986. Se comienza hablando del personal que presta sus servicios y de la estructura organizativa de la Dirección, con las unidades que la forman y los cambios que se han producido en su organigrama. Después se profundiza en otras cuestiones como la gestión parlamentaria, los servicios de gestión interna, la página web, las imágenes de las sesiones parlamentarias, la intranet, las comunicaciones y los dispositivos móviles, la administración electrónica, la seguridad informática, las relaciones con la informática del Congreso de los Diputados y la planificación del trabajo de la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones.

Palabras clave: Senado, Historia de la Informática, Internet, Web, Redes sociales, Informática parlamentaria, Planificación informática, Administración electrónica, Comunicaciones.

ABSTRACT

After a brief review of the history of computer science and its most recent milestones, the most important aspects of information technology in the Senate are reviewed since the creation of the Information Technology Di-

* Dedicado a mis compañeros de la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones, laborales y funcionarios, antiguos y actuales, sin cuyo esfuerzo todo lo que aquí se describe no habría sido posible.

rectorate on November 25, 1986. It begins by talking about its staff and the organizational structure of the Directorate, with the units that form it and the changes that have occurred in its organizational chart. Afterwards, other issues such as parliamentary management, internal management services, the web page, videos of parliamentary sessions, the intranet, communications and mobile devices, electronic administration, computer security, relations with the Congress of the Deputies and the planning of the work of the Directorate of Information Technology and Communications are studied in depth.

Keywords: Senate, History of Information Technology, Internet, Web, Social Networks, Parliamentary Computing Systems, Computer Planning, Electronic Administration, Communications.

SUMARIO: I. PREÁMBULO. II. UN POCO DE HISTORIA. III. LAS PERSONAS DE LA INFORMÁTICA DEL SENADO. IV. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA. V. GESTIÓN PARLAMENTARIA. VI. LOS SERVICIOS DE GESTIÓN INTERNA: DE LA NÓMINA AL INVENTARIO DE OBRAS DE ARTE PASANDO POR LAS BASES DE DATOS DOCUMENTALES. VII. LA WEB. VIII. LA IMAGEN DE LAS SESIONES PARLAMENTARIAS EN LA PÁGINA WEB DEL SENADO Y EN LA TELEVISIÓN. IX. LA INTRANET. X. LAS COMUNICACIONES Y LOS DISPOSITIVOS MÓVILES. XI. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA. XII. LA SEGURIDAD INFORMÁTICA. XIII. LAS RELACIONES CON EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS. XIV. LA PLANIFICACIÓN TIC. XV. CONCLUSIÓN.

I. PREÁMBULO

La conmemoración de la efeméride del 40º aniversario de la Constitución incita inevitablemente a cualquiera que lleve años trabajando en las Cámaras a volver la vista atrás recordando las cosas que han pasado, ponderando lo logrado, lamentando las oportunidades perdidas y las expectativas defraudadas y, cuando el periodo es suficientemente largo como en este caso, diciendo aquello de “*qué jóvenes éramos*”. Sin embargo, hay que vencer la tentación melancólica, que es poco productiva y lleva a la inacción, con una actitud positiva que permita valorar lo bueno, extrayendo ideas para el futuro. Y, para los que nos dedicamos a gestionar en las Cortes Generales los servicios informáticos, las comunicaciones y otros del ámbito tecnológico, la mirada hacia atrás nos hace también reflexionar sobre cómo ha cambiado la tecnología en estos años y cómo ha afectado, y está afectando, a la vida de todos.

Este artículo no tiene la pretensión de ser un estudio exhaustivo de lo que ha pasado durante estos años, ya que no hay ni tiempo ni espacio suficiente. Solo recoge algunos apuntes y recuerdos sobre distintos temas que han ocupado y preocupado a los profesionales de la informática que prestan su servicio en las Cámaras durante estos años.

II. UN POCO DE HISTORIA

La historia de la informática¹ comienza con las máquinas chinas para calcular, y tiene distintos hitos en occidente, que nos obligan a recordar a personalidades como Napier (1550-1617), Pascal (1623-1662), Leibnitz (1646-1716), Babbage (1791-1871), Boole (1815-1864), Hollerith (1860-1929) y Von Neumann (1903-1957).

Sin embargo, es en el siglo XX cuando esta historia se acelera, siendo especialmente relevante la contribución de Alan Turing (1912-1954),

¹ Las informaciones de estas breves notas sobre la historia de la informática han sido extraídas de MARTÍNEZ, R. y GARCÍA-BELTRÁN, A.: *Breve historia de la informática* [Recurso electrónico]. Disponible en: <http://ocw.upm.es/ciencia-de-la-computacion-e-inteligencia-artificial/fundamentos-programacion/otrosrecursos/brevehistoriainformatica.pdf> y de ROLONGONZÁLEZ, Ó.: *Historia de la informática* [Recurso electrónico]. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos46/la-informatica/la-informatica.shtml>

que definió los fundamentos de máquinas utilizables para distintos objetivos mediante la incorporación de programas que se creaban para resolver cada uno de los fines requeridos. Tanto sus trabajos durante el gran esfuerzo de defensa realizado por Gran Bretaña durante la Segunda Guerra Mundial, como el trágico fin de su vida (1954) tras su procesamiento por homosexualidad dos años antes, han sido divulgados en libros y, recientemente, en una famosa película.²

Es a partir de los años 40 cuando empiezan a fabricarse ordenadores programables que se basaban inicialmente en válvulas de vacío, que se sustituyen posteriormente por transistores. Estos transistores fueron, a su vez, sustituidos por microprocesadores que integran gran cantidad de ellos, así como todos los elementos básicos de un ordenador en un único circuito impreso en una placa, incrementándose la potencia de estos dispositivos de forma exponencial durante este proceso³. Simultáneamente, empiezan a usarse de forma generalizada los lenguajes de programación, como Fortran y Cobol, que permiten sacar partido a este incremento de potencia que empieza a estar a disposición de los que adquieren los nuevos sistemas informáticos, inicialmente ordenadores centrales que realizan sus tareas bajo el control de técnicos especializados, que se comunican con el ordenador mediante el uso de terminales conectados al sistema central.

En la primera mitad de los años ochenta irrumpe en escena el ordenador personal. Aunque desde algunos años antes empezábamos a usar *maquinitas* con vocación de ordenadores personales (muchos recordamos los Sinclair Spectrum, el Commodore, Amstrad, etc.) no es hasta que IBM pone a la venta su PC XT que la informática abandona los centros de cálculo con sus salas refrigeradas y sus operadores con bata blanca, y se asienta en las mesas de los trabajadores de cuello blanco y, poco después, en las casas de muchos ciudadanos. Este ordenador disponía de una pantalla de fósforo verde, disquetera de cinco pulgadas y cuarto, la increíble cantidad de 128 KB

² *The Imitation Game* (Descifrando Enigma en España). Dirigida por Morten Tyldum y basada en la biografía de Alan Turing titulada *The Enigma*, de Andrew Hodges.

³ Gordon Moore formuló una ley empírica en 1965 que establecía que el número de transistores por unidad de superficie en circuitos integrados se duplicaba cada año y que la tendencia continuaría durante las siguientes dos décadas. Posteriormente en 1975, modificó su propia ley al corroborar que el ritmo bajaría, y que la capacidad de integración no se duplicaría cada 12 meses sino cada 24 meses aproximadamente.

de memoria principal y un sistema operativo denominado MS-DOS, creado por los jovencitos de una empresa que daría mucho que hablar: Microsoft.

Y es en este momento de la historia de la informática, como veremos después, en el que esta tecnología entra en las Cortes, primero en el Congreso y más tarde en el Senado.

A comienzos de los años 90, se simplifica el uso de los ordenadores personales: surge el primer sistema operativo que pone a disposición de los usuarios de forma masiva los elementos gráficos de trabajo dividiendo el área de la pantalla en zonas rectangulares denominadas ventanas: Windows⁴.

Y esa facilidad de uso de la informática se ve potenciada por la generalización del uso de los programas de informática personal: los programas de tratamiento de textos, las hojas de cálculo, los programas de diseño gráfico, etc. Las consecuencias de esto fueron enormes y llegaron a afectar a colectivos completos de profesionales, como los delineantes, cuyos servicios fueron sustituidos por un programa de CAD, una estación de trabajo potente y una impresora de planos, denominada plotter. La principal derivada para los profesionales de la informática fue que la tecnología había abandonado definitivamente las salas de los centros de procesos de datos y había dejado de ser una materia para iniciados: se había popularizado, y los usuarios comenzaban a poner en cuestión nuestro trabajo diciendo aquello de *esto que te estoy pidiendo que me programes lo podría hacer en mi ordenador en dos días*.

A mitad de la década de los 90 el término Internet⁵ comienza a popularizarse. En julio de 1990, el CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), a través de su servicio RedIris, había establecido la primera conexión española con Internet mediante un enlace con la National Science

⁴ Esta tecnología estaba en los ordenadores que comercializaba la empresa Apple: los Macintosh, y se basaba, al menos parcialmente, en la tecnología de interfaz gráfica de usuario que había desarrollado previamente Xerox en sus laboratorios de investigación de Palo Alto.

⁵ Sobre la historia de Internet puede consultarse DE ANDRÉS, J.: “¿Qué es Internet?”. En: *Principios de derecho de Internet*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002. Sobre la web del Senado e Internet DE ANDRÉS, J.; ALONSO J. *et. al.*: “La página web del Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 54, 2001, pp. 223-289.

Foundation americana. En junio de 1993 se establecía la primera conexión experimental del Senado con Internet.

A principios de 1996 la idea de la conexión corporativa del Senado a Internet empezaba a estar madura. Se iniciaron contactos con RedIris⁶, que constituía el apoyo académico por excelencia y había asumido para España las funciones del registro de nombres a través del ES-NIC (Registro Delegado de Internet en España para el dominio “.es”). Por medio de RedIris se decidió establecer una conexión a la Red para un conjunto de usuarios que constituirían la avanzadilla del proyecto. El primer grupo de usuarios (una docena) quedó conectado en el mes de julio de 1996. Esta conexión comenzó a proporcionar acceso a bancos de datos externos a la Cámara, de gran utilidad para el trabajo parlamentario, y además permitió el uso del correo electrónico. El acceso a estas facilidades se iría generalizando para todos los usuarios del Senado durante los años siguientes.

Simultáneamente, la idea de que la Cámara tuviera una presencia directa en Internet empezó a quedar clara a finales de 1996. Eran los momentos en los que muchas instituciones decidían disponer de una página web propia y se iniciaba una carrera desenfrenada por estar lo antes posible en el escaparate de la Red⁷. Se realizó un estudio sobre las posibilidades que ofrecía Internet al Senado y los servicios que se podían ofrecer, y se inició el análisis y desarrollo de un proyecto que culminó con la publicación de la página web del Senado en noviembre de 1997, como se verá más adelante.

Y llegamos al último hito de este brevísimo recorrido por la historia del Senado y la informática: las redes sociales. A principios de siglo, y coincidiendo con el estallido de la “Burbuja de Internet”, el brusco final del crecimiento de los valores de las empresas relacionadas con las nuevas tecnologías que se produjo entre 1997 y 2000, empiezan a proliferar una serie de aplicaciones en Internet que cambiarían de manera radical los métodos que usamos los seres humanos para relacionarnos: cómo hablamos entre

⁶ La Red Iris nació al amparo del Plan Nacional de I+D bajo la gestión del CSIC (Consejo Superior de Investigaciones Científicas), como consecuencia de un acuerdo firmado a finales de 1984 entre el Ministerio de Educación y Ciencia y Telefónica -a través de Fundesco-, y está financiada por el Ministerio de Economía, Industria, y competitividad.

⁷ Las páginas web de la Casa Blanca y de las Naciones Unidas estaban en la red desde 1993 y la del Vaticano había aparecido en 1995.

nosotros, cómo buscamos trabajo, cómo publicitamos bienes y servicios y hasta cómo buscamos la compañía y el amor.

Tras los precedentes del portal Friendster (2002) y la web Myspace (2003), en el año 2004 se lanza Facebook, que se diseñó inicialmente como un sistema para conectar a estudiantes universitarios. Empezó a prestar servicio en la Universidad de Harvard y durante su primer mes de funcionamiento se suscribieron 19.500 estudiantes. Se calcula que en enero de 2018 tenía más de 2.100 millones de usuarios activos, y sus actividades pueden haber afectado a decisiones tan importantes como las últimas elecciones presidenciales en EE. UU.⁸ y el referéndum de salida de Gran Bretaña de la Unión Europea.

Aunque Youtube, creada en 2005 y adquirida en 2006 por Google, no es considerado por muchos una red social, sus servicios ponen a disposición de millones de personas la posibilidad de compartir sus videos, esto es, de comunicarse con otros. Actualmente tiene más de 1.500 millones de usuarios y muchos ciudadanos, empresas e instituciones tienen un canal en esta plataforma. El Senado lo usa como canal de información institucional.

Twitter ha tenido un crecimiento más lento y una cifra más baja de usuarios: “solo” 320 millones, pero su influencia social es innegable. LinkedIn, propiedad hoy de Microsoft, es el líder en las redes sociales profesionales con más de 260 millones de perfiles activos, y así podríamos seguir hablando de otras redes sociales más populares entre los jóvenes como Pinterest, Snapchat, Instagram, etc.

Y terminamos hablando de Whatsapp, sistema de mensajería instantánea creado en 2009 y adquirido en 2014 por Facebook, que es utilizado hoy como principal canal de comunicación personal por muchos de sus 1.300 millones de usuarios activos. Ha quedado para el final porque su

⁸ Una investigación conjunta de *The New York Times* y *The Observer* reveló que en 2014 la compañía Cambridge Analytica, fundada en Estados Unidos y con una empresa matriz británica, obtuvo y manipuló de forma irregular información de 50 millones de usuarios de Facebook en Estados Unidos. Esta información se habría explotado sin permiso para elaborar estrategias electorales durante las elecciones intermedias de Estados Unidos. Dos años después Cambridge Analytica, que todavía estaba en posesión de ese ingente material, dio servicio a la candidatura presidencial del republicano Trump, que ganó las elecciones de noviembre de 2016.

explosión ha sido paralela y se ha visto potenciada por la aparición de un nuevo dispositivo que se ha incorporado a nuestra vida: el teléfono móvil inteligente (smartphone). Aunque ya se disponía de teléfonos móviles en las décadas de los 80 y los 90, es tras el cambio de siglo cuando estos dispositivos, además de permitirnos hablar a distancia liberándonos de la necesidad de estar conectados con un cable a una roseta telefónica, empiezan a transmitir datos. Eso abre la posibilidad de ejecutar navegadores para conectarse a Internet y usar las redes sociales.

Todavía ahora no somos capaces de calibrar suficientemente la importancia que ha tenido esto en nuestros usos sociales: desde la sustitución de gran parte de las llamadas telefónicas por mensajes de WhatsApp, al uso intensivo que se hace en las consultas de Internet, pasando por los sistemas de geolocalización y otras aplicaciones que facilitan muchos aspectos de nuestra vida. Y, a cambio, estos nuevos aparatos nos atrapan, haciéndonos dependientes de ellos de una manera difícil de explicar, máxime teniendo en cuenta que, hasta hace unos pocos años, hemos vivido perfectamente sin su existencia.

A lo largo de este recorrido hemos visto cómo las nuevas tecnologías han cambiado nuestras vidas durante el cortísimo periodo de tiempo que, en términos históricos, ha transcurrido desde que la Constitución Española fue ratificada en referéndum por los españoles en diciembre de 1978 hasta este 40 aniversario. Y de este periodo, tres cuartas partes han sido recorridas por el Senado con las nuevas tecnologías en su seno, ya que la Dirección de Informática se creó por Resolución de la Mesa del Senado de 25 de noviembre de 1986, en la que se modificaban las Normas de Organización de la Secretaría General del Senado incluyendo a esta nueva unidad.

III. LAS PERSONAS DE LA INFORMÁTICA DEL SENADO

Además de una cantidad apropiada de recursos económicos invertidos con buen criterio para adquirir los sistemas informáticos, equipos y programas, el éxito en la prestación de servicios informáticos requiere del factor humano: personas con adecuada formación técnica, ganas de trabajar y conocimientos de los objetivos de la empresa o institución, de sus normas, procedimientos y de algo que es difícil de definir: de su idiosincrasia.

Mientras que el trabajo y los conocimientos técnicos de los profesionales pueden adquirirse en el mercado de trabajo con más o menos esfuerzo económico, el resto de los requisitos relacionados con el conocimiento de la institución solo se consiguen después de un buen periodo de tiempo de permanencia en la misma. Mucho se ha discutido sobre las bondades del “outsourcing”, esto es, la subcontratación de procesos completos de negocio que la empresa no desea o no puede asumir. Muchas organizaciones han tomado la decisión estratégica de realizar este “outsourcing”, y algunas de ellas han recorrido el camino de vuelta, al menos parcialmente, por razones económicas, funcionales o una combinación de ambas.

En el caso del Senado, teniendo en cuenta la naturaleza *sui generis* de la institución y de sus procesos y normas de actuación, se consideró desde el primer momento que era conveniente basarse en la selección de una serie de profesionales que constituirían permanentemente el núcleo del personal que prestaría el servicio de informática y comunicaciones. La forma de incorporación de estos profesionales ha sido inicialmente, y de forma mayoritaria, la contratación laboral, reclutados mediante procesos selectivos basados en los principios de mérito y capacidad. En la Dirección TIC también hay actualmente otros profesionales de los Cuerpos de Asesores Facultativos, Técnico-Administrativos y Administrativos de las Cortes Generales.

El trabajo de estas personas se ha complementado en los casos que ha sido necesario por personal de empresas contratadas al efecto, ya sea por la necesidad de disponer de más técnicos de los existentes en un momento dado para realizar una función⁹, o bien cuando se necesitaban con urgencia perfiles profesionales con dominio en determinadas tecnologías muy específicas, que no eran conocidas por el personal interno, por ser muy novedosas o de aplicación muy específica, para la realización de ciertos proyectos.

En todo caso, se ha respetado siempre el principio de que el conocimiento en cada área que gestiona la Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones (en adelante Dirección TIC) debe permanecer en profesionales de las plantillas del Senado lo que, debido a

⁹ Conviene mencionar aquí que los procesos de selección de personal interno, ya sea funcionario o laboral, son lentos, costosos e irreversibles.

la baja tasa de rotación del personal, garantiza la autonomía de la Cámara respecto a los intereses comerciales de las empresas, mejora el control de las contrataciones y abarata el coste final de las operaciones.

Puede reseñarse aquí que, en mayo de 2018, prestan servicio en la Dirección TIC 53 personas, 47 del ámbito técnico y 6 del administrativo. De ellas el 60,4 % (32) son titulados superiores, el 9,4 % (5) titulados de grado medio, el 24,5 % (13) bachiller superior y el 5,7 % (3) dispone de graduado escolar. Su distribución por edades es la siguiente: 17 % (9) entre 30 y 40 años, 30,2 % (16) entre 40 y 50 años, 43,4 % (23) entre 50 y 60 años, y 9,4 % (5), más de 60.

De lo anterior se desprende que se trata de una plantilla con un alto nivel de formación, lo que ponen de manifiesto los anteriores datos de titulación y la formación complementaria que los aspirantes acreditan en los concursos de plazas de promoción que periódicamente se convocan. En el lado negativo, se comprueba que la distribución por edades muestra una plantilla con más edad de la que sería de esperar de una unidad dedicada a las nuevas tecnologías. Este inconveniente se combate mediante la formación continuada que se imparte, la realización de proyectos nuevos e ilusionantes y, también, mediante la llegada periódica de nuevos profesionales.

IV. LA ESTRUCTURA ORGÁNICA

La Plantilla Orgánica aprobada por Resolución de la Mesa de 12 de julio de 1995 configuraba una Dirección de Informática con un Departamento de Asesoramiento Técnico y tres Áreas, con rango de Departamento: Área de Explotación y Gestión, Área de Sistemas y Área de Desarrollo.

El único cambio de importancia en su estructura se produjo en la modificación de las plantillas orgánicas de la Secretaría General aprobada por resolución de la Mesa de 19 de junio de 2007, que se acompañó de la aprobación de unas nuevas Normas de Organización de la Secretaría General, aprobadas por resolución de la Mesa de 4 de septiembre de 2007, siendo ambas resoluciones publicadas en el BOCG del Senado, núm. 764, de 5 de septiembre de 2007.

Debe comentarse para empezar la importancia del cambio de denominación: pasaba de llamarse “Dirección de Informática” a ser la “Dirección de Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones”, lo que reflejaba la relevancia que las comunicaciones habían adquirido junto a la tecnología informática en el nuevo mundo de Internet y la web. Además se producían otros importantes cambios, entre los que cabe reseñar la inclusión de la Unidad de Audiovisuales dentro del Área de Explotación y Gestión, la asunción oficial por la Dirección TIC de las competencias relacionadas con la telefonía fija y móvil y el cambio en el origen profesional del cargo de Director, que hasta ese momento estaba reservado al Cuerpo de Letrados y que llevaba varios años sin cubrirse, siendo realizadas sus funciones transitoriamente por el Jefe del Departamento de Asesoramiento Técnico.

Esta situación provisional finalizó entonces, al adscribirse este puesto al Cuerpo de Asesores Facultativos con especialidad en Informática y, transitoriamente, a personal laboral, en base a lo dispuesto en la Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Personal de las Cortes General, que prevé que, cuando la cantidad de funcionarios disponibles del cuerpo de Asesores Facultativos de la especialidad informática haga imposible o difícil en exceso la cobertura de este cargo directivo de la Secretaría General, se podrá asignar su desempeño a miembros de personal laboral con titulación suficiente que viniesen prestando sus servicios en la Cámara, o a funcionarios de los que menciona el Estatuto en su artículo 3, esto es, personas pertenecientes a cuerpos de la Administración General del Estado.

La Mesa del Senado, mediante resolución de 12 de septiembre de 2017, BOCG núm. 147, de 20 de septiembre de 2017, ha aprobado una nueva modificación de la plantilla de la Dirección TIC, que concentra en el Servicio de Gestión del Área de Explotación y Gestión todos sus puestos administrativos junto con los que antes existían en el Departamento de Asesoramiento Técnico, incrementando el total de puestos administrativos en plantilla de forma moderada.

De las 53 personas que prestan actualmente servicio en la Dirección TIC, 3 lo hacen en la propia Dirección y en el Departamento de Asesoramiento Técnico, 20 en el Área de Explotación y Gestión, 14 en el Área de Sistemas y 16 en el Área de Desarrollo.

V. GESTIÓN PARLAMENTARIA

El sistema de información GELABERT se encarga de la gestión de la tramitación parlamentaria desde los primeros años de la implantación de las nuevas tecnologías en el Senado. En este sistema, que surgió a finales de los años 80 del siglo pasado como evolución del utilizado en el Congreso de los Diputados (ARGO), se gestionan los expedientes parlamentarios de proyectos y proposiciones de ley, así como los diversos instrumentos de control al Gobierno y otras iniciativas relacionadas con las competencias electivas de la Cámara, y las relaciones del Senado con Órganos del Estado, de las Comunidades Autónomas y de Corporaciones Locales. También incluye la gestión de los asuntos parlamentarios de las reuniones de la Mesa, las publicaciones oficiales, etc.

El sistema se basaba inicialmente, durante las Legislaturas III y IV (1987 a 1993), en las bases de datos IDS II y Mistral y en sistemas hardware de tecnología propiedad de la empresa Bull. A partir de 1993 y hasta el año 2004 estuvo en producción un nuevo sistema que había sido desarrollado por los servicios técnicos del Senado basado en bases de datos relacionales Oracle y el sistema de gestión de bases de datos documentales BRS, operando en máquinas con el sistema operativo UNIX. El sistema experimentó una importante renovación al comienzo de la VIII Legislatura en el año 2004, aunque basándose en el mismo software de bases de datos anterior. A lo largo de los años se han introducido modificaciones para incorporar nuevas funcionalidades, entre las que pueden destacarse las que se mencionan a continuación.

En el año 2009 se comenzó a trabajar en un sistema que permitiera la interconexión entre los Registros del Senado y de la Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes del Ministerio de Presidencia. Tras la firma del correspondiente convenio de colaboración el 8 de junio de 2010, el sistema entró en servicio y, en la actualidad, el Senado envía telemáticamente las entradas del registro parlamentario diario, el listado completo de la Mesa (previo a su celebración), las resoluciones de las reuniones de la Mesa, las enmiendas a los textos legislativos y los oficios con las iniciativas de control escrito. Desde el Ministerio de Presidencia se envían al Senado las respuestas a las preguntas de contestación escrita, a las solicitudes de remisión (tipo de expediente 689) y a las peticiones (tipo de expediente

870). Se envían y reciben los datos mediante el uso de web services que intercambian ficheros en formato XML, con la información principal, y sus adjuntos en diversos formatos ofimáticos, como Word, XLS, PDF y otros.

Especial importancia han tenido los esfuerzos para conseguir la presentación telemática de iniciativas parlamentarias por Senadores y Grupos Parlamentarios. El enfoque del sistema desde su inicio fue el de seleccionar la tramitación de los tipos de expediente con más volumen y menos problemáticos desde el punto de vista parlamentario, haciendo de la presentación telemática la única admisible en estos casos, tras el correspondiente acuerdo de la Mesa del Senado. Actualmente se presentan por este procedimiento las preguntas de contestación escrita, las solicitudes de información al Gobierno, las enmiendas a los textos legislativos y, más recientemente, los votos particulares a dictámenes de textos legislativos de Comisiones, para su discusión en el Pleno.

Aunque estos tipos de expedientes representan un pequeño número respecto a las figuras parlamentarias que se tramitan, suponen una cantidad superior al 75 % del total de iniciativas tramitadas. Solo el número de preguntas con respuesta escrita tramitadas en esta legislatura es superior a 10.000 cada año. La presentación de este tipo de iniciativas puede realizarse tanto en ordenadores personales como en tabletas y teléfonos inteligentes.

Todos estos trámites llevan incorporada firma electrónica, que se inició con la aplicación de la firma criptográfica basada en certificados de Senadores en tarjeta con chip, pero posteriormente se cambió el sistema debido a los problemas de robustez de las tecnologías subyacentes, y a la dificultad de incorporar con seguridad en dispositivos móviles las claves privadas de los certificados electrónicos. Tras la aprobación de la nueva política de firma del Senado, se ha optado por el uso de la firma basada en usuario y contraseña previamente concertados, almacenándose los datos de la transacción firmados con certificado electrónico de servidor y con un sello de tiempo.

En el año 2013, tras la aprobación por el Pleno del Senado en su reunión de 21 de noviembre de la reforma de los artículos 92 y 93 del Reglamento del Senado y de la Resolución de la Mesa de la misma fecha que la ponía en práctica, comenzó a funcionar el sistema de voto telemático del Senado. Este sistema, también desarrollado por los servicios de la

Cámara, se aplica solo a algunas de las votaciones de cada sesión, aquellas no fragmentables ni susceptibles de modificación durante el Pleno. Además, la Mesa del Senado debe autorizar la solicitud de la Senadora o Senador que lo pide, y que debe encontrarse en alguno de los supuestos que prevé la norma. Desde el punto de vista técnico, los Senadores utilizan una aplicación desplegada en Internet a la que acceden con su usuario y contraseña, y en la que aparecen las votaciones que se realizarán en el próximo Pleno susceptibles de votación telemática. Esta aplicación puede ser utilizada en cualquier ordenador personal o dispositivo móvil, sin ser necesario que se trate de aquellos que el Senado proporciona a los parlamentarios para realizar su función.

Tras rellenar el formulario de votación, en el momento de firmar, el sistema envía una clave de un solo uso al número de teléfono móvil del Senador. Éste debe trasladar esta clave al correspondiente campo del formulario, tras lo que queda realizada su votación.

Por último, puede reseñarse aquí el último desarrollo en el ámbito de la gestión parlamentaria, que permite realizar la ordenación de los votos particulares que presentan los Senadores y los Grupos Parlamentarios a los dictámenes de los textos legislativos realizados en las Comisiones. Junto con estos votos particulares se presentan peticiones de votación separadas de enmiendas y grupos de enmiendas, propias y ajenas. Esto generaba un trabajo que debía realizarse en el último momento de la tramitación en el Pleno de los textos legislativos, en condiciones de tensión e inseguridad, lo que se ha mejorado mucho con este sistema desarrollado por los servicios técnicos de la Cámara.

VI. LOS SERVICIOS DE GESTIÓN INTERNA: DE LA NÓMINA A LAS BASES DE DATOS DOCUMENTALES PASANDO POR LOS SERVICIOS AUDIVISUALES DE LAS SALAS DE REUNIONES

El apoyo al trabajo parlamentario requiere la realización de un amplio conjunto de tareas de índole administrativa encomendadas a la Secretaría General, cuyos funcionarios han afrontado estos trabajos con los medios técnicos disponibles en cada momento. A partir del año 1987 la informática entra en el Senado y se comienza a aplicar a la gestión de la propia actividad parlamentaria, con el uso de herramientas ofimáticas,

fundamentalmente el tratamiento de textos, en sistemas personales denominados Questar, de la empresa Bull, entonces suministradora de los sistemas informáticos en ambas Cámaras. Simultáneamente, empiezan a realizarse tareas en otros dos ámbitos: la gestión económico-administrativa y la ayuda a los trabajos de los documentalistas.

En el ámbito económico-administrativo se desarrollan aplicaciones para la gestión de las retribuciones de los Senadores y las nóminas del personal propio de la Cámara: contratados laborales, eventuales y funcionarios de otras administraciones en situación de comisión de servicio. A ello seguirán aplicaciones para el cálculo de subvenciones a los Grupos Parlamentarios, y de gestión contable y contractual.

No hay sitio en este artículo para hacer una relación pormenorizada de todos los sistemas de información que se han creado para apoyar estas tareas, que han incluido, entre otras, las relacionadas con el cumplimiento de los cambiantes requisitos fiscales en las declaraciones de IVA e IRPF, con los inventarios, el soporte a los trabajos de las Direcciones de relaciones institucionales e internacionales, y con la gestión de los servicios a Senadores, como el reciente sistema para la declaración de viajes, y la gestión de personal.

Por otro lado, desde el comienzo de la informática en el Senado se han realizado tareas de apoyo al trabajo de los documentalistas, creando bases de datos como el sistema CALEX de legislación y jurisprudencia constitucional relacionada con las Comunidades Autónomas, APCA, con la actividad parlamentaria de las Comunidades Autónomas y otros relacionados con la actividad parlamentaria de la Unión Europea, así como los relacionados con el Archivo y la Biblioteca del Senado. El trabajo en este ámbito se ha visto afectado por la revolución de Internet, que ha puesto a disposición de todos ingentes volúmenes de información y poderosas herramientas de búsqueda como Google, lo que genera nuevos problemas como el de la organización de la información, la selección de la que es relevante y el rechazo de la errónea o malintencionada. En esta evolución la informática del Senado ha acompañado los esfuerzos realizados por los documentalistas, siendo el último hito el nuevo buscador de la página web que entrará en servicio durante el año 2018.

Por último, cabe reseñar en este apartado que desde la incorporación de la Unidad de Audiovisuales a la Dirección TIC se ha intentado aprovechar las ventajas que las nuevas tecnologías ofrecen en este campo. Se han dotado de sistemas de proyección y videoconferencia diversas salas, se han renovado completamente los servicios de la Sala Europa, está en curso la de la Sala Clara Campoamor y se iniciará próximamente el proyecto de la renovación de los sistemas audiovisuales del Hemiciclo.

VII. LA WEB

Tal como se mencionaba previamente, en 1996 se pensó en la conveniencia de que la Cámara tuviera una presencia directa en Internet y, tras un estudio en el que se analizó un amplio conjunto de páginas web de todo el mundo, a principios de 1997 se constituyó un grupo de trabajo impulsado por la Secretaría General del Senado, que dirigió y coordinó el Secretario General Adjunto, y en el que se integraron miembros de diferentes unidades de la Cámara. Se estableció un plan cuyas líneas fundamentales eran, por una parte, que la página se desarrollaría por los servicios técnicos de la Cámara y, por otra, que sería actualizada permanente, de lo que también se encargarían los servicios de la Secretaría General. También se contrató una empresa externa para diseñar el aspecto estético de la misma. La página se inauguró en noviembre de 1997, y se alojó en uno de los ordenadores servidores de la Cámara.

La segunda versión de la página web se puso en servicio al inicio de la VII Legislatura, en abril del año 2000, y la tercera versión se publicó en octubre de 2002. A partir de entonces se fueron incorporando nuevas funcionalidades gradualmente, pero sin modificar el sistema lo suficiente como para considerarse nuevas versiones.

A finales de esa década la Secretaría General era consciente de la necesidad de abordar una renovación en profundidad de la página web, para ofrecer nuevos servicios y sacar más partido a sus amplios contenidos. Se comenzó un estudio que tomó como referencia inicial las recomendaciones aprobadas en 2009 por la Unión Interparlamentaria (UIP), así como las páginas web parlamentarias más recientes. El estudio se remitió a los integrantes del grupo de trabajo constituido en la Cámara con la finalidad de realizar propuestas para su mejora. Su trabajo se plasmó en un documento de propuestas de reforma de

la página web, que fue aprobado por la Mesa del Senado en su reunión de 21 de diciembre de 2010, junto con los expedientes de contratación correspondientes. La licitación, adjudicada entre junio y julio de 2011, se realizó en tres lotes: la propia página web, el buscador y la visita virtual.

La tecnología de la oferta adjudicataria del desarrollo de la web se basaba en productos que han ofrecido una funcionalidad suficiente, aunque son poco usados en el mercado y, en este momento, están anticuados y no tienen mucha evolución futura, por lo que se están estudiando alternativas.

Por otro lado, el buscador también se basó en un producto con la misma tecnología que la web, pero en este caso los resultados no han sido los esperados, por lo que se propuso un proyecto de sustitución que la Mesa del Senado aprobó en su reunión de 20 de junio de 2017, adjudicado en diciembre de 2017 y que está en desarrollo en el momento de escribir este trabajo, estimándose que entrará en servicio en el último trimestre de 2018.

El desarrollo del sistema de la nueva página web puso de manifiesto la necesidad de abordar también determinados cambios organizativos para descentralizar la incorporación de contenidos, lo que era imprescindible para garantizar la rápida actualización del sistema y la mejor forma de asegurar la calidad de los mismos, al ser el propio creador de los contenidos el responsable de su publicación en la página web.

Uno de los objetivos principales del proyecto era facilitar el acceso de los ciudadanos a la información del Senado, por lo que se hizo un notable esfuerzo para dotar a la web de una estructura entendible, con elementos de navegación consistentes, basados en dos barras de navegación horizontales en la parte superior, una barra de navegación vertical en la zona izquierda con varios niveles, y un registro de navegación activo.

La web del Senado es un elemento imprescindible para responder a las obligaciones que impone la normativa actual en materia de transparencia y, lo que a veces es más difícil, a las demandas de la sociedad y de los grupos de presión en esta materia.

Otra cuestión que se renovó en la versión de la web de 2012 fue la consideración de los distintos tipos de dispositivos que los usuarios utilizan

para navegar. En la primera generación de páginas web la inmensa mayoría de los usuarios se conectaban con ordenadores personales de sobremesa o portátiles, con pantallas de tamaño medio o grande, por lo que las webs se diseñaban pensando en un área de visualización de 800 x 600 píxels o 1024 x 768 píxels. Sin embargo, la explosión del uso de los telefónicos inteligentes que se produjo en la primera década del nuevo milenio hizo que estos aparatos, junto con las tabletas, hayan pasado a constituir el dispositivo principal de los usuarios que consultan los sitios web, especialmente entre la gente más joven.

Inicialmente se estudió la posibilidad de crear versiones de la web adaptadas especialmente para estos dispositivos, mediante la creación de pequeños programas: las conocidas apps. Pero esto requería un consumo de recursos económicos muy alto para su creación y mantenimiento, ya que había que desarrollar y ejecutar los programas en varios sistemas operativos móviles diferentes: al menos en IOS (Apple), Android (Google) y Windows Phone (Microsoft).

Cuando se estudiaba la posibilidad de licitar algún proyecto de este tipo, los estudios de uno de los profesionales del Senado¹⁰ señalaron la existencia de la tecnología denominada diseño web adaptativo o responsivo (*Responsive Web Design*), cuyo objetivo es adaptar la apariencia de las páginas web al dispositivo que se esté utilizando para visitarlas. Con una sola versión del lenguaje de marcas HTML versión 5 y hojas de estilo CSS, en las que se incluyen órdenes que indican como debe comportarse el sistema en función del tipo de pantalla de cada usuario, se consigue ofrecer la mejor experiencia de usuario en distintos dispositivos y resoluciones de pantalla.

Aunque el desarrollo con este sistema es más costoso que el clásico (se calcula que aproximadamente un 30% más para las tres dimensiones de pantalla más frecuentes en ordenadores de sobremesas, tabletas y *smartphones*), se consigue disponer de un sistema único, cuyo mantenimiento es mucho más asumible. Aun cuando la web de 2012 no incorporaba todavía

¹⁰ Las investigaciones iniciales y los primeros trabajos fueron realizados por Sebastián Álamo Medina, programador del Área de Desarrollo, cuya iniciativa y dedicación es de justicia reconocer aquí.

diseño responsivo, se ha realizado una reprogramación de la web por partes, estando en este momento terminado el trabajo en más del 80 %.

Desde que en el año 2012 se puso en servicio la actual versión de la página web del Senado, uno de los objetivos de la Cámara ha sido garantizar la accesibilidad de sus contenidos y con ello facilitar la divulgación de la información entre todas las personas, independientemente de sus capacidades personales. La norma UNE 139803:2012 (que actualiza otra anterior de 2004) sobre “requisitos de accesibilidad para contenidos en la web” incorpora las pautas de accesibilidad (WCAG 2.0) cuyo nivel AA deben cumplir las Administraciones Públicas.

En la actualidad, se está realizando la última etapa de los trabajos para adaptar la web del Senado a estos requisitos, lo que ha incluido también un esfuerzo de sensibilización del personal que incorpora contenidos, para lo que se contrató en 2017 una consultoría que continua durante 2018.

También se ha cuidado especialmente el aspecto de la seguridad. Internet es hoy un ámbito muy útil para los ciudadanos y las instituciones, pero es a veces peligroso. Son frecuentes los ataques de todo tipo, especialmente los de denegación de servicio. Y además se producen ataques más sofisticados desde el punto de vista técnico, que intentan aprovechar las puertas que dejan “entreabiertas” las aplicaciones que se despliegan en la Red. El trabajo para cerrar estas puertas obliga a una actualización permanente de los conocimientos del personal técnico del Senado e, inevitablemente, retrasa la disponibilidad de los desarrollos, porque no basta con “pintar” las pantallas con las múltiples herramientas que se encuentran hoy en el mercado, hay que hacerlas seguras y, además, deben hacerse accesibles para personas con alguna discapacidad, siendo estos dos objetivos a veces poco compatibles.

Y, por último, debe mencionarse el tema de la participación ciudadana en la web del Senado, que fue pionera en las webs parlamentarias en España en esta cuestión. Durante la VI Legislatura (17/3/1996 – 18/1/2000) se creó la Comisión Especial Sobre Redes Informáticas, para la cual los servicios de la Cámara desarrollaron una aplicación para la realización de foros públicos, ya que en aquella época no era fácil disponer de este tipo de aplicaciones, hoy muy abundantes. Estos foros podían tratar sobre diversas materias, se permitía la creación y visualización de “hilos” de

conversación y eran gestionadas por un responsable de la Comisión, para evitar las opiniones insultantes y otros usos inapropiados. Este foro recibió miles de opiniones y tuvo, incluso, una importante repercusión mediática.

Al comienzo de la VII Legislatura (5/4/2000 – 20/1/2004) la Mesa del Senado aprobó, en su reunión de 13 de junio de 2000, de conformidad con la moción aprobada por el Pleno del Senado en su sesión de 16 de mayo, la creación de un foro público de la Comisión de la Sociedad de la Información y del Conocimiento en la página web del Senado, tal como se había realizado en la Legislatura anterior. Así se hizo, y durante toda la Legislatura estuvo el foro disponible, aunque su uso languideció y dejó de utilizarse en la siguiente. Las razones de lo anterior pueden ser varias, en ningún caso de tipo tecnológico, y su análisis excedería del espacio disponible para este trabajo, no siendo tampoco el autor del mismo la persona idónea para ello.

VIII. LA IMAGEN DE LAS SESIONES PARLAMENTARIAS EN LA PÁGINA WEB DEL SENADO Y EN LA TELEVISIÓN

Vivimos en la civilización de la imagen. Lo que no está en los medios no existe, y cuando hablamos de medios somos muy conscientes de que la preponderancia de la prensa escrita fue sustituida por la televisión y ésta, más recientemente, lo está siendo parcialmente por las redes sociales. En todo caso, las imágenes en televisión, en las redes sociales e incluso en la prensa escrita por internet, que incluye cada vez más videos para ilustrar sus noticias, son la fuente de información, y en muchos casos de desinformación, de los ciudadanos.

Consciente de ello, el Senado se ocupó de esta cuestión, y realizó una primera licitación en el año 2002 para la adquisición de dos sistemas, con una clara separación entre los equipos profesionales adquiridos para tomar, realizar y emitir por los medios clásicos de televisión las sesiones parlamentarias, que incluyó la instalación inicial en cuatro salas de cámaras robotizadas que se manejaban desde un centro de control, y el sistema informático que almacenaba en servidores la información convertida a formato digital, para su conservación a largo plazo y su emisión por Internet.

El sistema de televisión profesional ha continuado prestando servicio básicamente sin cambios, salvo alguna ampliación, hasta la renovación que

se está realizando por fases y se inició con la licitación realizada en 2015, cuyos objetivos principales eran la renovación del equipamiento de la sala de control, la renovación y ampliación a seis de las Cámaras del hemiciclo, y la sustitución del almacenamiento en cintas de los videos de las sesiones por un sistema de almacenamiento informatizado. En las siguientes fases se renovarán las Cámaras del resto de salas que tienen este servicio para la retransmisión de sesiones.

En cuanto al sistema informático que permite gestionar el video de las sesiones y transmitirlo en directo y diferido por Internet, la evolución ha tenido más etapas, debido a que la tecnología subyacente estaba en este caso mucho menos madura que en el de la televisión clásica, por lo que los resultados que inicialmente ofrecía eran menos satisfactorios y los cambios que se han producido han sido más importantes.

El primer sistema del año 2002 se basaba en el software Tarsys de Tedral, empresa de Málaga que presentaba como principal referencia haber sido el equipamiento elegido por el parlamento andaluz para este objetivo. Se utilizaba como formato de emisión en Internet el de la empresa Real Media, que requería que el usuario se instalara en su ordenador un programa gratuito que era necesario “bajar” de Internet.

Una característica importante de este sistema es que incorporaba unos programas que permitían a los operadores del Senado realizar tareas de catalogación para obtener trozos de video con sus metadatos (orador, motivo de la intervención, etc.) por cada asunto o intervención del orador en la sesión. La integración de este sistema de catalogación con el sistema de gestión parlamentaria Gelabert permite también publicar los cortes de video en la sección correspondiente de la página web.

La conveniencia de incluir el formato Windows Media en las emisiones, precargado en todos los ordenadores personales con el sistema operativo de Microsoft, lo que evitaba que los usuarios tuvieran que instalar el programa de visualización antes mencionado, la necesidad de mejorar los equipos que trataban informáticamente las imágenes (paso de tarjetas de vídeo en servidores estándar a video servidores profesionales) y la obligación de mejorar el arcaico funcionamiento del programas de catalogación

mencionado, llevó a afrontar una primera renovación del sistema en los años 2008 y 2009.

La explosión de las redes sociales, y dentro de ellas del uso de los videos que generaliza Youtube, como ya vimos en el apartado II de este artículo, extendió el uso de una gran novedad tecnológica: el estándar H.264, formato de codificación digital muy innovador que permite transmitir por Internet formato de vídeo con muy alta definición con un consumo de recursos de comunicaciones muy mejorado. El uso de este sistema se impuso en teléfonos inteligentes y en tabletas, e inmediatamente después en los ordenadores personales con los que los usuarios se conectan a Internet. Por ello, se consideró imprescindible incorporar esta nueva tecnología al sistema de gestión de vídeo del Senado, lo que se abordó en una nueva licitación que se realizó en los años 2014 y 2015, que también incluyó, entre otras mejoras técnicas, la sustitución del sistema de emisión en Internet del antiguo sistema Tarsys por un nuevo equipo que usa el servidor de *streaming* multimedia Wowza, y que ya ha quedado bajo la responsabilidad de los técnicos del Senado.

En el primer semestre de 2018 se ha comenzado la licitación de un nuevo programa de catalogación que permitirá cerrar definitivamente el sistema adquirido en el año 2002, mejorando sus funcionalidades y su integración con la web y con el sistema de gestión parlamentaria.

El acceso que hoy se obtiene en directo a las sesiones de las sesiones parlamentarias desde dispositivos clásicos y desde teléfonos inteligentes y tabletas ha pasado a ser un elemento imprescindible del servicio que presta la Dirección TIC en el Senado. Ello se complementa con el acceso a los asuntos y a las intervenciones de los oradores en diferido, navegando desde distintas zonas de la web. El sistema permite en este momento acceder a más de 11.000 horas de sesiones de Pleno y Comisiones de las Legislaturas VII a XII. En el próximo plan informático, para el periodo 2020-2023, se abordará la incorporación de los videos y audios de las legislaturas anteriores

IX. LA INTRANET

En el año 2007 se inició el análisis de este sistema, que debía incluir distintos servicios útiles para Senadores y las personas que prestan servicio

en la Cámara. Tras la correspondiente licitación pública, se inició el proyecto cuya puesta en marcha se produjo en el año 2009. Se pretendía concentrar en la intranet una serie de servicios comunes para todos y otros dirigidos a distintos grupos de usuarios: Senadores, asistentes, personal de los Grupos Parlamentarios, de la Secretaría General, etc. Tal como se realizó, es posible diferenciar dentro de cada grupo de los anteriores colectivos a subgrupos, como los Senadores de cada Grupo parlamentario, personal funcionario y contratado, etc., siendo posible mostrar contenidos y servicios diferentes en cada caso.

Una de las partes más complejas de este sistema fue la centralización de la gestión de identidad de los usuarios y su inclusión en el sistema informático, incorporando además el catálogo de puestos de las plantillas orgánicas y de los Grupos Parlamentarios, pues mediante su correcta gestión se consigue encuadrar a cada persona de forma automática en los grupos de usuarios que le corresponden, generando automáticamente la autorización para acceder a datos y a aplicaciones.

Entre los servicios más importantes que se ofrecen a todos los usuarios se encuentran los avisos, el acceso a información personal como la hoja de salarios, prestaciones sociales, datos personales, etc., la papelería digital, los directorios de ambas Cámaras, boletines de prensa y teletipos, las agendas de actividad parlamentaria, y otra información parlamentaria como los calendarios de sesiones y la información detallada de Pleno y Comisiones y otra información de variada índole.

Solo accesible para determinados colectivos se dispone de la visualización de la tramitación y registro electrónico de asuntos parlamentarios presentados electrónicamente, acceso a los Registros Parlamentario y Administrativo del Senado, información de la Mesa y Junta de Portavoces, información específica de cada Grupo Parlamentario y Dirección de la Secretaría General y enlace a las aplicaciones de interés de cada usuario o grupo de usuarios.

Durante estos años, la Intranet se ha mostrado como un elemento imprescindible en el trabajo diario, y las demandas para incorporar nuevas funcionalidades se siguen produciendo. Por ello, y porque la tecnología en que se basa está muy anticuada, se está estudiando la sustitución por otra más moderna, pero respetando los servicios del actual sistema.

X. LAS COMUNICACIONES Y LOS DISPOSITIVOS MÓVILES

Tal como se comentaba en el apartado IV de este trabajo, la gran importancia que, junto con la informática, han alcanzado las comunicaciones, y la necesidad de la integración de ambas tecnologías ha hecho que se gestionen de forma conjunta en la dirección TIC desde el año 2007.

Cuando hablamos de comunicaciones nos referimos a la telefonía fija que, aunque ha perdido la preponderancia que tuvo en su día, sigue estando presente en todas las oficinas, hablamos también de la telefonía móvil y de sus dispositivos, de los canales de conexión con Internet, del uso del correo electrónico, cuyo uso es imprescindible para todos hoy en día, y de uso masivo: se reciben todos los días, por término medio, más de 150.000 correos electrónicos en el servidor de correo del Senado, de los que se rechazan por razones de seguridad o por ser SPAM (correo basura) el 95 %. Hablamos también de la red wifi y, por último, de la columna vertebral del sistema informático del Senado: la red de comunicaciones que interconecta todos los sistemas personales (ordenadores, impresoras y escáneres) con los servidores informáticos.

El servicio telefónico en los edificios del Senado se ha basado desde hace muchos años en terminales analógicos conectados mediante cables de par “marfil”, las tradicionales conexiones telefónicas, a una centralita semi-digital. La imposibilidad de continuar su mantenimiento y la conveniencia de incorporar nuevos servicios como fax centralizado, comunicaciones unificadas con los sistemas informáticos y otros, aconsejaron realizar un proyecto piloto de migración a telefonía VoIP (*Voice over Internet Protocol*), para lo que se adquirió una centralita de última generación y unos 80 terminales IP que se han probado mayoritariamente en la Dirección TIC. Una vez que se consideró que el paso a la nueva tecnología no entrañaba riesgos graves, se decidió que en aquellas ubicaciones donde se fueran a realizar obras de rehabilitación con instalaciones para equipamiento de oficina, se eliminara el doble tendido con par marfil y se instalase únicamente cable de red informática utilizado por la telefonía IP. Hoy el número de usuarios de dicha telefonía es de aproximadamente 125.

Tras la correspondiente licitación, en el año 2018 se culminará la migración de toda la telefonía fija del Senado a la nueva tecnología IP.

Cabe también reseñar aquí que en el año 2005 los servicios técnicos de la Cámara desarrollaron un sistema de envío de SMS's a teléfonos móviles que sustituyó las convocatorias de sesiones parlamentarias que se enviaban a senadores mediante telegrama. Este sistema, que permite enviar también correos electrónicos y ficheros adjuntos, es utilizado por los Servicios de la Cámara para otros usos, entre los que destaca el envío a los teléfonos móviles de usuarios de distintos sistemas, las claves de un solo uso que refuerzan la seguridad en las operaciones de firma electrónica.

No es necesario insistir en la importancia de la telefonía móvil en nuestras vidas. Tras determinadas dotaciones parciales que se hicieron previamente, en el año 2008 la Mesa del Senado acordó dotar a los Senadores y a otro personal del Senado que lo requiriera para su trabajo de terminales de telefonía móvil y tabletas conectables a las redes de datos. Además del propio uso en la comunicación oral y del acceso a Internet que facilita a los Senadores, se hizo un esfuerzo especial para que fuera de utilidad en el trabajo parlamentario, y así hemos visto cómo estos equipos son usados para presentar iniciativas parlamentarias, para votar en el Pleno de forma remota, para presentar declaraciones de desplazamientos, así como para acceder a otros servicios a través de la Intranet.

El Senado utiliza dos canales de comunicación de entrada y salida a Internet, uno proporcionado por la empresa adjudicataria de este servicio, y un segundo que es proporcionado por RedIris¹¹.

En cuanto a la conexión wifi, prestaba servicio inicialmente en algunas zonas de paso y salas de reuniones de los dos edificios del Senado, y ha ido incrementándose su cobertura hasta ser prácticamente completa en la actualidad.

Además, se dispone de dos redes distintas: una para usuarios internos, principalmente Senadores, que requiere acceso con usuario y contraseña personal y una segunda semipública, preparada para ser utilizada por invitados y periodistas, y separada por razones de seguridad del sistema informático interno.

¹¹ *Vid.* Nota a pie nº 5.

Por último, podemos hablar de la red de comunicaciones, que está integrada por kilómetros de cable de datos que enlazan 2.185 conexiones informáticas y 65 puntos de acceso wifi con 60 equipos electrónicos de conexión (conmutadores), ubicados todos ellos a lo largo y ancho de los edificios del Senado, y los conmutadores centrales, la centralita de telefonía IP, los equipos de conexión a la red SARA, de la Administración General del Estado, y los *routers*, *firewalls*, etc., instalados en el Centro de Proceso de Datos del Senado.

XI. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA¹²

Las nuevas tecnologías están cambiando la forma en que las personas nos comportamos y nos relacionamos con nuestros semejantes y, también, la que usamos para relacionarnos con las Administraciones Públicas. Este cambio, que algunos denominan transformación digital, ha sido recientemente impulsado en el ámbito normativo por las siguientes leyes:

- La Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno que, además de reconocer y garantizar el derecho de acceso a la información pública, incrementa la transparencia en la actividad pública a través de obligaciones de publicidad activa en las correspondientes sedes electrónicas o páginas web de las Administraciones y entidades públicas.
- La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que simplifica los medios para acreditar la identificación y la firma electrónica y establece el seguimiento del formato electrónico en la tramitación de los expedientes administrativos. Entre otras novedades, esta ley dispone la obligación de todas las Administraciones Públicas de contar con un registro electrónico general, así como un archivo electrónico de los documentos que correspondan a procedimientos finalizados.
- La Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, que promueve el archivo electrónico de documentos utilizados en las

¹² El texto de este capítulo se ha basado en PEREIRA, J. y ALONSO, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 97, 98, 99, 2016, pp. 219-237. Agradezco a Manuel Pereira el impulso que con sus conocimientos y entusiasmo está proporcionando a los proyectos de administración electrónica del Senado

actuaciones administrativas y establece la obligación, entre otras, de que las Administraciones Públicas se relacionen entre sí a través de medios electrónicos.

Desde hace años se ha ido abordando en el Senado el desarrollo de componentes horizontales que den soporte a las necesidades tecnológicas derivadas de la transformación digital. Este proceso, que se ha visto acelerado desde el año 2015, ha facilitado el que actualmente se disponga de los siguientes sistemas:

- Autenticación y Autorización: Desde el año 2007, el Senado dispone de un sistema de gestión de identidades que centraliza la identificación de los usuarios en los sistemas de la Cámara, así como sus permisos y credenciales de acceso. Así se consigue que los usuarios “conocidos”: los Senadores, su personal de confianza, el personal de los grupos parlamentarios y el de la Secretaría General accedan a los sistemas desde la red interna. Se está estudiando la evolución del sistema de identificación actual para permitir acceder desde cualquier ubicación y dispositivo, y facilitar el acceso de cualquier ciudadano a ciertas funcionalidades como las que estarán disponibles en la Sede Electrónica.
- Firma digital: Desde el año 2008 se han realizado diversos trámites en el Senado usando firma electrónica basada en procedimientos criptográficos, como la firma de preguntas parlamentarias, solicitudes de informes y presentación de enmiendas a proyectos de ley. En 2015 se definió una nueva política de firma y se implantó una plataforma de firma electrónica que se integra con la plataforma @firma de la Administración General del Estado a través de la red SARA, y que distingue entre tres posibles casos:
 - Firma electrónica de usuarios que acceden a la Intranet con nombre de usuario y contraseña previamente concertados.
 - Firma electrónica de usuarios que, además de acceder con nombre de usuario y contraseña concertados, reciben una contraseña de un solo uso en sus teléfonos móviles en el momento de firmar y deben trasladarla al formulario del trámite.
 - Firma criptográfica con certificado reconocida, para los casos que exigen mayor nivel de seguridad o conllevan relaciones con instituciones externas.
- En el futuro se planteará una posible integración de este sistema con el sistema Cl@ve de la Administración General del Estado, que pretende

ser una plataforma común para la identificación, autenticación y firma electrónica.

- Digitalización certificada: Durante el año 2016 se adquirió y adaptó un software que permite la digitalización certificada de documentos a través de su escaneo y firma electrónica, de forma que los documentos digitalizados tengan validez jurídica.
- Comunicaciones y notificaciones electrónicas: Aunque actualmente no se dispone de una plataforma de notificación electrónica, sí se cuenta con un sistema centralizado de comunicaciones electrónicas que permite el envío de SMSs, correos electrónicos o avisos mostrados en la intranet del Senado para usuarios internos. En el futuro se podría evaluar la integración con el sistema de notificaciones telemáticas Notific@ de la Administración General del Estado.
- Gestor documental: En 2016 se licitó un procedimiento abierto para el suministro de un sistema de gestión documental basado en el software Alfresco, que ya se encuentra en funcionamiento. Actualmente se están modificando las aplicaciones que almacenan documentos en base de datos para que comiencen a hacerlo en el gestor documental.
- Registro administrativo general: Como primer paso hacia la eliminación del papel en los procedimientos administrativos, en febrero de 2016 se puso en marcha la aplicación del registro administrativo general del Senado. Se trata de un registro único para todos los asuntos administrativos en el que queda constancia de toda la documentación que entra o sale de la Cámara. El programa incorpora la digitalización certificada de documentos y la generación de justificantes que incluyen un código seguro de verificación (CSV), que permite descargar la documentación registrada desde la página web del Senado.
- Tramitador electrónico: Tras la primera adquisición de un sistema para realizar tramitación electrónica en el marco de la licitación del equipamiento que permitió poner en servicio la Intranet del Senado en el año 2007, al comienzo de 2016 se realizó una evaluación de las distintas alternativas existentes para disponer de una nueva herramienta de tramitación electrónica de procedimientos, que cubriera los déficits de la anterior. Para ello se hizo un estudio del mercado y se mantuvieron diversas reuniones con proveedores de tecnología y otras administraciones públicas, cuyas conclusiones se plasmaron en un informe. Esta herramienta de software libre quedó instalada, habiéndose realizado los trabajos de integración con

el resto de componentes horizontales del sistema. Usando este tramitador y los componentes horizontales mencionados se puso en servicio en septiembre de 2017 el primer procedimiento electrónico en el Senado con todos los requisitos legales: la solicitud del ejercicio del derecho de acceso a la información pública del Senado, que se realiza desde la web del Senado y próximamente desde su sede electrónica. En mayo de 2018 ha entrado en servicio el procedimiento electrónico de gestión de los asuntos administrativos que conoce la Mesa del Senado.

- Sistema de archivo: Junto con el tramitador electrónico se ha instalado también una herramienta de gestión de archivo electrónico, que permite la definición del cuadro de clasificación de las distintas series documentales y las políticas de archivo asociadas a cada una de ellas.

Además de todo lo anterior, cabe decir aquí que en el ámbito de la administración electrónica el Senado ha hecho una decidida apuesta por el uso de los servicios comunes para las Administraciones Públicas que son ofrecidos por la Administración General del Estado, en el entendimiento de que, no afectando en absoluto a la independencia de las Cámaras respecto al Poder Ejecutivo, permite un uso mucho más racional de los recursos que los ciudadanos ponen a disposición de la Administración, entendida en sentido amplio, a través de los Presupuestos Generales del Estado.

Como primer ejemplo de ello, el Senado está conectado a la red SARA, lo que facilita un ámbito de conexiones privadas entre administraciones, y por tanto más seguro, para el contacto con otras Instituciones, como el Congreso de los Diputados o el Ministerio de la Presidencia, y para el uso de los servicios comunes antes comentados. Los sistemas del Senado también utilizan los servicios de la plataforma @firma para la firma electrónica. Desde marzo de 2018, con ocasión de la entrada en vigor de la Ley 9/2018, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Senado integró su perfil del contratante en la Plataforma de Contratación del Sector Público, que gestiona la Dirección General del Patrimonio del Estado, del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Asimismo, cuando esto se escribe, se están realizando los trabajos preparatorios para la integración en el portal de facturas de la Administración General del Estado FACE.

Además, de cara a su utilización en la sede electrónica del Senado, se está estudiando el uso del sistema de autenticación para los ciudadanos CL@VE, el sistema Notific@ y los sistemas de la Dirección General de la Policía de comprobación del documento nacional de identidad.

XII. LA SEGURIDAD INFORMÁTICA

Es un hecho indiscutible que la informática y las comunicaciones han devenido en elemento estructural de la vida de todos. Nos comunicamos e interactuamos en Internet y sus redes sociales, y también compramos y nos relacionamos con las empresas e instituciones públicas en la red.

Nadie puede extrañarse de que el binomio informática y comunicaciones haya pasado a ser también un elemento fundamental de la actividad del Parlamento, que vive y se relaciona en Internet. Y que los peligros que para el Senado, sus actividades e imagen tienen como fuente su conexión a Internet hayan crecido considerablemente.

La seguridad ha sido siempre una preocupación de los responsables de la informática del Senado, pero en la primera época se circunscribía a la protección de la información del mal uso interno y del acceso externo. Nos preocupaba *que hubiera filtraciones y que nos entraran desde fuera*.

La aparición de Internet supuso un cambio fundamental, ya que la informática y sus comunicaciones dejaron de ser únicamente un apoyo a la gestión parlamentaria y administrativa interna, con algunas conexiones de entrada y salida realizadas por especialistas fundamentalmente de documentación e investigación, a ser un elemento en el que, de forma ordinaria, se produce el trabajo de todos: los Senadores, los ciudadanos que interactúan con el Senado y sus empleados públicos.

Y tras la web del Senado, que fue la primera aplicación que se desplegó en Internet, han comenzado a usarse otras muchas, tanto para dar servicio a los ciudadanos en materias como la contratación y los procesos de selección de personal, como para que los Senadores y los propios empleados públicos trabajen desde sus domicilios o cualquier lugar conectado a Internet.

Los problemas relacionados con la suplantación de personalidad de usuarios autorizados a entrar en los sistemas de información del Senado, con el uso de herramientas maliciosas que utilizan el correo electrónico como vehículo de entrada para infestar con virus el sistema informático, con el uso de la web y el correo electrónico para intentar obtener claves bancarias personales para realizar estafas y otros parecidos, se afrontan a diario.

Mención aparte merecen los ataques de denegación de servicio. Mediante estas operaciones se inunda un sistema informático con miles de peticiones por segundo hasta llegar a asfixiarlo, con lo que el sistema deja de prestar servicio. Aunque ya se habían producido otros anteriormente, durante el mes de octubre de 2017 el sistema informático del Senado sufrió durante un largo periodo de más de una semana un episodio de este tipo particularmente grave, con ocasión de la tramitación de la suspensión de la autonomía en Cataluña, en aplicación del artículo 155 de la Constitución. La previsión y los medios desplegados consiguieron evitar el daño reputacional y en la propia actividad de la Cámara que pretendían los impulsores de este ataque, con claros intereses políticos.

La forma de luchar en esta difícil batalla podría llenar varias páginas en este artículo, pero sobre esto es mejor dar pocos detalles. Baste decir que se dedica permanentemente un equipo con muchos conocimientos técnicos, que se realizan todos los años diversas adquisiciones de equipos, servicios y programas para la seguridad y que se colabora también con otros organismos de la Administración General del Estado en este ámbito.

También puede mencionarse en el apartado de la seguridad, los trabajos que para la protección de los datos de carácter personal se realizan en el Senado. Tal como exigía la ley, el Senado registró en su día en la Agencia Española de Protección de Datos (AEPD) los ficheros con datos de carácter personal que se gestionaban en la Institución, y ha hecho siempre un uso responsable de los mismos. Desde hace tiempo se siguen políticas de anonimización de los nombres de las personas que participan en los procesos selectivos, se incluyen en la infraestructura del servidor web comandos para impedir que los buscadores externos indizen determinados ficheros, siguiendo instrucciones de la AEPD, y se han realizado todos los trabajos necesarios para que, desde el 25 de mayo, fecha de entrada en vigor

del Reglamento General de Protección de Datos de la Unión Europea, se cumpla con las nuevas obligaciones que éste impone.

Por último, como la seguridad también incluye el concepto de disponibilidad de los servicios informáticos y de comunicaciones, cabe reseñar aquí los sistemas de alimentación ininterrumpida, que evitan las consecuencias de los cortes y variaciones del suministro de energía eléctrica que, por pequeños que sean, pueden causar graves daños en los costosos equipos y largas interrupciones del servicio informático. Estos sistemas protegen tanto a los servidores como a los equipos personales (ordenadores, impresoras y escáneres) conectados a las tomas eléctricas de las conexiones informáticas de los edificios del Senado.

XIII. LAS RELACIONES CON EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Este es un capítulo de la historia de la informática del Senado en el que, sin duda, las mejores páginas están todavía por escribir. La relación entre las unidades de informática de ambas Cámaras se ha producido desde el primer momento de la historia del Senado, cuando desde el Congreso se prestaron los primeros medios humanos y materiales para ayudar al nacimiento de la informática de la Cámara Alta, en aquel lejano año de 1987.

Antes incluso de la adquisición del primer ordenador central Bull en 1988, con el que el Senado independiza sus medios técnicos de los del Congreso, esa relación existe en el primer gran proyecto que se inició en el Congreso de los Diputados, en el que se afrontaba la gestión parlamentaria: el proyecto ARGO.

En la definición de la codificación de los tipos de expedientes parlamentarios, los autores de aquel diseño tuvieron la feliz idea de tener en cuenta al Senado, lo que venía aconsejado por la tramitación conjunta de los expedientes legislativos, y algunos otros. Se decidió en aquel momento una codificación de tres cifras numéricas que, para el Congreso, cubría del 0 al 499, reservándose los códigos 500 a 999 para los mismos tipos de expedientes tramitados en el Senado¹³. Este sistema ha continuado hasta

¹³ Nótese que la semejanza de los códigos de tipos de expedientes legislativos entre Cámaras no determina identidad en los números de los expedientes concretos ya que, al numerarse éstos correlativamente según entran en cada Cámara y siendo el tiempo de

el día de hoy, reflejándose en millones de documentos parlamentarios de toda índole.

Para avanzar en el análisis de las relaciones entre las unidades de informática de ambas Cámaras podemos atender a tres materias diferentes: las personas, las aplicaciones informáticas y la realización de proyectos conjuntos.

Al contemplar las relaciones profesionales entre los responsables y los técnicos en ambas Cámaras hay que comenzar por dejar sentado que éstas siempre se han desarrollado en un ambiente de máxima cordialidad aunque, como luego veremos, no siempre han sido tan intensas como habría sido deseable. También debe hacerse constar que estas relaciones se han visto afectadas negativamente por el hecho de que la gran mayoría de los técnicos de informática de ambas Cámaras tienen una relación laboral, por lo que tienen vedado el acceso a ocupar puestos de trabajo en la otra Cámara, salvo si realizan la correspondiente oposición, y en este caso los trabajos no son ya de índole estrictamente técnica, pues los puestos reservados en plantillas para funcionarios del Cuerpo de Asesores Facultativos son de Asesoría o de Dirección.

Por tanto, los movimientos de personal entre Cámaras han sido mucho menores que en otros colectivos profesionales y solo se han producido en estos tres supuestos: funcionarios de los Cuerpos de Asesores Facultativos, Técnico-Administrativo o Administrativo que han pasado de una Cámara a otra; personas que, habiendo realizado su formación de posgrado con becas en la informática del Senado, han accedido a puestos de personal laboral en el Congreso, tras superar el correspondiente proceso selectivo y, por último y en un único caso, contratado laboral del Senado que superó la oposición al Cuerpo de Asesores Facultativos en la especialidad de informática, y que pasó a prestar servicio en la plantilla del Congreso de los Diputados.

En cuanto a la realización de aplicaciones informáticas, la necesidad de un programa o sistema de información concreto se plantea a las corres-

permanencia en tramitación en el Congreso muy variable, lo más probable es que sus números sean diferentes. Por ejemplo, el mismo proyecto de ley que en el Congreso se tramita con el número 121/000043 podría ser en el Senado el 621/000039.

pondientes direcciones de informática por los Grupos Parlamentarios o por unidades de la Secretaría General. Como las necesidades de ambas Cámaras son muy similares, con frecuencia se produce un trabajo duplicado. Sin embargo, con cierta frecuencia, se ha producido la consulta previa a la otra Cámara sobre la existencia del programa en cuestión. En caso afirmativo se ha hecho la cesión, siempre que las características de los sistemas hardware y software sobre los que debían apoyarse fueran lo suficientemente similares para que mereciera la pena realizar los correspondientes trabajos de adaptación. En el peor de los casos, al menos, se ha aprovechado el análisis y la experiencia previa del trabajo de la otra Cámara.

Es en la realización de proyectos conjuntos donde más margen hay para la mejora, porque la realidad es que se ha hecho muy poco. La existencia de necesidades análogas y la posibilidad de obtención de economías de escala deberían hacer que se abordaran proyectos de este tipo, tal como se ha hecho en la Administración General del Estado con la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (proyecto CORA). Hay muchos ámbitos en los que esto sería posible y deseable, no solo en el de las aplicaciones informáticas, sino en la utilización de infraestructuras comunes, seguridad, etc. Y además de las mejoras de eficiencia que las Cámaras pueden obtener, está la mejora del servicio. Debería ser inaplazable el que las Cortes Generales se plantearan la realización de un desarrollo común para proporcionar a los ciudadanos una visión unificada de una de las competencias de las Cámaras más importante, y que es conjunta: el iter legislativo.

Tras todo lo anterior es inevitable preguntarse: ¿Cuál es la razón por la que la colaboración no ha sido más estrecha y los resultados más brillantes? En opinión de quien esto escribe el problema no está ni en los niveles más altos de ambas Cámaras, ni en el deseo de colaboración entre técnicos de las dos Direcciones. De hecho, a veces se realizan gestiones informales entre ellos con muy buenos resultados. Sin entrar en el detalle de los motivos concretos en cada momento y lugar, lo que sí puede afirmarse es que solo una decisión firme y conjunta de las Mesas y las Secretarías Generales de ambas Cámaras podría cambiar la dinámica existente, creando órganos permanentes de colaboración, con reuniones periódicas, coordinación en la realización de proyectos y obligación de presentación periódica

de resultados, para lo que sería requisito previo la realización de planes informáticos y de convergencia homogéneos en ambas Cámaras.

XIV. LA PLANIFICACIÓN TIC

El diccionario de la Real Academia de la Lengua recoge como tercera acepción del término PLAN la siguiente: “Modelo sistemático de una actuación pública o privada, que se elabora anticipadamente para dirigirla y encauzarla”.

La necesidad de conocer el estado actual de los sistemas informáticos y las nuevas demandas y objetivos de cualquier organización justifican la conveniencia de redactar planes informáticos y de comunicaciones periódicamente. La técnica de definir planes informáticos plurianuales que enmarquen la actividad en el ámbito de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, ha sido utilizada desde los primeros años de funcionamiento de la antiguamente denominada Dirección de Informática de la Secretaría General del Senado. En general, se han redactado durante el primer año de una Legislatura con vocación de abarcar el resto de ella y se han realizado los siguientes:

- Plan Informático 1991-1993 (acuerdo de la Mesa de 11-12-1990).
- Plan Informático 1994-1995 (acuerdo de la Mesa de 10-5-1994).
- Plan Informático 2001-2003 (acuerdo de la Mesa de 17-7-2001).
- Plan Informático 2005-2007 (acuerdo de la Mesa de 21-6-2005).
- Plan Informático y de Comunicaciones 2009-2012 (acuerdo de la Mesa de 15-9-2009).
- Plan Informático y de Comunicaciones 2013-2015 (acuerdo de la Mesa de 30-4-2013).
- Plan Informático y de Comunicaciones 2016-2019 (acuerdo de la Mesa de 23-2-2016).

Estos planes incluyen, en capítulos previos al propio plan, el análisis del cumplimiento del plan anterior, incluyendo detalles sobre la realización de proyectos planificados, las razones del no cumplimiento de otros, y los más importantes trabajos realizados que se abordaron y no estaban en el plan anterior, y las razones de ello. En varios se ha incluido un apéndice con una estimación económica y un diagrama temporal.

Además de esta planificación cuatrienal, que podemos denominar estratégica, en los últimos años se realiza una planificación anual en dos momentos distintos. En el mes de junio se elabora una relación de Proyectos TIC que podrían financiarse con cargo al Fondo de Remanentes Presupuestarios en el siguiente ejercicio, para su consideración por la Mesa del Senado junto al Proyecto de Presupuestos del Senado. Y en el mes de enero se elabora el plan de actuaciones para el año, que suele ser examinado por la Mesa en una de las primeras reuniones del mes de febrero.

El nivel de publicidad que se ha dado a esta planificación ha ido incrementándose con los años, al aumentar la conciencia general sobre sus efectos positivos, la presión social e incluso la obligación que impone la legislación vigente¹⁴. En la actualidad la página web del Senado publica los últimos tres planes informáticos y de comunicaciones y los planes anuales de actuación de los años 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018. Este último documento incluye el resumen de las actuaciones realizadas durante el año 2017 y las actuaciones en curso, con los importes máximos de licitación o de adjudicación según los casos, y los proyectos previstos para 2018, con el importe estimado de cada proyecto.

Como es natural, aun cuando la Mesa del Senado aprueba en los planes informáticos y en los documentos anuales la realización de proyectos y sus cuantías estimadas, debe someterse posteriormente a su consideración cada uno de los proyectos concretos, justificarse la necesidad de su realización y proponerse las cuantías, división en lotes y otras características de cada licitación.

XV. CONCLUSIÓN

Tras este breve repaso a la historia y a los trabajos que se han abordado hasta ahora para dar el servicio informático y de comunicaciones que el Senado ha demandado, solo queda decir que las demandas de estos servicios a lo largo de los años no solo no han disminuido, sino que se han

¹⁴ El artículo 28.4 de la Ley de Contratos del Sector Público, que ha entrado en vigor en marzo de 2018, impone la obligación de dar a conocer anticipadamente un plan de contratación mediante un anuncio de información previa (regulado en el artículo 134 de la Ley) que recoja, al menos, los contratos que quedarán sujetos a regulación armonizada.

incrementado, fruto del mayor papel que las tecnologías han tomado en la vida de todos, y también en la vida política y en su reflejo en los medios.

Por ello, podemos concluir que queda mucho por hacer, y también podemos asegurar que nos apetece hacerlo.

Palacio del Senado, mayo de 2018

BIBLIOGRAFÍA

- DE ANDRÉS, J.: “¿Qué es Internet?”. En: *Principios de derecho de Internet*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- DE ANDRÉS, J.; ALONSO J. *et. al.*: “La página web del Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 54, 2001, pp. 223-289.
- MARTÍNEZ, R. y GARCÍA-BELTRÁN, A.: *Breve historia de la informática* [Recurso electrónico]. Disponible en: <http://ocw.upm.es/ciencia-de-la-computacion-e-inteligencia-artificial/fundamentos-programacion/otrosrecursos/brevehistoriainformatica.pdf>
- PEREIRA, J. y ALONSO, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº. 97, 98, 99, 2016, pp. 219-237.
- ROLONGONZÁLEZ, Ó.: *Historia de la informática* [Recurso electrónico]. Disponible en: <http://www.monografias.com/trabajos46/la-informatica/la-informatica.shtml>

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
III

La documentación en el Parlamento

40 AÑOS DE DOCUMENTACIÓN PARLAMENTARIA EN EL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

Mateo MACIÁ GÓMEZ¹

Archivero Bibliotecario de las Cortes Generales
Director de Documentación, Biblioteca y Archivo
Secretaría General Congreso de los Diputados

RESUMEN

El artículo describe la trayectoria de la Dirección de Estudios y Documentación desde el año 1982 hasta el 2007 y después de esa fecha de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo de la Secretaría General del Congreso de los Diputados. Para ello, se hace un recorrido por las actividades y transformaciones que han tenido lugar a lo largo de los últimos cuarenta años en los departamentos de Documentación, Biblioteca y Archivo y especialmente la transición del mundo del papel al mundo digital.

Palabras clave: Congreso de los Diputados, Biblioteca parlamentaria, Archivo parlamentario, 1978-2018, Transición digital

ABSTRACT

The article describes the long track record of the Directorate of Research and Documentation from 1982 to 2007 and after that, the Directorate for Documentation, Library and Archives as part of the General Secretariat of the Spanish Parliament. It covers its performance and the changes that have happened during the last forty years in the Units of Documentation, Library and Archives as well as the digital transition.

¹ Este artículo no hubiera sido posible sin la colaboración de Rosa Grau Guadix, antigua Jefe del Departamento de Documentación, Alicia Martín González, Jefe del Departamento de Biblioteca y Maruca Martínez-Cañavate Burgos, Jefe del Departamento de Archivo

Keywords: Spain, Congress of Deputies, Parliamentary Library, Parliamentary Archive, 1978-2018, Digital Transition

SUMARIO: I. LA DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN. II. EL DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN. III. LA BIBLIOTECA. IV. EL ARCHIVO. V. ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

El Archivo y la Biblioteca de las Cortes modernas en España fueron creados por las Cortes de Cádiz, parlamento unicameral, en 1810 y 1811. En 1837 se produce la división de las Cortes en dos cámaras -inicialmente llamadas Estamento de Próceres y Estamento de Procuradores- y a partir de 1841 el Archivo y Biblioteca de Cortes se convierten en Archivo y Biblioteca del Congreso de los Diputados, iniciando el Senado la formación de sus colecciones propias. Desde aquella fecha, el Archivo y la Biblioteca son los depositarios, por una parte, de toda la documentación parlamentaria que merece ser conservada -el Archivo- y, por otra, de toda aquella documentación que se recibe o se adquiere con información relevante para la actividad parlamentaria o la historia política de España -la Biblioteca- todo ello sin olvidar la importante colección de contenido jurídico que conserva y que la convierte en una de las mejores de España en este ámbito.

A lo largo de los años se publicaron varios catálogos de la Biblioteca en forma de libro, además de mantenerse los cajetines de fichas perforadas. El fondo del Archivo se consultaba mediante los llamados “mazos”, unas fichas de materias y autores ordenadas alfabéticamente y agrupadas con un sistema de encuadernación que permitía intercalar las nuevas incorporaciones. Desde los años sesenta, Vicente Salavert, del Cuerpo Facultativo estatal de Archiveros, Bibliotecarios y Arqueólogos, era el encargado de los dos centros, atendidos por funcionarios del cuerpo estatal de ayudantes de archivos y bibliotecas y personal administrativo y de servicios de la Cámara. Esta es la situación en la que se encontraban Archivo y Biblioteca al comienzo de la Transición.

I. LA DIRECCIÓN DE ESTUDIOS Y DOCUMENTACIÓN

A partir de la aprobación de la Constitución en 1978 van a producirse una serie de cambios muy relevantes desde el punto de vista organizativo y funcional. A finales de los años setenta se desarrolló un proceso generalizado en los parlamentos europeos, la creación de las direcciones de “estudios y documentación”. Ya en 1977 se había creado el *Centre Européen de Recherche et de Documentation Parlementaires* (CERDP) a iniciativa de los servicios de documentación del Parlamento Europeo y bajo su coordinación. En el CERDP se integraron las direcciones de estudios y documentación de los parlamentos europeos, incluido el español. También desde este se han mantenido relaciones y se ha asistido desde entonces a las reuniones de la

Sección de Bibliotecas Parlamentarias de la IFLA (*International Federation of Library Associations and Institutions*) y del SPP-ICA (*Section for Archives of Parliaments and Political Parties-International Council on Archives*).

En 1981 se crea formalmente el Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales. En realidad, la figura del Archivero de las Cortes existe desde las Cortes de Cádiz. En las sesiones secretas de 3 y 5 de noviembre de 1810, se vota la elección de los cinco oficiales de Secretaría y el archivero. El nombramiento recayó en Antonio Moreno Galea, que fue separado del servicio años después, el 28 de agosto de 1820, por “espía anti-constitucional” (Archivo del Congreso de los Diputados, Gobierno Interior, Legajo 1, número 6). Por su parte, el escritor político y erudito Bartolomé José Gallardo fue nombrado Bibliotecario de las Cortes en 1811. El autor del *Ensayo de una biblioteca española de libros raros y curiosos* terminaría su azarosa vida, jubilado, en Alcoy en 1852. Ambos fueron, respectivamente, primer archivero y primer bibliotecario de las Cortes.

En la Secretaría General del Congreso de los Diputados, el entonces llamado Servicio de Estudios se creó, con rango de Dirección, el 11 de noviembre de 1982. De este Servicio pasaron a depender las secciones de Biblioteca y Archivo. En septiembre de 1983 se produce un cambio de denominación y el Servicio pasa a llamarse Dirección de Estudios y Documentación y se crea el Servicio de Biblioteca. En 1984 se crea el nuevo Departamento de Documentación dentro de la Dirección, al que se transfiere la colección de revistas de la Biblioteca. En 1986 se aprueban las primeras normas sobre organización de la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

El 27 de junio de 1989 la Mesa de la Cámara aprobó unas nuevas Normas de organización y la plantilla orgánica de la Secretaría General. La gestión de los recursos documentales se encomendaba a la Dirección de Estudios y Documentación, de la que dependían cinco departamentos, dos en el ámbito de los estudios y tres en el de la documentación, los de Documentación, Biblioteca y Archivo. La dotación de puestos de trabajo en la Dirección para el Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios era de veinticuatro.

En septiembre de 1995 la Mesa del Congreso aprobó mediante dos nuevas resoluciones las Normas de organización y la plantilla orgánica de la

Secretaría General, que no modificaron sustancialmente la estructura de la Dirección. En noviembre de 2004 la Mesa del Congreso aprobó el llamado “Plan de Modernización” que supuso, entre otras cosas, la renovación de los equipos informáticos, la implantación de la firma electrónica y la sustitución de la plataforma de gestión de contenidos audiovisuales por otra que permite la grabación y consulta en directo de las intervenciones. Por lo que se refiere a los servicios documentales, se puso en marcha una nueva página web del Congreso (abril 2007), se migraron los catálogos de la Biblioteca y de revistas a la nueva versión del programa de gestión bibliotecaria AbsysNET y se digitalizó el fondo antiguo del Archivo.

En 2007 se aprobaron las Normas de organización de la Secretaría General y la plantilla orgánica que se encuentran en vigor. A partir de la Dirección de Estudios y Documentación se crearon dos direcciones, la de Estudios, Análisis y Publicaciones y la de Documentación, Biblioteca y Archivo, que integraba los tres departamentos de contenido documental. También se crearon nuevos servicios en los departamentos. La dotación total del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios en el Congreso de los Diputados pasó a sumar, potencialmente, cincuenta plazas, de las que treinta y seis están adscritas a la nueva Dirección, aunque todavía están lejos de cubrirse todas ellas.

Desde los años ochenta, la Dirección ocupó los despachos de la fachada este de la segunda planta del Palacio. Eran unos despachos resultado de la reforma realizada en el edificio a finales de los años sesenta, con un cierto empaque que le proporcionaban los zócalos y las puertas de madera oscura. Los bibliotecarios no tardaron en llenar todo -hasta los pasillos- de estanterías. La documentación se manejaba en papel. Empezaron a prepararse los llamados “dosieres” a base de fotocopias de textos legislativos recortados y refotocopiados hasta conseguir un formato de libro en tamaño DIN A4. Al comienzo, todavía se utilizaba el folio español, que fue desapareciendo de forma progresiva con el uso de las fotocopadoras, unos mastodónticos equipos Xerox en cuyo manejo jugaban un papel destacado los ujieres, entre los que hay que mencionar a Lorenzo, Jacinto, Luis Alfonso, Jorge, José María y Paloma. Algunos de ellos alcanzarían luego puestos destacados en la administración parlamentaria. No podemos olvidar tampoco al gran número de administrativos que pasaron por la Dirección en aquellos años y participaban en la elaboración de los dosieres: María Ángeles, Manoli, Ana

Beatriz, Oliva, Pilar, Esther y Carmela -estas tres últimas todavía siguen ahí- las hermanas Llatas, Pepi, hoy taquígrafa en el Senado, María José y algún otro que habré olvidado.

Los dosieres contenían normas españolas y extranjeras, precedentes parlamentarios, jurisprudencia constitucional y bibliografía sobre un proyecto de ley o para algún debate importante. En aquel momento, en los años ochenta y noventa, se renovó gran parte de la panoplia legislativa como consecuencia del desarrollo constitucional y los dosieres, que se editaban exclusivamente en papel, tenían una gran demanda. Más adelante, desde la VIII Legislatura, se editarían también en CD-ROM y en la actualidad se encuentran disponibles en línea desde la página web del Congreso de los Diputados a través del Portal de Transparencia.

También entonces se creó la base de datos de artículos de revista que ya con el Plan de Modernización se integraría en AbsysNET. Y se implantó el tesoro EUROVOC, que habían creado el Parlamento Europeo y la Oficina de Publicaciones de la Comunidad Europea a finales de los años setenta. En la traducción al español del tesoro participó muy activamente la Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria, encabezada entonces por el letrado de las Cortes Generales Manuel Gonzalo, de gran formación jurídica y humanística y trato cordial y ceremonioso y que poco después sería nombrado Director de Estudios y Documentación.

Le había precedido en el puesto Fernando Sainz Moreno, letrado de las Cortes y catedrático de Derecho Administrativo, de la escuela de Eduardo García de Enterría. Alcanzó la cátedra en los años ochenta, cuando ocupaba la Dirección y puso en marcha publicaciones como el *Boletín de Jurisprudencia Constitucional*. También entonces nació la *Revista de las Cortes Generales*. A Manuel Gonzalo, que dejó la Dirección para convertirse en Secretario General Técnico del Ministerio de Agricultura, le sustituyó Fernando Santaolalla, autor de un celebrado manual de Derecho Parlamentario. A este le sucederían José Luis Ruiz-Navarro, letrado de gran calidez en el trato y Joaquín Manrique, diplomático y letrado de las Cortes. La última directora fue Rosa Ripollés, valenciana y una de las primeras letradas de Cortes.

II. EL DEPARTAMENTO DE DOCUMENTACIÓN

Como ya se ha dicho, el Departamento de Documentación se creó en 1984. Era un momento de auge de esta disciplina en el ámbito académico. Se acababa de establecer la primera cátedra de la materia en la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense y parecía que los documentalistas iban a acabar con las viejas estirpes de bibliotecarios y archiveros. No ha sido así, felizmente.

La primera misión del nuevo Departamento fue gestionar la colección de revistas, que se segregó del fondo de la Biblioteca. Se amplió el número de suscripciones, que fueron no sólo de boletines oficiales -estos se obtenían en muchos casos por intercambio de publicaciones- sino también de revistas académicas y científicas, sobre todo extranjeras. En aquel momento se estaba renovando la legislación española y se proporcionó desde el Departamento una información de calidad difícilmente alcanzable por un particular. En los dosieres se empezó a incluir derecho comparado, también entonces poco accesible. En la II Legislatura se publicaron cincuenta dosieres, pero ya en la VII se publicaron casi cien. En la IX Legislatura se publicaron más de ciento sesenta y en la X ciento cuarenta. Hay una serie de dosieres legislativos y otra, llamada general, en la que se publican aquellos solicitados para una finalidad específica -una comisión de estudio o investigación, un viaje de trabajo- o a iniciativa del propio Departamento.

El primer Jefe del Departamento fue Ricardo Blanco Canales, economista y archivero-bibliotecario de las Cortes. Bajo su mandato se incrementó notablemente el fondo de documentación económica y estadística. Dejó pronto el puesto para ser Jefe de Gabinete del Defensor del Pueblo. Le sustituyó María Paesa, también archivera-bibliotecaria y mujer de carácter. Con ella se incrementó todavía más la colección de revistas y la publicación de dosieres. Formó tándem con Manuel Piñeiro, catalogador incansable. Sorprendentemente, nunca se llegó a implantar un sistema de difusión selectiva de la información, largo tiempo ambicionado. Desde el Departamento se gestionaba la adquisición de obras para despachos, que se multiplicó. Se crearon dos grandes áreas, la de almacenamiento y la de difusión. Creció el número de bibliotecarios y personal administrativo y se cubrieron las primeras plazas de responsable de área. La informatización de los trabajos se hizo omnipresente.

A partir de la IX Legislatura, cuando se crea la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, se van a introducir cambios importantes en la organización, los métodos de trabajo y la presentación de las publicaciones del departamento. Se aumentaron las suscripciones a bases de datos españolas y extranjeras (públicas y privadas) y la mayor parte de ellas se hicieron consultables en línea desde la intranet del Congreso. En muchos casos se suscribieron conjuntamente con el Senado, lo que supuso un considerable ahorro económico. Paralelamente se incrementó la formación de los funcionarios del Departamento y se ofrecieron sesiones de formación a diputados y personal de los grupos.

El Departamento tuvo desde su origen un servicio de solicitudes de documentación. Cuando se implantó, en la II Legislatura, el número de peticiones no llegó a mil. Sin embargo, a partir de la VI Legislatura alcanzó las 12.000 y se ha mantenido ya en torno a esa cifra en las demás legislaturas. En la X Legislatura se alcanzaron las 16.000 solicitudes. Pero los cambios no han afectado sólo al número de peticiones, sino también a la recepción y el tiempo y la forma de las respuestas. Las bases de datos en línea, el correo electrónico, y el uso generalizado de internet han acortado los tiempos de respuesta y han supuesto la desaparición del papel. Los usuarios pueden obtener la información que necesitan directamente a partir de los catálogos en línea que ofrecen los textos completos de los artículos de revista y las bases de datos jurídicas y estadísticas. En consecuencia, el usuario es cada vez más autónomo, pero cuando recurre a los servicios de información sus cuestiones requieren un mayor trabajo del documentalista.

Por otra parte, el Departamento ha incrementado notablemente sus servicios de difusión activa. En la actualidad publica los boletines de Novedades (Documentación española, de la Unión Europea, extranjera, de organizaciones internacionales y artículos de revista), los dosieres y el Boletín de Información Parlamentaria, todos ellos en formato electrónico.

El Departamento de Documentación gestiona desde su origen la colección de publicaciones periódicas del Congreso de los Diputados. Hay dos grupos: las llamadas “muertas”, que son las revistas históricas que se recibían en la Cámara desde el siglo XIX y las que están suscritas en la actualidad, el grupo de las “vivas”. Las muertas forman parte del patrimonio bibliográfico del Congreso de los Diputados y son objeto de mantenimiento y conservación. Recientemente se ha procedido además a la digitalización

de alguna de ellas de especial significado para la Secretaría General, como es el Boletín de Legislación Extranjera que se editó desde comienzos del siglo XX. Una parte significativa de este fondo se encuentra depositada en la Hemeroteca Municipal de Madrid gracias a un acuerdo que se firmó entre el Congreso de los Diputados y el Ayuntamiento durante la II República y que ha tenido su continuación en la X Legislatura.

La colección de revistas “vivas” ha sido objeto de una selección rigurosa desde la IX Legislatura. Se han suprimido aquellos títulos que no tenían uso y se han suscrito en formato electrónico en todos los casos en que ha sido posible. El número de revistas que se reciben actualmente en el Departamento es de 177, 117 españolas y 60 extranjeras. Abarcan todas las ramas del Derecho y las disciplinas relacionadas con los trabajos parlamentarios. El presupuesto por este concepto del Departamento ha sufrido una reducción drástica, sin perderse por ello eficacia y calidad en el servicio. Desde el año 2008, la adquisición de revistas se hace conjuntamente con el Senado, con el consiguiente ahorro.

La Jefe del Departamento a lo largo de los últimos años ha sido Rosa Grau, que ha conseguido crear y mantener un ambiente de trabajo cálido y cordial, exento de tensiones.

III. LA BIBLIOTECA

La biblioteca del Congreso de los Diputados se encuentra en las mismas dependencias desde la inauguración del Palacio en 1850. El Salón de Lectura ocupa una de las esquinas del edificio, la de las calles Zorrilla y Fernánflor y tiene la altura de las dos plantas principales. Está subdividido en cuatro pisos, todos ellos revestidos de estanterías de maderas nobles. En la zona intermedia hay una galería de forma elíptica. El techo fue pintado por un antiguo Oficial mayor, José María Gamoneda, en 1898 con una alegoría del “templo de las leyes”. Hay una mesa central y dos pupitres dobles para los eventuales lectores. Las sillas son antiguas e incómodas.

Durante los últimos cuarenta años la Biblioteca ha cambiado su forma de trabajo mediante la informatización. Desde 1984 se encuentra al frente de la misma la archivera-bibliotecaria Alicia Martín González, siempre serena ante la adversidad.

En 1989 se aprobó una primera Instrucción sobre el funcionamiento del Servicio de Biblioteca y en 1997 otra, que sigue en vigor. Desde la reforma de las plantillas orgánicas de 2007 existen, además de la Jefatura del Departamento, dos Servicios: el de adquisiciones y conservación y el de información bibliográfica.

En 1992 se inició la informatización de los distintos procesos de la Biblioteca con el programa Absys. Se comenzó por el catálogo. Se utilizaron las normas de catalogación vigentes y se asignaron materias de acuerdo con la adaptación que se había hecho de la traducción al español del tesaurus EUROVOC. Se indiza además con una clasificación formada por 35 grandes grupos de materias que sirven para recuperar por temas las últimas adquisiciones.

En 1996 se implantó el control informático del préstamo de libros y desde 1999 comienza la digitalización de los fondos de la Biblioteca, que se hace en el mismo departamento por los ujieres. Hasta ese momento las obras más solicitadas del fondo histórico se microfilmaban por empresas externas.

En 2004 se puso en marcha el servicio de difusión selectiva de la información, quincenal. Los usuarios reciben desde entonces por correo electrónico la referencia de las obras ingresadas en la Biblioteca sobre los temas de su interés. Ese mismo año se procedió a la restauración del Salón de lectura.

En 2005 se introduce la gestión electrónica de las adquisiciones y el presupuesto a través de los módulos correspondientes del programa Absys y se incorpora el llamado módulo multimedia, que permite ofrecer en texto completo las obras digitalizadas y los sumarios y cubiertas de las obras que se incorporan.

También en ese año se crea la base de datos de bibliografía de diputados, que incluye tanto las referencias de las obras sobre los mismos como de las que son autores, así como reproducciones digitales de grabados y fotografías. En 2006 se inicia también la base de datos de obras de derecho parlamentario, basada en el libro publicado en 1996 *Bibliografía de derecho parlamentario español contemporáneo*. En 2007, y dentro del Plan de Modernización, se realiza la migración de Absys a AbsysNET, que ofrece funcionalidades nuevas como la consulta simultánea a varios catálogos.

Entre los años 2007 y 2009 se concluye la integración de las fichas de cartulina en el nuevo catálogo informatizado.

En 2008 se inician unas obras en los sótanos del Palacio que suponen la desaparición de parte de los depósitos de la Biblioteca. Se contratan espacios exteriores para el almacenamiento de libros y documentos. En 2018 se retoman estas obras que suponen la desaparición de los depósitos de la Biblioteca en el sótano del Palacio.

En 2012 se publican en la *web* formularios para solicitar información a la Biblioteca o la tarjeta de investigador. En 2014 se incorpora la plataforma Odilo para el préstamo de libros electrónicos.

En la actualidad (abril, 2018), la Biblioteca del Congreso de los Diputados tiene un total de 205.303 títulos registrados en su base de datos, de los que son en papel 185.164. De su rico patrimonio bibliográfico forman parte 38.552 obras anteriores a 1942, entre ellas dos códices del siglo XV y ocho incunables.

La Biblioteca ofrece actualmente un total de 50.442 recursos electrónicos, de los que son enlaces a recursos web 38.174, en el repositorio (esto es, digitalizadas o descargadas) 8.988, en préstamo a través de Odilo, 464 y en soporte físico (CD-ROM, etc.), 2.720.

Durante los últimos años se han expurgado o donado a otras bibliotecas un total de 23.666 ejemplares y se han restaurado o encuadernado, desde 2005, 6.046.

El catálogo conjunto de libros y revistas –en realidad dos catálogos, el de títulos y el de artículos de revista- contiene un total de 510.667 documentos. Forman parte de la Bibliografía Parlamentaria 8.624 documentos y de la Bibliografía de Diputados 14.536.

El número de usuarios activos registrados es de 1.144 y el de consultas al catálogo de la Biblioteca de 46.401. En el año 2017 se realizaron un total de 153 bibliografías a petición de usuarios. El número de usuarios registrados para la difusión selectiva de la información fue de 252. Los préstamos de libros fueron 3.399 y se prestaron un total de 2.180 títulos distintos. El número de libros consultados fue de 11.000. Se solicitaron 5.713 digitalizaciones de libros y documentos, que en muchos casos sustituyen al préstamo.

Como en el resto de departamentos, en la Biblioteca hay habitualmente tres becarios de formación que comparten las tareas de catalogación e información bibliográfica. La Jefatura del Servicio de Información Bibliográfica la ocupó durante varios años Mercedes Herrero de Padura y actualmente la ocupa Javier Plaza, siempre atento a los que deambulamos por el pasillo de entrada. La Jefe del Servicio de Adquisiciones y Conservación ha sido desde el principio Carmen López Alsina, funcionaria del Cuerpo Facultativo, de gran calidad técnica y humana. Entre los administrativos se encuentran, Carmen López Lucena, Charo García de las Heras, Juan Andrés Barrigüete y Pilar Perosanz. Los ujieres de Biblioteca recientemente jubilados, Ángel, Félix y Manolo, han sido durante muchos años un ejemplo de entrega al trabajo y amabilidad en el trato.

IV. EL ARCHIVO

Desde 1905 el Archivo se había separado de la Biblioteca y en 1982 pasa a depender de la Dirección de Estudios y Documentación. El Archivo conserva esencialmente la documentación parlamentaria del periodo constitucional, desde 1810 hasta la actualidad. Además, tiene algunas colecciones históricas del Antiguo Régimen -Cortes de Castilla, Cortes de Cerdeña- y algunos fondos relevantes para la historia de la España contemporánea, como los Papeles reservados de Fernando VII. La documentación del periodo entre 1810 y 1977 es la considerada documentación histórica, el resto corresponde al periodo que se abre desde la Constitución de 1978.

La primera responsable del Archivo en el periodo constitucional fue María Luisa Alguacil Prieto, prematuramente fallecida. Granadina, de convicciones firmes y gran personalidad, reorganizó los fondos y dispuso las dependencias que se habilitaron en la primera ampliación. Estas tuvieron que utilizarse para otros fines y dieron paso a unas instalaciones modernas que se hicieron cuando era Jefe del Departamento Sofia Gandarias Alonso de Celis. Se inauguraron en 1995, con la Segunda Ampliación y son las que ocupa actualmente el Archivo, en la planta 0 y en el sótano, donde se encuentran dos depósitos y algunos despachos.

En 1982 se organizan los fondos en seis secciones: histórica, parlamentaria, económico-administrativa, varios y archivo del sonido y la imagen. Esta nueva organización intentaba dar continuidad a la establecida

por Clemente Arias en el siglo XIX (expedientes, presupuestos, actas electorales e impresos sueltos) sumando una sección de nuevos soportes y medios.

Desde la Dictadura de Primo de Rivera y hasta 1985 el Congreso tenía depositado entre sus fondos el Archivo del Senado. En esa fecha vuelve al edificio del Senado y en 1989 se crea el Departamento de Archivo de la Cámara Alta.

En 1984 se dicta la Instrucción sobre el Archivo del Congreso de los Diputados, todavía vigente. En ella se regula la transferencia de fondos, la descripción y la consulta. Se trata de una norma muy desfasada en la actualidad, que autoriza la consulta de documentos sólo después de veinticinco años desde su creación.

En 2010 se aprobó la *Norma sobre acceso y valoración de los fondos documentales y bibliográficos del Congreso de los Diputados*, que regulaba tanto el régimen de acceso a los documentos a través de una Comisión de la que formaban parte dos miembros de la Mesa, como el procedimiento a seguir para el expurgo de documentación.

En lo referente a acceso, la norma fue derogada en 2015 y sustituida por las *Normas de la Mesa del Congreso de los Diputados de aplicación de la Ley 19/2013, de Transparencia y Buen Gobierno*. Estas normas se dictaron con motivo de la entrada en vigor de la ley española de transparencia y supusieron la creación de la Comisión de Acceso a la Información Pública del Congreso. Estas Normas establecen en su artículo 5 que “corresponde al Secretario General, a propuesta de la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo, resolver las cuestiones planteadas por las solicitudes de información que se presenten”.

Durante la III Legislatura (1986-1989) el Congreso adquiere un ordenador para el procesamiento de los datos y la gestión de la actividad parlamentaria. Simultáneamente, se diseña la base de datos llamada “Argo” que incluye todos los expedientes parlamentarios. Esta base de datos incorpora la signatura del expediente una vez que se transfiere al Archivo. Entre los años 1989-1993 el Archivo reconstruyó en la base de datos los expedientes de las legislaturas Constituyente, Primera y Segunda en base a los documentos en papel que se encontraban ya archivados.

En 1997 se concluye el Fichero Histórico de Diputados, que contiene las fichas de todos los diputados desde 1810 hasta 1977 con los datos de su votación, la referencia de su credencial y sus fechas de alta y baja.

También en esos años se inicia la informatización del Archivo Iconográfico. Contiene fotografías de diputados desde el siglo XIX hasta la actualidad y fotografías del patrimonio histórico-artístico y documentación de intervenciones de restauración o mantenimiento. Además, incorpora las fotografías del Departamento de Protocolo desde el año 1977 que documentan los actos oficiales realizados en el Congreso de los Diputados con motivo de visitas de Jefes de Estado extranjeros y otros. Desde 1977 las fotografías se incorporan en formato digital y las anteriores han sido digitalizadas en su totalidad. Por último, el Archivo Iconográfico contiene imágenes del edificio, ilustraciones, caricaturas y dibujos relacionados con la actividad de la Cámara. Está prevista la difusión de estas colecciones a través de la *web* del Congreso.

En 2003 se seleccionó el programa denominado “Clara” para la descripción y gestión de los fondos archivísticos y se migraron a este el Fichero Histórico de Diputados, el catálogo de los Papeles Reservados de Fernando VII y la Documentación Electoral. Con fondos del Plan de Modernización (2007) se adquirió la nueva versión del programa, denominado desde entonces “Flora” y se incorporaron más series del Archivo: General, Gobierno Interior, Leyes, Constituciones, y Obras de Palacio. Se introdujeron no sólo las descripciones, sino también los documentos digitalizados. Así ocurrió con el fondo histórico más antiguo (Cortes de Castilla, Cerdeña) iniciándose al mismo tiempo la digitalización de las series antes citadas, de mayor volumen. También se digitalizó la serie completa de los Presupuestos Generales del Estado desde 1977.

A partir de esos años comienza una ambiciosa política de difusión de los fondos del Archivo. Esto se va a hacer por varias vías. En primer lugar, entre los años 1999 y 2008 se realiza la digitalización y edición electrónica completa del Diario de Sesiones histórico. Supone un volumen de más de medio millón de páginas. Los primeros tomos se editaron en formato CD-ROM y se pusieron a la venta a través del Departamento de Publicaciones. Posteriormente, y para ampliar la capacidad, pasarían a editarse en DVD. El último volumen publicado, correspondiente a los diarios de sesiones de la II República, de más de 16.000 páginas, se hizo en un pen drive de 32

gigabytes. Desde el año 2017 la serie completa está disponible en la página web del Congreso de los Diputados de forma gratuita.

Un importante trabajo que ha sido puesto también a disposición de todos los usuarios a través de la página web del Congreso de los Diputados es la digitalización de las cintas grabadas en Pleno y comisiones desde la Legislatura Constituyente hasta 1996, cuando comienzan las grabaciones de vídeo. Las intervenciones se han catalogado y segmentado y se han incorporado a los registros de iniciativas e intervenciones, de modo que desde estos se accede directamente y puede oírse la voz de los diputados desde 1977 hasta 1996.

En la página *web* del Congreso hay varias secciones creadas con los documentos del Archivo. Podemos mencionar entre ellas el *blog* “Hace doscientos años” que se publicó desde el año 2010 hasta el año 2012 y recoge un resumen diario de los debates en las Cortes gaditanas hasta la aprobación de la Constitución. Una página sobre las Constituciones históricas españolas, cuyos originales se conservan en el Archivo, y la página “Papeles para la Historia” con documentos originales del Archivo comentados.

Una de las vías más utilizadas por el Archivo para la difusión de sus fondos ha sido la realización de exposiciones, muchas de ellas con motivo de las Jornadas de Puertas Abiertas que se organizan anualmente desde 1997. Ello ha permitido que se hayan dado a conocer a un público masivo documentos como los originales de las Constituciones españolas, credenciales de diputados, actas de escrutinio electoral, diarios de sesiones y otros documentos parlamentarios como enmiendas manuscritas presentadas al texto de la Constitución de 1978. Hay que citar entre ellas la presentada por el senador de designación real, escritor y premio Nobel, Camilo José Cela. Las exposiciones han sido muy numerosas desde la VI Legislatura. En 1998 tuvo lugar la primera exposición con fondos del Archivo bajo el título *Veinte años de Constitución española*. El tema constitucional ha sido el más frecuente: en 1998, 2003, 2004 y 2008 se organizaron exposiciones sobre distintos aspectos de la Constitución española de 1978.

El número de documentos en papel que ha ingresado en el Archivo ha tenido un crecimiento exponencial. Contrariamente a lo que pudiera pensarse, la implantación de los medios electrónicos no ha reducido en absoluto la producción y circulación del papel. Entre 1978 y 2018 han ingresado en los fondos del Archivo más de 30.000 nuevos legajos, unos quince millones de hojas de papel. Los depósitos existentes en la Carrera de San Jerónimo

ya no son capaces de albergar la documentación parlamentaria. En el año 2000 se contrató a una empresa de servicios de almacenamiento de documentación externa. Desde el año 2008 dirige el Archivo del Congreso María del Rosario Martínez-Cañavate, mujer valiente, impetuosa y muy activa.

V. ENTRE EL PASADO Y EL FUTURO

Durante los últimos cuarenta años los sistemas de almacenamiento y difusión de la información -y en consecuencia de los documentos que son su soporte- han cambiado mucho más que durante los últimos cuatrocientos años. De un mundo basado en el papel se ha pasado a un mundo virtual, desmaterializado. Cuando se aprobó la Constitución de 1978 las que pronto serían llamadas “nuevas tecnologías” no habían entrado en el Congreso de los Diputados. Ahora son omnipresentes.

En los primeros ochenta se adquirió una máquina Wang para el control de las preguntas parlamentarias. En 1986 se abrió un concurso y se contrató a la empresa Honeywell-Bull para el desarrollo de un sistema de gestión de la actividad parlamentaria. Con Bull entraron como contratados laborales en el Congreso de los Diputados algunos informáticos que junto a letrados y archiveros-bibliotecarios dieron forma al proyecto, cuyo resultado fue el sistema de información parlamentaria “Argo” en funcionamiento hasta hoy, aunque con muchas transformaciones.

Hace cuarenta años sólo había máquinas de escribir y sólo unas pocas eran eléctricas. Hoy la mayor parte de la jornada de trabajo de cualquier funcionario parlamentario transcurre frente a la pantalla de un ordenador: los documentos son electrónicos, su registro también, las comunicaciones también, la firma también, el cierre de los expedientes también... cada vez circula menos papel y se hacen menos fotocopias, pero la reducción está siendo muy lenta. En realidad, durante los últimos cuarenta años el papel ha crecido mucho: se han publicado el triple de páginas del Diario de Sesiones entre 1977 y 2012 que entre 1810 y 1977. Desde el 1 de agosto de 2012 la edición válida es la electrónica y se hacen tiradas muy limitadas de algunos ejemplares del Boletín y el Diario.

Otro tanto ocurre con la edición en general. En España se publican más de setenta mil títulos de libros cada año y varios miles de títulos son de libros jurídicos o de ciencias sociales que constituyen el grueso de los fondos de la Biblioteca del Congreso. Además, cerca de doscientos títulos de revistas del

mismo contenido. Muchas de estas revistas son ya exclusivamente electrónicas, pero coexisten todavía con unas decenas de títulos en papel. Las organizaciones internacionales, la Unión Europea, los *think tanks*, los mismos parlamentos, publican cada año miles de documentos en formato electrónico.

El Congreso de los Diputados, tanto en el aspecto económico a través de sus presupuestos anuales como en el técnico, ha hecho un gran esfuerzo por adaptarse a este nuevo escenario. Por lo que hace a los recursos humanos, en los últimos cuarenta años han ingresado en el Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios un total de cincuenta funcionarios nuevos. Funcionarios del Archivo, la Biblioteca y el Departamento de Documentación que se han formado y han trabajado hasta convertir -en el caso del Archivo- prácticamente el cien por cien del fondo histórico a formato digital. Un fondo catalogado que muy pronto estará disponible en su totalidad a través de la página web de la Cámara. En la Biblioteca, el fondo antiguo, excluido del préstamo, se usa ya más en formato digital que en papel. Tiene contratadas bibliotecas electrónicas de miles de ejemplares y servicio de préstamo de libros digitales para dispositivos móviles. El Departamento de Documentación, por su parte, hace ya casi todo su trabajo con medios electrónicos. La transición digital se ha completado.

La mayor parte del trabajo de los diputados y grupos parlamentarios se realiza en digital. Las iniciativas se presentan directamente en formato electrónico o se digitalizan a su entrada en el registro de la Cámara. Los diputados reciben al comienzo de la legislatura teléfono móvil y tableta, además de los ordenadores de que disponen en el despacho y en el escaño. La comunicación entre la Secretaría General y los diputados es ya casi exclusivamente a través de estos dispositivos: las convocatorias y órdenes del día de Pleno y Comisiones se anuncian mediante mensajes a través de los dispositivos móviles, las incidencias también. Aunque eran ya casi un elemento simbólico, los viejos casilleros de la M-30 fueron retirados hace unos años no sin cierta resistencia por parte de algunos diputados nostálgicos.

Esta actividad esencialmente electrónica produce todavía una ingente cantidad de papel para ingresar en el Archivo. Queda pendiente por tanto la puesta en marcha de un repositorio seguro de documentación parlamentaria digital que reducirá considerablemente la circulación de papel. Tendrá que disponer de un buscador adaptado a las tecnologías actuales.

El gran cambio se ha producido en el acceso a la información. Lo que antes era imposible o muy difícil de conseguir hoy está al alcance de la mano y al alcance de todos. Por otra parte, la comunicación audiovisual cada vez tiene un peso mayor frente a la escrita. Internet se ha convertido en una tecnología de tecnologías, en una supertecnología. Si queremos conocer la tramitación de una iniciativa y sus publicaciones, el *curriculum* de un diputado, ver y escuchar sus intervenciones, sus retribuciones, las convocatorias de oposiciones para funcionarios de la Secretaría General o la ejecución del presupuesto del Congreso, ya no acudimos al Archivo o la Biblioteca sino a la página *web*.

Hemos pasado de la escasez a la sobreabundancia de información y resulta obvio que la función del bibliotecario o del documentalista no puede ser la misma en una situación y en la otra. Hoy en día no importa tanto la cantidad de documentación que se almacene, esto es de libros y revistas, como la capacidad de generar información útil para el funcionamiento de la institución parlamentaria a partir de la información disponible, interna y externa, así como de aportar contenidos para publicaciones, medios audiovisuales y redes sociales.

La tecnología ha ido muy por delante de la biblioteconomía. Quizás alguien pueda alegar que son disciplinas que no corren en la misma pista, pero no es así: los buscadores y las bibliotecas hacen lo mismo, de una manera u otra. Lo que ocurre es que ahora existe ese gigantesco repositorio de información que es la red y que la tecnología de los buscadores es muy superior a las tradicionales de la catalogación y la clasificación, concebidas para el mundo del papel.

El concepto central ya no es el documento, es la información. Y la función de los archiveros-bibliotecarios –esta es su denominación tradicional en las Cortes Generales– es la de crear recursos de información a partir de las fuentes que administran. Esto significa analizar la información y convertirla en algo útil para el trabajo parlamentario y la misma institución. Por otra parte, hay que poner a disposición de la sociedad mediante las tecnologías actuales–y ello redundará sin duda en una mejor imagen pública de la Cámara– toda la información histórica acumulada en la biblioteca y el archivo. Por último, la misma gestión de la información constituye la esencia del trabajo parlamentario. Los funcionarios del Cuerpo habrán de continuar contribuyendo a su mejor realización.

SENADO Y SERVICIOS DE DOCUMENTACIÓN

Josefa FUENTES GARCÍA
Archivera Bibliotecaria de las Cortes Generales
Directora de Documentación Senado

RESUMEN

Tras un breve repaso histórico de los trabajos de archiveros y bibliotecarios parlamentarios en la Edad Contemporánea española, se traza la evolución de las acciones de este Cuerpo superior de funcionarios de las Cortes Generales durante los 40 años de vigencia de nuestra Constitución actual, subrayando la importancia de la coordinación como principio que favorece la transparencia y la consecución de objetivos a la altura de los tiempos.

El artículo finaliza trasladando a conceptos actuales las tradicionales funciones de esta profesión: reunir materiales, conservar, organizar, describir, preservar y difundir son tareas que pueden ampliarse en esta conmemoración, en 2018, a digitalizar, gestionar el conocimiento, etiquetar con metadatos, procurar la migración de soportes y subir a la Red descripciones intercambiables y ensamblables a otras colecciones. Un reto para el que la acción de puesta al día mediante formación especializada nos ha de mantener preparados.

Palabras clave: análisis de la información, archivo, biblioteca, centro de documentación, documento electrónico, gestión de documentos, informática documental, patrimonio cultural, profesión de la información, red de información.

ABSTRACT

After a brief historical review of the works of parliamentary archivists and librarians in the Spanish Contemporary Age, the evolution of the functions of this High performing civil servants body at the Cortes Generales is traced for the 40 years of life of our current Constitution, underlining the

importance of coordination as a principle that favors the achievement of transparency and high-minded objectives.

The article ends by transferring to current concepts the traditional functions of this profession: gathering materials, organizing, describing, preserving and disseminating are tasks that can be amplified in this commemoration, in 2018, to digitize, knowledge management, tagging with metadata, seek migration of holdings and uploading of to interchangeable and assembling descriptions to Internet. A challenge for which the action of updating through specialized training has to keep us prepared.

Keywords: analysis of information, archives, library, documentation center; electronic document, document management, documentary computing, cultural heritage, digital archiving, information network.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PRESENCIA PERMANENTE DEL ARCHIVERO / BIBLIOTECARIO. NOTA PARA LA HISTORIA. III. INCIDENCIA DE LA COORDINACIÓN EN LOS TRABAJOS DE LOS ARCHIVEROS-BIBLIOTECARIOS DEL SENADO. IV. AVANCES REALIZADOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PROFESIÓN DOCUMENTAL, EN EL SENADO. V. SIGNIFICADO DE LA PROFESIÓN DE DOCUMENTALISTA, BIBLIOTECARIO O ARCHIVERO HOY DÍA EN LA SOCIEDAD. VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO PREVISTAS POR EL SENADO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ÁREAS DE COMPETENCIA DE ESTE CUERPO FUNCIONARIAL.

I. INTRODUCCIÓN

Celebrar el 40 aniversario de la Constitución española que tan grandes réditos ha dado a la sociedad en España, es mirar al pasado, intentar resumirlo, pero también es mirar al presente y a lo que queda por traernos tan conciliatorio texto constitucional.

El Senado renace con esta Constitución de 1978, y esta Cámara Alta revestida de funciones renovadas y de todas aquéllas que comparte con el Congreso de los Diputados viene dotada de unos Cuerpos funcionariales compartidos y comunes para ambas Cámaras.

En este artículo se intentará resumir y afianzar el papel que han tenido en la Historia administrativa del Senado -y el que forjarán en el futuro- los Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales.

Se pretende por tanto con esta aportación escrita (i). hacer un leve repaso histórico del cometido de este Cuerpo funcional, pues mi colega y amigo Director de Documentación, Archivo y Biblioteca en el Congreso de los Diputados enfocará en su recesión con más detalle esta vertiente del pasado, (ii). resaltar los resultados conseguidos en los trabajos de Archiveros, Documentalistas y Bibliotecarios, mediante la coordinación en diversos niveles institucionales y también entre Congreso y Senado, (iii). enumerar qué avances se han conseguido desde el punto de vista de esta profesión en el Senado, (iv). definir qué significa la profesión de Documentalista, Bibliotecario o Archivero hoy día en la sociedad, y finalmente (v). avanzar qué perspectivas de futuro espera alcanzar el Senado en el funcionamiento de las áreas de competencia de este Cuerpo superior funcional.

II. PRESENCIA PERMANENTE DEL ARCHIVERO / BIBLIOTECARIO. NOTA PARA LA HISTORIA

Están documentadas las figuras del archivero y del profesional de la información (o bibliotecario, como se le ha conocido tradicionalmente a este especialista), apoyando la labor de los políticos y autoridades desde el inicio de nuestro parlamento en la Edad Contemporánea: aquellas Cortes constituyentes trasladadas a Cádiz en 1811, formadas por intelectuales del pensamiento ilustrado, políticos, notables designados y cargos procedentes

del movimiento *juntista* que será característico del siglo XIX en España y sus colonias de América necesitaban ineludiblemente ser abastecidos de documentación, legislación, estudios y ejemplos de los países circundantes y que precedían a España en el movimiento contra las monarquías absolutistas, floreciente en toda Europa e impulsor de la construcción de una nueva realidad: la formación social histórica del Estado liberal europeo clásico, ante la crisis del Antiguo Régimen; el archivero, por otra parte, era vital para compilar—con sus depuradas y cuidadas técnicas—, custodiar y preservar para la posteridad tan importantes páginas de nuestra Historia parlamentaria.

Centrándonos particularmente en la Cámara Alta, el Senado deberá esperar a la redacción del Texto otorgado, el Estatuto Real, en 1834 para verse creado con el nombre de ‘Estamento de Próceres’. Nace así el parlamento bicameral en España en época de la regencia de M^a Cristina de Borbón-Dos Sicilias. Es precisamente ella, la Regente M^a Cristina, quien dispone que la importante colección documental procedente de la confiscación de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón pase a situarse en la sede del Senado. Este valiosísimo núcleo bibliográfico constituirá el inicio de una serie de adquisiciones que la Comisión de Biblioteca acomete, con el fin de formar una colección con un grado intelectual y de prestigio comparable al resto de Cámaras Altas de los parlamentos del resto de países europeos.

Los fondos históricos de la Biblioteca del Senado (1834-1923) están formados por unos 125.000 volúmenes: fondos especiales (diez incunables, libros del siglo XVI, manuscritos, obras musicales, láminas y grabados, cartografía de la más cuidada factura en su época, medallas), monografías de los siglos XVI a XIX, y publicaciones periódicas y prensa de los siglos XVIII y XIX. Una parte importante de estos fondos procede de la mencionada confiscación de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón, pero también hay otras procedencias de interés como las de la Casa de Osuna, la colección de Gómez de Arceche, la de Fernández de los Ríos, etcétera.

La obra más antigua que posee la Biblioteca es la “Compendiosa Historia Hispanica” de Rodrigo Sánchez de Arévalo, editada en Roma en 1470, y son muy escasos los ejemplares que se conservan en el mundo de esta obra. Por mencionar un dato de interés probado para investigadores, de

tantos que podrían darse¹, dejar constancia aquí que la Colección del General Gómez de Arce, un auténtico bibliófilo que compiló un amplio fondo documental coetáneo sobre la Guerra de la Independencia, 1808-1814 (recogiendo desde compendios de resoluciones y circulares hasta proclamas y bandos), es un acopio prácticamente inigualable en su ubicación única en nuestra Biblioteca. Quieren estos sencillos párrafos hacer los honores a una de las Bibliotecas más importantes en nuestro Patrimonio Bibliográfico español. Culminan estos fondos la colección de Diarios de Sesiones de Cortes, Congreso y Senado, desde 1810 a 1939, pues es la publicación oficial de los debates parlamentarios, que anexa a cada una de ellos bajo la denominación de “Apéndices” los textos tratados/aprobados, equivalentes hoy a los contenidos del “Boletín Oficial del Senado”, y también la Gaceta de Madrid desde sus primeros años de publicación, conservada en unas condiciones materiales excelentes.

La historia del Archivo del Senado, paralela a la de propia institución, inicia su andadura el 10 de abril de 1834 con la aprobación del mencionado Estatuto Real, heredando los principios y la organización del archivo del parlamento unicameral anterior, procedente de las Cortes de Cádiz.

La actividad parlamentaria se interrumpe en 1923, por decreto de Primo de Rivera, por el que se disuelve la parte electiva de Senadores, aunque su desaparición definitiva no se produciría hasta la Constitución de la II República, de carácter unicameral.

Sus fondos contienen todos los documentos producidos y recibidos por el Senado en este periodo, en el ejercicio de sus funciones parlamentarias, así como los generados en el desarrollo de su administración interna: casi dos siglos de recopilación de documentos probatorios de la actividad de la Cámara Alta. Es un fondo cerrado, contenido en 1510 unidades de instalación, ordenado y clasificado, cuyos documentos se encuentran descritos exhaustivamente. Cabe destacar la serie de expedientes personales de próceres y Senadores, que ocupa aproximadamente un tercio del volumen (532 unidades de instalación). Esta documentación posee un relevante valor

¹ Baste consultar el libro de HERRERO GUTIÉRREZ, R.: *La Biblioteca del Senado*. Madrid, 1982, así como el catálogo de la Biblioteca, al que se accede desde la web institucional del Senado.

histórico pues, dados los rigurosos requisitos establecidos en los diferentes textos constitucionales para acceder al cargo de Senador, contiene abundante información sobre sus rentas y patrimonio, títulos nobiliarios, partidas de bautismo, otros cargos públicos, defunciones, etc. de todos ellos, por lo que su consulta se hace imprescindible en la investigación de las élites españolas de la época.

El Archivo del Senado configura la memoria de la institución y la del Estado, pues aunque su normativa y gestión están atribuidas exclusivamente a la Mesa del Senado por el principio de autonomía de las Cámaras recogido en el artículo 72 de la Constitución, desde el punto de vista patrimonial forma parte del sistema español de archivos.

Pero compete a las unidades de la Secretaría General (Archivo, Biblioteca y Departamentos de Documentación) la recepción y custodia de todos los vestigios y legados del pasado junto con la, no menor sino principal, labor de prestación de los servicios documentales necesarios para el desempeño diario de los Senadores y del personal de apoyo a su función parlamentaria. Por ello, cuando nuestra Constitución de 1978 pone en marcha de nuevo el bicameralismo, se gestiona la adquisición en la Biblioteca de la colección de Jesús Pabón (1902-1976), en la que se encuentran obras de contenido político e histórico, publicadas entre los años 1930 y 1970, colección que se adquirió para complementar el nivel de ingresos en la Biblioteca del Senado entre los dos Períodos Bicamerales.

En cuanto al Archivo, inicia su fondo 1977-... que recoge toda la documentación parlamentaria del Senado y de su Administración desde las Cortes Constituyentes de 1977 a la actualidad. El Archivo actualmente tiene como funciones recibir los documentos, ordenarlos y describirlos de acuerdo con la normativa archivística nacional e internacional, aunque dentro de las especificidades señaladas. El fondo que inaugura en 1977 comprende **documentos de actividad parlamentaria** (contiene la documentación propia de las funciones legislativas y de control del Senado, Senadores, órganos de la Cámara, relaciones con otros órganos, etc.; para su clasificación se utiliza la Tabla Gelabert, desarrollada por la Secretaría General de la Cámara. El nivel de descripción es exhaustivo a nivel de documento), actas de Mesa, Pleno, Diputación Permanente y Junta de Portavoces y Órdenes del día de todos y cada uno de dichos Órganos, **documentos de Administración del**

Senado (contiene la documentación de las distintas unidades dependientes de la Secretaría General del Senado en el ejercicio de sus funciones administrativas; la documentación económica por su importancia y especificidad, se encuentra en proceso de descripción también a nivel de documento, testimonio histórico de la transparencia de la gestión parlamentaria), el **archivo fotográfico**, que recoge los reportajes fotográficos de las diversas actividades de la Cámara, así como de su Patrimonio Artístico, y finalmente, el **archivo audiovisual**, que comprende la totalidad de las grabaciones en audio y video de las sesiones parlamentarias, tanto plenarias como de comisiones, actos oficiales, viajes, etcétera.

Consciente la Secretaría General de que tres ámbitos jurídicos, el internacional, el de Comunidad Europea y el autonómico, debían contar con un seguimiento informativo y documental especializado, insertó en la plantilla orgánica de la Cámara sendos Departamentos que dependen funcionalmente de la que fue Dirección de Estudios y Documentación y que comenzaron sus funciones de apoyo documental, compilación y descripción de fondos de acuerdo con la normativa técnica adecuada, pronto traducida por los servicios de la Cámara en bases de datos documentales.

El Departamento de Documentación viene desde entonces seleccionando y reuniendo la documentación e información de carácter estatal, extranjera y de Organismos Internacionales relacionada con las áreas temáticas que abarca la actividad de la Cámara. Para la realización de estos trabajos, este Departamento contó progresivamente con la suscripción a importantes repertorios legislativos y jurisprudenciales y, más adelante, con la conexión en línea a bases de datos de constituciones, informes actualizados sobre países, tratados de Naciones Unidas, bases de datos de prensa local, nacional y extranjera, así como el acceso a bases de datos jurídicas de España, Alemania, Estados Unidos, Francia, Italia, Portugal y Reino Unido y a solventes fuentes estadísticas. Además puso en marcha una colección de revistas especializadas de más de 1500 títulos, en los que selecciona numerosos artículos doctrinales y de actualidad socio-política para ser descritos en registros bibliográficos que pasan a configurar una de las más abultadas y valiosas bases de datos documentales del Senado.

A comienzos de 1990 se evidenció la necesidad de contar, por parte de los Senadores, con información periódica de la actividad de los

parlamentos autonómicos. Esta necesidad de información fue plasmada en una moción aprobada por unanimidad por el Pleno de la Cámara con objeto de facilitar a los Senadores la disponibilidad de información periódica y sistemática sobre las actividades, debates y acuerdos que se celebraran en los parlamentos autonómicos. Para dar cumplimiento a la moción, a comienzos de 1991 se puso en funcionamiento en el Senado una unidad documental especializada en tratamiento y difusión de documentación autonómica, cuyas funciones son básicamente la organización, descripción y diseminación de la documentación autonómica, en especial, la documentación oficial producida por los Parlamentos y Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

Se crea así la base de datos CALEX (Legislación de Comunidades Autónomas) recogiendo normativa de las Comunidades Autónomas retrospectivamente desde 1979. Por lo que se refiere a la base APCA (Actividad Parlamentaria de las Comunidades Autónomas), se creó en 1992 con la finalidad de recoger la actividad parlamentaria que se desarrolla en los parlamentos autonómicos (la actividad legislativa íntegramente, y una selección del resto de la actividad parlamentaria), y sigue siendo este recurso electrónico el pionero en la sistematización de informaciones sobre todas las asambleas parlamentarias autonómicas. El Departamento ha venido realizando desde el comienzo de su funcionamiento un seguimiento exhaustivo de determinados temas autonómicos: normativa para la designación de Senadores, elecciones autonómicas, estatutos de autonomía, debates de investidura de los presidentes autonómicos, debates parlamentarios anuales de relevancia política, reglamentos parlamentarios, convenios entre CCAA, información sobre conferencias sectoriales, compilación de la regulación de lenguas oficiales, banderas, himnos y enseñas de las autonomías; actualización y acceso a la versión histórica del listado de presidentes de Gobiernos autonómicos y de consejeros de CCAA.

III. INCIDENCIA DE LA COORDINACIÓN EN LOS TRABAJOS DE LOS ARCHIVEROS-BIBLIOTECARIOS DEL SENADO

Este referido ejercicio de coordinación puesto en marcha por el Departamento de Documentación Autonómica, cuyo énfasis estuvo en disponer de las informaciones que se producían dispersas en las zonas geográficas españolas que habían sido dotadas de nuevas instituciones y regulaciones estatutarias, compilarlas y tratarlas en el ánimo de poder ofrecerlas a través de un instrumento armonizado y simplificador de las búsquedas (las men-

cionadas bases de datos CALEX y APCA), sin parangón entonces en los ámbitos de documentación existentes, ha impregnado también otros ámbitos y ha sido característico del funcionamiento de la Dirección de Estudios y Documentación (desde 2007 Dirección de Documentación) del Senado.

El Centro Europeo de Estudios y Documentación Parlamentaria (CERDP), compuesto por más de 40 Cámaras parlamentarias, incluida la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa y el Parlamento Europeo, promueve este principio de coordinación en las informaciones de utilidad para las administraciones parlamentarias. Impulsa en los parlamentos el suministro de datos que hace posible elaborar estudios comparativos y tiene en su seno, entre otros, el Grupo específico de Archivos Bibliotecas y Estudios, a cuyas interesantes reuniones periódicas –Seminarios repletos de pragmáticas presentaciones– no ha faltado la Dirección de Documentación del Senado presentando en los últimos años ponencias para exponer los hitos que se han ido dando en las herramientas y productos documentales que ha puesto en marcha el Senado en la gestión archivística, bibliotecaria y documental².

Asimismo el Senado ha sido contribuidor desde el inicio, (mediante la puntual mención de sus iniciativas de control a las propuestas legislativas de la Unión Europea en la Red de intercambio de información parlamentaria IPEX)³, de la documentación cada vez más abundante que las Cortes Generales –a través de su Comisión Mixta para la Unión Europea– producen en

² Pueden consultarse las presentaciones de la Dirección de Documentación del Senado en los Seminarios siguientes, que cuentan con página web singularizada:

- *Parliamentary history and its communication to the public*. Presentación Directora de Documentación del Senado. ECPRD Seminar 23-24 June 2011, Berlin.
- *Preservation and dissemination: Library and Archives at the Senate of Spain*. Presentación Directora de Documentación del Senado. ECPRD Seminar 31 May-1 June 2013, Paris.
- *Developing nuclear searches at the institutional website by the librarians and archivists of Parliament*. Páster. Directora de Documentación del Senado. ECPRD Seminar 24-25 September 2015, Budapest.
- *The output of the parliamentary librarians, transparent to the public*. Presentación ECPRD Seminar 8-9 June 2017, Rome.
- *Search in History to comprehend the present (The librarian's abilities for linking with the society)*. Poster sessions ECPRD Seminar 21-23 June 2018 Londres.

³ IPEX es el sitio web donde se reúne coordinadamente información sobre los documentos parlamentarios relativos a la Unión Europea, facilitados por cada Parlamento nacional. Disponible en www.ipex.eu [Consulta: 04/05/2018].

aplicación de los artículos del Tratado de Lisboa que regulan el escrutinio de los parlamentos nacionales de los Estados miembros a las políticas de la UE, incluyendo aspectos del principio de subsidiariedad.

La coordinación también ha sido impulsada por la Dirección de Documentación del Senado y la Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo del Congreso de los Diputados con el ánimo de optimizar recursos y coincidir en objetivos a lograr por el Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios. Un ejemplo de todo ello ha sido la adquisición consorciada con presupuesto de las Cortes Generales de todos aquellos materiales en soporte electrónico de interés para los servicios de ambas Cámaras. El concurso público que licitó la suscripción de revistas extranjeras y españolas que conforman los fondos de revistas de los Departamentos de Documentación de ambas Cámaras se realizó por primera vez en 2013. También productos como bases de datos, enciclopedias en soporte electrónico y libros electrónicos han sido objeto de adquisición conjunta, resultando todo ello en una mejora en la ejecución del presupuesto de ambas Direcciones. La coordinación también se ha reflejado en la puesta en marcha de herramientas que hicieran factibles la no duplicación de trabajos, como lo ha sido la implementación del Protocolo Z39.50 de intercambio de registros bibliográficos en los sistemas informáticos de las Bibliotecas del Congreso de los Diputados y del Senado. Y la coordinación también llegará a las herramientas informáticas que dan soporte a los catálogos de las Bibliotecas y las colecciones de los Departamentos de Documentación, sistemas que migrarán para ser idénticos en breve plazo. El préstamo de obras en soporte electrónico –libros adquiridos y encapsulados de forma que el préstamo se realice conforme dispone la Ley de Propiedad Intelectual– se realizará previsiblemente mediante una herramienta informática común para ambas Cámaras.

Finalmente, en el Senado la coordinación ha tenido uno de sus hitos más importantes en el esfuerzo interno que se realizó en épocas tan tempranas como los años 90 entre los Departamentos archivísticos, documentales y bibliotecarios de la Cámara –y comienza a florecer con la obtención de frutos impensables en su momento–, gracias a la aplicación de un único lenguaje documental (compartido por todos) a las colecciones documentales, archivísticas y catálogos bibliográficos: la instrucción dada por las Direcciones de Estudios y Documentación y de Asistencia Técnico-Parlamentaria en aquellos años acerca de trabajar en lograr un lenguaje común adaptado a las necesidades del Senado, y que se pudiera utilizar para toda la indización de

los materiales compilados por los Archiveros-Bibliotecarios de la Cámara, resultó en el nacimiento de la herramienta *Eurovoc con el desarrollo propio del Senado*, lo que ha demostrado ser una decisión previsor, que se anticipó a los tiempos y muy beneficiosa en términos actuales, cuando no hablamos ya sólo de lenguajes controlados para indizar las colecciones, sino de su aplicabilidad en términos de arquitectura de la información y gestión del conocimiento⁴. Volveremos más adelante a estas cuestiones.

IV. AVANCES REALIZADOS, DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PROFESIÓN DOCUMENTAL, EN EL SENADO

Como queda dicho, los fondos documentales requieren ser descritos y, si están editados en papel, requieren también contar con espacios para el almacenamiento de las grandes colecciones, por tratarse de más de 305.000 volúmenes de monografías, 1.653 títulos de publicaciones periódicas, documentos de materiales especiales correspondientes al fondo histórico de la Biblioteca, además de los documentos propios de la actividad de la Cámara.

La informatización y tratamiento de estas descripciones mediante bases de datos fue el primer avance tecnológico abordado en esta profesión, y tuvo su reflejo en el Senado en cuantiosas bases de datos⁵, puntales de lo

⁴ Eurovoc es un tesoro puesto en marcha por el Parlamento Europeo (PE), cuyos servicios se encargan de la coordinación de sugerencias de las instituciones usuarias del mismo, así como de las subsiguientes actualizaciones.

El Senado, con su “Desarrollo propio” sugirió a los servicios del PE los descriptores que consideró imprescindibles; pero fundamentalmente creó una lista de No-descriptores redirigidos a Descriptores del tesoro, perfectamente yuxtapuesta sin necesidad de afectar al núcleo de la obra. El Senado respeta las diferentes versiones del tesoro Eurovoc que han ido publicándose.

La herramienta *Eurovoc con el desarrollo propio del Senado* ha constituido el germen de la agrupación de descriptores para el nacimiento de las “Áreas temáticas”, un nuevo lenguaje controlado que el Senado utiliza para clasificar, en grandes grupos de un modo uniforme, todos los ítems que componen e incrementan día a día las colecciones documentales de las bases de datos existentes en la Cámara. Ello redundará en la posibilidad de producción de instrumentos de difusión unificados en el Senado (p.ej.: un único Boletín de Novedades mensual, común a todos los recursos) y a la presentación de todos los contenidos de la página web institucional y colecciones documentales, archivísticas y bibliográficas mediante una clasificación única: las Áreas temáticas reunidas en grandes bloques temáticos.

⁵ Además de las mencionadas CALEX y APCA, consignar aquí CATA (catálogo de fondos histórico y moderno de la Biblioteca del Senado); CROP (catálogo de publicaciones periódicas y prensa del fondo histórico); ARTI (selección y descripción de artículos disponibles en la colección de revistas del Senado); ESYE (selección de Estudios Sociológicos y Estadísticas);

que hoy, con el surgimiento de Internet, constituyen las informaciones más sistematizadas de que dispone la Cámara.

En algunos casos los documentos requieren tareas adicionales:

a) El tratamiento sobre el soporte, lo que consiste en supervisar la restauración de fondos antiguos.

b) La digitalización del soporte papel, con una finalidad tanto de conservación del original en papel, como de ahorro en espacios y posibilidad adicional de tratamiento informativo y difusión ampliificada (notablemente: la digitalización del Fondo histórico íntegro del Archivo del Senado, pionera en su momento entre archivos de similares características).

Pero si algún avance hay que resaltar en la profesión, sin duda ninguna, elegiré lo que ha supuesto el advenimiento de Internet en nuestras vidas laborales. Jamás olvidaré el día en que obtuve en mi impresora las Conclusiones del Consejo de la UE celebrado aquella misma mañana, en mi mano, junto con todos los documentos preparatorios de que los ministros habían dispuesto para la reunión. La ‘magia’ se hizo patente en aquel mismo momento.

Internet ha dado un vuelco a nuestra profesión. Entre otras cosas, ha aportado más trabajo a realizar: la descripción de recursos web; sean documentos adquiridos en formato digital o bien sean gratuitos, los documentalistas trabajan por que aparezcan depuradamente en una plataforma de servicio al usuario. Esta sistematización se realiza mediante la creación y mantenimiento de dossiers en nuestro propio sitio web institucional del Senado, dossiers que reúnen información interesante para las Comisiones de la Cámara (y simultáneamente para cualquier ciudadano) compilando excelentes recursos especializados por materias y presentando tal compilación actualizada permanentemente⁶.

ECAI (selección de Estudios Comparados y Documentos de Actualidad Internacional); CARE (catálogo de la colección de revistas del Senado); las bases del Archivo histórico del Senado 1834-1923: **Morlesin**, **IDSH**: Indización y formato digital de los Diarios de Sesiones históricos y sus apéndices, **Senadores Archivo**, **Acuerdos de régimen interior** (base de datos de uso interno) y las bases del Archivo 1977- : **Gelabert Archivo**, **Administrativo** (base de datos de uso interno), **Asuntos económicos** (base de datos de uso interno), **Senadores Archivo**, **Órganos de la Cámara Archivo**, **Audiovisuales y Publicaciones Oficiales**.

⁶ Disponible en www.senado.es/web/conocers Senado/biblioteca/dossieresareastematicas/index.html [Consulta: 04/05/2018].

La descripción de los fondos documentales de que se dispone en el Senado está completa; el método idóneo de difusión de los mismos es **la página web institucional del Senado**.

Basándose en dichos fondos, así como en recursos externos, los Departamentos documentales de la Cámara difunden por este nuevo medio:

- las líneas de información permanentemente actualizada, por estar relacionada con las funciones que desempeña el Senado, por ejemplo: Bibliografía sobre el Senado español y Cámaras de representación territorial en otros países⁷.
- Las bases de datos consultables mediante buscador⁸, que posibilita la búsqueda concatenada simultánea, por tema, en las numerosas colecciones documentales ya enumeradas.
- El Archivo del Senado se convierte en accesible al público en consultas telemáticas y difunde sus fondos vía Internet, convirtiéndose así el Archivo en herramienta fundamental para la investigación de la historia parlamentaria española. La carta de servicios del Archivo del Senado⁹, así como evaluación anual de los compromisos e indicadores de calidad¹⁰ subrayan el principio de transparencia que inspira los trabajos del Senado.
- Se difunde en la web institucional que el Senado pone a disposición de los Senadores importantes recursos bibliográficos y documentales para la realización de los trabajos parlamentarios; que estos servicios de apoyo documental están dirigidos estrictamente al trabajo parlamentario y de gestión administrativa del Senado, pero que no obstante, es posible acceder a la Biblioteca y a estos recursos documentales con un ánimo cultural de investigación si se dispone de la tarjeta de investigador¹¹

⁷ Disponible en: www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/bibliografiasenado/index.html [Consulta: 04/05/2018].

⁸ Disponible en: www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/buscador/index.html [Consulta: 04/05/2018].

⁹ Disponible en: www.senado.es/web/relacionesciudadanos/atencionciudadano/cartaserviciosselectronicos/index.html#33 [Consulta: 04/05/2018].

¹⁰ Disponible en: www.senado.es/web/relacionesciudadanos/transparencia/sobretransparencia/compromisoscalidadtransparencia/detalle/index.html?id=COMPROMISOS_CALIDAD_2017 [Consulta: 04/05/2018].

¹¹ Disponible en: www.senado.es/web/conocersenado/biblioteca/tarjetainvestigador/index.html [Consulta: 04/05/2018].

Y si los recursos bibliográficos están protegidos por sus respectivos *copyright*, su específica contratación para difusión interna asegura que puedan ser consultados por los usuarios del Senado mediante la red Intranet (o bien por reconocimiento IP de los terminales informáticos en sede parlamentaria):

- Las novedades que se van incorporando a las colecciones documentales se comunican a los usuarios por medio de la difusión y consulta interna en Intranet del referido Boletín de Novedades mensual, conteniendo las referencias de los nuevos ingresos producidos en los fondos de los Departamentos, dispuestos por áreas temáticas.
- En Intranet se facilita a los usuarios la relación completa de recursos disponibles, a los que se puede acceder dado que el Senado gestiona la suscripción. Se autoriza la utilización de estas informaciones a los usuarios del Senado, quedando restringido su uso al trabajo interno de la Cámara.

V. SIGNIFICADO DE LA PROFESIÓN DE DOCUMENTALISTA, BIBLIOTECARIO O ARCHIVERO HOY DÍA EN LA SOCIEDAD

El Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes Generales, además de su expresión profesional a través de los instrumentos documentales que hemos estado enumerando, ha elegido una forma reincidente y específica de transmitir cómo implementa sus técnicas profesionales y ésta ha sido la contribución constante de artículos de estos funcionarios a la Revista de las Cortes Generales, a través de su aparición periódica a lo largo de los años. La aportación media a la Revista es de cuatro artículos al año. La Revista cuenta así con una reseña puntual, especializada y abundante en detalles de todo cuanto se trata con los criterios archivísticos, documentales y bibliotecarios en nuestras Cámaras. Es una fuente de riqueza para nosotros mismos, y para el resto de colegas externos, así como para los futuros funcionarios, pues la especialización que cada Archivero-Bibliotecario obtiene en su puesto es difícilmente alcanzable por cualquier otro compañero, aun en el mismo Departamento.

La profesión de Archivero-Bibliotecario ha de ser tomada hoy día como un **vínculo analítico** entre los conocimientos implícitos en los documentos producidos por el Senado, los documentos y material bibliográfico que se incorporan a las colecciones, vínculo que implica su tratamiento, su

gestión informática, y su preservación y difusión. Las mejores muestras de este trabajo de gestión del conocimiento, se hallan en acciones tan novedosas como la intervención de los Archiveros-Bibliotecarios en el modo en que los **buscadores** realizan su labor, es decir, el buscador de la página web institucional: ¿cómo mejorar su rendimiento, coherencia en los resultados, visibilidad en el ofrecimiento de la información que contienen las colecciones documentales de la Cámara, etcétera?.

También es una muestra la puesta en marcha de **políticas de gestión documental** modernas, a la altura de los tiempos en los que regirá la gestión electrónica de los documentos que serán memoria de la actividad del Parlamento en el futuro.

Otra muestra la constituyen la difusión de fondos históricos valiosísimos, que configuran patrimonio bibliográfico o documental histórico en nuestras Unidades, a través de redes que enlazan semánticamente y que insertan en contexto dichas obras, cuya existencia en papel y custodia en la sede del Senado dejan de ser lo esencial para transfigurarse en **información digitalizada al servicio de la investigación y de la ciudadanía**, y relacionada intelectualmente con otras obras de rango parecido; puesto todo ello a libre disposición en una forma coherente mediante búsquedas simplificadas en redes de importancia planetaria, como es EUROPEANA, por ejemplo, donde los fondos históricos de la Biblioteca del Senado acabarán figurando a corto plazo.

La profesión hoy día trasciende la ubicación de los materiales en despachos, o depósitos, y la elaboración de referencias, fichas, y descripciones de cada uno de los ítems que se incorporan diariamente a las colecciones. Expande en recónditas formulaciones los datos que cualquier usuario puede necesitar; multiplica de un modo hasta hace poco imprevisible toda la información que nuestros dípticos, folletos, guías o videos didácticos se esfuerzan en difundir: la profesión que un archivero o bibliotecario desempeña hoy día tiene mucho más que ver con la arquitectura de la información en la web, la **simplificación de las búsquedas**, la **selección de materiales** de peso intelectual, la **intercambiabilidad** y **perdurabilidad de los soportes** en los que esa información comienza a plasmarse y tratarse, que con cualquier figura que tengamos *in mente* acerca de estos profesionales.

VI. PERSPECTIVAS DE FUTURO PREVISTAS POR EL SENADO PARA EL FUNCIONAMIENTO DE LAS ÁREAS DE COMPETENCIA DE ESTE CUERPO FUNCIONARIAL

Con esta descripción de la labor presente y futura a desempeñar por archiveros y bibliotecarios, teniendo en cuenta la importancia y el momento de inflexión por el que atraviesa su desempeño, las perspectivas de futuro que podemos trazar en las labores que constituyen el funcionariado superior de esta Dirección de Documentación del Senado tienen que centrarse en:

1. Un cambio en la cultura y filosofía de gestión de los documentos dentro de la Cámara, cambio del que va a ser impulsora la Secretaría General para que todo el personal funcionario y laboral que tenga encomendada la elaboración y tramitación de documentos que se vean reflejados en expedientes ordinarios se sienta impregnado de esta nueva forma y soporte electrónico en la gestión.

Desde el día presente y para el futuro, la gestión de **documentos electrónicos** es una realidad; la formación de todo el personal del Senado que se vea implicado en la tramitación de los mismos será una necesidad funcional *sine qua non*, y el flujo documental, la ayuda en la revisión de procedimientos documentales, la transferencia de documentos al Archivo y el tratamiento por parte de los archiveros de dicha documentación en soporte electrónico, con la intervención imprescindible de los servicios TIC de la Cámara, harán del desempeño de estos profesionales un punto de apoyo ineludible para el resto del funcionariado.

2. Asimismo, en las perspectivas de futuro de esta profesión, la depuración y cuidado de los **lenguajes documentales controlados** –ya mencionados en este artículo– harán posible la búsqueda eficaz mediante el uso del buscador de la web institucional en nuestros propios fondos documentales parlamentarios.

Es así como la aplicación del Eurovoc y su consecuencia, las áreas Temáticas ideadas por los Archiveros-Bibliotecarios del Senado, posibilitan sistematizar por áreas de conocimiento las iniciativas parlamentarias desde la misma página principal de la web del Senado.

En este sentido, la intervención de los documentalistas archiveros y bibliotecarios en el funcionamiento de los buscadores –teniendo en cuenta que el siguiente peldaño en este ascenso tecnológico será la web

semántica y los lenguajes SKOS¹² en nuestros tesauros– concatenará debidamente los conocimientos en conceptos que serán vinculables a nivel mundial, que no es otro el nivel que hay que contemplar si lanzamos miradas de futuro en los desempeños de estos profesionales. El etiquetado mediante metadatos estándar, para la descripción e intercambio de todos los documentos e informaciones en las web institucionales es algo que está en los contenidos de la formación permanente actual para el correcto desempeño de estos profesionales.

El Senado es consciente de ello y comenzando por su propio sitio web, cuyas páginas están siendo etiquetadas por los Archiveros-Bibliotecarios del Senado mediante los metadatos Dublin Core, continuará por implementar los criterios de interoperabilidad para la gestión de documentos electrónicos del Esquema Nacional de Interoperabilidad (ENI), pondrá en marcha su Política de gestión documental y de Archivo para realizar completamente su proyecto de gestión de documentos y expedientes electrónicos de manera integral, recogida en la Ley 39/2015.

En documentos y monografías del Fondo antiguo de la Biblioteca, como queda dicho, el Senado implementará la digitalización al más alto nivel de calidad, tratada a continuación con sus respectivos metadatos y formato EDM de inserción de redes de patrimonio archivístico y bibliográfico mediante el agregador nacional HISPANA, que canaliza los contenidos digitalizados hacia EUROPEANA. En suma, es la perspectiva de futuro de la difusión.

Todas ellas son unas actuaciones que darán orden, perdurabilidad, transparencia y difusión a la historia de la institución, a la cultura que encierra su Biblioteca, así como modernidad a los documentos que reflejan tanto la gestión administrativa como la actuación parlamentaria del Senado.

¹² SKOS (siglas de Simple Knowledge Organization System): La idea base de este esquema RDF reside en su capacidad para permitir la definición de conceptos y esquemas de conceptos. [...] Las mismas relaciones que encontramos en los tesauros tradicionales (equivalencia, jerarquía y asociación) pueden ser asignadas entre conceptos pertenecientes a un mismo esquema de conceptos, el cual podemos asimilar a un tesoro en sí mismo donde las relaciones definidas son de carácter semántico. Además podemos realizar mapeos entre conceptos pertenecientes a diferentes esquemas de conceptos lo que se puede entender como una asociación semántica entre conceptos pertenecientes a distintos tesauros.

Extraído de www.w3.org (página consultada el 7 de mayo de 2018).

BIBLIOGRAFÍA

HERRERO GUTIÉRREZ, R.: *La Biblioteca del Senado*. Madrid, 1982.

PÉREZ AGÜERA, J. R.: *Automatización de Tesauros y su utilización en la Web Semántica* [en línea]. World Wide Web Consortium (W3C). Disponible en: <https://www.w3.org/2001/sw/Europe/events/200406-esp/trabajo-final-extratesauros/node6.html> [Consulta: 22/08/2018].

LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL EN LAS CORTES GENERALES. VISITAS OFICIALES DE JEFES DE ESTADO Y DE GOBIERNO Y OTRAS PERSONALIDADES. EXPOSICIONES BIBLIOGRÁFICAS EN LA BIBLIOTECA DEL SENADO

Rosario HERRERO GUTIÉRREZ

Marta BUÑUEL ADÁN

Archiveras-Bibliotecarias de las Cortes Generales¹

RESUMEN

La Biblioteca del Senado ha realizado desde hace más de treinta años, una labor de apoyo institucional a la Cámara, mediante la organización de exposiciones bibliográficas con motivo de las diversas visitas oficiales llevadas a cabo en la Cámara, así como de otros eventos conmemorativos que han permitido dar a conocer la riqueza de su patrimonio bibliográfico, así como colaborar en estrechar relaciones entre nuestro país y las delegaciones parlamentarias extranjeras que han visitado oficialmente el Senado. Este artículo analiza con detalle la preparación y desarrollo de estas exposiciones bibliográficas.

Palabras clave: Biblioteca parlamentaria, Biblioteca del Senado, exposición bibliográfica, patrimonio bibliográfico, actividad institucional del Parlamento, delegación parlamentaria, visitas oficiales.

ABSTRACT

The Library of the Senate has carried out a task of institutional support of the Chamber for over 30 years, by means of the organization of bibliographic expositions for the varied official visits, as well as other commemorative

¹ Rosario Herrero Gutiérrez ha sido Jefe de Servicio y Departamento de Biblioteca del Senado, 1984-1989 y 1989-2011 respectivamente. Marta Buñuel Adán, Jefe de Servicio de Información Bibliográfica, desde 2009 hasta 2016.

events that have allowed to make the richness of its bibliographic heritage known, while at the same time strengthening the relations between our country and the foreign parliamentary delegations that have payed an official visit to the Senate. This paper analyzes the preparation and development of these bibliographic expositions in detail.

Keywords: Parliamentary Library, Library of the Senate, bibliographic exposition, bibliographic heritage, institutional activity of the Parliament, Parliamentary delegation, official visits.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. - II. LA LABOR DE LA BIBLIOTECA DEL SENADO EN LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DEL SENADO. - III. EXPOSICIONES BIBLIOGRAFICAS ORGANIZADAS PARA LAS VISITAS OFICIALES Y OTROS ACTOS CONMEMORATIVOS. - IV. ANEXO

I. INTRODUCCIÓN

La actividad institucional de las Cortes Generales ha sido objeto de un exhaustivo y pionero estudio, desde el punto de vista de derecho parlamentario, por la Letrada de las Cortes Generales, Blanca Hernández². Analiza, entre otros aspectos, la actividad institucional al servicio de la función representativa del Parlamento, e incluso al servicio de la política exterior de España: *“El Parlamento actuando institucionalmente, representa, acoge, divulga, retransmite, difunde..., comunicación y actividad institucional de las Cámaras son términos que se alimentan y refuerzan mutuamente...”*

La labor institucional de las Cortes Generales ha adquirido una gran relevancia a lo largo de los 40 años de la Constitución española de 1978. Prueba de ello son las numerosas exposiciones bibliográficas organizadas en la Biblioteca del Senado para los diversos actos oficiales.

Esta actividad conlleva cada día más responsabilidad y dedicación, teniendo en cuenta la importancia de la comunicación, transparencia y acercamiento del Parlamento con otras instituciones y con los ciudadanos. Se trata, pues, de un servicio que aporta un valor adicional a la función de representación de las Cámaras y que contribuye a divulgar su imagen institucional.

La participación en esta intensa actividad institucional la ejercen las Cámaras en su conjunto o cada Cámara por separado. Y son sus Órganos, Presidentes, Mesa, los parlamentarios en general, quienes proponen y actúan en los diversos actos oficiales. Y es la Administración parlamentaria, a través de las correspondientes Direcciones de Relaciones institucionales, la que se encarga de la dirección de la organización de actos oficiales que se celebran dentro y fuera de las Cámaras y de la ejecución y supervisión de las directrices en materia de imagen institucional, en colaboración con las demás Direcciones de las Secretarías Generales.

² HERNÁNDEZ OLIVER, B.: “La actividad institucional de las Cortes Generales”. En: *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Congreso de los Diputados, Madrid, 2011.

El Departamento de Biblioteca del Senado ha participado activamente en esta labor institucional, de protocolo, de hospitalidad, de divulgación, dando a conocer el rico patrimonio de sus fondos, mediante variadas exposiciones bibliográficas.

II. LA LABOR DE LA BIBLIOTECA DEL SENADO EN LA ACTIVIDAD INSTITUCIONAL DEL SENADO: 1984-2016

La Biblioteca del Senado, durante los años 1984 a 2016, ha organizado numerosas exposiciones, que podríamos agruparlas y diferenciarlas según la finalidad institucional: las realizadas para las visitas oficiales de Jefes de Estado y de Gobierno o de diversas autoridades españolas y extranjeras y las realizadas para participar en conmemoraciones culturales. (Se adjunta un anexo en el que se facilita una relación, por legislaturas y sus correspondientes Presidentes de las Cámaras, de las visitas recibidas y conmemoraciones que han tenido lugar a lo largo del periodo que se describe, en las que la Biblioteca del Senado ha participado activamente). En capítulo aparte se ha seleccionado, a modo de ejemplo, algunas exposiciones incluyendo fotografías de personalidades que han visitado la Cámara Alta, y que ponen de relieve las importantes y diversas autoridades visitantes de países de todo el mundo.

Por lo que se refiere a las visitas oficiales a la Cámara, el Departamento de Biblioteca ha organizado exposiciones “ad hoc” para cada autoridad.

En primer lugar, la Administración parlamentaria comunicaba al Departamento la visita oficial a la Cámara y los detalles de su desarrollo: personalidad, cargo, día, hora, etc., y a continuación se procedía a la preparación de la exposición correspondiente.

En la preparación y organización de cada exposición participaba todo el equipo del Departamento de Biblioteca. El lugar elegido para estas exposiciones de visitas oficiales ha sido la espectacular Sala de Lectura de la Biblioteca. Las obras se exhibían en las mesas de esta Sala, de manera que se podían comentar los libros expuestos, y establecer un diálogo cercano con las personalidades presentes: del país visitante y su séquito, y del país anfitrión, representado por los Presidentes de las Cámaras, parlamentarios y otras autoridades

La elaboración de la exposición bibliográfica, cumplía una doble función: por un lado, mostrar a la personalidad extranjera los ricos fondos bibliográficos sobre su país, su historia y sobre las relaciones históricas y culturales con el país anfitrión, dando lugar a un reconocimiento mutuo de hospitalidad; y por otro lado, presentar y dar a conocer una muestra de otros fondos, joyas bibliográficas de nuestro Patrimonio histórico-bibliográfico custodiado en la Biblioteca.

Para la selección de obras a exponer, las jefes de Departamento y de Servicio de Información bibliográfica, recababan, previamente, información sobre la biografía de la autoridad visitante: su lugar de nacimiento, su trayectoria política, cultural, sus aficiones. Igualmente se consultaba diversas fuentes de información sobre su país: la historia, la cultura, las costumbres, las relaciones con España. Una vez estudiados los datos de interés, se localizaban en el fondo histórico de la Biblioteca aquellas obras que por su contenido y valor bibliográfico podían ser de agrado y admiración del visitante. Y para una segunda parte de la exposición, se realizaba una cuidadosa selección de obras que por su singular valor resultaban de interés cultural para la autoridad respectiva y su séquito (obras del primer siglo de la imprenta (incunables), otras de los siglos XVI, XVII y XVIII, principalmente; cartografía, grabados, etc.).

El otro conjunto de exposiciones lo formaban aquellas que se organizaban para celebración de Conmemoraciones culturales diversas, o para difundir la riqueza del Patrimonio bibliográfico de la Cámara Alta, y, en este caso, poder ser contempladas por los ciudadanos en general, tanto españoles como extranjeros, en las visitas a la Cámara Alta.

Estas exposiciones, temporales, se organizaban en cuatro vitrinas destinadas para este tipo de exhibiciones y ubicadas en el hall de entrada al Palacio del Senado, facilitando su visibilidad para cualquier visitante.

La selección de obras a exponer, exigía, no sólo un riguroso estudio previo de la temática de la exposición, sino ser muy selectivo en el número de obras a exponer, dada la abundancia de riqueza bibliográfica y el escaso espacio destinado para su ubicación. Cada obra expuesta iba acompañada de explicaciones, extractadas de fuentes consultadas para cada temática.

III. EXPOSICIONES BIBLIOGRÁFICAS ORGANIZADAS PARA LAS VISITAS OFICIALES Y OTROS EVENTOS CONMEMORATIVOS

Antes de iniciar el comentario de las exposiciones seleccionadas con motivo de distintas visitas oficiales, haremos mención como ejemplo de exposición conmemorativa a la del “**Año de la Ciencia**” que tuvo lugar en el Senado entre los meses de marzo-junio de 2007.

Nos ha parecido interesante resaltar esta exposición por diversos motivos.

En primer lugar por la temática que resulta especialmente atractiva, tanto para los visitantes más eruditos que podía recibir la Cámara en aquellos momentos, como para el público más general al que de una manera u otra le resultaba interesante y curiosa.

Además, la temática de la Ciencia tenía la ventaja de presentar gran variedad de láminas, grabados, etc. sobre las diferentes ramas de las Ciencias: astronomía, botánica, historia natural, anatomía, geometría, óptica, piedras preciosas...

Como veremos a continuación, junto a la presentación de la referencia bibliográfica de cada obra expuesta, hay algunos comentarios sobre detalles relevantes de cada una de ellas: su edición, su tipografía, encuadernación, procedencia...y también en algunos casos sobre su autor y su aportación a la Ciencia. Cabe señalar que en la exposición original que se celebró en la Cámara se incluía además una biografía de cada autor, y una visión general de las corrientes de pensamiento y del momento histórico en las que se encuadraba cada una. Estos datos no han sido incluidos en esta publicación por su extenso contenido.

Selección de exposiciones conmemorativas: “Año de la ciencia” (Senado, 2007)

Se han seleccionado diez obras del conjunto expuesto, a modo de ejemplo:

1. ALFONSO X. Rey de Castilla (1221-1284)

Libros del saber de Astronomía del Rey Alfonso X de Castilla. Compilados, anotados y comentados por Manuel Rico y Sinobas. Madrid, [s.n.]. 1863-1867 (Tipografía de Eusebio Aguado). 5 v.

*Se eligió esta obra, encuadernada en tela, porque representa uno de los hitos en la historia de la Ciencia, sobre todo debido a su temática y a la importancia de su autor, que impulsó una gran labor divulgativa al promover un amplio programa de traducciones de textos astronómicos, astrológicos y mágicos árabes. **Alfonso X** quería transmitir la importancia de la astronomía por sus aplicaciones prácticas. El original de los Libros del saber de Astronomía consta de 201 folios en pergamino regio, copiados por una misma mano en una de las escrituras góticas más puras que se han utilizado en España, con influencias góticas y mudéjares; con ilustraciones en las iniciales del principio del libro o del capítulo y orlas en el margen del texto de algunas páginas.*

El códice original contiene cuadros ilustrativos y 162 ilustraciones que corresponden a las 18 constelaciones. Se trata de un códice iluminado que contiene 16 tratados que se interrelacionan entre sí. El primero es un catálogo de estrellas, constelación por constelación y el uso de diversos instrumentos de observación astronómica. Los tratados XI a XV se ocupan de diversos tipos de relojes, dada la necesidad de saber la hora de nacimiento de las personas con la mayor precisión posible si se deseaba levantar su horóscopo.

*El ejemplar de la Biblioteca del Senado editado a finales del XIX está anotado y comentado por **Manuel Rico y Sinobas**, físico y médico español especializado en meteorología. Su presentación de la obra de Alfonso X el Sabio, le sirvió para aunar sus propios conocimientos y sus predicciones en el campo de la meteorología con las aplicaciones prácticas de la astronomía y las constelaciones.*

2. CAVANILLES, Antonio José de

[Icones et descriptiones plantarum]

Ant. Iosephi Cavanilles Icones et descriptiones plantarum quae aut sponte in Hispania crescunt, aut in hortis hospitantur: vol. 1. Matriti, ex Regia Typographia, eius operas dirigente Lazaro Gayguer, 1791

Esta obra procede del Fondo de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón, fondo más valioso de la Biblioteca del Senado y principal origen de su Fondo Histórico.

Está encuadernada en pasta y el ejemplar está signaturizado. Este primer volumen posee gran cantidad de hojas de grabados calcográficos.

*Su autor fue un naturalista y geólogo español que recorrió toda la Península Ibérica clasificando e inventariando la flora autóctona, y en el curso de tales investigaciones descubrió nuevas especies y elaboró un tratado en seis volúmenes **Icones et descriptiones plantarum quae aut sponte in Hispaniae crescunt, aut in hortis hospitantur** (1791-1804); también investigó la flora sudamericana y compuso un **Glosario de botánica en cuatro lenguas** (1795-1798). Dirigió el Jardín Botánico entre 1801 y 1804 reorganizando la institución por completo. Su formación le hizo colaborar con científicos de nivel europeo, y su legado de herbarios, dibujos, biblioteca y manuscritos se conservan actualmente en dicha institución.*

3. DARWIN, Charles (1809-1882)

L'Origine des espèces au moyen de la sélection naturelle, ou la lutte pour l'existence dans la nature par Charles Darwin; traduit sur l'invitation et avec l'autorisation... par J.-J. Moulinié. Paris, C. Reinwald, 1873

*No podíamos realizar una exposición del año de la Ciencia, sin seleccionar una edición de la famosa obra de **Charles Darwin**, naturalista inglés que elaboró una teoría general sobre la evolución y selección natural de las especies.*

*Este ejemplar que conserva la biblioteca es una edición francesa de 1873 unos años después de que comenzara a elaborar su famosa teoría. De hecho sus ideas acerca de la evolución partieron de una expedición de mapeo hacia 1831 en las Islas Galápagos donde quedó muy impresionado por las especies de animales que vio y, sobre todo, por las sutiles diferencias entre los pájaros de las islas del archipiélago. A partir de estas observaciones **Darwin** se dio cuenta que estas diferencias podían estar conectadas con el hecho de que cada especie vivía en un mundo natural distinto, con distinta alimentación. En ese momento comenzó a delinear sus ideas acerca de la evolución.*

*Más de 20 años después de que comenzara a elaborar sus ideas acerca de la evolución, **Darwin** publicó su teoría en el libro **El origen de***

las especies (1859). La teoría de la evolución que postuló tuvo un enorme impacto en el pensamiento europeo de la segunda mitad del siglo XIX y sentó las bases de la biología evolutiva moderna.

4. ENCYCLOPÉDIE ou dictionnaire raisonné des sciences, des arts et des métiers, par une société de gens de lettres, mis en ordre par Diderot; et quant à la partie mathématique, par D'Alembert. Paris, Le Breton, etc., 1751-1780. 35 v.

*La obra comprende 17 volúmenes de texto, 5 volúmenes de suplemento, 11 volúmenes de láminas y 2 volúmenes de índices. El número de redactores, que había sido en su origen de 21, llegó, al finalizar la obra, a 160. Las partes esenciales de la obra son las artes, las ciencias y los oficios. Los volúmenes de grabado (11) recogen todas las ramas de la ciencia, del arte y de los oficios. Se concibe como enciclopedia: intentando exponer el orden y encadenamiento de los conocimientos humanos; y como diccionario: conteniendo los principios básicos de cada ciencia y cada arte. Esta obra tiene como editores y colaboradores a los famosos escritores, científicos e intelectuales de la Ilustración Francesa: **Diderot, D'Alembert, Rousseau, Voltaire, Montesquieu...***

El ejemplar que conserva la Biblioteca del Senado contiene gran número de láminas, así como ilustraciones calcográficas y xilográficas. El ejemplar está signaturizado y tiene anteportada y texto a dos columnas, característica muy común en las ediciones del S. XVIII. El ejemplar procede de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón, por ello posee una rica encuadernación en pasta con cortes rojos. Recordemos que este fondo tenía como finalidad la educación de un príncipe, por lo que esta obra se consideraba una recopilación del saber necesaria para ampliar los conocimientos de un posible futuro rey.

Muchos son los lugares de impresión y muy distintos los impresores que aparecen a lo largo de los 35 v. destacando por su importancia en la época: Chez Briasson, Chez David, Chez le Breton, Chez Durand, Chez Samuel Faulche & Compagnie, Chez Panckoucke, chez Stoupe, Chez Brunet etc.

Sus colaboradores fueron tan importante en la historia de las ciencias y las artes como Diderot, filósofo representante de la Ilustración y considerado director de la obra. En nota se advierte que todos los artículos

que van sin firma pertenecen a Diderot-autor, y todos los que llevan asterisco a Diderot-director.

La codirección de la obra quedó a cargo de D'Alambert en los 7 primeros volúmenes; además redactó el Discurso preliminar y se le confió la parte de matemática.

Del resto de los 160 colaboradores destacan: Rousseau, Voltaire, Condillac, Montesquieu, Turgot, Buffon, Brosses, Dumarsais, Daubenton, D'Holbach, Quesnay.

5. EINSTEIN, Albert

La Teoría de la Relatividad especial y general al alcance de todos. Madrid, Amancio Ruiz de Lara, 1928

*La importancia del autor, Albert Einstein y su teoría de la relatividad nos hizo seleccionar este ejemplar, que si bien no posee una riqueza bibliográfica extraordinaria, ya que se trata de una edición de principios del XX, sí era necesario incluir su nombre en esta exposición de la Ciencia. La edición es de **Amancio Ruiz de Lara**, famoso taller tipográfico de la época, que trabajó inicialmente en la ciudad de Cuenca.*

*En 1915 **Einstein** publicó la teoría general de la relatividad en su versión completada. La edición de la Biblioteca es de unos años después, 1928. Su función pedagógica queda recogida en el título de nuestro ejemplar: “Al alcance de todos” puesto que gran cantidad de las obras consideradas de élite, comenzaron a divulgarse y hacerse inteligibles al gran público a través de estas ediciones con función claramente didáctica.*

6. EUCLIDES

Los seis libros primeros de la geometría de Euclides. Traducidos en lengua española por Rodrigo Çamorano. En Seuilla, en casa de Alonso de la Barrera, 1576

Los libros del S.XVI constituyen uno de los elementos más importantes de lo que denominamos en la Biblioteca del Senado “fondos especiales” junto con los manuscritos, incunables etc. y por tanto este ejemplar se seleccionó por su valor bibliográfico y además por la importancia de su autor, un clásico de los que no podía faltar en la exposición: Euclides.

*El ejemplar está signaturizado. Posee portada con escudo xilográfico, e iniciales xilográficas al inicio de los capítulos. También tiene colofón y por la importancia de su edición aparece referenciado en el Repertorio de Antonio Palau y Dulcet: **Manual del librero hispanoamericano: bibliografía general española e hispano-americana desde la invención de la imprenta hasta nuestros tiempos, con el valor comercial de los impresos descritos**. Referencia 84721. Aparece en anteportada como “la primera traducción castellana. La portada se ha copiado fielmente” e impresa en Sevilla, con licencia del Consejo Real.*

*La obra del matemático Euclides une sus enseñanzas de geometría a la escuela de Alejandría cuna y centro de la enseñanza clásica, donde decidió compilar todas las investigaciones que, sobre las matemáticas, se habían realizado hasta la fecha. A éstas añadió sus propios estudios y, como resultado, apareció su obra **Elementos de Geometría**, en la que, a lo largo de trece libros, ofrece una exposición sistemática de la ingente cantidad de información que había logrado reunir. Nuestro ejemplar contiene los seis primeros libros.*

7. KIRCHER, Athanasius (S.I. (1602-1680))

Athanasii Kircheri e Soc. Iesu Arca Noé: in tres libros digesta...
Amstelodami, apud Joannem Ianssonium à Waesberge, 1675

Esta obra también procede del Fondo de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón. Se trata de un volumen primero y el ejemplar posee una colección de grabados xilográficos y calcográficos intercalados en el texto de una gran belleza. Está encuadernado en pasta, y editado en Ámsterdam con frontispicio calcográfico alegórico.

Se seleccionó esta obra porque su autor es una figura clave para el conocimiento de la ciencia en el S. XVII y se considera el último representante de sabio universal, apodado “el maestro de las cien artes”. Gran viajero, le obsesionaron los temas de la búsqueda de los orígenes, la atracción por Oriente y los descubrimientos científicos tratados desde un punto de vista muy amplio.

8. LINNÉ, Carl von (1707-1778)

Parte práctica de botánica del caballero Carlos Linneo..., traducida del latín en castellano e ilustrada por don Antonio Paláu y Verdéra...; tomo I. Madrid, en la Imprenta Real, 1784

Obra del S.XVIII encuadernada en pasta y con texto paralelo en latín y español. El ejemplar está signaturizado y una parte del texto está escrito a dos columnas. Tiene anteportada. Tiene hojas de grabados calcográficos, y en el v.I aparece: “Bruno Salvador y Carmona la dibujó grabada por Joachin Ballester”. En el v.VIII la hoja de grabados calcográficos: “Manl. De la Cruz dela, Simon Brieva lo graa.”, retrato de Carlos de Linneo”.

Los ejemplares de Botánica son siempre especialmente considerados por la belleza de las ilustraciones y por ello suele ser fuerte candidata a formar parte de una exposición como esta. Se seleccionó teniendo en cuenta que es una obra de botánica práctica y que supuso un avance respecto a la botánica tradicional por la propuesta y estudio de su autor sobre la existencia de caracteres sexuales en las plantas.

La pasión de Linneo por la clasificación lo condujo a la elaboración de una lista de las especies (24), a las que delimitó según grupos relacionados entre sí (géneros), grupos que se incluían en clase y éstas en órdenes.

9. NEWTON, Isaac (1642-1727)

Isaaci Newtoni... opuscula mathematica, philosophica et p'hilologica collegit partimque latine vertit ac recensuit Joh. Castillioneus...; tomus primus, continens mathematica... . Lausannae & Genevae, apud Marcum-Michaellem Bousquet & Socios, 1744. 3 v.

Es una edición muy interesante desde el punto de vista bibliográfico. Presenta una encuadernación en pasta con cortes rojos, y procede de la Biblioteca del duque de Osuna, una de las procedencias más importantes de los fondos de la biblioteca del Senado. Sus grabados calcográficos de figuras geométricas son de una gran belleza. Completa la descripción la portada a dos tintas, muy característica de algunos libros del siglo XVIII. El volumen I contiene anteportada y se incluyen hojas de grabados plegadas.

*Se eligió también a Newton en esta exposición de la Ciencia por su formación combinada entre matemáticas y filosofía natural, consiguiendo aunar estas dos disciplinas en la mayoría de sus obras y tratados. Publicó su teoría en **Principios matemáticos de la filosofía natural** (1687), obra que marcó un punto de inflexión en la historia de la ciencia: los cuerpos se atraen recíprocamente con una fuerza que varía inversamente al cuadrado de sus distancias. De él se*

ha dicho que fue considerado el científico más grande de todos los tiempos y su obra la culminación de una revolución científica.

La edición de la obra que se expuso está realizada en Suiza a mediados del siglo XVIII. Está escrita en latín, lengua que el autor dominaba por su formación en lenguas clásicas y el gusto por este tipo de lecturas.

10. ROUSSEAU, Jean Jacques (1712-1778)

La botanique de J.J. Rousseau, ornée de soixante-cinq planches, imprimées en couleurs d'après les peintures de P.J. Redouté. Paris, Delachaussee: Garnery, 1805 /L.E. Hernan)

Esta obra procede también de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón. Las láminas en color están pintadas por Pierre Joseph Redouté, pintor francés, nacido en 1759 en el norte de Francia.

Presenta una encuadernación en pasta y las hojas de grabados calcográficos representan plantas. Como veremos a continuación en el apartado de exposiciones bibliográficas, la Botánica de Rousseau es probablemente la obra de la Biblioteca del Senado más expuesta para ocasiones especiales por la belleza de sus láminas, su colorido y la perfección de los trazos con los que se dibujan plantas, flores y frutos.

Como en otros autores ya descritos anteriormente, la aportación fundamental del autor a la botánica no consistió únicamente en preparar una mentalidad favorable a su estudio, sino en practicarla él mismo y en enseñarla en los términos del pueblo, es decir, su función pedagógica.

Desde 1770, Rousseau llevaba ya seis años examinando plantas y coleccionando flores, y el placer de la herborización y el conocimiento del reino vegetal se conjugaron en él dando como resultado obras de divulgación científica con clara intención pedagógica: las Cartas sobre la Botánica y Fragmentos para un Diccionario de términos de uso en Botánica (1802) y La botánica (1805): ejemplar que se expuso.

Selección de exposiciones bibliográficas realizadas en la Biblioteca del Senado con motivo de las visitas oficiales que tuvieron lugar entre los años 1984 y 2016

Se han seleccionado algunas exposiciones organizadas para visitas oficiales, incluyendo fotografías de las personalidades presentes en la Sala de Lectura de la Biblioteca.

Con la finalidad de colaborar en la imagen institucional de hospitalidad, la Jefe de Departamento o Jefe del Servicio de Información bibliográfica, explicaban el contenido y la importancia bibliográfica de cada obra expuesta, respondiendo a cuantas preguntas se les formulaba.

Se realizaba una cuidadosa selección, teniendo en cuenta, como se ha dicho anteriormente, la biografía de la autoridad, su lugar de nacimiento, sus aficiones, la historia de su país y sus costumbres. Igualmente se seleccionaban obras de gran valor bibliográfico, que en la mayoría de los casos también contenían datos de interés de su país.

Las obras expuestas en las mesas de la Sala de Lectura de la Biblioteca, se colocaban abriendo por las páginas de interés que contenían información relacionada con la visita.

Junto a cada ejemplar se situaban la “cartela de exposición”, en la que se recogían los datos bibliográficos de interés: autor, título, lugar de impresión, imprenta, año. La finalidad de estas “cartelas” y su contenido era identificar y dar información completa del libro expuesto, puesto que tanto la autoridad visitante como su séquito mostraban especial interés por conocer detalles de las obras.

El desarrollo de la visita transcurría explicando el contenido de cada uno de los libros, estableciéndose un distendido diálogo entre el visitante, su séquito y la Jefa de Biblioteca.

En los ejemplos que se incluyen a continuación se describen sólo algunos contenidos que por su relevancia se considera resaltar para dar a conocer la notoriedad de las obras expuestas. Del resto, sólo se hace una mención de su importancia en relación con el personaje y su país, con la finalidad de sintetizar estos ejemplos de exposición.

Veamos algunos ejemplos de exposiciones de visitas oficiales:

Visita de S.E. Arpad GÖNCZ Presidente de la República de Hungría. (16 de febrero de 1994) V Legislatura. Presidente del Senado: Juan José LABORDA MARTÍN. Presidente del Congreso de los Diputados: Félix PONS IRAZAZABAL **(fotografía núm 1)**

Atendiendo que el Presidente de Hungría ARPAD GÖNCZ, nacido en Budapest, abogado, escritor y aficionado a la literatura, se seleccionaron varias obras relativas a la historia de Hungría, pero también una muestra de autores de literatura clásica publicadas en el siglo XVI, ejemplares por los que mostró gran entusiasmo.

Se comenzó la exposición con un incunable de la Biblioteca en que hace referencia a HUNGRÍA:

1. CURCIO RUFO, Quinto

Historia de Alejandro Magno. En Sevilla, Meinardo Ungut y Estanislao Polono, 16 de mayo **1496**. En letra gótica. Encuadernado en pasta. Procedencia de la Biblioteca del I. C.M.I. de Borbón

En nota manuscrita, dice: “Este libro es de los que se hallan de más antigüedad en España, singularmente en Sevilla...”

*El escritor romano, Curcio Rufo (siglo I), narra la historia y biografía de Alejandro Magno, Rey de Macedonia (336 a 323 a.c). El autor relata cómo Alejandro extendió su imperio desde la India a **HUNGRÍA**.*

También en la cartografía del siglo XVII, encontramos una interesante descripción de Hungría:

2. JANSSONIUS, Johannes (1588-1664)

Nuevo Atlas o Teatro de todo el mundo. Amstelodani, **1653**. Mapas coloreados a mano, por diversos autores

*Esta colección de mapas, incluye un mapa de **HUNGRÍA**, y en hojas de texto describe el origen del nombre de los territorios representados, las costumbres, las divisiones y límites territoriales, las ciudades, animales, ríos, etc.*

El Presidente de Hungría mostró mucho interés por obras sobre la historia de su país, entre ellas:

3. SACY, A. I.

Histoire générale de Hongrie”. Yverdon, (s.i.) 1780. 3 v. Encuadernado en piel. Procedencia de la Biblioteca del I. C. M. I. de Borbón

4. ZARANDY, Gaspard A

Les szemere descendants du conquérant Huba: un des sept ducs fondateurs de la Hongrie en 889. Budapest, Victor Hornyánszky, 1910

El texto incluye 120 láminas y fotografías que fueron de gran interés para la visita

5. MONTALEMBERT, Charles René Forbes

Historia de Santa Isabel de Hungría, Duquesa de Turingia (1207-1231). Barcelona, Pablo Riera, 1858. 2 v.

Isabel de Hungría, Princesa de Hungría, también llamada Santa Isabel de Turingia, fue canonizada en 1235 por el Papa Gregorio IX. Figura en un cuadro del pintor MURILLO, curando a un leproso.

Tras el matrimonio de Violante de Hungría (hija de Andrés II de Hungría) y Jaime I de Aragón, Isabel de Hungría se convirtió en uno de los nombres más conocidos en España.

6. A MAGYAR orszaghaz STEINDL imre alkoholasa... PILISI REY BELA...

Le Palais du Parlement honbrois oeuvre d'Éméric Steindl... “Budapest, 1875-1885. Texto en **húngaro**, en francés y en alemán

Se trata de un álbum de láminas sobre el Parlamento húngaro de finales del S. XIX y principios del XX. Con un dibujo arquitectónico del escudo de Hungría, sostenido por dos ángeles y con orla en relieve.

El autor/arquitecto, Steindl se formó en Viena con Friedrich Schmidt, abanderado del movimiento neoclásico y aplicó los cánones de esta escuela en su diseño del edificio del Parlamento de Budapest

Teniendo en cuenta el interés de la visita por los temas jurídicos, en especial por las compilaciones legislativas, se le mostró:

7. NOVISIMA RECOMPILACIÓN de las leyes de España, dividida en XII libros en que se reforma la recopilación publicada por el señor don Felipe II en el año de 1567, reimpresa últimamente en el de 1775: y se incorporaron las pragmáticas, cédulas, decretos, órdenes y resoluciones reales y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el de 1804. **Mandada formar por el señor don Carlos IV.** Madrid, 1805-1829. 6 v.

Por último, atendiendo a la actividad literaria del Presidente de Hungría, se expusieron varias obras impresas en el siglo XVI de conocidos autores de literatura clásica universal:

8. PETRARCA, Francesco (1304-1374)

De los remedios contra la próspera y adversa fortuna... - Valladolid, Diego de Gumiel, **1510**

9. DANTE ALIGHIERI (1265-1321)

La Tradució del Dante de lengua toscana en verso castellano... - Burgos, Fadrique alemán de Basilea, **2 de abril de 1515**

10. HOMERO

La Vlyxea de Homero, traduzida del griego en lengua castellana... Venetia, Francesco Rampazeto, **1562**

11. ESOPPO

Assopi fabulae et latine cum aliis opusculis. Basileae, Ionnis Hervagius, **1544**

Visita de S.E. MOHAMMAD KHATAMI, Presidente de la República Islámica de Irán. (30 de octubre de 2002). VII Legislatura. Presidente del Senado: Juan José LUCAS JIMÉNEZ. Presidenta del Congreso de los Diputados: Luisa Fernanda RUDÍ ÚBEDA. **(fotografía núm 2)**

Para esta visita se tuvo en cuenta especialmente la formación académica, filosófica, cultural, su interés por textos históricos en árabe y sus cargos como Ministro de Cultura, Director de la Biblioteca Nacional de Irán.

En relación con textos históricos en lengua árabe, se expuso:

1. CASIRI, Miguel

Bibliotheca arabico-hispana escurialensis sive librorum ómnium mss (manuscritos) quos arabice ab auctoribus magnam partem arabo-hispanis compositos bibliotheca coenobii escurialensis complectitur. Recensio & explanatio opera et studio Michaelis Casiri. Matriti, Antonio Perez de Soto, 1760-1770. 2 v. Procedencia: Biblioteca del I.C.M. I. de Borbón

Se trata de una recopilación de manuscritos en latín y árabe que se conservan en la Biblioteca de El Real Monasterio de San Lorenzo de El Escorial.

El Presidente se interesó muy especialmente por esta obra, examinándola detenidamente y solicitando al Senado que se le hiciera llegar una copia para poder realizar un facsímil.

2. PARÁFRASIS árabe de la Tabla de Cebes.

Traducida en castellano é ilustrada con notas por Pablo Lozano y Casela. Madrid, Imprenta Real, 1793. Texto paralelo español-árabe

Este documento alegórico desarrolla la teoría platónica de que la buena educación no consiste en la simple erudición, sino en la formación del carácter.

El texto contiene: Enigma de Cebes amigo de Platón; notas filosóficas a la Paráfrasis árabe de la Tabla de Cebes; Versión libre castellana de la Paráfrasis...; notas para la más fácil inteligencia de que se contiene en la Tabla de Cebes; tres centurias de sentencias árabes traducidas por primera vez; texto árabe... para ejercicio de los principiantes.

3. ANTIGÜEDADES ÁRABES DE ESPAÑA.

Parte segunda, que contiene los letreros arábigos... publicados por la Real Academia de San Fernando... Madrid, Imprenta Real, 1804. Contiene varias estampas, y texto a dos columnas en árabe y español

4. AVERROES (1126-1198)

Compendio de metafísica. Texto árabe... con traducción y notas de Carlos Quirós Rodríguez. Madrid, Estanislao Maestre, 1919. Texto **árabe y español**

Averroes, filósofo y médico andalusí, nacido en Córdoba, es también maestro de matemáticas, astronomía, entre otros saberes de la época.

5. EGUILAZ Y YANGUAS, Leopoldo de

Glosario etimológico de las palabras españolas... de origen oriental (árabe...persa). Granada, La Lealtad, 1886

Libro por el que se mostró mucha curiosidad por las numerosas palabras españolas de origen árabe y persa.

Sobre la historia antigua de Persia, se expusieron interesantes obras:

6. GONZÁLEZ DE CLAVIJO, Ruy

Historia del Gran Tamorlán e itinerario y enarración (sic) del viaje, y relación de la embajada que le hizo por mandado del muy poderoso Señor Rey Don Henrique el Tercero de Castilla y un breve discurso fecho por Gonzalo Agote de Molina para mayor inteligencia de este libro...Madrid, Antonio de Sancha, 1782

Este viaje-embajada a Oriente, a la Corte del Rey Tamerlán de Samarcanda obedecía a estrechar relaciones diplomáticas con el rey español Enrique III de Castilla (1389-1406).

En este largo viaje por Oriente, el autor recorrió también tierras de IRÁN.

7. TEIXEIRA, Pedro

Relaciones de Pedro Teixeira d'el origen, descendencia y succession de los Reyes de Persia, y de Harmuz... Amberes, Hieronymo Verdussen, 1610

8. HISTOIRE UNIVERSELLE: depuis le commencement du monde jusqu'a present...Amsterdan, Leipzig, Arkstee et Merkus, 1761.

La obra recoge una importante aportación a la historia de IRÁN.

9. RIVADENEYRA, Adolfo

Viaje al interior de Persia.. Madrid, Aribau, 1880. 3 v.

Se trata de un viaje cumpliendo una misión diplomática. El autor describe extensamente paisajes, arte, tradiciones de PERSIA.

Por último, se exhibió un gran mapa de PERSIA, en una de las grandes obras de cartografía que posee la Biblioteca:

10. MERCATOR, Gerard (1512-1594)

Atlas sive cosmograficae meditationes de fabrica mundi et fabricati figura... Amstelodami, 1612

Este gran ejemplar de mapas del mundo, su autor lo denominó ATLAS en honor al gigante de la mitología griega que sostenía la bóveda celeste.

Visita de S.E. VLADIMIR PUTIN, Presidente de la Federación de Rusia. (9 de febrero de 2006). VIII Legislatura. Presidente del Senado: Francisco Javier ROJO GARCÍA. Presidente del Congreso de los Diputados: Manuel MARÍN GONZÁLEZ **(fotografía núm 3)**

Con ocasión de esta visita, se diseñó una exposición en la que se resaltara la relación de España con Rusia a lo largo de la historia; sus costumbres, su cultura. Y también la referencia a Rusia en obras de gran valor bibliográfico mundial.

Se comenzó con la exhibición de uno de los diez incunables con que cuenta la Biblioteca:

1. SCHEDEL, Hartmann. L

Liber Chronicarum. Norimbergae: Antonius Koberger, 12 julio 1493. Encuadernado en pasta. Con 1.800 ilustraciones. 89 vistas de ciudades. Dos mapas, uno de ellos mapamundi. Ejemplar que procede de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón

Se le explicó que se trata de un incunable, obra impresa en el primer siglo de la invención de la imprenta por GUTENBERG (1455).

Se dio información sobre tan importante obra a la vez que se mostraba los principales grabados, incluidos los que hacía referencia a RUSIA.

El “Liber Chronicarum” es una historia ilustrada del mundo desde su creación, según el Génesis, hasta 1492. Así en sus primeros grabados aparecen diversos círculos, que van representando primero el caos, después el cosmos y las distintas etapas de la creación. La parte más extensa la dedica a distintas edades hasta 1492.

De gran importancia son las ilustraciones, grabados xilográficos, que están intercalados en el texto, realizados por el maestro de DURERO. Son imágenes muy variadas en temática religiosa, mitológica, histórica y geográfica. Destacan sobre todo VISTAS DE CIUDADES, reconocidas por su topografía y sus edificios principales.

*Así incluye, y se muestra, un magnífico grabado de la ciudad de **SAN PETERSBURGO**.*

La obra contiene, además, dos mapas. El primero es un MAPAMUNDI basado en la configuración de PTOLOMEO. Utiliza como modelo el de la edición de la cosmografía de Pomponio Mela, de 1488, pero simplificando los detalles, el segundo mapa es de Europa Central y Oriental, el primero que aparece en un libro impreso.

*Se le muestra el mapa de **RUSIA** en este libro, considerado como el más notorio de los incunables.*

A continuación se exhibieron diversas obras sobre historia de Rusia, su relación con España, etc.

2. RUSSIA seu Moscovia itemque Tartaria comentario topographico atque político illustratae. Lugduni Batavorum, Ex Officina Elzaviriana, 1630. De la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón

Esta edición del siglo XVII se considera de gran valor para conocimiento de la historia de Rusia en esta época.

3. TRATADO de comercio y navegación celebrado entre España y Rusia, firmado en San Petersburgo el día 11 de febrero de 1876

4. ALIANZA de la España con la Rusia... año 1812. Y **PROCLAMA** de la Regencia del Reino, firmada por el Duque del Infantado..., con motivo de la alianza con Rusia

5. PASCUAL, Breton. (1818-1889)

Recuerdos de Rusia. Madrid, Imprenta de Pedro Núñez, 1873

Se muestra este curioso libro de viajes del siglo XIX en el que el autor español describe historia y costumbres de RUSIA.

6. PALLAS, Peter Simon

Voyages du Professeur Pallas: dans plusieurs provinces de l'Empire de Russie et dans l'Asie Septentrionale.... Paris, Chez Maradan... l'an II de la Republique, 1794. 9 v. Grabados

Se muestra esta obra por la belleza de sus grabados sobre RUSIA: Botánica, paisajes, animales, monumentos.

7. LAMARRE, Clovis

La Russie et l'Exposition de 1878. Paris, 1878

La obra recoge la participación de RUSIA en la Exposición Universal de París, en el año 1878, y aparece un croquis con el espacio que RUSIA ocupó en el recinto ferial.

8. BRETON, Manuel

La Russie, ou moeurs, usages et costumes... Paris, Eberhart, 1813. 6 v. encuadernados en piel. Procedencia: Biblioteca del I. C.M. I. de Borbón

9. CERVANTES SAAVEDRA, Miguel de (1547-1616)

El ingenioso hidalgo don Quixote de la Mancha. Madrid, Joaquín Ibarra, 1780. 4 v. Edición de la Real Academia Española. Con grabados. Y encuadernado en pasta con orla y cortes dorados

Se exhibe esta obra universal, en una edición magna de la Real Academia Española, por la magnífica impresión que recoge la Primera Parte, publicada por Juan de la Cuesta en 1605 y la Segunda Parte, publicada también por Juan de la Cuesta en 1615. En el primer volumen se incluye la vida de Miguel de Cervantes y un análisis del Quijote.

*Don quijote de la Mancha fue traducido por primera vez al **RUSO** en 1769.*

Por último, se expusieron importantes obras del siglo XVI:

10. PLATON.

La Republica....Vinegia, Gabriel Giolito de Ferrari et Fratelli, 1554

11. ARISTOTELES.

Opera. Lugduni, Apud Ioannem Frelloniun, 1549. 2 v.

Visita de S.E. Ollanta Moisés HUMALA TASSO, Presidente de la República del Perú. (8 de julio de 2015). X Legislatura. Presidente del Senado: Pío GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ. Presidente del Congreso de los Diputados: Jesús POSADA MORENO (Fotografía núm. 4)

Las visitas oficiales relacionadas con América Latina se consideraban en la Biblioteca un tanto singulares, por su especial “hermanamiento” con nuestro país, que creaba una vinculación peculiar, al haber compartido parte de nuestra historia, cultura, idioma..., lo que hacía que la selección del fondo fuera algo distinta a otras. Por ejemplo se solía preparar la **Enciclopedia heráldica genealógica hispano-americana** redactada por Alberto y Arturo García Carrarra y editada en Madrid a principios del S.XX, donde se señalaba de manera especial la página donde aparecía el apellido de la personalidad que visitaba la Biblioteca. Además se exponía el ejemplar de la **Constitucion de 1812**, donde aparecían las firmas de los representantes de los virreinos correspondientes del país visitante, señalados especialmente para la ocasión.

Tras la selección de las referencias bibliográficas relacionadas con Perú, se decidió organizar la exposición en torno a cuatro temas fundamentales: Textos constitucionales o parlamentarios; Personajes célebres peruanos; Obras especiales de la Biblioteca relacionadas con Perú; Final de la visita: obras de historia natural y láminas. Dentro de los temas se ordenó cronológicamente.

La relación de obras expuestas fue la siguiente:

1. ALMANAQUE Peruano y guía de forasteros para el año de...
por Francisco Romero. Lima, Imprenta de los niños huérfanos, por D. Bernardino Ruiz, 1814-1818

Este almanaque, también denominado “guía de forasteros” por su origen de orientar sobre lugares y sobre lo acontecido en una zona determinada, tiene periodicidad anual y está redactado a modo de guía, con temas variados como datos astronómicos, ocasos del sol, principio de las estaciones, fases de la luna, etc. y con otras muchas noticias relativas a los actos religiosos y civiles, principalmente de santos y festividades. Estos pequeños directorios que surgieron en América hispana, registraban la estructura del funcionariado en los reinos de Ultramar, difundiendo así el conocimiento oficial e institucionalizado de las ciudades hispanoameri-

canas, y por tanto de la administración colonial. El año que se expuso fue 1814, y contenía además datos sobre piedras preciosas y minerales, con estructura tipo diccionario, como continuación de años anteriores.

En España también se conocían estas guías anuales, en concreto la Guía Oficial de España, Guía de forasteros en Barcelona, Guía de forasteros en las Islas Baleares etc., también custodiadas en la Biblioteca del Senado, cuyas cuidadas encuadernaciones y reducido tamaño (algunas de estas guías no median más de 15 cm), resultaban muy curiosas y decorativas para las exposiciones de la Biblioteca. La edición de estas guías se inició en el siglo XVIII y permanecieron hasta bien entrado el siglo XX.

2. AUDEBERT, Jean Baptiste

Histoire naturelle et générale des colibrís, oiseaux-mouches, jacamars et promerops / par J.B. Audebert et L.P. Vieillot. Paris, chez Desray, 1802 (Imprimerie de Crapelet). 2 v.

Obra procedente de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón, que contiene láminas coloreadas en intercaladas de gran belleza. Al tratarse Perú de un país rico en variedades de pájaros y colibrís, se pudieron contemplar no solo una lámina sino varias de especies muy conocidas de Perú. Fue uno de los ejemplares en los que más se detuvo la visita y más curiosidad suscitó.

3. BLOCH, Marc Eliéser (1723-1799)

Ichtyologie ou Histoire naturelle générale et particuliere des poissons... / par Marc Eliéser Bloch.... A Berlin, chez l'auteur et chez François de la Garde libraire, 1785-1797 (de l'imprimerie de Louis Philippe Wegener). 6 v.

Esta preciosa edición encuadernada en piel con cortes dorados, procede de la Biblioteca del Infante Carlos María Isidro de Borbón y las hojas de grabados son calcografías en colores de peces. Los datos de imprenta constan en el colofón.

Este ejemplar suele acompañar todas las exposiciones de la Biblioteca por la belleza de las láminas que contiene. Al autor, naturalista alemán se le considera uno de los principales ictiólogos del siglo XVIII. Su obra es comparable en importancia a la Enciclopedia de Diderot y D'Alambert o la Botánica de Rousseau. Recordemos que la Biblioteca del Infante pretendía formar en todas las áreas del conocimiento a un futuro rey. Esta obra

contiene descripción de las especies de peces propias de Alemania en los primeros volúmenes, y del resto del mundo en los siguientes. Fueron claves los conocimientos de anatomía del autor, a la hora de elaborar su obra.

El día de la visita del Presidente de Perú, se expuso la página que contenía alguna especie relacionada o conocida en Perú.

4. DIARIO de los debates de la Cámara de Diputados.

Lima: Tipografía de “la Prensa”, 1917. 6 v.

Siempre que fuese posible se incluía una publicación parlamentaria del país visitante. En este caso el Diario de Sesiones de la Cámara de los Diputados de Perú, que forma parte de la colección de Publicaciones Oficiales del Fondo histórico de la Biblioteca.

5. GARCILASO DE LA VEGA El Inca (1539-1616)

Primera parte de los Comentarios Reales que tratan de el origen de los Incas... de su idolatría, leies y gobierno... de sus vidas y conquistas, y de todo lo que fue aquel Imperio y su República antes que los españoles pasaron a él escritos por... Garcilaso de Vega...; y añadida la vida de inti cusi titu ipanqui penúltima... Segunda impresión enmendada. En Madrid, Oficina Real: Nicolás Rodríguez Franco..., 1723

Ejemplar encuadernado en piel con cortes rojos y portada a dos tintas con escudo xilográfico. Texto a dos columnas.

El Inca Garcilaso es una figura clave de la historia de América, que supo conciliar sus dos herencias culturales: la indígena americana y la europea y se le conocía también como “príncipe de los escritores del Nuevo Mundo” ya que en su obra literaria destaca su dominio y manejo de la lengua castellana. Esta obra fue considerada su obra cumbre, y se editó en Lisboa por primera vez en 1609. En este sentido, ha sido considerado el precursor de la literatura latinoamericana.

6. JUAN, Jorge

Observaciones astronómicas, y phisicas hechas de orden de S.Mag., en los reinos del Peru... por Jorge Juan... y Antonio de Ulloa... de las quales se deduce la figura, y magnitud de la tierra, y se aplica a la navegación. En Madrid, por Juan Zúñiga, 1748

La obra fue seleccionada al centrarse en el ámbito geográfico de Perú y poseer una bella edición con iniciales grabadas, apostillas margina-

les y portada a dos tintas con grabados calcográficos. La encuadernación es en pasta con cortes rojos y en la página 1 hay una cabecera calcográfica representando la realización de las mediciones en Perú.

Se seleccionó la obra de estos dos famosos autores, Jorge Juan y Antonio de Ulloa porque siendo españoles desarrollaron muchas de sus investigaciones en Perú. Ellos inauguran la etapa más brillante de las expediciones científicas de la Ilustración y fueron marinos que formaron parte de la expedición científica hispano-francesa (1735-1746) organizada por la Academia de Ciencias de París, cuyo objetivo era medir el arco del meridiano terrestre en el Ecuador para dilucidar la verdadera forma de la Tierra y sus exactas dimensiones. Terminaron explorando, cartografiando y fortificando toda la costa del Pacífico, desde Panamá hasta Chiloé. Los informes de la expedición se publicaron en dos obras diferentes. La “Relación histórica de viage...” contiene en cuatro volúmenes las descripciones de los reinos del Perú y de sus particularidades: folklore, comercio, geografía, arqueología, historia natural, etc. Las “Observaciones astronómicas y físicas” se publicaron en volumen aparte.

7. LABRA, Rafael M. de (1841-1918)

España y América, 1812-1912: estudios políticos, históricos y de derecho internacional. Madrid, [s. n.], 1912 (Tipografía del Sindicato de Publicidad). XV, 485 p.

El ejemplar contiene las relaciones oficiales de España y las Repúblicas Hispano Americanas en el curso del siglo XIX y en el primer decenio del siglo XX; la pérdida de las Américas (1809-1825); los diputados americanos en las Cortes de Cádiz (1810 a 1813); América y la Constitución española de 1812.

Aunque su autor nació en la Habana fue un ideólogo político liberal y antiesclavista, así como escritor prolífico. Vivió en Madrid y fue miembro de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas. En 1871 Labra logró que la Asamblea Nacional aprobase la ley de abolición de la esclavitud y fue uno de los fundadores de la Institución Libre de Enseñanza en 1876.

*En la revista **Ilustración Española y Americana** de 8 de abril de 1881 se publicó su retrato que también se expuso junto con su obra, ya que la Biblioteca del Senado también posee esta revista entre sus fondos.*

8. LAS CASAS, Bartolomé, Fraile (1474-1566)

De las antiguas gentes del Perú por el P. Fr. Bartolomé de las Casas. Madrid: [s.n.], 1892 (Tip. de M.G. Hernández). LIX, 290 p. (Colección de libros españoles raros o curiosos)

Era necesario incluir la obra de Fray Bartolomé de las Casas, ya que además de que trataba específicamente la historia, etnografía y cultura de Perú, fue el principal defensor de los indígenas y nombrado «Procurador o protector universal de todos los indios de las Indias» hispánicas. Considerado precursor del derecho internacional moderno.

9. LAVALLE, J.A. de

Galería de retratos de los gobernadores y virreyes del Perú (1532-1824) y de los gobernantes del Perú independiente (1821-1871). Publicada por Domingo de Vivero; texto por J.A. de Lavalle; láminas por David Lozano. Barcelona: [s.n.], 1909 (tipografía de la Casa editorial Maucci)

El ejemplar tiene una encuadernación en tela, con hierros dorados. Se seleccionó el ejemplar por la importancia de su autor; diplomático, historiador y literato peruano, muy conocido por su labor como embajador extraordinario y ministro plenipotenciario. Es considerado un personaje célebre en su país.

10. MANZANILLA, J.M.

Discursos parlamentarios. 2ª ed. Lima, [s.n., s.a.] (Malatest-Rivas Berrio)

Dentro del apartado de personajes célebres peruanos, no podíamos olvidar la figura de José Matías Manzanilla que fue abogado, jurista, catedrático universitario y político peruano. Su labor más importante fue la realizada en el derecho laboral, siendo autor de varios proyectos legislativos que lo convirtieron en el precursor de la naciente legislación obrera. Se habló en concreto del Proyecto Manzanilla (1904). Además de parlamentario, Presidente de la Cámara de Diputados y del Consejo de Ministros, fue también Ministro de Relaciones Exteriores entre 1914 y 1933 y Rector de la Universidad San Marcos en Lima.

Este ejemplar encuadernado en rústica, contiene uno de los discursos más interesantes de su carrera, que son los comentarios a la ley 3010/1918, y que supuso la supresión del trabajo dominical. En esta página del texto se expuso el libro.

11. QUIMPER, J.M.

Derecho político general: obra dedicada al Congreso de Perú. Lima, Benito Gil, 1887. 2 v.

Obra encuadernada en holandesa y escrita por José María Quimper; creador del Partido Liberal del Perú en 1884.



Núm. 1. Visita de S.E. Arpád GÖNCZ, Presidente de la República de Hungría. (16 de febrero de 1994)



Núm. 2. Visita de S.E. Mohamm Khatami. Presidente de la República Islámica de Irán. (30 de octubre de 2002)



Núm. 3. Visita de S.E. Vladimir PUTIN. Presidente de la República de Rusia. (9 de febrero de 2006)



Núm. 4. Visita de S.E. Ollanta Moisés HUMALA TASSO, Presidente de la República de Perú, el 8 de julio de 2015

IV. ANEXO

Relación de visitas oficiales de Jefes de Estado, de Gobierno y otras personalidades al Senado, así como conmemoraciones que han tenido lugar desde 1984 hasta 2016.

II LEGISLATURA (18/11/1982 a 02/09/1986)

Presidente del Senado: José Federico de CARVAJAL PÉREZ (desde 18/11/1982 hasta 23/04/1986); Presidente del Congreso de los Diputados: Gregorio PECES-BARBA MARTÍNEZ (desde 18/11/1982 hasta 23/04/1986)

SS.MM. Los Reyes de España (1984); Presidente de la República Popular China (1984); Rey Olav V de Noruega; Presidente del Bundestag de la República Federal de Alemania (1984); Delegación del Parlamento de México (1984); Presidente de la República Federativa de Brasil (1984); Vicepresidente de la República Argentina y Presidente del Senado (1984); Delegación parlamentaria de la Cámara de Representantes de Irlanda (1985); Delegación de Diputados de Costa Rica (1985); Celebración del

día Iberoamericano en el Senado (1985); Delegación de la Cámara de Representantes de Bélgica (1985); Presidente de la República de El Salvador (1986); Presidente del Parlamento Europeo (1986); Presidenta de la Cámara de Diputados de la de Italia (1986); Presidente del Senado de Italia (1986)

III LEGISLATURA (15/07/1986 a 02/09/1989)

Presidente del Senado: José Federico de CARVAJAL PÉREZ (desde 15/07/1986 hasta 02/09/1989); Presidente del Congreso de los Diputados: Félix PONS IRAZAZABAL (DESDE 15/07/1986 HASTA 02/09/1989)

Presidente de la República del Zaire (1986); Presidente del Congreso de Guatemala (1986); Presidente del Senado de Zimbabwe (1986); Delegación de Parlamentarios Canadienses (1986); Delegación de Diputados de Costa Rica (1986); Presidente de Guatemala (1986); Presidente de la Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional de la República de Corea (1986); Presidente del Bundesrat de la República Federal de Alemania (1986); Delegación parlamentaria de la Asamblea Popular Nacional de la República Popular China (1987); Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1987); Delegación parlamentaria de India (1987); Secretario de la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba (1987); Comisión de Asuntos Exteriores de la Asamblea Nacional de la República de Corea (1987); Presidente de Chipre (1987); Juristas y fiscales de la República Federativa de Brasil (1987); Delegación parlamentaria de Guatemala (1987); Delegación parlamentaria de la Asamblea Nacional de la República de Corea (1987); Presidente del Parlamento Europeo (1987); Conmemoración del CLXXV aniversario de la Constitución de 1812 (1987); Delegación parlamentaria del Soviet Supremo de Repúblicas Socialistas Soviéticas (1987); Secretario General de la Asamblea Nacional de la República de Corea (1987); Primer Ministro de la República de Corea (1987); Presidente del Senado de Italia (1987); III Reunión Interparlamentaria España-México (1987); Canciller General de la República de Austria (1988); Comisión de Asuntos Jurídicos de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1988); Exposición “La transición en España, 1975-1986” (1988); Delegación parlamentaria de la Comisión de Relaciones Interalemanas del Bundestag (1988); Sesión inaugural de la Asamblea Paritaria ACP-CEE (1988); Presidente de la Asamblea de la Unión Europea occidental (1988); Delegación parlamentaria de Senadores de la República de Venezuela

(1988); Presidente de la Comisión Internacional de la Asamblea Nacional de la República Popular de Hungría (1988); Delegación parlamentaria de la Comisión de Presupuestos del Parlamento de Rhenania del Norte-Westfalia (1988); Administrador Principal de las Comisiones del Senado de Australia (1988); Presidente de la Cámara de Diputados de la República Dominicana (1988); Ministro de Asuntos Exteriores de la República Popular de Polonia (1988); Auditor General de los Estados Unidos de Canadá (1988); Presidente de la República Federativa Socialista de Yugoslavia (1988); Vicepresidente de la República de Guatemala (1988); Delegación de Senadores de la República de Francia (1988); Ministro de Asuntos Exteriores de la República Democrática de Alemania (1988); Ministro de Asuntos Exteriores de la URSS (1988); Delegación parlamentaria del Senado de California (1989); Presidente del Bundesrat de Austria (1989); Presidente de la República de Ecuador (1989); Presidente de la Asamblea Nacional de Corea (1989); Celebración del Día Iberoamericano en el Senado (1989); Grupo de Amistad de Francia-España (1989); Delegación parlamentaria del Nationalrat de Austria (1989); Presidente de la República Federal de Alemania (1989); Subdirector de Relaciones Exteriores de Japón (1989)

IV LEGISLATURA (21/11/1989 A 13/04/1993)

Presidente del Senado: Juan José LABORDA MARTÍN (desde 21/11/1989 hasta 13/04/1993); Presidente del Congreso de los Diputados: Félix PONS IRAZAZABAL (desde 21/11/1989 hasta 13/04/1993)

Presidente de la República Federal Checa y Eslovaca (1990); Presidente de la Asamblea del Atlántico Norte (1990); Celebración de la V Reunión Interparlamentaria España-México (1990); Presidente del Senado de Italia (1990); Vicepresidenta del Senado de Polonia (1990); Presidente de la República de Venezuela (1990); Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (1990); Delegación parlamentaria de la Comisión de Defensa del Bundestag de la República Federal de Alemania (1990); Delegación parlamentaria de la Comisión de Hacienda y Tesoro del Senado de la República de Italia (1990); Delegación parlamentaria de la República Federal de Checoslovaquia (1990); Delegación parlamentaria de la Comisión de Administración del Territorio, Poder local y Ambiente de la Asamblea de la República de Portugal (1990); Secretario General de la Unión Europea Occidental (1990); Presidente del Parlamento del Estado de Israel (1990);

Delegación parlamentaria de la Comisión de Leyes del Senado de la República de Francia (1990); Presidente del Parlamento Europeo (1990); Delegación de la Comisión de Asuntos Exteriores del Bundestag de la República Federal de Alemania (1990); Delegación del Senado de Bélgica encabezada por su Presidente (1990); Grupo de personalidades soviéticas participantes en el “Primer Encuentro Hispano-Soviético por la Paz” (1990); S.A.R. el Príncipe de Asturias (1990); Delegación del Folketing danés, encabezada por su Presidente (1990); Delegación de la Cámara de Consejeros de Japón, encabezada por su Vicepresidente (1990); Ministro de Asuntos Exteriores de Australia (1991); Delegación parlamentaria de Noruega, encabezada por su Presidente (1991); Delegación de la República de Chipre (1991); Delegación del Parlamento de Eslovenia (1991); Delegación Soviética perteneciente al Instituto Nacional de Investigación científica en materia de formación administrativa y de la legislación soviética(1991); Presidente de Cruz Roja Española (1991); Presidente de la República Federativa de Brasil (1991); Presidente del Senado y Primer Vicepresidente de la República del Perú (1991); Delegación parlamentaria de la Dieta de Polonia, encabezada por su Presidente (1991); Exposición sobre la Enciclopedia de Diderot (1991); Presidente de la República Federal de Nigeria (1991); Exposición sobre “V Centenario, Encuentro España-América. 1492-1992 (1992); Presidente de la República Oriental de Uruguay (1992); Presidente de la República de Colombia (1992); Exposición con motivo de la II Cumbre Iberoamericana de Madrid (1992); Presidente de la República de Cuba. Presidente de la República de Argentina, entre otros.

V LEGISLATURA (29/06/1993 a 09/01/1996)

Presidente del Senado: Juan José LABORDA MARTÍN (desde 29/06/1993 hasta 09/01/1996); Presidente del Congreso de los Diputados: Félix PONS IRAZAZABAL (desde 29/06/1993 hasta 09/01/1996)

Presidenta de Irlanda (1993); Presidente de la Cámara de los Lores del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (1993); Vicepresidente de la República Popular de China (1993); Presidenta de la República de Nicaragua (1993); Delegación parlamentaria de la Comisión Permanente del Bundesrat alemán, encabezada por su presidente (1994); Presidente de la República de Hungría (1994); Presidente de la República de Kazajistán (1994); Presidente de la República Eslovaca (1994); Presidente de la Repú-

blica de Filipinas (1994); Delegación parlamentaria del Consejo Federal de Rusia, encabezada por su Presidente; Presidente de la República de Chile (1995); Filósofo alemán Ernst Jünger (1995); Presidente del Senado de Italia (1995); Delegación del Parlamento de Australia encabezada por el Presidente del Senado (1995); Rector de la Universidad de Burgos.

VI LEGISLATURA (27/03/1996 a 18/01/2000)

Presidente del Senado: Juan Ignacio BARRERO VALVERDE (desde 27/03/1996 hasta 08/02/1999), Esperanza AGUIRRE GIL DE BIEDMA (desde 09/02/1999 hasta 18/01/2000); Presidente del Congreso de los Diputados: Federico TRILLO-FIGUEROA MARTÍNEZ-CONDE (desde 27/03/1996 hasta 18/01/2000)

Presidente de China Popular (1996); Presidente de la República de Venezuela (1996); Presidente del Congreso de Costa Rica (1996); Presidente de Ucrania (1996); Presidente de la República de Guatemala (1997); Primer Ministro de Tunes (1997); Delegación del Bundesrat encabezada por su Presidente (1997); Presidente del Gobierno de Eslovenia (1997); Su Alteza Real el Príncipe Heredero de Marruecos (1997); Presidente de la República Federal de Austria (1997); Presidente del Parlamento Europeo (1997); Presidente de la República de Turquía (1998); Presidente del Senado de Canadá (1998); Presidente del Consejo Nacional de Austria (1998); Vicepresidente del Senado de Bolivia (1998); Presidente del Senado de la República Italiana (1998); Presidente de la República de Panamá (1998); Presidente de la República de Finlandia (1999); Delegación de Senadores franceses del Grupo de Amistad España-Francia (1999); Celebración del 50 Aniversario del Consejo de Europa (1999); Delegación del Consejo Nacional de Eslovenia encabezada por su Presidente (1999); Delegación de la Cámara de Consejeros del Reino de Marruecos, encabezada por su Presidente (1999); Presidente de la República de Eslovenia (1999); Presidente de la República de Bulgaria (1999); Presidente del Parlamento Centroamericano y Ex-Presidente de la República de Honduras (1999); S.M. Rey Abdullah II del Reino Hachemita de Jordania (1999); Ministro de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia (1999); Ministro de Asuntos Exteriores de la República Eslovaca (1999); Representantes de la Real Academia de la Lengua Vasca (1999); Presidenta del Senado de la República de Croacia (2000).

VII LEGISLATURA (05/04/2000 a 20/01/2004)

Presidente del Senado: Esperanza AGUIRRE GIL DE BIEDMA (desde 05/04/2000 hasta 17/10/2002), Juan José LUCAS JIMÉNEZ (desde 22/10/2002 hasta 01/04/2004); Presidente del Congreso de los Diputados: Luisa Fernanda RUDI ÚBEDA (desde 05/04/2000 hasta 20/01/2004)

Ministro de Educación de Polonia (2000); Presidenta del Senado de Polonia (2000); S.M. el Rey Mohammed VI de Marruecos (2000); Presidenta del Parlamento Europeo (2000); Presidente de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa (2000); Presidente de la República de Nicaragua (2001); Delegación de Senadores Norteamericanos (2001); SS.AA.RR. los Grandes Duques de Luxemburgo (2001); Presidente de la República de Chile (2001); Presidente de la República de Costa Rica (2001); Presidente del Senado del Reino de los Países Bajos (2001); Presidente de los Estados Unidos Mexicanos (2001); Presidente del Senado de la República Checa (2001); Presidente del Bundestag alemán (2001); Presidente de la República de Bolivia (2001); Presidenta del Senado de Australia (1992); Presidente de la Duma de Estado de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia (2002); Presidente del Parlamento de Letonia (2002); Presidente del Senado de Italia (2002); Presidente del Congreso Nacional del Ecuador (2002); Presidente de la Asamblea de la República de Portugal (2002); Presidente de la Asamblea Nacional de la República de Hungría (2002); Presidente de la República Islámica de Irán (2002); Presidente de la República Dominicana (2003); Presidente de la República de Uzbekistán (2003); Presidente del Consejo de la Federación de la Asamblea Federal de la Federación de Rusia (2003); Presidente de la República Islámica de Mauritania (2003); Exposición de textos constitucionales con motivo del 25 aniversario de la Constitución española de 1978 (2003-2004).

VIII LEGISLATURA (02/04/2004 a 15/01/2008)

Presidente del Senado: Francisco Javier ROJO GARCÍA (desde 02/04/2004 hasta 15/01/2008); Presidente del Congreso de los Diputados: Manuel MARÍN GONZÁLEZ (desde 02/04/2004 hasta 15/01/2008)

Presidente de la República Checa (2004); Exposición de la Enciclopedia Diderot, con motivo de la Conferencia de Presidentes Autonómicos

de 28 de febrero de 2004); Presidente de la República de Hungría (2005); Ministro de Asuntos Exteriores de Cuba (2005); Exposición con motivo del IV Centenario de la Primera Edición de “Don Quijote de la Mancha”, de Miguel de Cervantes (2005); Presidente del Senado de la República de Polonia (2005); Presidente de la República de Colombia (2005); Presidente de la República de Rusia (2006); Presidente del Senado de México (2006); Presidente del Bundesrat alemán (2006); Exposición conmemorativa del V Centenario de la muerte de Cristóbal Colón (2006); Presidente de la República de Chile (2006); Presidente de la República de Honduras (2006); Presidente de la Asamblea de la República de Portugal (2007); Presidente de la República de Corea (2007); Exposición conmemorativa Año de la Ciencia (2007); Presidente del Senado de Australia (2007); Presidenta del Parlamento de Israel (2007); Presidente de la República de Eslovaquia (2007); Presidenta de la República de Filipinas (2007).

IX LEGISLATURA (01/04/2008 a 27/09/2011)

Presidente del Senado: Francisco Javier ROJO GARCÍA (desde 01/04/2008 hasta 26/09/2011); Presidente del Congreso de los Diputados: José BONO MARTÍNEZ (desde 01/04/2008 hasta 27/09/2011)

Presidente del Senado de la República de Chile (2008); Presidente de la República de Panamá (2008); Exposición Conmemorativa de la Guerra de la Independencia (2008); Presidente de la Federación de Rusia (2009); Presidente de la República Libanesa (2009); Emir del Estado de Qatar (2011)

X LEGISLATURA (13/12/2011 a 27/10/ 2015)

Presidente del Senado: Pío GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (desde 13/12/2011 hasta 27/10/2015); Presidente del Congreso de los Diputados: Jesús POSADA MORENO (desde 13/12/2011 hasta 27/10/2015)

Exposición semi- permanente de obras especiales del Fondo histórico de la Biblioteca (2013); Exposición material cartográfico (2014); Presidente de la República de Perú (2015)

XI LEGISLATURA (13/01/2016 a 03/05/2016)

Presidente del Senado: Pío GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ (desde 13/01/2016 hasta 03/05/2016); Presidente del Congreso de los Diputados: Patxi LÓPEZ ÁLVAREZ (desde 13/01/2016 hasta 03/05/2016)

Exposición sobre Cervantes y el Quijote (2016)

BIBLIOGRAFÍA

- CASADO TRIGO, M.: *Historia del protocolo en las Cortes Generales españolas*. Sanz y Torres, Madrid, 2016.
- CID VILLAGRASA, B.: “El protocolo oficial”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 15, 2006, pp. 45-90.
- ELORRIAGA FERNÁNDEZ, G.: “La diplomacia parlamentaria”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 54, 2001, pp. 7-20.
- GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Diplomacia y Cooperación Parlamentarias: las Cortes Generales”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 19, 2008, pp. 3-34.
- GARCÍA CHOURIO, J. G.: *Las actividades internacionales de las Cortes Generales (1978-2011): un ejemplo de parlamentarismo internacional de los órganos constitucionales* [Recurso electrónico]. Disponible en: <http://handle.net/10347/15148>.
- HERNÁNDEZ OLIVER, B.: “La actividad institucional de las Cortes Generales”. En: *Bicentenario de la Secretaría y del Cuerpo de Letrados de las Cortes 1811-2011*. Cortes Generales, Madrid, 2011.
- RIPOLLÉS SERRANO, M. R.: “Parlamento y medios de comunicación social”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 29, de 2006, pp. 127-140.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: “La diplomacia parlamentaria”. En: *El parlamento en el siglo XXI: curso de verano de la Universidad Complutense de Madrid, El Escorial, 2 al 5 de julio de 2001*. Asamblea de Madrid, Servicio de Publicaciones, 2002.
- TRILLO-FIGUEROA, F.: “Parlamento y política exterior”. *Política Exterior*, vol. XIII, 1999, pp. 17-27.

REVISTA DE LAS
CORTES GENERALES
IV

El Parlamento y la comunicación

CUARENTA AÑOS DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

Jesús SERRANO MARTÍNEZ

Asesor Facultativo de las Cortes Generales

Director de Comunicación del

Congreso de los Diputados

RESUMEN

En este artículo se describe la evolución de la información parlamentaria en el Congreso de los Diputados, desde el seguimiento para la elaboración y desarrollo de la Constitución al periodismo declarativo actual. También se explica cómo se han mejorado las instalaciones para los medios, el nacimiento de la televisión y el desarrollo de la unidad institucional de comunicación a lo largo de estos cuarenta años, del Servicio de Prensa a la Dirección de Comunicación.

Palabras clave: Parlamento, comunicación política, comunicación institucional, información parlamentaria, información política, medios de comunicación, sala de prensa.

ABSTRACT

This article describes the evolution of parliamentary information in the Congress of Deputies, since the monitoring for the elaboration and development of the Constitution to the current declarative journalism. It also explains how the facilities for the media have been improved, with the birth of television and the development of the institutional communication throughout these forty years, from the Press Office to the Communication Department.

Keywords: Parliament, political communication, institutional communication, parliamentary information, political information, media, press room.

SUMARIO: I. EVOLUCIÓN HACIA UN CENTRO DE PRENSA PUNTERO. II. CENTRO DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DEL CONGRESO. III. EVOLUCIÓN DE LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA. IV. FUNCIÓN RESPONSABLE DE LOS MEDIOS. V. PROBLEMÁTICA DE LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA: MUCHA INFORMACIÓN Y REITERADOS TRÁMITES. VI. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL: DEL SERVICIO DE PRENSA A LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN.

La comunicación ha sido uno de los sectores que ha tenido una de las transformaciones más complejas en los últimos cuarenta años. La tecnología ha modificado tanto el panorama comunicativo que cuando echamos la vista atrás nos parece increíble que en 1978 sólo hubiera una emisora de televisión, con dos cadenas; que un año antes de que se aprobara la Constitución las radios privadas no pudieran emitir programas informativos o que, para leer con detalle y en profundidad el análisis de lo que estaba pasando, tuviéramos que esperar hasta que se ponían a la venta de madrugada en los VIPs los periódicos en papel.

La sociedad, lógicamente, también ha cambiado y hoy nos resultan chocantes muchas cosas que en esos años nos parecían normales. Vivimos en una sociedad mejor formada, más exigente, con más información y más conocimiento de la realidad fruto, en parte, de la mayor oferta en bienes y servicios comunicativos que disfrutamos.

El Parlamento tampoco es igual al de entonces, no sólo por el perfil de los diputados sino por la propia estructura de la institución y los cambios que se han ido incorporando para conseguir su adaptación a la sociedad actual. Basta con fijarse en las modificaciones del Reglamento, que entró en vigor en 1982, al que se han incorporado nuevos instrumentos, a través de leyes, resoluciones de la presidencia y acuerdos de la Mesa, muchos de ellos en la línea de mejorar el control al Gobierno y favorecer la difusión de la actividad parlamentaria.

Lo que no ha cambiado es la compleja relación de los periodistas con el Parlamento. Relación de amor y celos, porque los medios de comunicación saben que necesitan del Parlamento como fuente inagotable de información y porque saben también que la representación legítima de los ciudadanos la tienen las Cámaras, por mucho que la política sea objeto de debate constante en tertulias de radio o televisión.

La relación compleja, de amor-celos, también se produce desde el Parlamento hacia los medios. Las Cámaras saben que en la “prensa” tienen a su mejor aliado para conseguir la mayor difusión de sus actividades y también saben que, en muchas ocasiones, son su peor pesadilla cuando se arrojan ser la voz de los ciudadanos o cuando, para simplificar el mensaje,

no trasladan los matices propios de cualquier decisión política (algunas veces, también es porque no se ha sabido transmitir bien el mensaje...).

Este trabajo tiene como objetivo ver qué cambios se han producido en un terreno muy concreto de la comunicación, la información parlamentaria, y cómo el Parlamento se ha ido adaptando a ellos.

La primera vez que entré en el Congreso de los Diputados fue en marzo de 1981 para sustituir, como corresponsal del periódico DEIA, de Bilbao, a mi amigo, ya desaparecido, Juan Carlos Urrutxurtu.

En 1987 aprobé las oposiciones al cuerpo de Asesores Facultativos de las Cortes Generales, un cuerpo concebido por el presidente Gregorio Peces-Barba para que licenciados y titulados superiores en varias especialidades (ingeniería, informática, economía y medios de comunicación) contribuyeran desde sus áreas a la modernización de las Cámaras.

El único destino que he tenido ha sido en el Congreso de los Diputados y desde aquí he sido testigo y participe de la evolución del Parlamento, de las mejoras en las infraestructuras con las que hemos dotado a la Cámara y a los medios; en el desarrollo de la propia plantilla orgánica de la Cámara, y en la implementación de una política de comunicación institucional propia.

I. EVOLUCIÓN HACIA UN CENTRO DE PRENSA PUNTERO

“A comienzos de los años ochenta del pasado siglo, el servicio de prensa de nuestro Congreso de los Diputados era un servicio reducido, con una pequeña sala de prensa, las cámaras de la única televisión existente entonces, como era Televisión Española, con sus dos canales, y una mesa en un escritorio con periódicos de provincias que llegaban un día después. El cambio ha sido absoluto. Hoy es poco menos que la sala internacional de prensa de Madrid, con circuito cerrado de televisión en todas las salas, aparatos de televisión en todos los despachos, ordenadores hasta en los escaños, Internet en los ordenadores, y una infinidad de periodistas en los pasillos y hoy hasta en la calle, porque la explanada de la puerta de los leones y la plaza de Cervantes se han convertido en

auténticos estudios de televisión. El Parlamento es en definitiva una casa de cristal absoluta”¹.

Aunque yo no lo conocí, en los primeros años tras las elecciones de 1977 la sala de prensa estaba en la segunda planta de Palacio, cerca de donde hoy se ubica el despacho del Secretario General. Un periodista de entonces, que luego fue diputado, me contó que, en aquella época de máquinas manuales de escribir y papel de calco para hacer copias, compartieron una exclusiva de forma totalmente inesperada: al redactor de “*Ya*” que había conseguido la información (no sé si era la dimisión del presidente de las Cortes en ese momento u otra de alcance similar) le pareció tan importante la noticia que utilizó una hoja de calco nueva para escribirla, pero no tuvo la precaución de guardarla, sino que la dejó encima de la mesa, al lado de la máquina de escribir. Los otros periodistas, que lo habían visto subir y bajar varias veces y sospechaban que se había enterado de algo, esperaron el momento para hacerse con el calco y leer el contenido de la información.

Como muy bien cuentan Manuel Ángel Menéndez y Carmen Fernández en *Los cronistas de la Constitución. Sus Señorías los periodistas*, publicado por la APM en 2004², una nueva generación de periodistas se unió al quehacer parlamentario y “*el entonces llamado Palco de Prensa se empezó a nutrir de sangre fresca en esta etapa primeriza*”. La democracia trajo una nueva hornada de periodistas que contribuyeron decisivamente a consolidar la etapa constitucional.

Con la inauguración, en 1980, del edificio Ampliación I, se habilitó una sala mejor para los medios de comunicación donde ahora está la Sala Sagasta (y que se hizo famosa porque por sus ventanas pudieron escapar algunos de los soldados y guardias civiles que se vieron arrastrados hasta el Congreso el 23F). Un sala diáfana, con seis o siete grandes mesas y una fila de escritorios a ambos lados, dos télex para enviar crónicas y cuatro teléfonos desde los que sólo se podían hacer llamadas locales a Madrid o pedir a la centralita que te pusiera a cobro revertido con tu periódico de provincias (en casos de extrema urgencia, y procurando que nadie te viera,

¹ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: 2018, p. 94.

² MENÉNDEZ, M.A. y FERNÁNDEZ, C.: *Los cronistas de la Constitución. Sus Señorías los periodistas*. Asociación de Prensa de Madrid, Madrid, 2004.

se usaban las cabinas que, solo para diputados, había en el que es ahora Escritorio de las declaraciones, en Palacio).

La importancia de los debates había atraído a un número importante de periodistas, pero desde luego, ni la mitad de los que estamos ahora. Un paréntesis: paradójicamente, hoy hay más medios, más potentes y con mejor financiación; sin embargo, la precariedad en la profesión es mayor.

En 1991 nos trasladamos a la actual zona de Prensa del nuevo edificio Ampliación II. Supuso un avance importante porque se introdujeron novedades sustanciales. Por primera vez se dispuso de espacios exclusivos para que los diputados comparecieran ante los periodistas, la Sala de Ruedas de Prensa y el Set de Televisión, que tanto juego dan. Con ello se cumplió una de nuestras obsesiones dentro de la política de comunicación de la Cámara: que ese espacio esté claramente definido para identificar sin duda alguna que esas declaraciones se están haciendo en el Congreso de los Diputados.

La otra gran novedad fue habilitar pequeñas cabinas en las que ubicar a cada medio de comunicación acreditado, con lo que ganaron en privacidad, aunque puertas y paredes fueran de cristal. Fue tal el acierto que otras instituciones copiaron nuestro ejemplo y reprodujeron espacios similares en sus sedes.

La sala de prensa del Congreso está en continua evolución para adaptarse a nuevos medios y nuevas maneras de hacer periodismo. Puede decirse que es un *organismo vivo*. Con la inauguración del edificio Ampliación III y el traslado de algunos servicios, como el banco o la agencia de viajes, se ganaron nuevos espacios y se mejoraron sustancialmente las instalaciones para las grandes agencias y las emisoras de radio en la Ampliación II.

Como después veremos con más detalle, la sala de prensa del Congreso de los Diputados es hoy el centro neurálgico de la información política. Por metros cuadrados, por infraestructuras, por medios tecnológicos y por facilidades para el trabajo de los periodistas, no hay en España unas instalaciones de prensa que se les puedan comparar. La tecnología les permite trabajar con los mismos programas y entornos informáticos que utilizan en sus redacciones y, en algunos casos, en mejores condiciones.

II. CENTRO DE PRODUCCIÓN AUDIOVISUAL DEL CONGRESO

Las Cámaras han ido buscando soluciones para hacer frente a los retos de cada momento. El ejemplo más claro lo tenemos con las necesidades que planteó el nacimiento de las televisiones autonómicas y privadas, proceso que culminó con la instalación en el Congreso de su propio equipamiento audiovisual para dar señal institucional de toda su actividad.

Como señalé más arriba, hasta finales de 1982 sólo operaba en España TVE, la única que realizaba la cobertura audiovisual de la actividad parlamentaria. Las primera emisoras autonómicas (ETB y TV-3) compartieron el balconcillo de la última fila de escaños del Hemiciclo, que desapareció con la remodelación del salón de sesiones bajo la presidencia de Félix Pons.

A partir de este momento, al desaparecer el balconcillo compartido, TVE empezó a producir en exclusiva la señal de los plenos, asumiendo los costes de desplazar cada semana el personal y equipo necesarios para la retransmisión y facilitando la señal a las otras cadenas.

Cuando nacen las cadenas privadas (Antena 3, en diciembre de 1989, Tele5 en marzo de 1990 y Canal + en septiembre de 1990) empiezan a cuestionar que la televisión pública realice la señal, pero sólo en algunos debates: en aquellos que consideraban especialmente interesantes.

El espacio de que se dispone dentro del salón de plenos es claramente insuficiente para dar cabida a los equipos de las televisiones públicas (de ámbito estatal y autonómico) y a las nuevas privadas, por lo que se mantiene la señal institucional producida por TVE (Una de las televisiones privadas intentó que un notario levantara acta de que no podían entrar con sus cámaras al Hemiciclo...).

El Congreso optó por instalar equipos propios en el Hemiciclo y, mediante concurso público se dotó de un sistema de realización audiovisual con cuatro cámaras gestionadas por control remoto.

Pero, una vez instalados los equipos, había que decidir quién los iba a operar. La primera opción que se manejó es que siguiera TVE, ya que su personal, que durante años había realizado la señal, había demostrado,

sin género de duda, su profesionalidad e imparcialidad en el desempeño de su trabajo.

No obstante, esta opción encontró la resistencia de una parte de los miembros de la Mesa y de las televisiones privadas.

La solución que se encontró fue hacer un convenio con la Universidad Complutense, quien designó al profesor Fernando Huertas para dirigir al equipo de estudiantes y becarios que, desde octubre de 1992 hasta mayo de 2005, cuando una empresa del sector audiovisual tomó el relevo tras un concurso público, realizó la señal institucional del Congreso.

Con la Universidad pusimos las bases de los requisitos que debía cumplir una señal institucional: por una parte, un pleno respeto al procedimiento y a quien está en el uso de la palabra, así como cualquier circunstancia que afecte al debate (desde planos de referencia a otros miembros de la Cámara hasta incidentes en los escaños y las tribunas, si afectan al desarrollo del debate) y por otra, ofrecer las suficientes imágenes de recurso (planos de escucha, en el argot) para que las televisiones dispongan de material suficiente para montar las piezas de los informativos. Somos conscientes de que las imágenes que no demos, no existen y de ahí nuestro compromiso en facilitar una señal institucional rica en planos de recursos.

El problema de espacio del Hemiciclo también se producía en las salas de Comisión, por lo que en 1997, bajo la presidencia de Federico Trillo, se decidió instalar equipos en todas las salas. La ventaja en este caso era evidente: la señal producida por el Congreso, con tres cámaras por control remoto por sala, era mucho más rica que la que pudieran grabar con una sola cámara las televisiones.

Por la ubicación de las cámaras de las televisiones en las salas (en la parte de atrás) en las imágenes sólo se veía *de cara* al compareciente. Con la instalación de equipos propios, por tanto, conseguimos ver *de cara* a los diputados en todas sus intervenciones en comisión.

Simultáneamente a la instalación de equipos en las salas, poco a poco se ha ido desplegando una red de fibras y cables que conectan el control de televisión con las salas más importantes de los edificios parlamentarios,

de tal manera que podemos retransmitir en directo todos los actos que quepan celebrarse: Pasos Perdidos, Vestíbulo, Escritorios y Pasillo del Orden del Día, en Palacio o el hall de la Ampliación III. Para las televisiones, las cajas instaladas en el Patio y en Leones desde donde pueden entrar en directo en emisión. La última mejora: una conexión en el puente que une el Palacio con la Ampliación I para facilitar en directo las declaraciones previas a las juntas de portavoces.

Bajo el suelo técnico de la zona de prensa, kilómetros de cable aseguran todas las conexiones que se precisen: directos de periodistas en cualquier momento en cualquier emisora; o participación de los diputados en cualquier programa informativo sin moverse del Congreso.

Además de las señales en calidad profesional que la Cámara facilita a radios y televisiones, la señal se utiliza también para alimentar los dieciséis canales de circuito cerrado de televisión que puede seguirse desde cualquier dependencia parlamentaria, los cinco canales de streaming de la página web o su difusión por las diferentes redes sociales.

La tecnología no es neutral y está pendiente de investigación académica la influencia que sobre la política, sobre la información política, tiene el hecho de que desde un despacho puedan seguirse en directo las declaraciones a los medios de otros diputados.

Hace unos años, los diputados contestaban por lo que los periodistas les contaban que habían dicho. Hoy, pueden seguir desde su despacho todas las declaraciones y luego contestar sabiendo de primera mano qué ha dicho y cómo, sabiendo que tienes una difusión asegurada ya que la señal de sus declaraciones se está enviando tanto dentro como fuera del Congreso, llegando incluso en directo a las redacciones centrales de muchos medios.

III. EVOLUCIÓN DE LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA

A los largo de estos cuarenta años también ha variado la forma de hacer información parlamentaria. De la crónica de la etapa constitucional en la que destacaron, entre otros muchos, Cándido, Víctor Márquez Reviriego, Manuel Vicent o Luis Carandell, pasando por la información de seguimiento de la actividad legislativa de las primeras legislaturas (en las

que los periodistas esperaban —esperábamos— en las puertas de las ponencias para conocer inmediatamente las enmiendas aceptadas en la única fase del procedimiento que se hace a puerta cerrada) hemos llegado al periodismo de declaraciones de hoy, en el que prima más lo que se cuenta en el pasillo que lo que se ha dicho ante el Pleno o la comisión.

Es verdad que en aquellas primeras legislaturas se estaba llevando a cabo una importante labor legislativa de desarrollo constitucional. Los periodistas parlamentarios seguían la tramitación de los proyectos fase a fase, incluida la ponencia como se ha dicho más arriba, hasta su aprobación final. Eran años de gobiernos minoritarios que precisaban negociar cada ley.

A partir de la II Legislatura, la de 1982, con el triunfo del Partido Socialista y sus 202 escaños, la información parlamentaria comenzó a cambiar.

Una vez aprobadas las leyes más importantes de desarrollo constitucional y con mayoría absoluta en las Cámaras, la información sobre la tramitación parlamentaria pasa a un segundo lugar: se acaba la espera ante la puerta de las ponencias y el seguimiento en comisión de los proyectos o proposiciones de ley. Periodistas y diputados se dan cuenta del interés para ambos del periodismo declarativo: los diputados preparaban su intervención en el pleno y, al mismo tiempo, pensaban la frase-resumen para el pasillo, ante los periodistas. Incluso, en ocasiones utilizaban el pasillo para conseguir un “turno extra” cuando creían que habían perdido el debate. Por su parte, los periodistas sacaban mucha más rentabilidad de la declaración en el pasillo que siguiendo íntegramente la sesión.

Dependiendo de la existencia o no de mayoría absoluta varía el tipo de información parlamentaria que se hace. Lo he comprobado a lo largo de los años: en las Legislaturas en las que el Gobierno no tenía mayoría absoluta, los medios han estado pendientes de las negociaciones para la aprobación de las leyes o para la adopción de acuerdos; con mayoría absoluta, la información se centra más en las actividades de control al Ejecutivo.

A partir de enero de 2016 se vivió una nueva etapa, con la llegada de dos nuevos partidos y con un parlamento tan fragmentado que no se pudo

invertir a un presidente del gobierno y fue necesario aplicar la previsión del artículo 99.5 de la Constitución y convocar nuevas elecciones.

Desde el punto de vista informativo, el Congreso se convirtió, aún más, en el centro de la política: todas las negociaciones para las investiduras se realizaron aquí: hubo que montar salas, con decoración distinta para personalizar las reuniones. Todo era importante, hasta las mesas, las sillas o los cuadros que decoraban los espacios de reunión; se improvisaron sets para las entrevistas y declaraciones y para atender cada día las necesidades de cientos de periodistas.

Incluso las ruedas de prensa de los líderes políticos tras las consultas con el Rey para proponer candidato a la investidura se realizaron, por primera vez, en el Congreso de los Diputados.

Pero, desde el punto de vista informativo, hay un hecho aún más relevante y de impacto mucho mayor: los programas televisivos de las mañanas cambiaron su agenda de temas y ampliaron el tiempo dedicado a la actualidad política, hasta ocupar prácticamente su totalidad. Hay que reconocer que se trató de un momento informativamente apasionante.

El Congreso se convirtió en un gran plató en el que cada día eran entrevistados los líderes políticos que recorrían, una tras otra, todas las cadenas de radio y televisión, prácticamente sin moverse de la sala de prensa.

Las infraestructuras que poco a poco se habían ido montando a lo largo de los años, se vieron forzadas hasta casi su límite de ocupación y uso; gracias a ello, se pudo hacer este despliegue informativo sin apenas molestias para el resto de la Cámara. Conseguimos concentrar el grueso de retransmisiones aquí, en la Dirección de Comunicación, y preservar el Palacio y el Hemiciclo para la actividad parlamentaria, exclusivamente.

En esta época nacen nuevas sinergias en el periodismo declarativo: las televisiones atraen a los protagonistas del día para ser entrevistados en directo, los periodistas del resto de medios siguen la emisión y, cuando termina, abordan al político y consiguen declaraciones propias por las que no es necesario citar al medio que hizo la entrevista y facilitó el “canutazo”. Así, el diputado, los diputados, pues eran varios en cada franja horaria,

conseguían hacer declaraciones en directo en televisión y salir en todos los medios al mismo tiempo.

Este es el ejemplo claro de lo que algunos autores, como José Tudela, mantienen: los análisis deberían tener en cuenta el papel real que los parlamentos cumplen, en el que destacan fundamentalmente sus posibilidades como suministradores de información política y como cauce de la participación.

Desde esa óptica tenemos que reconocer que el Parlamento es, sin duda alguna, el centro de la información política en España: más de la mitad de la información política que emiten los medios audiovisuales o publican los escritos tiene su origen en el Congreso de los Diputados.

Los periodistas tienen preferencia por el Parlamento porque saben que es el lugar donde más fácilmente van a conseguir reacciones políticas de diferente signo sobre cualquier acontecimiento, nacional o internacional, de forma inmediata.

Y los partidos también saben que en el Congreso siempre hay periodistas a la espera de noticias.

Ninguna otra institución podría aguantar una presión mediática como la que se produce en el Congreso. La presencia constante de periodistas en la Cámara (una treintena cuando no hay ninguna actividad, más de un centenar en las sesiones ordinarias y más de cuatrocientos en las sesiones de especial interés informativo) hace que cualquier situación sea noticia. La Cámara es objeto constante de escrutinio y hasta la decisión más nimia, objeto de publicación.

IV. FUNCIÓN RESPONSABLE DE LOS MEDIOS

Muchos autores se han planteado la necesidad de que los medios tuviesen una participación mayor, estuvieran más involucrados, en la función educativa de las instituciones para explicar qué hace el Parlamento y cómo se valora.

La imagen del Hemiciclo vacío o la identificación del Pleno con la actividad parlamentaria, o las “vacaciones parlamentarias”, son un clásico

ejemplo. Raro es el año en que no se publican noticias sobre ello. De nada sirve dar explicaciones, haciendo ver que el trabajo de los parlamentarios no consiste sólo en estar en el Hemiciclo. Precisamente, cuando no están allí pueden estar trabajando con aplicación: atendiendo a los medios de comunicación, recibiendo en su despacho a ciudadanos o colectivos, haciendo gestiones para su circunscripción o, simplemente, preparando una intervención para un debate posterior.

Un reflejo elocuente es el cuadro *“Lectura de un proyecto de ley en el Salón de Sesiones”*, (1908) de Asterio Mañanós, que está en las dependencias de la Presidencia del Congreso, en el que puede verse a conocidos diputados hablando entre sí o con periodistas (como el que está tomando nota en el primer plano), en un hemiciclo a media entrada. Entre otros, se reconoce a Raimundo Fernández Villaverde, Benito Pérez Galdós, Eduardo Dato o el Conde de Romanones. En una época destacada de nuestro parlamentarismo, un cuadro destaca de forma evidente que el trabajo de los diputados no consiste sólo en estar sentado en su escaño.

Los medios, usualmente, realizan una fuerte crítica de la actividad parlamentaria y en muchas ocasiones se echa de menos una explicación de por qué las cosas son así y a qué se deben, los “matices” a los que aludía al comienzo de este artículo. Matices que los periodistas parlamentarios conocen pero que no siempre consiguen reflejar en sus informaciones.

Da la impresión de que, muchas veces, los periodistas no son conscientes del deterioro institucional que genera una imagen gratuita y no bien explicada.

Por poner un ejemplo, el jueves 31 de octubre de 2013, la sesión plenaria había empezado a las 9 de la mañana y, sin interrupción al mediodía, terminó a las siete y veinte minutos de la tarde. Una cámara de televisión captó cómo los diputados salían apresuradamente al término de la sesión para no perder el tren o el avión para volver a casa (casi 300 diputados son de fuera de Madrid). Ese día había huelga en RENFE y el 1 de noviembre es fiesta en todo el territorio nacional.

Los titulares y comentarios en las redes sociales fueron demoleedores: *“Los diputados, a la carrera para irse de puente”*, *“Señorías a la carrera”*... E inútil fue defenderse. Joan Coscubiela afirmaba en Twitter:

“Estoy en Congreso desde las 9, he intervenido en debate 3 leyes, no he salido a comer, perdía el avión y tengo derecho a dormir con mi familia”. O Susana Camarero: *“¿Qué hay de malo en querer volver a casa después del trabajo? Llevamos días sin ver a nuestros hijos y familia”*. De hecho, muchos diputados no llegaron a tiempo de coger el tren o el avión.

Los periodistas habituales sabían perfectamente lo que estaba pasando y podían haber explicado las circunstancias de ese apresuramiento (huelga en el transporte, eran casi las 8 de la noche, al día siguiente era fiesta nacional, llevaban casi once horas en sesión,...) pero a veces da la impresión de que es verdad el adagio que aconseja no dejar que la realidad estropee un titular.

El daño que esas imágenes produjeron en el prestigio de la institución es difícil de cuantificar, pero sin ninguna duda fue muy alto.

No me resisto a contar un ejemplo muy reciente. En abril de 2018, con motivo de la constitución de cuatro comisiones de investigación, varios medios destacaron en sus titulares el coste que suponía su creación: *“El último chollo de sus señorías: las comisiones se multiplican a 5.000 € al mes”*.

Y digo en los titulares, porque las noticias sí que explicaban después de varios párrafos que era así sólo en el supuesto de que los miembros de esas comisiones no cobrasen ya otro complemento. De ser verdad lo que sugiere el titular, los grupos minoritarios serían felices (de hecho, durante un tiempo estuvo circulando por las redes una tabla excel con datos falsos, en la que se multiplicaba el citado complemento por el número de comisiones en la que participaba cada diputado, de tal manera que Emilio Olabarriá, del PNV, y Jordi Jané, de CiU, cobraban ¡más de 12.000 € al mes! Vozpopuli.com, entre otros, advirtió del error el 15/11/2012: *“Un documento erróneo sobre el sueldo de los diputados confunde a algunos medios”*.

En palabras de Astarloa, *“la última preocupación de muchos medios de comunicación es que las noticias sobre el Parlamento no dañen la imagen de la institución ante la opinión pública; al contrario, muchas veces la institución es el destinatario de una descalificación que, siendo achacable a*

*la instrumentalización que hacen de la misma sus protagonistas, los medios se encargan de magnificar*³.

V. PROBLEMÁTICA DE LA INFORMACIÓN PARLAMENTARIA: MUCHA INFORMACIÓN Y REITERADOS TRÁMITES

Durante estos cuarenta años, se han realizado algunos análisis sobre la forma en la que los medios informan sobre la actividad parlamentaria y la conclusión a la que se ha llegado es que es claramente insuficiente. Los medios de comunicación no consiguen reflejar la amplia actividad parlamentaria. La brevedad de este trabajo no nos va permitir entrar en mucho detalle sobre los problemas de la información parlamentaria, sólo apuntarlos.

Decíamos más arriba que, dependiendo de las mayorías, el tipo de información que se hace varía de unas legislaturas a otras. Pero también hay que reconocer que una serie de problemas de orden intrínseco a la propia institución complican la tarea de informar sobre el Parlamento.

En primer lugar hay que distinguir entre la información de las actividades de control al Gobierno, que tienen una mejor acogida en los medios, y las que se refieren a la producción legislativa.

Las primeras están mucho más apegadas a la actualidad, se sustentan en un solo trámite y afectan a temas que son más fácilmente trasladables a la retórica y lenguaje periodísticos.

Sin embargo, el procedimiento legislativo supone una tramitación por fases en las que los argumentos se reiteran en cada una de ellas y que, además, se alarga durante varios meses.

Por otra parte, informativamente, cuando un proyecto de ley llega al Parlamento ya ha sido presentado por el Gobierno y, antes de que empiece la tramitación, los grupos parlamentarios se han pronunciado públicamente sobre su contenido.

La actividad de control tiene su propia lógica informativa, que está al margen del número de escaños de cada grupo, máxime con un Reglamento

³ ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: 2018, p. 122.

como el actual que concede el mismo tiempo de intervención tengas 5 o 50 diputados. Mientras que en el procedimiento legislativo tiene mucha importancia el resultado (que se acepten o no enmiendas y modificaciones), en el control la habilidad dialéctica, el discurso y los argumentos son importantes para llamar la atención de los periodistas (también son importantes las “estrategias de pasillo”).

Como decíamos, los de control son debates que se sustancian en un solo acto, aunque han podido ser precedidos por jornadas de “precalentamiento”: conocimiento de que se ha producido un hecho (normalmente por su publicación); declaraciones para exigir las explicaciones del Gobierno ante el Pleno (o la Comisión correspondiente); presentación de la solicitud (foto en Registro y declaraciones en la puerta, en el Set o en la sala de Rueda de Prensa, según la importancia que se le quiera dar); debate en Junta de Portavoces para su inclusión en el orden del día (rueda de prensa habitual tras la reunión de Portavoces); por fin, la celebración del Pleno (con rueda de declaraciones tras la intervención del gobierno, además de los “canutazos” a la entrada y salida del Hemiciclo). Como se ve, es una actividad muy productiva para los medios.

La actividad de control ordinaria, la que se realiza en las sesiones de los miércoles o la que se desarrolla en las comparecencias ante las comisiones, tiene una dinámica distinta, ya que se centra en asuntos más concretos e interesantes para el periodismo especializado.

Hace unos años, cuando Juan José Laborda era presidente del Senado, se hizo un estudio de la actividad parlamentaria de ambas Cámaras durante dos semanas ordinarias y se llegó a una conclusión que es fácil de comprobar en cualquier momento: es tal el número de comisiones que se celebran, de comparecencias del Gobierno y altos cargos, de sesiones, de intervenciones de diputados, en fin, de trabajo parlamentario, que los medios no tendrían suficiente espacio para reflejar la gran actividad que se desarrolla. Si repitiéramos hoy este ejercicio llegaríamos a la misma conclusión incluso de manera más contundente.

En segundo lugar, los medios audiovisuales y la prensa escrita (no existían los digitales) diferían en cuanto a los temas elegidos y la forma de tratarlos: mientras que las televisiones preferían la información de pasillo,

las radios atendían también las comparecencias (cada hora hay que rellenar un informativo...) y los periódicos, además, recogían información más detallada sobre la actividad legislativa.

Y en tercer lugar, llegaba a la conclusión de que, cuando se informaba de las comparecencias, se daba más información de lo que decía el Gobierno que de los argumentos de la oposición.

Es lógico, el Gobierno maneja información privilegiada y noticiable para justificar sus actos y además aprovecha sus comparecencias para anunciar nuevas medidas efectivas en un futuro próximo y que atraen la atención de los medios.

Los grupos son conscientes de esto y elaboran sus propias estrategias para conseguir arañar unas líneas o unos segundos a la información del gobierno... y de los otros grupos.

La información sobre los procedimientos legislativos se encuentra con otras dificultades añadidas. Como ya hemos dicho, la primera tiene causa en el Gobierno: la mayoría de las leyes que se han aprobado desde 1977 han sido a propuesta del Ejecutivo y antes de mandarlas a la Cámara ya éste ha hecho la correspondiente presentación facilitado a los periodistas su contenido más importantes.

Una vez en las Cámaras, el proyecto inicia un largo proceso, de varios meses, en varias fases, en las que cada grupo reitera sus argumentos (y eso que desde hace mucho se dejó de debatir artículo por artículo en cada lectura, sustituyéndose por una única intervención más política por cada proyecto o, si es muy complejo, dividiéndolo por capítulos).

Cuando el resultado del debate se sabe de antemano, la atención mediática es menor que cuando puede producirse alguna sorpresa en la votación.

Josu Erkoreka, que fue portavoz del PNV durante varias legislaturas, contaba, en una entrega de premios de la Asociación de Periodistas Parlamentarios, que le había intentado explicar a su hijo de ocho años en qué consistía su trabajo, que le obligaba a salir el martes de madrugada y no regresar antes del jueves por la noche. Le contó que se reunían en el Pleno,

que intervenía para dar su opinión y exponer sus argumentos, al igual que el resto de portavoces, y que luego se votaba. Su hijo le preguntó si con sus intervenciones había conseguido convencer a otros para que votaran lo que él proponía...

Los políticos y los periodistas presentes en la cena sabían perfectamente la respuesta: no es descartable que con sus argumentos pudiera convencer a alguien, lo que es seguro es que no consiguió cambiar el sentido de voto de ninguno.

VI. LA COMUNICACIÓN INSTITUCIONAL DEL SERVICIO DE PRENSA A LA DIRECCIÓN DE COMUNICACIÓN

El Parlamento español, al igual que el resto de Parlamentos de nuestro entorno, ha ido adaptando sus estructuras para dar respuesta a la creciente necesidad de informar sobre sus actividades, primero y, a partir de un determinado momento, con la incorporación de las estrategias de comunicación corporativa y, sobre todo, con la irrupción de Internet y el entorno digital, con el objetivo de conseguir una mejor interacción los ciudadanos. En la actualidad, cualquier organización o institución –y el Parlamento no se ha quedado al margen–, cuenta con una Dirección de Comunicación, llevada por profesionales del periodismo.

En este desarrollo, las fases por las que se ha pasado son muy parecidas en todas las instituciones: primero, se limitaba a un trabajo puramente administrativo, centrado en la práctica en la concesión de acreditaciones, en facilitar copias de los documentos oficiales y en atender a la intendencia mínima para que los periodistas hicieran su trabajo. Estamos hablando de una época en la que el número de medios era muy reducido.

En una segunda fase, se crean gabinetes de prensa, con incorporación de periodistas a la estructura, en la que se profesionaliza la relación con los medios y se genera información propia para que sea difundida por ellos, ya que en ese momento son la única vía para que los ciudadanos conocieran la actividad de la Cámara.

Por último, las Direcciones de Comunicación son la respuesta a los cada vez más complejos retos comunicativos de las instituciones, que han

encontrado en las TIC's un gran aliado. La tecnología digital ha producido nuevos modelos de medios de comunicación, ha incrementado también su número y, especialmente en el caso de los parlamentos, ha proporcionado nuevas herramientas con las que dirigirse directamente a los ciudadanos, sin intermediarios, para informar sobre el papel del Parlamento, sus trabajos y su forma de actuar.

Como consecuencia de cuanto se ha dicho hasta ahora de la evolución de la información parlamentaria, no cabe ninguna duda de que la estrategia de comunicación que se sigue en el Congreso de los Diputados tiene como principal objetivo los medios de comunicación: facilitarles información, poner a su disposición todos los documentos que precisen, solventar sus dudas reglamentarias o de tramitación, atender sus peticiones es lo que nos lleva un muy alto porcentaje de nuestras horas de trabajo.

Hasta hace unos años, las instituciones sólo podían realizar acciones informativas masivas a través de los medios de comunicación. Hoy, sin dejar de utilizar esa vía, que en el caso del Parlamento sigue siendo fundamental, se dispone de otras herramientas que permiten la puesta en circulación de información con pleno control de los contenidos y de las respuestas que generan.

Internet y las redes sociales han abierto unos campos de trabajo fundamentales para la comunicación institucional, que han contribuido a poner a disposición de los ciudadanos toda la información generada por la Cámara. El reto con el que nos enfrentamos es estructurar toda esa información y difundirla con efectividad de modo que sea útil. En esencia, nuestro reto es comunicar. Así lo hemos asumido como compromiso en la Dirección de Comunicación del Congreso donde estamos plenamente dedicados a acercar la complejidad, a veces, del mensaje institucional a los diferentes colectivos; también aportamos un enfoque divulgativo a nuestros contenidos para explicar los procedimientos, las tramitaciones y para facilitar el acceso a la información, que también contextualizamos a las características propias de las redes sociales.

En el análisis que estamos haciendo no hay que obviar el hecho de que, como una peculiaridad más del Parlamento, en su sede coinciden varias unidades de comunicación: las de los grupos parlamentarios, por una parte, que compiten, entre sí y con la institución, para hacer llegar sus mensajes,

a las que se unen, por otra, las del Gobierno, instituciones y organismos cuando comparecen sus titulares.

En esta legítima competencia, la comunicación institucional de la Cámara parte con desventaja por su debida neutralidad e imparcialidad, que quitan atractivo a sus mensajes, ya que están desprovistos de cualquier valoración política que sí se encuentra en los mensajes de los grupos parlamentarios o del Gobierno. Desde la Dirección de Comunicación facilitamos los acuerdos adoptados por los órganos parlamentarios en su integridad, pero son los diputados los que opinan sobre el contenido de esos acuerdos y aquí está el atractivo para los periodistas, quienes además pueden ponerle cara a la noticia.

Este breve análisis de la evolución de la información parlamentaria se completa, en esta misma revista, con los trabajos sobre prospectiva de la comunicación institucional, del papel de las redes sociales y del desarrollo audiovisual de la Cámara que, en conjunto, ofrecen por primera vez una visión global de lo que la comunicación significa para el Congreso de los Diputados.

Y voy a permitirme, para concluir, reconocer el trabajo del personal de la Dirección de Comunicación, ya que tengo la fortuna de contar con un equipo de profesionales de primer nivel. Mis compañeros demuestran cada día estar a la altura de las demandas de una institución tan compleja como esta, así como una magnífica mano izquierda para relacionarse con un colectivo tan exigente y peculiar como el periodístico. Si decíamos más arriba que ninguna organización soportaría la presión mediática que tiene el Congreso, en la Carrera de San Jerónimo se logra gracias a su dedicación y su inquebrantable lealtad institucional.

BIBLIOGRAFÍA

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: 2018.

MENÉNDEZ, M. A. y FERNÁNDEZ, C.: *Los cronistas de la Constitución. Sus Señorías los periodistas*. Asociación de Prensa de Madrid, Madrid, 2004.

COMUNICACIÓN PARLAMENTARIA Y SOCIEDAD DIGITAL: DE LA NOTA DE PRENSA AL TUIT

Eva GONZÁLEZ MARTÍNEZ
Asesora Facultativa de las Cortes Generales
Dirección de Comunicación
Congreso de los Diputados

RESUMEN

El creciente interés por la política en los últimos años ha convertido el Congreso de los Diputados en uno de los centros de prensa más activos del país y ha hecho que un espectro más amplio de población quiera ser partícipe de lo que ocurre en las instituciones. Convertir esta curiosidad en oportunidad para proyectar la voz del Parlamento, distinguirla del resto y hacer que sea útil y relevante es una de las prioridades en la Dirección de Comunicación. Los medios sociales ofrecen al Parlamento la posibilidad de conversar con los ciudadanos sin intermediarios, difundir con tratamiento periodístico lo que ocurre en la Cámara, dar contexto y explicación a los temas que saltan a los titulares y también a los que pasan inadvertidos para la prensa, y hacerlo con rigor e inmediatez. En este artículo se aborda la puesta en marcha y evolución de la estrategia de comunicación digital de la Cámara y las opciones que ofrecen las redes sociales para aumentar la confianza y la identificación de los ciudadanos en la institución en la que todos estamos representados.

Palabras clave: Comunicación, Instituciones, Parlamento, Redes Sociales, Medios de Comunicación, Periodismo, Información, Reputación, Noticias

ABSTRACT

In the last years, the growing interest in politics has positioned the spanish Parliament as one of the most active press centers in the whole country. It has also widened the target of people who want to be informed about the activities of the government institutions.

In this context, the Communication Department establishes, as one of its main priorities, convert the people's curiosity in an opportunity to project the Parliament's voice, to distinguish it of the rest of the media and to make this voice useful and significant for the citizens. Social media offers us a unique opportunity to interact with the audience without intermediaries, to show, with rigor, professionalism, journalistic accuracy and, last but not least, with immediacy, what is happening in the Chamber, to explain and put in context those aspects which are highlighted in the headlines, but also to show those topics which sometimes do not claim the attention of the media. This article addresses the strategy of digital communication of the Chamber, from its beginnings to the present state of art, providing an overview of the different stages along the last decades, and shows all the possibilities that social network offers to increase the confidence and the degree of identification of the citizens with the institution in which all of us are represented.

Keywords: Communication; Institutions; Parliament; Social Media; Media; Journalism; Information; Reputation; News

SUMARIO: I. CUATRO DÉCADAS DE COMUNICACIÓN EN EL PARLAMENTO II. EL PARLAMENTO, UNA INSTITUCIÓN CON VOZ PROPIA III. COMUNICACIÓN EN EL CONGRESO, UN PASO MÁS ALLÁ DE LA INFORMACIÓN. IV. NI COMUNICACIÓN CORPORATIVA NI COMUNICACIÓN POLÍTICA V. EL PARLAMENTO Y LOS MEDIOS SOCIALES VI. LAS REDES SOCIALES DEL CONGRESO 1. Twitter 2. Youtube 3. Facebook 4. Instagram 5. Telegram VII. DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AL NICHOS DE INFLUENCIA

El creciente interés por la política en los últimos años ha convertido el Congreso de los Diputados en uno de los focos de atención mediática más activos del país. Si la Cámara podía considerarse ya un gran centro de prensa, durante los últimos tres años hemos visto cómo los partidos políticos desarrollaban buena parte de sus acciones comunicativas desde las instalaciones del Congreso, y los medios de comunicación incrementaban sus despliegues hasta convertir las dependencias facilitadas y habilitadas técnicamente por la Dirección de Comunicación en auténticos platós, siempre preparados para el directo.

Este escenario se produce en un momento de movilización política y social que no se vivía desde hacía décadas, en el que cada vez es mayor el interés en lo que sucede en el Parlamento, y también mucho más amplio el espectro de población que quiere ser partícipe de lo que ocurre en las instituciones. Esa curiosidad es un regalo para nosotros, una oportunidad para relanzar la imagen del Parlamento, mostrar su papel esencial en la vida democrática del país, reforzar el vínculo de los ciudadanos con las instituciones representativas y explicarles sin intermediarios el significado del Congreso de los Diputados.

La convocatoria de elecciones, el proceso electoral, la conversión de votos en escaños, la presentación de actas y los requisitos para la toma de posesión de los nuevos diputados, la constitución de la Cámara, la elección de sus órganos, la formación de los grupos parlamentarios, las negociaciones políticas, las consultas con el Rey, el papel de la Presidencia de la Cámara, el debate de investidura del presidente del Gobierno, el funcionamiento y las limitaciones de la Cámara legislativa con un Ejecutivo en funciones, los mecanismos constitucionales de control y exigencia de responsabilidades al Ejecutivo... Cada momento, cada declaración política, cada información publicada durante ese periodo suscitaba consultas. Preguntas de ciudadanos sin vínculo con la Cámara, pero también dudas, y muchas, de los periodistas, del personal de los grupos parlamentarios, de los diputados y de otras instituciones.

Un periodo de situaciones “sin precedentes”, de consultas jurídicas y de informes, reglamentos sobre la mesa, estudios constitucionales, repaso de procedimientos, aclaración de conceptos. Situaciones que han traspasado los muros del Palacio y se han colado en las conversaciones de los ciudadanos,

en la calle, en los medios y en las redes sociales. Este renovado interés por la política nos ha dado la oportunidad y la responsabilidad de echar mano de todos los recursos a nuestra disposición para que el Congreso de los Diputados tenga una voz clara, reconocible, y relevante en la construcción colectiva del relato.

I. CUATRO DÉCADAS DE COMUNICACIÓN EN EL PARLAMENTO

La comunicación institucional es un reflejo de la evolución del papel del Congreso en el contexto político y social pero, recíprocamente, el modo de plantear la estrategia de comunicación influye en la configuración y actualización de ese rol. La relación de las organizaciones con los ciudadanos está muy vinculada a la imagen que dan sobre ella los medios, actores esenciales en la formación de la opinión pública. Pero las organizaciones también son capaces de establecer cauces directos de conversación con los ciudadanos.

Hablar de cuatro décadas de comunicación en el Parlamento supone abordar un periodo en el que los medios han vivido importantes procesos de transformación. Cuatro décadas en las que la revolución tecnológica ha dado un vuelco al propio concepto de comunicación.

El papel del Parlamento y su relación con los medios y con los ciudadanos ha evolucionado en consonancia con las transformaciones sociales y políticas. La comunicación de las instituciones ha estado, hasta hace muy poco, fundamentalmente orientada a la prensa, siguiendo un modelo de información descendente y escalonada, con los medios como intermediarios y “en competencia” con la información obtenida por los periodistas, afincados desde los inicios del Parlamento constitucional en los pasillos y las tribunas del Congreso de los Diputados, con acceso directo a las sesiones, a la documentación y a los testimonios de los diputados.

Las nuevas tecnologías de la información, el auge de los estudios de opinión pública y de análisis de audiencias y una nueva perspectiva a la hora de afrontar las relaciones con los medios y gestionar la imagen pública de las organizaciones abren, en la última década del siglo XX, una nueva etapa, y las instituciones no se quedan al margen de esta forma de entender los objetivos, las funciones y la propia forma de sus departamentos de prensa. En ese momento tenemos ya más conciencia de la necesidad de poner en

marcha estrategias de comunicación a medio y largo plazo para construir, mantener y mejorar la imagen pública, con iniciativas y propuestas que complementen la respuesta a las demandas del día a día, y permitan anticipar y prevenir posibles crisis.

Son años de consolidación y profesionalización de las tareas de comunicación, de diseño y puesta en marcha de iniciativas de modernización tecnológica en el Parlamento en consonancia con la implantación de estos avances en el ámbito periodístico y en las empresas y organizaciones. Sin embargo, las posibilidades de contacto directo de la institución con los ciudadanos siguen siendo limitadas, y la imagen que ésta proyecta aún está muy condicionada por lo que publica la prensa.

Los medios de comunicación, como único puente hasta hace apenas una década para llegar al resto de los ciudadanos, son en ese momento los destinatarios directos de información y documentación proporcionada por el Departamento de Prensa. La publicidad de los trabajos parlamentarios sigue en los primeros años del siglo XXI garantizada por la presencia de los periodistas en las sesiones del Pleno y de las Comisiones; por su acceso a las actas taquigráficas; a las convocatorias, las iniciativas y la documentación facilitada por el Departamento de Prensa y los diputados; por la señal institucional grabada, realizada y distribuida a las televisiones por la Cámara.

Esta realidad se mantiene hoy, actualizada, y convive con otra que tiene importantes repercusiones también en la forma de gestionar las relaciones con los medios. Internet rompe el muro que separaba a la institución de las personas, y que solo se podía flanquear con la implicación de los medios. Lo hace en ambos sentidos y con repercusiones innegables en el modo de planificar, elaborar y difundir esos mensajes, repercusiones que van mucho más allá de las herramientas de comunicación.

La puesta en marcha de la página web supone un vuelco en el modo de plantear la comunicación interna y externa. Los contenidos elaborados inicialmente para los medios se ponen a disposición de cualquier persona con ordenador y acceso a internet, igual que las publicaciones oficiales, convocatorias, agenda y todos los recursos que las distintas direcciones y departamentos de la Cámara elaboran, y que ya no solo se distribuyen internamente. El portal del Congreso da la oportunidad de sacar a la luz

un volumen de información y documentación de enorme valor, accesible para todos pero que aún es utilizada mayoritariamente por profesionales especializados, el propio personal de la Cámara y los periodistas.

La enorme cantidad de información que custodian las bases de datos del Congreso y que se traslada a la página web hace que sea difícil de gestionar para quienes no están familiarizados con la estructura y las posibilidades de búsqueda de la página, o para quienes no disponen del tiempo que en ocasiones requiere acceder a la documentación que se necesita en un momento determinado. Del mismo modo, la interpretación y comprensión de las normas o de los procedimientos exige en ocasiones un sobreesfuerzo que se puede evitar si ponemos a disposición de los usuarios contenidos elaborados periodísticamente, que proporcionen la respuesta adecuada en el momento oportuno.

Las prácticas de comunicación del Parlamento se han adaptado al proceso de “convergencia digital” que han vivido en la última década los medios de comunicación, un concepto que Ramón Salaverría, Pere Masip y José-Alberto García-Avilés¹ definían como como proceso de “integración de herramientas, espacios, métodos de trabajo y lenguajes anteriormente disgregados, de forma que los periodistas elaboran contenidos que se distribuyen desde múltiples plataformas, mediante los lenguajes propios de cada una”.

Los nuevos hábitos de consumo de información han llevado a diluir la frontera entre información escrita, gráfica y audiovisual; a avanzar en la adaptación de los contenidos a las distintas plataformas o, un paso más allá, hacia la “multiplataforma”. Nace así el concepto de “transmedia”, que en palabras de Henry Jenkins² es “una forma de narración que permite contar historias haciendo uso de diferentes soportes, plataformas y formatos”. Pero la convergencia digital no afecta solo a los formatos, también tiene

¹ GARCÍA AVILÉS, J. A.; SALAVERRÍA, R., y MASIP, P.: “Convergencia periodística en los medios de comunicación. Propuesta de definición conceptual y operativa”. En: *I+C. Investigar la comunicación: Actas y memoria final: Congreso Internacional Fundacional AE-IC, Santiago de Compostela, 30, 31 de enero y 1 de febrero de 2008*. Asociación Española de Investigación de la Comunicación, 2008.

² JENKINS, H.: *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Paidós, Barcelona, 2008.

repercusiones evidentes en el modo en que los usuarios, especialmente los más jóvenes, que se han formado ya en este entorno digital, acceden a la información. Rupert Murdoch (en su discurso a la *American Association of Newspapers Editors* en abril de 2005) resaltaba que “lo que está sucediendo es una revolución en la manera cómo los jóvenes acceden a sus noticias. La próxima generación tiene diferentes expectativas sobre el tipo de noticias que recibirán, incluyendo dónde, cuándo, cómo y de quién las van a obtener”.

En los últimos años hemos vivido, con el nacimiento y auge de los medios sociales, un nuevo modelo de comunicación digital en el que confluyen información y participación, al ponerse a disposición de quienes antes eran considerados solo como audiencias o lectores mecanismos que les permiten contribuir directamente en la producción, emisión y difusión de contenidos.

Las redes sociales, término atribuido a los antropólogos británicos Alfred Radcliffe-Brown y John Barnes, son estructuras compuestas por personas o entidades conectadas y unidas entre sí por algún tipo de relación o interés común, herramientas de comunicación en tiempo real que han revolucionado las posibilidades de expresión y de interacción de los ciudadanos entre sí y con las empresas, organizaciones e instituciones.

Nace también el concepto de comunidades virtuales, y la conciencia de las organizaciones de abordar estrategias de comunicación orientadas a crear, aumentar y consolidar una comunidad propia, ser influyentes en la creación de opinión en esa nueva, dispersa y heterogénea esfera pública, generar confianza, lograr que su voz sea suficientemente clara y potente para que su presencia sea relevante y necesaria, para ser oída y, sobre todo, para ser escuchada.

II. EL PARLAMENTO, UNA INSTITUCIÓN CON VOZ PROPIA

En el Congreso de los Diputados conviven, desde los inicios de la democracia constitucional, estructuras independientes pero estrechamente relacionadas que se disputan el protagonismo en el manejo del discurso y la creación de la opinión pública. Los partidos políticos y grupos parlamentarios con sus gabinetes de prensa; los diputados, con acceso a los medios y a los ciudadanos; y los periodistas. Actores con una peculiar relación

de dependencia mutua, que condiciona en buena medida la imagen del Parlamento que se proyecta hacia los ciudadanos.

En este cuadro, el Parlamento como institución debe reafirmar y proyectar su propia voz y distinguirla del resto. Son muchas, y con enorme capacidad de influencia, las personas que comunican desde el Congreso de los Diputados, y no necesariamente sobre el Congreso de los Diputados. Consolidar la voz propia del Parlamento, muy vinculada pero independiente de la de los partidos políticos y grupos parlamentarios, y acompasada con la agenda mediática en cuanto a los tiempos, pero no condicionada por el “tema del día”, es una tarea complicada, pero también apasionante para la Dirección de Comunicación de la Cámara.

La comunicación digital y los medios sociales brindan a una institución como el Congreso los cauces para llegar de forma directa y con sus propios medios a los ciudadanos, y hacerlo con inmediatez y sin limitaciones formales ni de contenido. El modo en que asumamos esta responsabilidad contribuye de manera inequívoca al fortalecimiento y modernización del propio Parlamento, a la imagen de la institución y, por extensión, a la de cada una de las personas que forman parte de él, desde la Administración Parlamentaria a los diputados como representantes de los ciudadanos.

Dar voz al Parlamento es dar voz también a los parlamentarios, a todos, y para ello la herramienta fundamental con la que contamos es su propia actividad, una herramienta de gran valor si se tiene en cuenta que el funcionamiento del Congreso de los Diputados y su significado en una sociedad democrática es una fuente inagotable de contenidos. Hoy, la difusión y explicación de la actividad parlamentaria va mucho más allá de las actas taquigráficas y los boletines oficiales, de la emisión de las sesiones y de las convocatorias y notas de prensa. También va más allá del protagonismo que los medios y los propios partidos otorgan a determinados portavoces, más allá de los temas que asumimos como los más relevantes informativamente.

Esa es, en gran medida, la responsabilidad que debemos asumir ante la sociedad. Una responsabilidad que solo se puede afrontar desde una administración parlamentaria profesional. En el caso de la Comunicación la responsabilidad es doble: no solo respondemos ante el resto de los ciudadanos, sino también ante la propia institución. La proyección del

trabajo y funcionamiento del Parlamento, y por lo tanto la visibilidad de la importante labor del resto de la administración parlamentaria recae, no de forma exclusiva pero si de un modo muy destacable, en la Dirección de Comunicación.

Estar a la altura de esta doble responsabilidad implica tener una concepción muy clara de los objetivos, los recursos de los que disponemos y podemos disponer, para adaptarnos a un escenario en constante evolución.

III. COMUNICACIÓN EN EL CONGRESO, UN PASO MÁS ALLÁ DE LA INFORMACIÓN

El desarrollo de una estrategia que permita conectar con los ciudadanos encuentra ciertas dificultades a la hora de buscar un espacio propio y lograr la proyección deseable en los medios de comunicación. Roberto Izurieta³ apuntaba a la falta de una figura central como uno de los elementos que más dificultan la cobertura mediática. El Parlamento no es la Presidencia, ni siquiera es la Mesa. La voz del Parlamento trasciende, y debe trascender, la duración de la legislatura. Debe ser, y es, la voz en la que puedan sentirse reflejados, de forma individual y colegiada, cada una de las personas a las que los ciudadanos han otorgado la responsabilidad de representarles.

Este es uno de los desafíos a los que se enfrenta el Parlamento a la hora de dirigirse a los ciudadanos, conseguir que se impliquen y que se sientan identificados en la Cámara, independientemente de sus adscripciones o simpatías políticas. Para ello es necesario que los propios parlamentarios sean conscientes de esta realidad y sientan también como suyo el proyecto común, que colaboren en la proyección de la imagen del Congreso de los Diputados como entidad colectiva.

En un entorno en el que la información es difícil de gestionar, por la sobrecarga de mensajes, de autores y de plataformas por las que se comparte y distribuye todo tipo de contenidos, uno de los retos comunicativos del Parlamento es que los ciudadanos encuentren el dato, el documento o el recurso que necesitan en el momento en que la necesitan. El éxito de la práctica comunicativa del Congreso de los Diputados no está en los “retuits”

³ IZURIETA, R.: *Estrategias de comunicación para gobiernos*. La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2002.

ni en los “like” no está en el alcance ni en el número de seguidores, sino en la capacidad de llegar a las personas adecuadas con los contenidos oportunos.

El reto es combinar la información en tiempo real con la información “a la carta”; profundizar, explicar y facilitar a los periodistas y al resto de los ciudadanos los recursos necesarios para seguir el tema, el debate, la noticia o la declaración que ocupa las portadas y abre los informativos sin descuidar el seguimiento del resto de los trabajos parlamentarios, trabajos que no se detienen aunque no haya un solo periodista siguiéndolos, que probablemente no ocuparán una línea en los medios de comunicación, pero que precisamente por eso merecen nuestra máxima atención.

Las nuevas plataformas de comunicación, especialmente los medios sociales han multiplicado los mensajes y los emisores, si bien no han enriquecido en la misma proporción el abanico de temas o los focos de atención. La agenda mediática condiciona aún en buena medida los mensajes y contenidos que se viralizan en las redes, lo que dificulta que otras informaciones lleguen a los usuarios para los que sí son relevantes.

Ante los nuevos hábitos de consumo de información, el Parlamento debe proporcionar contenidos interesantes. La institución no siempre va a dar “noticias”, en el sentido de primicia, pero siempre ofrecerá información clara, veraz y neutral. La transparencia es un elemento fundamental en este objetivo, y por supuesto lo es en la imagen que el Parlamento proyecta ante los ciudadanos, pero no es suficiente. El acceso a los datos y a los documentos es esencial, pero cuando hablamos de comunicación es imprescindible procesar periodísticamente esa información de modo que sea verdaderamente útil para los usuarios.

La institución debe ser proactiva, anticiparse y utilizar el lenguaje, las plataformas y los recursos adecuados para enriquecer esa información, optimizar su alcance y garantizar que sea comprensible y enriquecedora, teniendo en cuenta los distintos niveles de especialización de los destinatarios.

IV. NI COMUNICACIÓN CORPORATIVA NI COMUNICACIÓN POLÍTICA

Resulta complicado abordar la comunicación institucional sin ser engullidos por la potente maquinaria de la comunicación corporativa. El

protagonismo de la comunicación política como disciplina en auge, aupada por el crecimiento de todo un sector profesional, hace que sea más necesario que nunca definir cuál es nuestro espacio y cómo acometemos e impulsamos nuestras estrategias comunicativas.

La diversidad de actores en el proceso de comunicación es uno de los aspectos que marcan las distancias entre comunicación institucional y parlamentaria y la comunicación corporativa, a la que habitualmente se refieren los estudios sobre comunicación en las organizaciones. Conceptos como el empleo de “embajadores”, como portavoces de la propia organización, para difundir los mensajes, reforzar el vínculo con las audiencias y contribuir imagen corporativa adquieren una dimensión completamente diferente en el caso de las instituciones parlamentarias, en las que, por su propia esencia, no hay, ni debe haber, una única voz, un mensaje unívoco ni una audiencia uniforme.

Se hace necesario, en este contexto, remarcar obviedades como que las instituciones no pueden dirigirse a los ciudadanos como público objetivo ni como clientes, pero tampoco como votantes. No existe un perfil de audiencia, la audiencia es, somos, los ciudadanos. La comunidad es crítica, heterogénea, variable y volátil, y la institución no tiene la ventaja con la que cuentan las formaciones políticas de movilizar uno de los factores más poderosos: la ideología y la adhesión a un líder.

Tampoco son asimilables, aunque haya coincidencias, los objetivos. Si bien una de las metas comunes de cualquier estrategia de comunicación es la imagen, sea personal, corporativa o institucional, y proyectarla a través de las acciones comunicativas hacia los ciudadanos, no podemos olvidar que en el caso de las instituciones, y particularmente en el de los Parlamentos, no hablamos, como ya hemos abordado anteriormente, de una identidad única con una sola voz, sino de un escenario con múltiples actores que desarrollan sus propias estrategias con sus objetivos particulares. El objetivo común no es, en definitiva, la suma de los objetivos de las partes, pero sí es, o debería ser, asumible para cada una de ellas.

Las peculiaridades de una institución parlamentaria alcanzan también el concepto de identidad y de imagen. Las nuevas tecnologías de la información tienen implicaciones muy importantes en la creación de

identidad, porque ya no la conforma únicamente el sujeto o institución con sus actos y sus recursos comunicativos, sino que es definida también por lo que los demás proyectan sobre ella. En la creación de su identidad participan todos los sujetos que tienen voz en el Parlamento. Esta identidad, por tanto, se construye colectivamente, pero ni parte de cero ni responde únicamente a las acciones de una etapa determinada. Escapa, por todos estos motivos, al control de la propia institución.

Si hablamos de identidad digital, en el sentido expresado por J. Varela⁴, el peso de la institución en la configuración de su imagen se diluye aún más, dado el alcance de las opiniones de cualquier ciudadano. En compensación, es también mucho mayor la capacidad de la propia organización de conocer y analizar ese estado de opinión y de evaluar la imagen que proyecta hacia la sociedad, y también lo son los instrumentos de los que se puede valer para construir y mejorar esa imagen.

Una institución tampoco puede regirse por los estándares de la comunicación corporativa en materia de análisis y medición. No hay retorno de la inversión, y tampoco puede evaluarse el éxito de las acciones comunicativas únicamente en términos de alcance, de sentimiento o de interacción. Aunque sin duda son elementos a tener en cuenta, no pueden, ni deben, condicionar una estrategia en la que prevalece la vocación de servicio.

V. PARLAMENTO Y MEDIOS SOCIALES

El informe parlamentario mundial de 2016 elaborado por la Unión Interparlamentaria⁵ revela que el 64% de los parlamentos considera que los medios digitales son importantes a la hora de explicar su función. “Internet es un espacio potencialmente interactivo, y ya no solo un mero depósito de publicaciones e información”, indica el estudio. El 62% de los parlamentos

⁴ VARELA, J.: *La forja de una identidad digital*. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.red.es>. Identidad digital es “el conjunto e información sobre un individuo o una organización expuesta en Internet que conforma una descripción de dicha persona en el plano digital”.

⁵ *Informe Parlamentario Mundial sobre el Parlamento Electrónico 2016*. Unión Interparlamentaria. [Recurso electrónico] Disponible en: http://archive.ipu.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=kNXRZo4ybY-MrKl_HLdGU2EfBxsdw0WmFo0IHwJ1ZzE

lo consideran un medio útil para involucrar a los ciudadanos en procesos políticos más amplios.

Por lo que respecta al uso de redes sociales, Facebook es utilizada por tres de cada cinco parlamentos, un aumento del 80 por ciento respecto a 2012. Twitter también es relevante como herramienta para comunicarse con los ciudadanos: el 48% de los parlamentos que respondieron la ha adoptado, y el 8% utiliza plataformas de mensajería instantánea, como Whatsapp. Las aplicaciones para compartir vídeo e imágenes también están ganando popularidad: los parlamentarios del 59% de las cámaras que respondieron utilizan herramientas de vídeo como YouTube, y el 44%, sitios para compartir imágenes. El resultado sería, probablemente, muy distinto si el estudio se hiciera hoy, si tenemos en cuenta que la incorporación de las instituciones a las redes sociales ha sido más notable en estos últimos años.

Este informe revela también que el aumento del tráfico a las redes sociales no disminuye el valor del sitio web del Parlamento, sino que ayuda a redirigir el tráfico a la página web, que se mantiene como recurso informativo duradero, depositario de documentos y datos, o plataforma de consulta y participación.

En la misma línea, las aplicaciones de mensajería instantánea se consideran canales adicionales de comunicación, no sustitutos, ya que el correo electrónico sigue siendo el método más utilizado por los Parlamentos, especialmente, como es el caso del Congreso de los Diputados, en el contacto con los periodistas y la comunicación interna.

El Congreso no se ha quedado al margen de las tendencias de los parlamentos europeos en cuanto a la utilización de los medios sociales como una herramienta más de comunicación y de relación con los ciudadanos, y se han seleccionado para ello las redes de uso más extendido en nuestro país y más adecuadas para los contenidos que la Cámara ha decidido elaborar y difundir en cada momento.

Al planificar la presencia del Congreso de los Diputados en los medios sociales, una planificación que, como es lógico, está en permanente actualización, se ha tenido en cuenta la adaptación de las plataformas existentes a los objetivos de la política de comunicación de la Cámara; la

estabilidad y asentamiento de las mismas; su penetración en España y en las audiencias que, a priori, estarían interesadas en nuestros contenidos; y las posibilidades que ofrecen a la hora de facilitar y complementar las estrategias de comunicación tanto digital como “offline”.

No podemos tomarnos a la ligera la decisión de abrir perfiles en las redes “de moda” sin tener en cuenta si van a tener permanencia en el tiempo y se van a dotar de contenidos adecuados y de calidad, sin caer en la banalización ni en el “todo por conseguir seguidores”. De acuerdo con este criterio, podemos decir que por el momento no hemos tenido que dar un paso atrás ni abandonar ninguno de los proyectos acometidos en medios sociales.

Para tomar estas decisiones hemos tenido en cuenta la adecuación, en cada momento, de las distintas plataformas a las necesidades comunicativas de la Cámara y los hábitos de los ciudadanos en relación al uso de internet y los medios sociales. El último estudio anual del IAB⁶, realizado en 2017, revela que la penetración de redes sociales en España ha mantenido un incremento continuado en los últimos diez años, del 51 a un 86 por ciento, lo que supone un universo de 19,2 millones de usuarios.

Facebook se mantiene como la principal red social (91%), seguida de WhatsApp (89%), YouTube (71%) y Twitter (50%). Instagram es la red social que más usuarios ha ganado (de 34% a 45% de penetración), y también ha aumentado su notoriedad, con lo que se ha situado como la tercera más presente en la mente de los internautas, por detrás de Facebook y de Twitter, que siguen siendo las redes más mencionadas, muy por delante del resto. Como dato destacable, el estudio revela que Telegram e Instagram son las redes que más han aumentado en el último año la frecuencia de visita.

VI. LAS REDES SOCIALES DEL CONGRESO

De acuerdo con estos criterios, abrimos el perfil de Congreso de los Diputados en Twitter en diciembre de 2012. El proyecto se concibe y se plantea a la Secretaría General y la Mesa de la Cámara como una vertiente más de la estrategia de comunicación institucional, y se ha ampliado durante

⁶ IAB: *Estudio anual de redes sociales 2017*. [Recurso electrónico] Disponible en: https://iabspain.es/wp-content/uploads/iab_estudioredessociales_2017_vreducida.pdf

los últimos años con la página en Facebook, el Canal en Youtube y la cuenta en Instagram. También hemos puesto en marcha un canal en la red de mensajería instantánea Telegram.

1. Twitter

En 2012, cuando se decide abrir el perfil institucional en Twitter, ya es una plataforma extendida y asentada en el mundo y en España. Es, además, la más utilizada por la comunidad periodística y política, y también por los usuarios interesados en noticias y actualidad, entre otros temas de debate, lo que la convierte ya en un escenario esencial de creación de opinión pública.

En ese primer momento, la presencia del Congreso de los Diputados en Twitter se concibe como una oportunidad para compartir con los usuarios, de una forma rápida, clara, directa y sencilla, la información que ya se publicaba en la página web y que se trasladaba a través del correo electrónico. Los contenidos se centraban en un primer momento en la actividad parlamentaria, con el fin de facilitar el seguimiento y explicar los procedimientos; agilizar el acceso a imágenes, emisiones, vídeos, notas de prensa y todo tipo de documentos y recursos publicados en la página web; y atender a las dudas y consultas planteadas a través de esta plataforma.

En los primeros meses de vida, @Congreso Es se va adaptando la planificación y elaboración de contenidos, y se empiezan a generar recursos propios especialmente pensados para difundir en esta red social. Buscamos una nueva forma, más atractiva pero igual de rigurosa, de presentar la información sobre la actividad de la Cámara, que sigue siendo el hilo conductor de la práctica comunicativa del Congreso; mejorar y ampliar la difusión de las sesiones y actos institucionales y reforzar la labor divulgativa. Estos contenidos son planificados en función de su vínculo a la actualidad, de la acogida de los mismos en cuanto a horarios y hábitos de los seguidores; de los formatos, que deben alternarse para evitar, en la medida de lo posible, un “timeline” homogéneo y monótono.

La evolución de la estrategia de comunicación digital se ha reflejado también en los formatos. En este rediseño y renovación constante de los contenidos que planificamos y publicamos debemos también tener

especialmente en cuenta que el acceso a las redes sociales desde el móvil ha pasado del 38 por ciento en 2011 a 94 por ciento en 2017, tal y como revela el último estudio del IAB. El porcentaje de personas entre 16 y 74 años que accede a Internet a través de dispositivos móviles ha pasado del 38 al 78 por ciento entre 2012 y 2014, por encima de la media de la Unión Europea (65 por ciento), según datos de Eurostat⁷.

A esta tendencia hemos de sumar el auge del vídeo en el último año, una tendencia global que se ha consolidado en España en 2017 y que, en el caso del Congreso, se ha traducido en más de un millón y medio de visualizaciones de vídeos en Twitter, con un alcance orgánico superior a las 5.000 personas. También hemos empezado a emitir el Pleno en directo, lo que ha ampliado la audiencia de las emisiones en “streaming”, que se suma a las de la web y Youtube.

El perfil de @Congreso_Es supera en junio de 2018 los 165.000 seguidores, y una media superior al millón de impresiones mensuales. En el último año consiguió 30.000 seguidores nuevos, y en 2016 ganó 50.000. Estos datos lo sitúan como uno de los diez mejores perfiles de parlamentos en twitter. Si analizamos los parlamentos europeos, la cuenta del Congreso de los Diputados es la quinta más seguida, solo por detrás de Reino Unido, Francia, Italia y el Parlamento Europeo.

2. Youtube

El auge del vídeo y las posibilidades con las que cuenta la Dirección para elaborar contenidos audiovisuales de calidad profesional y la necesidad de dar más visibilidad a contenidos que ya difundían a través de la televisión por cable - Canal Parlamento - y de la página web, y el incremento del número de usuarios que acceden a los contenidos a través del móvil y la tableta, lleva a la Cámara a acometer su segundo gran proyecto en redes sociales, el Canal en Youtube.

En julio de 2015 se lanza el Canal Parlamento, en YouTube, que hoy ha acumulado tres millones de visualizaciones y supera los 16.700

⁷ EUROSTAT: *Individuals using mobile devices to access the internet on the move*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&p-code=tin00083&language=en>

suscriptores y 19.000 “me gusta”. En la XI Legislatura por primera vez se emite en una sesión en directo en Youtube.

Desde su puesta en marcha, los usuarios de la plataforma han visto casi 42 millones de minutos, lo que equivalente a unos 80 años. En este caso, el tiempo de visualización coincide con los vídeos más vistos y reproducidos.

La principal fuente de tráfico son los reproductores insertados, a los que el usuario accede a través de otras páginas, como ediciones digitales de periódicos, páginas de partidos o grupos parlamentarios, lo que indica la gran aceptación y el uso que se le da desde entornos profesionales y también desde el propio ámbito político y parlamentario a estas emisiones.

Además de las emisiones en directo, las oportunidades y versatilidad de la plataforma a la hora de publicar contenidos y viralizarlos tanto desde el propio Youtube como a través del resto de las redes sociales, páginas web y blog, ha permitido trasladar los contenidos audiovisuales de producción propia que ya se emitían en Canal Parlamento y hacerlos llegar así a un número muy superior de personas y a la carta

Entre los vídeos que no se corresponden con emisiones en directo, los que acumulan mayor número de visualizaciones, y que siguen en aumento con el tiempo aunque no se publiciten en el resto de las redes sociales, son los tutoriales sobre el sistema electoral, el procedimiento legislativo o la tramitación de los Presupuestos Generales del Estado; junto a otros contenidos didácticos más breves y concretos, como las guías rápidas sobre iniciativa legislativa, el modo de elección del presidente del Gobierno o el sufragio universal; o contenidos pensados para promover la participación.

Las listas de reproducción del Canal ofrecen distintas categorías de contenido que permiten acercar la Cámara a un público heterogéneo y dar respuesta así a distintas necesidades de los ciudadanos. Así, pueden encontrarse videos didácticos; piezas divulgativas sobre el patrimonio, la historia, y el funcionamiento de la Cámara desde dentro; y contenidos informativos sobre la actividad del Congreso.

No debemos olvidar que una de las funciones esenciales del Parlamento es la legislativa, y por ello se ha incorporado a los nuevos contenidos audiovisuales la categoría #YaEsLey, que resume en vídeos de menos de un minuto el contenido esencial de las nuevas leyes y las reformas legislativas que quedan definitivamente aprobadas, y antes de que entren en vigor.

Cabe destacar que todos los contenidos publicados en Youtube son subtítulos, con el objetivo de facilitar su seguimiento y comprensión independientemente del lugar o las circunstancias en las que los usuarios accedan a ellos y, lo que es más importante, sean accesibles para las personas con discapacidad auditiva.

3. Facebook

La preponderancia de Facebook como red social con más usuarios en España como en el resto del mundo, y la tendencia de la propia plataforma a engullir a sus usuarios de forma que no sientan necesidad de acudir a otras páginas para acceder a los contenidos que les interesan, además de las posibilidades que ofrece para difundir contenidos multimedia, anima abrir la página en Facebook del Congreso de los Diputados, a pesar de que, ya en ese momento, enero de 2016, somos muy conscientes de las dificultades de obtener un alcance orgánico - no pagado ni promocionado - destacable.

La página se puso en marcha durante el periodo entre legislaturas, consigue 4.700 “fans” desde su nacimiento hasta la conclusión de la XI Legislatura. Hoy, dos años y medio después de su nacimiento, la página del Congreso de los Diputados en Facebook tiene casi 15.000 seguidores y 14.000 me gusta (fans), lo que le sitúa en el puesto 11º entre las 19 cámaras de representación del mundo que se han analizado.

Las características y hábitos de consumo de los contenidos de esta red son diferentes a los de Twitter y Youtube. Aunque se percibe un incremento de los seguidores y la interacción en jornadas como la de los Plenos de investidura, la interacción no está tan vinculada a la actualidad y a los momentos de mayor relevancia política. Sí que se logra un alcance y una interacción superior a la media la emisión en directo de las sesiones plenarias.

4. Instagram

En diciembre de 2017, con motivo de las Jornadas de Puertas Abiertas, lanzamos el perfil en Instagram congreso_diputados. Elegimos deliberadamente esta fecha para trasladar desde el primer momento a los usuarios la voluntad de mostrar desde otro punto de vista el Congreso de los Diputados. El planteamiento es muy diferente al de las otras redes, no centrado tanto en la actividad parlamentaria ni en la reproducción de los contenidos que ya se ofrecen en otras redes. La Cámara dispone de otros medios, especialmente la página web, para facilitar el acceso a fotografías de los actos institucionales y de actividad. Instagram nos permite dar a la imagen del Parlamento un toque diferente.

La iniciativa con la que presentamos el perfil en Instagram es el llamamiento a los ciudadanos que acudieron a las jornadas de puertas abiertas a compartir en esta red su *#selfiecongreso*, una propuesta en la que se involucró, para reconocer y dar visibilidad a decenas de personas en representación de todo personal de la Cámara cuyo trabajo durante esos días, y en los anteriores y posteriores, hace posible que cada año el Palacio pueda recibir y atender a miles de visitantes.

En esos primeros días el volumen de publicación fue más elevado, y también la progresión de aumento de seguidores, que se ha ido estabilizando a lo largo de los meses, hasta superar los 2.100, con una media de crecimiento de 150 seguidores nuevos cada quince días.

La vocación de implicar a los seguidores y a los usuarios de la red con la que nació en Puertas Abiertas se ha mantenido animando a todos los que paseen por la Carrera de San Jerónimo a compartir sus fotografías del Palacio, fotos que se seleccionan para compartir, con la autorización y el reconocimiento del autor desde la cuenta. Instagram se nos ha mostrado como un canal muy interesante en la interacción con un público más joven, teniendo en cuenta que el tramo mayor de edad es de 24 a 35 años. Les pedimos que utilicen nuestras etiquetas, que compartan sus fotos y respondan a las preguntas sobre detalles o rincones que pueden o no estar en el Congreso.

Por lo que respecta al éxito de las publicaciones, superan la media de impresiones las fotos de curiosidades históricas relacionadas con temas

de actualidad; los vídeos o galerías para mostrar con otra perspectiva lugares conocidos o poco reconocidos de la Cámara; o las imágenes que muestran la participación de la Cámara en iniciativas de carácter social, como la iluminación de la fachada por distintas causas, o la conmemoración de días internacionales.

5. Telegram

Las aplicaciones de mensajería instantánea no son consideradas por todos como redes sociales en su sentido más estricto, pero la Dirección de Comunicación optó por abrir un canal en Telegram. Primero, por la expansión de su uso, especialmente en el entorno político, parlamentario y periodístico, segundo, porque es un medio complementario, no sustitutivo, de comunicación interna y con los medios, y tercero porque es en ese momento la única que permitía un volumen importante de usuarios y, por último, por la posibilidad de compartir documentos y archivos.

El primer mensaje se envió el 4 de abril de 2016, fue la agenda semanal y tuvo 556 visualizaciones. La nota de prensa del primer Pleno, al día siguiente, ya alcanzó los 1.000. Actualmente el canal supera los 2.000 suscriptores, y se ha convertido en una herramienta valorada y reconocida especialmente por los profesionales del ámbito parlamentario, tanto personal de la Cámara como los diputados, los grupos parlamentarios, los partidos políticos y los periodistas.

La aplicación permite aportar no solo una agenda semanal enriquecida con el acceso a textos, documentos, emisiones en directo; sino también las alertas de publicación de notas de prensa sobre los asuntos aprobados; guías, infografías y material explicativo para el seguimiento de la actividad; así como vídeos y fotografías; o enlaces a los contenidos publicados en otras redes sociales para que los usuarios puedan compartirlos directamente.

VII. DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN AL NICHOS DE INFLUENCIA

El Congreso de los Diputados tiene que estar en el lugar en el que está el debate, en el que conversan los ciudadanos, en el que se forja y se expande la reputación digital. Los medios sociales no son una opción. La imagen de una persona, empresa o institución oscila a una velocidad

vertiginosa en el mundo online, y ser reacios a participar en un entorno que puede considerarse a priori hostil y propenso a la crítica habría implicado desaprovechar la oportunidad de saber de primera mano qué se dice de nosotros, y también de responder y actuar en consecuencia, de ser protagonistas, en definitiva, en la construcción de esa reputación.

Lo que marca la evolución cualitativa en las tareas de la Dirección de Comunicación del Congreso no es pasar del fax al telegram, de la nota de prensa al tuit. Un enfoque de la estrategia de comunicación centrado en las herramientas y plataformas de hoy no tendrá sentido alguno mañana, porque las implicaciones de esta nueva etapa en la comunicación y la relación con los ciudadanos son mucho más profundas, y trascienden los instrumentos de los que nos servimos.

El nacimiento de un nuevo concepto de audiencia, una audiencia propia, informada y con capacidad de respuesta nos lleva a adaptar no solo el lenguaje, la forma de comunicar y los formatos que se emplean como soporte de la información, sino también los temas que abordamos. Las plataformas digitales y los medios sociales nos permiten desmarcarnos de los límites de espacio y de tiempo que imponen los medios de comunicación.

Encontramos además en los medios sociales la agilidad e independencia imprescindible para dotar a la institución de la capacidad de respuesta y de iniciativa a la hora de elaborar y difundir contenidos y la flexibilidad formal para adaptarnos al modo en que los ciudadanos acceden a la información.

El contacto directo y cotidiano de los profesionales de la Dirección de Comunicación con los periodistas y con los ciudadanos ha sido importante para estar al tanto de lo que preocupa y de lo que interesa, y también para ser conscientes de que es imprescindible romper la idea de que solo es pública la información “publicada” oficialmente. Los ritmos reglamentarios han sido superados, hace ya tiempo, por los hábitos de consumo y difusión de información.

La adaptación de los contenidos a los usuarios ha permitido en los últimos años un crecimiento estable y mantenido de nuestra audiencia, que se ha reflejado en el incremento paulatino pero incesante del número de

seguidores y de suscriptores en las redes sociales. En cuanto a la comunidad, esta estabilización en el crecimiento ha ido acompañado de un cambio bastante notable en la conversación. Actualmente podemos presumir de una comunidad muy saludable, con intercambios positivos, que revelan cómo nuestro objetivo de conseguir una voz propia como Parlamento ha dado sus frutos.

Entramos así en una nueva etapa, la que los expertos en análisis de audiencias y medios sociales denominan “de nicho”, en la que el alcance de los contenidos no aumenta de forma exponencial como ocurre en las primeras fases de crecimiento, pero si hay un importante incremento cualitativo: las audiencias a las que se llega y que se han logrado fidelizar comparten unas características concretas, unos intereses comunes, que convierten a estos usuarios en aliados más activos y capaces de atraer audiencia con las mismas o similares características.

Otorgar la relevancia y la atención que requiere este tipo de audiencia nos hace cuidar, aún más si cabe, nuestro compromiso y nuestra vocación: ofrecer información, responder a las expectativas de nuestra audiencia actual y llegar a esos nuevos usuarios que aún no forman parte de nuestra comunidad; conseguir la confianza y la identificación de los ciudadanos con la institución en la que todos estamos representados.

BIBLIOGRAFÍA

- EUROSTAT: *Individuals using mobile devices to access the internet on the move*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&pcode=tin00083&language=en>
- GARCÍA AVILÉS, J. A.; SALAVERRÍA, R., y MASIP, P.: “Convergencia periodística en los medios de comunicación. Propuesta de definición conceptual y operativa”. En: *I+C. Investigar la comunicación: Actas y memoria final: Congreso Internacional Fundacional AE-IC, Santiago de Compostela, 30, 31 de enero y 1 de febrero de 2008*. Asociación Española de Investigación de la Comunicación, 2008.
- IZURIETA, R.: *Estrategias de comunicación para gobiernos*. La Crujía Ediciones, Buenos Aires, 2002.
- JENKINS, H.: *Convergence Culture. La cultura de la convergencia de los medios de comunicación*. Paidós, Barcelona, 2008.

VARELA, J.: La forja de una identidad digital. [Recurso electrónico] Disponible en: <http://www.red.es>

IAB: *Estudio anual de redes sociales 2017*. [Recurso electrónico] Disponible en: https://iabspain.es/wp-content/uploads/iab_estudio redes sociales_2017_vreducida.pdf

Informe Parlamentario Mundial sobre el Parlamento Electrónico 2016. Unión Interparlamentaria. [Recurso electrónico] Disponible en: http://archive.ipu.org/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=kNXRZo-4ybY-rKl_HLdGU2EfBxsdw0WmFo0lHwJlZzE

LA IMAGEN INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN 40 AÑOS DE HISTORIA: DEL ESCENARIO PARLAMENTARIO A LA CREACIÓN AUDIOVISUAL

Eva María MORENO FERNÁNDEZ
Asesora Facultativa de las Cortes Generales
Dirección de Comunicación
Congreso de los Diputados

RESUMEN

El presente artículo describe una panorámica general de la evolución de la instalación e imagen audiovisual del Congreso de los Diputados en sus últimos 40 años, destacando sus fases más relevantes y señalando los retos que se han ido planteando en cada momento de cambio tecnológico. Se destacan las necesidades y oportunidades que se han presentado y sus soluciones. Se establece como eje de su evolución la distribución y difusión de la producción audiovisual por diferentes soportes y plataformas, especialmente la señal de televisión para los medios de comunicación internos y externos, la web del Congreso y la difusión del Canal Parlamento por satélite. Se describe el origen, evolución y tendencias de una nueva forma de mostrar en imágenes lo que sucede dentro de la Institución.

Palabras clave: Parlamento, Televisión del Congreso, imagen institucional, realización institucional, distribución de señales, canales de distribución de contenidos audiovisuales, Hemiciclo, cámara, Canal Parlamento, comunicación política.

ABSTRACT

This article describes a general overview of the evolution of the installation and audiovisual image of the Congress of Deputies the last 40 years, highlighting its most relevant phases and pointing out the challenges that have been raised in each moment of technological change. It stands out the

needs and opportunities that have been presented and their solutions. The distribution and diffusion of audiovisual production by different supports and platforms is established as an axis of its evolution, especially the television signal for internal and external media, the Congress website and the broadcasting of the Parliament Canal by satellite. The origin, evolution and trends of a new way of showing in images what happens inside the Institution.

Keywords: Parliament, Congress Television, institutional image, institutional television realization, signal distribution, audiovisual content distribution, Hemicycle, camera, Parliament Channel, political communication.

SUMARIO: I. LA IMAGEN INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A TRAVÉS DE LA CREACIÓN AUDIOVISUAL. 1. *La función de publicidad por medio de la comunicación audiovisual.* 2. *El Hemiciclo como escenario parlamentario audiovisual. De TVE al Servicio de Televisión del Congreso de los Diputados.* 3. *De la cobertura audiovisual del Hemiciclo a las salas de Comisión. Se amplían los espacios con puntos de conexión en directo para los medios de comunicación audiovisual con presencia en la Cámara.* 4. *Nace el Canal Parlamentario.* 5. *El Hemiciclo ofrece un nuevo punto de vista con 6 cámaras de televisión. La realización institucional “se cuela” dentro del Hemiciclo. El Congreso amplía las salas de Comisión con cobertura audiovisual. El Servicio de Televisión se profesionaliza.* 6. *El Canal Parlamento y nuevas formas de difusión de la actividad parlamentaria en Internet.* 7. *La realización del Hemiciclo con diez cámaras.* 8. *Del analógico al digital.* 9. *Renovación de las Salas Columnas e Internacional.* 10. *Incorporación de un nuevo espacio, la Sala Prim.* 11. *La emisión en Alta Definición (HD).* 12. *Conclusiones.*

I. LA IMAGEN INSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A TRAVÉS DE LA CREACIÓN AUDIOVISUAL

1. La función de publicidad por medio de la comunicación audiovisual

Una de las principales reglas de funcionamiento del Parlamento en el ejercicio de sus funciones de representación y de legitimación política, es la publicidad de la actividad parlamentaria. Cualquier institución democrática debe funcionar con transparencia y, a su vez, la transparencia es la clave de su funcionamiento.

Al Parlamento le corresponde hacer posible el acceso de todos los ciudadanos a una información política plural y veraz. El ciudadano debe saber a dónde dirigirse para comparar las distintas alternativas que se le presentan. Y la institución parlamentaria debe asegurar la transmisión de información en términos de pluralismo informativo.

En el año 1992 el Congreso de los Diputados decidió no dejar sólo en manos de los medios de comunicación la publicidad de la información parlamentaria de carácter institucional y proceder a la difusión de su actividad directamente, conectando el Parlamento con la ciudadanía. La manifestación de este principio de publicidad se consigue permitiendo el acceso a los contenidos de información parlamentaria y divulgándolos. La incorporación de las cámaras de televisión a los escenarios parlamentarios del Congreso convierte al Parlamento en accesible a la ciudadanía. El Parlamento encuentra la forma de transmitir a la sociedad su actividad aprovechando las oportunidades tecnológicas que los medios audiovisuales le han facilitado a lo largo del tiempo y de su presencia en la Cámara.

La evolución histórica de la comunicación audiovisual del Congreso pone de manifiesto que esta transformación no ha sido sencilla. Las bases sobre las que se ha realizado este cambio son la participación, la información y la transparencia. Además de su iniciativa para sumarse a las oportunidades que las tecnologías de la comunicación ofrecen, a la vez que abren nuevas y numerosas ventanas de explotación de los contenidos audiovisuales.

2. *El Hemiciclo como escenario parlamentario audiovisual. De TVE al Servicio de Televisión del Congreso de los Diputados*

El Parlamento inicia, de forma natural, un proceso para poner a disposición de todos los ciudadanos la información parlamentaria que, inicialmente, sólo podía obtenerse presenciando los debates *in situ* o a través de los diarios de sesiones de las Cámaras.

Retrocediendo atrás en la historia del parlamentarismo, la institución se encuentra con la dificultad de adaptarse a la sociedad mediática. Las Cámaras son el centro indiscutible de la vida política y, aun así, se encuentran en un momento dado con dificultades para conseguir la atención de los medios.

El Parlamento británico se constituye en arquetipo de la institución parlamentaria. Comienza celebrando sus sesiones en secreto, con prohibición absoluta de revelar lo que sucedía dentro. Durante casi todo el siglo XVIII se establece una lucha continuada reclamando el acceso de la prensa al Parlamento. A principios del siglo XIX se alcanza este objetivo y comienza la edad de oro de la Institución. Las asambleas legislativas continentales se benefician del principio de publicidad establecido en las primeras Constituciones tras la Revolución Francesa. A partir del siglo XX los medios de comunicación de masas, especialmente la televisión, se consolidan, convirtiéndose en un elemento fundamental cuya participación permite que los trabajos del Parlamento trasciendan a la sociedad.

Sin embargo, lograr esto no fue sencillo porque cuando nace primero la radio y después la televisión, se repite el esquema de oponerse primero para acabar admitiendo, después, los micrófonos y las cámaras en sede parlamentaria y, más en concreto, dentro del Salón de sesiones plenarias. Por un lado se constata que la televisión es el medio más adecuado para trasladar la actividad parlamentaria a la sociedad, pero, por otro se constituye en competidor del Parlamento como principal foro de la opinión pública. La televisión organiza sus propios debates políticos, sin tener que ceñirse al procedimiento parlamentario. Además, la televisión es la destinataria de las declaraciones políticas y acaba constituyéndose en el foro público por antonomasia.

En los últimos 40 años de vida del Congreso de los Diputados siempre ha habido presencia de medios de comunicación audiovisual dentro del



Imagen de la Junta Preparatoria de la Legislatura Constituyente, 13 de julio de 1977. En el centro, la tribuna con la cámara de TVE.

Hemiciclo. Desde un primer momento fue TVE, como cadena de televisión con función de servicio público, la encargada de ofrecer las imágenes de las Cortes Constituyentes del año 1977. El Congreso disponía dentro del Hemiciclo de tres espacios para ubicar a los medios de comunicación audiovisuales: la tribuna de prensa y la tribuna frente a esta, en la zona superior del Hemiciclo, y otra ubicación entre los escaños de la última fila, justo enfrente de la presidencia de la Cámara. TVE ubicaba una cámara (ocasionalmente dos unidades) en cada uno de estos espacios, por lo que la señal que ofrecía al resto de televisiones era una realización con tres o cuatro cámaras. Sin embargo, la cadena de televisión pública no retransmitía la cobertura de todos los debates en el Hemiciclo, sólo aquellos más relevantes y trascendentes.

Habrà que esperar al año 1983, con la Ley 46/1983, de 26 de diciembre, reguladora del tercer canal de televisión o Ley del Tercer Canal, para ofrecer nuevas posibilidades de cobertura del debate parlamentario. Con esta ley el gobierno puede otorgar licencias a las comunidades autónomas,

con la autorización de las Cortes Generales, para crear los terceros canales de cobertura regional. Esta nueva norma, y la consiguiente aparición a finales de los ochenta de las televisiones autonómicas, permite el acceso al Hemiciclo a nuevas cadenas, interesadas todas ellas en la información del Congreso. Estas televisiones complementan la realización de TVE y acceden al interior del Hemiciclo para tomar imágenes desde la tribuna de medios, que estaba situada enfrente de la presidencia.

De nuevo, en el año 1988 se aprueba la Ley de Televisión Privada (Ley 10/1988, de 3 de mayo, de Televisión Privada) y, hacia 1990, nacen Antena 3, Telecinco y Canal +. La ley permite ensanchar las posibilidades del pluralismo informativo en España y este mismo hecho provoca que las nuevas cadenas no se conformen con las imágenes que del Hemiciclo les proporcionaba TVE, que hasta el momento era la única encargada de la cobertura total de las sesiones plenarias. Las nuevas televisiones querían asistir a las sesiones con sus propias cámaras. Esta petición, amparada por el derecho al libre acceso a la información recogido en el artículo 20 de nuestra Constitución, sitúa a la institución en la tesitura de cómo satisfacer las necesidades de todos los medios.

Ya en el año 1978, la Asociación de Secretarios Generales de Parlamentos, publicó un informe sobre la retransmisión de las sesiones plenarias a través de los medios de comunicación audiovisual, en un primer intento de valorar la presencia permanente de estos dentro de las Cámaras. Este informe, titulado *“Parliament and Audiovisual Media”* fue encargado por el entonces Secretario General del parlamento de Israel, Mr. Netanel Lorch, y realiza un amplio estudio de la retransmisión de estos debates y de los inconvenientes que se encontraban. El estudio concluía que muchos de los problemas de la emisión se podrían solucionar si la señal de televisión era producida por la propia Cámara, refiriéndose además a la necesidad de conciliar la libertad e independencia de los periodistas con el derecho del Parlamento a una información imparcial, transparente y equilibrada sobre sus trabajos.

En 1990, ante la imposibilidad de satisfacer las reivindicaciones de todas las cadenas de mantener su presencia dentro del Hemiciclo, el Congreso decide dotarse técnicamente del equipamiento necesario para ofrecer la cobertura audiovisual de todas las sesiones plenarias. La solución

adoptada implicaba que se debía asumir la responsabilidad de producir su propia señal institucional y facilitarla a todas las televisiones.

Llegamos así a 1992, año que marca un antes y un después en la difusión de la información audiovisual del Congreso de los Diputados. El Parlamento se ha dotado del equipamiento necesario y desde 1990 está ya instalado en un pequeño control de televisión ubicado en el Palacio de la Carrera de San Jerónimo, junto al Salón de Plenos. Se toma, además, una decisión importante, elegir al personal cualificado y capacitado para realizar y producir la señal institucional. Personal que esté al margen de los medios de comunicación audiovisual existentes. Finalmente será personal docente del Departamento de Comunicación Audiovisual y Publicidad I de la Facultad de Ciencias de la Información de la Universidad Complutense de Madrid y alumnos de últimos cursos los que, mediante un Convenio entre ambas instituciones, se encargarán de realizar la imagen institucional de las sesiones plenarias de la Cámara. En octubre de 1992 yo misma entro a formar parte de este equipo, en un principio como operadora de cámara y ayudante técnico mezclador y, posteriormente, como realizadora de la señal de televisión de Plenos y Comisiones. Esta circunstancia me ha permitido vivir en primera persona la evolución y el desarrollo de la Televisión del Congreso que ha prosperado hasta el punto de que su instalación audiovisual está al mismo nivel tecnológico y profesional que cualquier otra cadena de televisión. Esto ha supuesto para mí una experiencia única como profesional del mundo de la imagen.

El Hemiciclo se dota con cuatro cámaras instaladas en ubicaciones estratégicas para poder ofrecer el mejor punto de vista audiovisual y estético de todo lo que sucede dentro del Salón de Plenos. En ese momento la realización de la señal de televisión se encuentra con algunos puntos muertos a los que no consiguen llegar los objetivos de las cámaras y que serán resueltos en posteriores renovaciones de la instalación. Algunas de las ventajas a destacar de la nueva solución audiovisual es la operación de los equipos. El operador de cámara sale de dentro del espacio parlamentario y la cámara se mueve por control remoto (robotizado) desde el control de televisión. Esta solución ofrece dos ventajas significativas, por un lado no es necesario que el operador de cámara permanezca dentro del Hemiciclo y el realizador puede darle las órdenes en persona, puesto que lo tiene sentado a su lado en el control. Y por otro lado se reduce considerablemente el equipo

completo de cámara. Ya no es necesario usar una cámara de estudio con trípode, visor, brazos de óptica y zoom... La cámara, de un tamaño mucho más reducido y ligero, se cuelga físicamente de determinados elementos arquitectónicos del Hemiciclo (la barandilla de las tribunas superiores) y se integra disimuladamente en el espacio parlamentario.

Desde el mes de octubre de 1992 hasta el mes de enero de 1993 se producen y distribuyen simultáneamente la señal de TVE y la del nuevo Servicio de Televisión del Congreso. Estos meses sirven de período de adaptación para la propia Cámara y para las televisiones, aunque en un primer momento éstas dudaban de la adecuación profesional del servicio. Todavía recuerdo alguna ocasión, en aquellos inicios de emisión, cuando “algún” cámara de televisión se empeñaba en “colarse” reiteradamente en la tribuna de prensa para grabar unos planos robados del hemiciclo “vacío”, pensando que la realización de la Cámara no iba a proporcionárselos.

3. De la cobertura audiovisual del Hemiciclo a las salas de Comisión.

Se amplían los espacios con puntos de conexión en directo para los medios de comunicación audiovisual con presencia en la Cámara.

Siguiendo con la evolución histórico-tecnológica de la imagen audiovisual del Congreso de los Diputados llegamos al año 1997. Una vez superado el gran reto de ofrecer una imagen audiovisual equilibrada sin ocultar nada de lo que ocurre en el Hemiciclo o afecte al desarrollo de la sesión, y habiendo ganado la credibilidad de los medios de comunicación, se decide ampliar la cobertura audiovisual a las sesiones de Comisión. Se extiende la dotación de equipamiento y cámaras a las salas Sagasta, Cánovas, Columnas (actual Sala Ernest Lluch) e Internacional (actual Sala Constitucional).

En este mismo proyecto del año 1997 la Cámara empieza a ofrecer señal en directo de las ruedas de prensa que tienen lugar en el Escritorio de Prensa del Palacio durante la celebración de las sesiones plenarias. Se facilita de esta manera el trabajo a los diputados y a los propios medios de comunicación, que no tienen por qué acceder al pasillo del Orden del Día a cubrir la información al disponer en sus cabinas de lo que allí está sucediendo. Todas las señales de televisión producidas se pueden ver también

por el circuito interno de televisión. La tecnología audiovisual se convierte en el soporte perfecto para cubrir las diferentes necesidades que los medios, los diputados y el personal de la Cámara demandan.

En este mismo año 1997 se instalan puntos de directo para las televisiones acreditadas en la Cámara y también para que el Servicio de Televisión amplíe los puntos exteriores de conexión de equipos y pueda ofrecer otros eventos en directo. Se crean nuevos escenarios con cobertura audiovisual como el punto de directo de los Leones o del Patio de la antigua calle Floridablanca, con conexiones desde la zona de la garita de Seguridad de la carrera de San Jerónimo hasta cada cabina de televisión o el Vestíbulo de Isabel II. Con todo ello el Congreso amplía su capacidad para acercar la imagen de la Institución a los ciudadanos.

4. Nace el Canal Parlamentario

En el año 2000 nace el canal temático de información parlamentaria del Congreso, que en un primer momento se denominó Canal Parlamentario. Su valor añadido era realizar importantes aportaciones al conocimiento de diversos colectivos (ciudadanos, medios de comunicación que no pueden asistir a las sesiones, administraciones públicas, asociaciones y organizaciones profesionales, etc...) de los trabajos parlamentarios. El Canal era una necesidad que permitía difundir todo el material archivado, de un enorme valor político y social.

En cuanto a su tecnología de emisión, el Canal comenzó a difundirse a través de los satélites Hispasat y Eutelsat, en la plataforma de Digital + y por los operadores de cable ONO e Imagenio. Es precisamente la emisión por satélite, que actualmente todavía se mantiene, la que facilita el acceso a más usuarios y colectivos interesados en los contenidos del Canal. Permite a las televisiones que no están presentes en el Congreso acceder a la señal de las sesiones y grabarlas con calidad profesional.

La base inicial de su programación era la emisión íntegra y sin comentarios, en directo y en diferido, de las sesiones plenarias y de Comisión, siempre con unos criterios de selección del contenido a emitir por prelación según el órgano que esté reunido, dando preferencia siempre al Pleno sobre

las Comisiones, y atendiendo en este segundo caso a los comparecientes y al asunto que se esté debatiendo dentro del Orden del Día fijado.

5. El Hemiciclo ofrece un nuevo punto de vista con 6 cámaras de televisión. La realización institucional “se cuele” dentro del Hemiciclo. El Congreso amplía las salas de Comisión con cobertura audiovisual. El Servicio de Televisión se profesionaliza

El año 2005 supone un nuevo salto tecnológico para la imagen audiovisual del Congreso. Se pone en marcha un proyecto más ambicioso que el llevado a cabo en el año 1997. Una vez más es necesario renovar las cámaras instaladas en el Hemiciclo a los nuevos estándares de televisión “broadcast”, así como las de las salas Cánovas y Sagasta.

El Hemiciclo incorpora dos cámaras más a la realización de la señal institucional de televisión, ubicadas en un lugar más bajo que las cuatro originales (colgadas literalmente de la barandilla de las tribunas superiores del Salón de Plenos) en las dos bancadas de escaños laterales más cercanos a la presidencia. El objetivo es ampliar los puntos de vista del interior del Hemiciclo en un esfuerzo por cubrir todos los espacios y reflejar mejor en imágenes todo lo que sucede durante el debate parlamentario. Estas dos ubicaciones permiten dar mayor protagonismo al escaño ocupado por el presidente del Gobierno y al ocupado por el líder de la oposición parlamentaria. El realizador de televisión del Congreso conoce bien cómo funciona la institución, cómo se desarrollan sus sesiones plenarias, y se da cuenta de una nueva necesidad para transmitir en imágenes la confrontación verbal que se produce en el debate parlamentario de los miércoles en la sesión de control al Gobierno. Estas dos nuevas ubicaciones de cámara permiten mostrar el debate oral mediante una posición de cámaras enfrentada. Se pretende trasladar de la forma más fiel posible la realidad de lo que está sucediendo dentro del Hemiciclo.

Además, el espacio audiovisual siempre será lo que se ve a través de la cámara, por ello la instalación de más unidades favorece la imagen que mostramos al exterior, ayudándonos a conformar una estética audiovisual propia del Congreso de los Diputados.

Los videowall entran en el Hemiciclo y se convierten en una ventana de la realización de la señal institucional de televisión. Recuerdo que con la instalación inicial del año 1992 los diputados se veían distraídos con las luces rojas de los “tallys” de las cámaras. Estos pilotos o luces se utilizan en los platós de televisión para indicar cuál es la cámara que está emitiendo en directo, para saber, si así es necesario, a qué unidad se debe mirar. Dentro del Hemiciclo fue necesario desactivar este dispositivo en las cuatro cámaras para evitar distracciones a los diputados, que buscaban con la mirada cuál era la cámara que estaba “pinchada” en cada momento durante el debate. La televisión en directo y con cámaras robotizadas que se “movían solas” era una novedad para el Congreso. Quizá los diputados empezasen a ser conscientes de que lo que allí dentro sucedía tenía trascendencia más allá del debate parlamentario entre grupos.

Con la instalación tecnológica de 2005, y dentro del Plan de Modernización iniciado por la Cámara, que se ejecuta en paralelo al nuevo proyecto audiovisual, se incorporan dos videowall dentro del Hemiciclo. Estas dos pantallas de gran tamaño, ubicadas en las dos paredes laterales de la tribuna de presidencia del Salón de Plenos, “enseñan” la realización dentro de la sala a diputados, ministros, público de las tribunas de invitados, periodistas, etc. Una de sus principales funciones es hacer públicas todas las votaciones, mostrando mediante tres colores diferentes el sentido de la votación realizada por cada diputado. Ambas pantallas cuentan con la particularidad de estar colocadas en posición vertical, en lugar de en posición horizontal que se corresponde con el formato natural de televisión, lo que provoca que se recorte visualmente la imagen por los dos laterales. El objetivo inicial de estas pantallas era mostrar el reloj de tiempos de intervención durante todos los debates, que ahora sólo se mantiene durante la sesión de control al Gobierno, resultando de gran utilidad para los diputados y para todos los presentes dentro de la Cámara. Este reloj, en cuyo diseño participé en su momento, fue pensando para este fin por su funcionalidad y por ello se incrusta en la propia señal institucional de televisión.

La introducción de estas pantallas dentro del Hemiciclo ha influido en los propios diputados. Los oradores son conscientes en todo momento de dónde (o en quién) se centra el punto de atención de la realización televisiva.

El Hemiciclo y su puesta en escena, con todos los acontecimientos que dentro del mismo suceden, se convierte en transparente para la mirada del espectador. Los protagonistas del trabajo parlamentario son conscientes, ahora más que nunca, de que todo lo que sucede se muestra por televisión y la cobertura audiovisual les ofrece una ventana al exterior que se convierte en fiel reflejo de la realidad de lo que acontece en el interior de la sede parlamentaria. Y no sólo el debate en sentido estricto. Con la introducción de más unidades de cámara y de los videowall el Hemiciclo ha podido ver “con sus propios ojos” cómo se han desplegado pancartas, lanzado papeles desde la tribuna hacia los escaños, a activistas agarradas a las columnas superiores de las tribunas, o incluso una impresora encima de un escaño... Por lo tanto, la presencia de las cámaras y el seguimiento de la señal de televisión dentro del Salón de Plenos hacen que los diputados sean conscientes de la necesidad de preparar sus intervenciones pensando en su puesta en escena por televisión.

“El uso de los símbolos, el acento puesto en las imágenes, el empleo de un lenguaje teatral y de frases sorprendentes, así como la explotación de las emociones, son todos los elementos que tienen por objeto llamar la atención de una manera espectacular, ya sea dramática, ya sea humorística, ya sea simplemente atractiva”¹

En televisión hay una premisa, una norma que define su condición como medio audiovisual capaz de “copiar” la realidad, todo lo que no se graba no existe. La imagen es lo que queda. Y todas estas imágenes existen, se graban y forman parte de un todo, de un archivo completo de todo lo que sucede dentro de la Cámara.

El espacio donde sucede “todo” también juega un papel importante en la estética de la realización que recogen las cámaras. La iluminación del Hemiciclo se actualiza en este mismo año 2005, instalando equipamiento específico para televisión. En este sentido siempre se ha buscado el equilibrio entre la iluminación necesaria para el trabajo parlamentario de los diputados y la iluminación suficiente, tanto en cantidad como en calidad, para que las cámaras puedan trabajar cómodamente y recoger el debate sin tener que

¹ GINGRAS, A.M.: “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”. En: GAUTHIER, G.; GOSSELIN, A. y MOUCHON, J.: *Comunicación y Política*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1998, p. 36.

forzar el diafragma por falta de luz o tener que modificar los colores porque en pantalla no se correspondan con la realidad percibida por el ojo humano dentro de la sala. No debemos olvidar que el espectador percibe la realidad de lo que está sucediendo sólo a través de las cámaras de televisión. Estos equipos ofrecen un punto de vista sutilmente alterado de cómo es realmente el espacio. Todos hemos escuchado a los visitantes del Hemiciclo mostrar su sorpresa la primera vez que entran al Salón y comentan que parece mucho más pequeño que en televisión. Sin lugar a dudas las ópticas utilizadas por las cámaras favorecen estéticamente al espacio, además de ofrecer una tonalidad y colores característicos y lo más ajustados a la realidad, teniendo en cuenta que predominan los rojos de los escaños y los dorados de las barandillas, de las columnas y de los frescos de la bóveda.

Este último proyecto del 2005 incorpora, también, la instalación de equipamiento tecnológico para todas las salas del edificio del número 36 de la Carrera de San Jerónimo, dotadas cada una de ellas con tres cámaras, y la Sala Clara Campoamor que cuenta con cuatro cámaras, debido a su mayor tamaño.

Igualmente se incorporan espacios nuevos dotados con puntos de distribución audiovisual (audio y vídeo):

- La Sala de Ruedas de Prensa comienza a ser demandada con mayor frecuencia por los grupos parlamentarios y adquiere mayor protagonismo. Esta necesidad lleva a dotarla con dos cámaras de televisión y a ofrecer señal realizada de las intervenciones de los diputados y de los redactores que preguntan en la sala. Desde este momento se escucha y se ve tanto al diputado como al periodista, dando valor también a sus preguntas.
- Lo mismo sucede con el Set de televisión ubicado en las dependencias de la Dirección de Comunicación, que comienza a distribuir también señal de las comparecencias de los diputados ante los periodistas. Además es utilizado para hacer directos y conexiones en directo por las cadenas de televisión.

En este mismo año 2005, el Congreso decide cambiar también la forma de gestión del Servicio de Televisión, abandonando la antigua fórmula de Convenio con la Universidad y optando por externalizar el servicio, convocando un concurso público. Este paso supone el afianzamiento defi-

nitivo de la confianza que los medios de comunicación acreditados habían depositado en un servicio de televisión propio.

6. El Canal Parlamento y nuevas formas de difusión de la actividad parlamentaria en Internet

En esta nueva etapa se introducen cambios en el Canal de información parlamentaria, modernizando su estética mediante la actualización de su línea gráfica y su señal de continuidad, y cambiando la denominación del mismo, que pasará a llamarse Canal Parlamento. Se amplían también los contenidos de producción propia persiguiendo, por un lado, ampliar la audiencia a un público más amplio y, por otro lado, intentar elaborar programas de actualidad y de contenido divulgativo que susciten más interés por conocer la Cámara y su funcionamiento. El Canal Parlamento pone a disposición de cualquier posible receptor los mismos contenidos que el Congreso ya estaba ofreciendo de forma gratuita a las televisiones, radios y al conjunto de medios de comunicación, incorporando una serie de contenidos que aporten valor al conocimiento de los trabajos parlamentarios. Esto supone un esfuerzo más por parte de la Cámara para mejorar su imagen institucional.

En el año 2007 se amplían las posibilidades de difusión del Canal Parlamento mediante la adaptación de sus contenidos a la sección de Congreso TV de la página web. Se crea también un espacio propio de difusión en streaming 24 horas del Canal Parlamento, como espejo de lo que ya se está emitiendo por el resto de plataformas que he citado anteriormente y, además, se activan otros cinco canales de difusión por streaming con posibilidad de emitir varias sesiones de Comisión o varios eventos simultáneamente. Internet se convierte en una nueva forma de difusión sencilla, con la capacidad de ofrecer de un modo atractivo videos bajo demanda, con la posibilidad de ofrecer el archivado de los mismos y facilitar su consulta en cualquier momento. Además se incorpora la interrelación de la señal audiovisual con documentos y otros contenidos estáticos de la página web, como la ficha del diputado, los diarios de sesiones, los boletines oficiales, etc... La página web es una forma de difusión que realiza el seguimiento en directo de cualquier actividad parlamentaria, permitiendo a sus protagonistas “salir” de la institución y llegar a cualquier usuario sin la necesidad de tener que estar presente en la Cámara.

En el verano del año 2007 se empiezan a catalogar todas las sesiones de Pleno y Comisión que se emiten por streaming. Simultáneamente a la realización se introducen marcas de inicio y fin a cada una de las intervenciones que se producen en Sesión. Además de este código de tiempo, un operador introduce el nombre, cargo y grupo parlamentario del interviniente, el asunto y el punto del orden del día sobre el que está realizando su discurso, lo que facilita la búsqueda de cualquiera de las intervenciones. El usuario puede ir hacia atrás y volver a ver o escuchar lo que se haya dicho en cualquier momento del debate. El Archivo Audiovisual de visionado en diferido de Plenos llega, en la actualidad, hasta enero de 2006, VIII Legislatura, y está completo para toda la actividad parlamentaria de la Cámara (Plenos y Comisiones) desde la IX Legislatura (2008-2011), aunque será a partir de la X Legislatura cuando todos los vídeos de las sesiones se pueden, además de ver, descargar por intervenciones, lo que facilita el trabajo de los distintos usuarios, que pueden disponer de una intervención pocos minutos después de haber tenido lugar y aun durante la celebración de este.

Esta puesta a disposición de los contenidos se extiende también a los de producción propia y a la línea de continuidad del Canal Parlamento. Así, todos los vídeos realizados se suben también en la Videoteca de la página web.

7. La realización del Hemiciclo con diez cámaras

Sólo ha pasado un año, llegamos a 2008 y una nueva necesidad en la realización de televisión nos lleva a incorporar cuatro cámaras más al Hemiciclo, además de la necesidad de bajar el punto de vista, en altura, de las dos cámaras frontales que ya estaban instaladas en la barandilla de las tribunas superiores. Las dos cámaras frontales están demasiado altas, sujetas a la barandilla de la Tribuna de Honor, y dan una imagen del Hemiciclo muy “picada”. Ciertamente, este punto de vista tan elevado no mostraba con eficacia visual el debate parlamentario. Además en la tribuna de oradores, que sin lugar a dudas es el espacio que más se muestra en plano por televisión, el interviniente suele bajar la cabeza (como posición natural de lectura de los “papeles”) y se le ve sólo parcialmente el rostro. Nos damos cuenta de que durante la realización estos inconvenientes no favorecían el seguimiento del discurso y su puesta en imágenes, por lo que la decisión de poder bajar las cámaras es recibida con satisfacción.

Pero el mayor cambio en la realización de la señal institucional viene determinado por la decisión de ampliar el número de cámaras dentro del Hemiciclo, y por lo tanto la posibilidad de puntos de vista durante los debates. Sin lugar a dudas este es uno de los cambios que, a mi parecer, más relevancia ha tenido para la imagen institucional del Hemiciclo del Congreso. Las cuatro cámaras nuevas se ubican en lugares estratégicos del Salón de Plenos, incrementando la posibilidad de ofrecer más puntos de referencia espacial y de ubicación de los oradores. Se colocan dos cámaras en las columnas situadas entre las dos bancadas laterales de la Presidencia, a la misma altura que las dos que se han bajado en el frontal. De esta forma igualamos puntos de vista, que completamos con dos cámaras más colgadas físicamente de la pared de detrás de la Presidencia. Todas ellas simétricas entre sí para poder mostrar todos los planos y contraplanos posibles de dentro del Hemiciclo. A partir de este momento podemos decir que ya no existe ningún “punto muerto” dentro del Salón de sesiones y que todos los escaños se “ven” durante la realización con alguna de las diez cámaras colocadas. Aún recuerdo que en alguna ocasión, en los inicios del año 1992, era imposible coger a algún diputado con ninguna cámara, y que sólo se podía adivinar la figura de alguien “escondido” detrás de una columna. Ahora, en la realización, se empiezan a utilizar todas las cámaras que se han bajado en altura para dar los planos más cortos de los oradores, bien en la tribuna o bien en su escaño. Y se logra, por fin, que los asientos de la bancada central, justo enfrente de la Presidencia, se cojan de frente y no de lateral, como sucedía con la realización, más limitada, con seis cámaras. La posibilidad de captar planos más frontales y desde una altura más baja y más cercana a la altura de los ojos del orador ofrece mejor imagen personal del interviniente, se recogen mejor su cara y sus gestos, lo que siempre contribuye a mostrar mayor riqueza informativa y mayor cercanía con el receptor, mostrándolo más próximo.

8. Del analógico al digital

El año 2010 supone un nuevo cambio tecnológico para la instalación audiovisual. La Cámara tiene que ser capaz de incorporar eficazmente la más avanzada tecnología a los procesos de producción de la señal de televisión. 2010 es el año del denominado apagón analógico. El Congreso deja de ofrecer su señal en analógico para distribuirla a todos los medios en digital SD (Standard Definition). Se modifica el “aspect-ratio” (aspecto en pantalla

de la imagen) de emisión de las cámaras abandonando el formato 4:3 para pasar a emitir en 16:9. Además el video y el audio ya no se procesan por separado, sino que la propia señal de video lleva incorporado el audio, lo que simplificará a partir de este momento las instalaciones para televisión, reduciendo considerablemente la tirada de cableado.

Los nuevos estándares en 16:9 enriquecen la composición de la imagen en televisión, que intentará buscar variaciones estilísticas semejantes a las del cine, con quien ahora comparte formato. Se abandona el formato televisivo en 4:3 (el clásico cuadrado con forma de “caja” de televisor) y se acerca al 16:9 del cine. El formato de la pantalla fragmenta el trozo de realidad que estamos representando en el plano, y a partir de ahora cambia la forma de ver la imagen televisiva del Hemiciclo, las salas de comisión y los espacios del Congreso. El 16:9 “obliga” al realizador a enseñar en ocasiones más de un escaño en el mismo plano, teniendo que incluir al sujeto del debate y a su acompañante de asiento. Este formato, más apaisado ha enriquecido la composición de la imagen en televisión y también ha influido en la realización y en su forma de enseñar el acontecimiento.

9. Renovación de las Salas Columnas e Internacional

Las cámaras de estas dos salas llevan funcionando desde su instalación en el año 1997 y se someten a un uso intensivo, teniendo en cuenta la duración de la celebración de los debates. Si además añadimos que, para minimizar riesgos en su funcionamiento, los equipos no se apagan nunca, suman un número elevado de horas de uso. En el año 2010 las cámaras de estas dos salas necesitan actualizarse, para adaptarse, además, a los nuevos estándares digitales, ya que estos equipos no estaban preparados para poder ofrecer SD. Así, en el verano de 2010, se dota a las dos salas con cuatro cámaras cada una.

10. Incorporación de un nuevo espacio, la Sala Prim

En el año 2014 el Congreso decide fusionar dos antiguas salas de comisión ubicadas en el edificio del Palacio, las salas Olózaga y Calatrava, que nunca habían contado con señal de televisión producida por el Congreso, en una sola, que se denominará Sala Prim. Las dos salas originales contaron en un inicio con dos cámaras de televisión cada una (con operador

dentro de la misma sala) y con señal realizada por TVE, hasta que en el año 1998, con la nueva instalación de televisión en las salas de comisión, dejaron progresivamente de ser utilizadas, precisamente por no contar con equipamiento audiovisual que les diera cobertura.

La Sala Prim, aunque cuenta con un equipamiento e instalaciones tecnológicas bastante modernas, tiene algunas dificultades visuales y estéticas que se han intentado resolver. La sala dispone de dos enormes ventanales laterales, enfrentados entre sí, que dejan pasar demasiada luz natural del exterior, lo que implica que mezclada con la iluminación artificial de la sala produzca en imagen un efecto visual extraño, con un tono blanco azulado que no muestra a los intervinientes de una manera ideal (piel con tonos azulados, contraluces excesivos, caras oscuras, etc...). Estos inconvenientes se han salvado en gran medida con la instalación de filtros de intensidad de luz “pegados” sobre ambos ventanales para reducir el paso de luz solar del exterior.

11. La emisión en Alta Definición (HD)

En junio de 2014 tiene lugar en el Congreso un acontecimiento histórico que desde un punto de vista tecnológico marcará una necesidad imperiosa para la instalación audiovisual. El 19 de este mes se celebró en la Cámara la Solemne Sesión Conjunta de Proclamación de S.M. el Rey Felipe VI. Semejante momento sólo debía realizarse con cámaras en HD (incluso se grabó con una cámara en 4K) y las cámaras del Hemiciclo eran SD. En un tiempo récord el Congreso logró la instalación provisional de doce cámaras en HD para ofrecer señal con continuidad de todos los espacios en los que se iba a desarrollar el acto. Aunque en el año 2008 me había incorporado como Asesora Facultativa a la Dirección de Comunicación del Congreso tuve la oportunidad profesional de realizar la señal de televisión de este relevante acontecimiento, que se convierte para mí en uno de los momentos más importantes de mi carrera profesional. Además marca también un antes y un después en la evolución audiovisual de la Cámara, porque a partir de ahora somos más conscientes que nunca de que tecnológicamente podemos llegar a realizar cualquier acontecimiento que se celebre en ella. La Dirección de Comunicación sabe que es capaz de ofrecer cualquier acto que tenga lugar en cualquiera de los edificios parlamentarios, siempre con la máxima calidad y profesionalidad, y sorteando eficientemente cualquier obstáculo que nos podamos encontrar en el camino. El Congreso ha evolucionado

en la prestación del servicio audiovisual. Desde sus inicios en el año 92 y durante todo este recorrido los cambios tecnológicos realizados han sido considerablemente relevantes.

No obstante, después de la Proclamación, somos conscientes de la urgente necesidad de actualizar, una vez más, gran parte de la instalación de televisión del Congreso. Los equipos instalados en el año 2005 se han quedado obsoletos y, como comentaba anteriormente, han superado de nuevo con creces el número de horas de uso.

El Hemiciclo, como espacio que debe contar siempre con los equipos más modernos, renueva en 2015 sus diez cámaras para emitir en HD, además de su monitorado, el mezclador, la matriz de distribuciones de video y todo el equipamiento necesario en el control de televisión para los nuevos estándares de emisión. Se renuevan también las Salas Sagasta y Cánovas, dotándolas de cuatro cámaras cada una y de todo el equipamiento necesario para HD. También se renueva la Sala de Ruedas de Prensa con dos cámaras nuevas, y las salas Ernest Lluch y Constitucional, que requieren de la actualización de parte de su equipamiento. En este mismo proyecto se adquirieron dos cámaras ENG en HD para la cobertura del pasillo del Orden del Día durante los plenos y para las grabaciones de videos institucionales. Además se añadió una cámara de estudio nueva para las ruedas de prensa que se convocan en el Escritorio de Prensa del Palacio, permitiendo dar las mismas con una señal realizada en directo con dos cámaras, ofreciendo, además, el plano con el audio de las preguntas de los periodistas, enriqueciendo así mucho más la información de lo que acontece en este espacio.

El último proyecto audiovisual de 2015 dejó fuera todas las salas del edificio de Carrera de San Jerónimo 36, que aún siguen funcionando con el equipamiento instalado en el año 2005, por lo que de nuevo entramos en la fase de obsolescencia y uso excesivo de los equipos, lo que implica la necesidad imperiosa de pensar, una vez más, en su renovación y ponernos a trabajar en ello.

12. Conclusiones

Como se puede ver, a lo largo de estos cuarenta años, el Congreso de los Diputados vive en un permanente e imprescindible proceso de actua-

lización tecnológica de su equipamiento audiovisual para ofrecer siempre lo que en cada momento la necesidad demanda. Para llevarlo a cabo los órganos de Gobierno de la Cámara y la Secretaría General han confiado plenamente en las decisiones tomadas por la Dirección de Comunicación, y nos han permitido ofrecer con la máxima calidad y profesionalidad la mejor imagen audiovisual de la Institución. La Dirección de Comunicación siempre se ha visto respaldada por los órganos de la Cámara en las sugerencias de renovación de las instalaciones de televisión y su adaptación a las necesidades demandadas por los medios de comunicación, tanto internos como externos.

Para terminar, quiero manifestar que todos estos años me he sentido, y sigo sintiéndome, responsable de la imagen que del Congreso queremos transmitir. A mi modo de ver, fue un acierto que en su momento la Cámara fuese consciente de la necesidad de tener una imagen propia y que se haya preocupado todos estos años por difundir una buena imagen audiovisual. Creo que hemos avanzado mucho, muchísimo, y también estoy segura de que seguiremos adaptándonos a los nuevos estándares y demandas tecnológicas que serán necesarias en cada momento.

Como profesional del mundo de la imagen estoy totalmente convencida de que el lenguaje audiovisual mejora el acontecimiento parlamentario en sí mismo, de que la televisión es capaz de convertir lo normal en extraordinario, y el más sencillo escenario en un lugar espectacular. La televisión pone en imágenes la importancia del debate parlamentario y la esencia del Parlamento como institución democrática. En el Congreso de los Diputados las cámaras de televisión siempre han estado ahí para ofrecerlo y, como alguna vez he escuchado decir a Jesús Serrano, director de Comunicación de la Cámara, “la imagen es lo que queda”.

BIBLIOGRAFÍA:

- BENAVIDES, J.; ALAMEDA, D. y FERNÁNDEZ, E.: *Las convergencias de la comunicación, problemas y perspectivas investigadoras*. Fundación General de la Universidad Complutense. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 2000.
- BENITO-GARCÍA, J. M.: “El nuevo escenario del mercado audiovisual: un análisis prospectivo de un sector en crecimiento”. *Revista Mediterránea de Comunicación*, vol. 5(1), 2014, pp. 123-135.

- BUSTAMANTE, E.: “Impacto social del nuevo escenario audiovisual: retos y riesgos en la era digital”, *Ponencia presentada en las II Jornadas RTVE sobre Nuevas Tecnologías*, Madrid, 2001.
- ESCALONA, N.: *Comunicación de instituciones públicas*. Editorial UOC, Barcelona, 2015.
- GAUTHIER G., GOSSELIN A. y MOUCHON J.: *Comunicación y política*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1998.
- GINGRAS, A. M.: “El impacto de las comunicaciones en las prácticas políticas”. En: GAUTHIER, G.; GOSSELIN, A. y MOUCHON, J.: *Comunicación y Política*. Editorial Gedisa, Barcelona, 1998.
- GONZÁLEZ REQUENA, J.: “El punto de vista en el texto audiovisual”. *Creación de una metodología de análisis y cuantificación del punto de vista visual en los textos audiovisuales*. Proyecto de investigación de la UCM, Edición gonzalezrequena.com, 2015 – GR2/14.
- HUERTAS, F. [Coord.]: “El Hemiciclo como realidad conformada o imagen virtual”. En: *Televisión y política*. UCM, Madrid, 1994, pp. 49-57.
- MILLERSON, G.: *Realización y producción en televisión*. Editorial IORTV, Madrid, 2009.
- PALAZÓN, A.: *Lenguaje audiovisual*. Editorial Acento, Madrid, 1998.
- PAU VALL, F. [Coord.]: *Parlamento y comunicación (nuevos retos)*. *XI Jornadas de la Asociación Española de Parlamentos*. Tecnos, Madrid, 2005.
- VILCHES, L.: *La lectura de la imagen. Prensa, cine, televisión*. Paidós Comunicación, Barcelona, 1984.

DEL SENADO AL @SENADOESP, 40 AÑOS DE COMUNICACIÓN EN LA CÁMARA ALTA

María Cristina CANCHO SAN JOSÉ
Asesora Facultativa de las Cortes Generales
Jefa de Departamento
Medios de Comunicación Senado

RESUMEN

La comunicación en el Senado durante estos últimos 40 años ha tenido como objetivo acercar la Cámara a los ciudadanos, en un principio a través de los medios de comunicación y en la actualidad también a través de las redes sociales con la creación de perfiles en Twitter, Instagram y YouTube.

Durante este camino, el Senado ha abierto sus debates a todos los ciudadanos con la emisión de sus reuniones parlamentarias en la web de la Cámara y ha mantenido en todo momento sus puertas abiertas a los medios de comunicación que en estos 40 años se han multiplicado con la aparición de las televisiones privadas, autonómicas y los diarios digitales. En estos momentos, el Senado cuenta con 2687¹ periodistas acreditados y aunque se sigue luchando contra el “muro de silencio”, puntualmente todas las miradas se centran en su trabajo parlamentario, como ocurrió con la tramitación del artículo 155 de la Constitución. El departamento de Medios de Comunicación cumplió con su labor: informando, acreditando, organizando a la prensa en la Cámara, facilitando la señal de TV y radio y contando lo que pasaba a través de las redes sociales. No obstante, lleva 40 años trabajando, codo con codo, con los medios de comunicación y ahora también asumiendo el reto de la comunicación directa con los ciudadanos.

Palabras clave: Comunicación, Senado, Periodistas, Prensa, Parlamento, Redes Sociales, Televisión, Twitter, Internet, Información.

¹ Datos actualizados a 4 de mayo de 2018.

ABSTRACT

Communication in the Senate during these last 40 years has been aimed at bringing the Chamber to citizens, initially through the media and now also through social networks with the creation of profiles on Twitter, Instagram and YouTube.

During this journey, the Senate has opened its debates to all citizens with the emission of its parliamentary meetings on the Chamber's website and has kept its doors open at all times to the media that in these 40 years have multiplied with the appearance of private, regional television and digital newspapers. At this time, the Senate has 2687² accredited journalists and although it is still fighting against the "wall of silence", all eyes are focused on parliamentary work, as was the case with article 155 of the Constitution. The Media Department fulfilled its task: informing, accrediting, organizing the press in the Chamber, providing the TV and radio signal and telling what was happening through social networks. However, it has been working with the media for 40 years, and now also taking on the challenge of direct communication with citizens.

Key words: Communication, Senate, Journalists, Press, Parliament, Social Networks, Television, Twitter, Internet, Information.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DE PRENSA EN LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA DEL SENADO. III. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN. 1. *Relaciones con los medios de comunicación.* 2. *Acreditaciones.* 3. *La Televisión del Senado.* 3.1. *Canal parlamentario.* 3.2. *Retos de las emisiones.* 4. *El Departamento de Medios de Comunicación y la web del Senado.* 5. *El Senado y sus redes sociales.* 6. *El Departamento de Medios de Comunicación y los actos institucionales.* 7. *Imagen institucional.* 8. *Comunicación interna.* IV. LOS RETOS DE LA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN DEL SENADO. V. CONCLUSIONES

² Updated data to May 4th, 2018.

I. INTRODUCCIÓN

El Senado de conformidad con el artículo 80 de la Constitución se rige por el principio de publicidad. “La publicidad emerge en el Parlamento contemporáneo de la mano del principio de representación. Si el Parlamento tiene naturaleza representativa de la Nación, la única consecuencia posible es que sus trabajos se realicen de manera visible para todos. La publicidad sería el punto de encuentro necesario entre la representación y la opinión pública” y “en garantía de la libertad política”³, como señala José Tudela. Este principio de publicidad es el que ha hecho evolucionar al Parlamento acercándolo al ciudadano a través de una política comunicativa centrada en la difusión de la actividad parlamentaria.

No se entendería hablar de la política de comunicación del Senado, sin mencionar el trabajo que han realizado durante estos años los Gabinetes de Prensa de los diferentes Grupos Parlamentarios para difundir las iniciativas y posiciones políticas de sus senadores. En este estudio nos centraremos en el papel desarrollado por la Administración Parlamentaria, que se caracteriza por realizar una comunicación institucional y neutral. Al Parlamento, y en nuestro caso al Senado, le corresponde hacer posible el acceso de todos los ciudadanos a una información política plural y veraz a través de sus canales institucionales y también facilitar a los Grupos Parlamentarios, los instrumentos necesarios para que puedan ponerse en contacto con la sociedad, como por ejemplo, facilitando los videos con las intervenciones y ruedas de prensa de sus senadores para su difusión en redes sociales.

II. EVOLUCIÓN DE LA GESTIÓN DE PRENSA EN LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA DEL SENADO

La Constitución de Cádiz recoge en su artículo 126 que “las sesiones de las Cortes serán públicas y solo en los casos que exijan reserva podrá celebrarse sesión secreta”. Este artículo se encuentra con diversos matices en la Constitución de 1834, de 1837, en el proyecto de 1856 y en las Constituciones de 1869 y 1876. Esta tradición constitucional llega, al artículo

³ TUDELA ARANDA, J.: “La función parlamentaria de información política”. En: VV.AA.: *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Derecho, Estado y Sociedad)*. Tecnos, Madrid, 2005, p. 54.

80 de la actual Constitución y también a los Reglamentos del Senado. Así, su primera mención aparece en el Título XIII del Reglamento del Estatuto de Próceres de 1834 en donde en su apartado tercero indica “Una tribuna especial para los Taquígrafos del Estamento y del Gobierno, en la cual se dará permiso de entrada, según las reglas de buen orden que se establezcan, a los Taquígrafos o Redactores de los periódicos que publiquen las sesiones de Cortes”. Según el trabajo realizado por Rosa Ripollés, habrá que esperar al Reglamento Provisional del Senado de 1977 para que se vuelva a mencionar a la Prensa con la siguiente redacción en su artículo 145 “los representantes de la prensa, radio, televisión y cinematografía, debidamente acreditados antes el Senado, podrán asistir a las sesiones en las condiciones que al efecto se fijen por la Mesa de la Cámara y, en todo caso, desde los lugares a ellos asignados” y en su artículo 147 se recoge que “las sesiones de las Comisiones se celebrarán a puerta cerrada. Podrán tener acceso a la Comisión, en su caso, los representantes de los medios informativos, según las normas que dicte la Mesa del Senado, oída la Junta de Portavoces de los Grupos Parlamentarios”⁴.

En ese momento, las reuniones parlamentarias del Senado se siguen celebrando en la sede del Congreso de los Diputados y no será hasta el 11 de noviembre de 1977 cuando la Cámara alta se traslade a su actual sede histórica. La Administración parlamentaria es todavía muy incipiente y no cuenta con un equipo humano dedicado exclusivamente a gestionar los asuntos de Prensa, que, en esa época, se ocupaban fundamentalmente de la gestión de los pases de periodistas, facilitar las instalaciones a los medios de comunicación y difundir comunicados de prensa con la información del Senado.

El propio presidente de la Cámara alta es quien se encarga de transmitir a los periodistas los acuerdos a los que llega la Mesa sobre diversos temas como la instalación de una línea telefónica para la Cadena Ser o el procedimiento para que los periodistas de TVE entraran a la Cámara, como puede observarse en los siguientes documentos del Archivo del Senado:

⁴ RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: *Reglamentos del Senado 1834-1993*. Senado, Madrid, 1993, pp. 105, 1008, 1110, 1111.



Carta dirigida por Eugenio Fontán al presidente del Senado⁵

⁵ Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADG-0024-11 (1)

El Presidente del Senado

Excmo. Sr. D. Fernando Arias-Salgado Montalvo
Director General de RTVE
MADRID

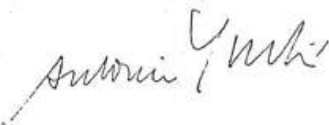
Querido Director:

Siempre procuramos ofrecer las máximas facilidades a los periodistas y técnicos de RTVE para que desarrollen su labor informativa en esta Casa tanto en Pleno como en Comisiones y otras actividades.

Por su propia naturaleza los servicios de RTVE requieren equipos de varias personas y diversas especialidades (cámaras, sonido, luces, etcétera) y estos equipos varían en su composición. Los periodistas son habitualmente los mismos y poseen una acreditación permanente otorgada por las Cortes o por el Senado, con lo cual su identificación por los Servicios de Seguridad y orden interior no plantea ningún problema y permite, además, que puedan circular por el Senado con toda libertad.

Para simplificar esa misma identificación y dar iguales facilidades a todos los miembros del equipo de trabajo, -- creemos que bastaría con que a su llegada al Senado el Jefe del -- equipo entregara una relación nominal de las personas que en cada ocasión lo componen. Así, la burocratización será mínima y facilitaremos su tarea tanto al personal de RTVE como a los Servicios de Seguridad.

Un cordial saludo,

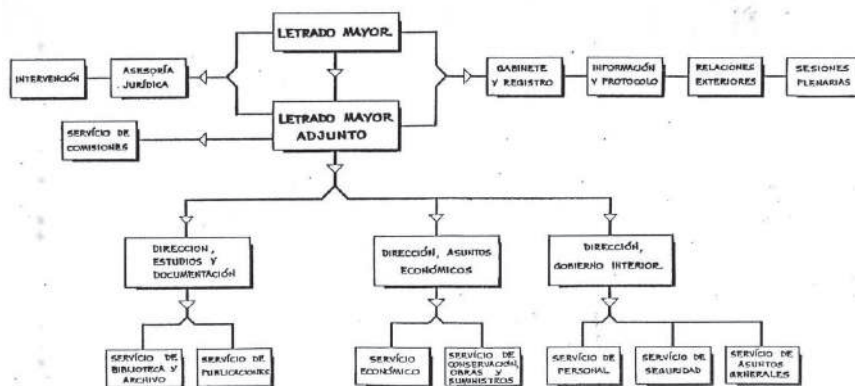


Carta del presidente del Senado al director general de RTVE⁶

Esta situación se mantiene hasta 1982. Es el año en que se aprueba el actual Reglamento del Senado, en la sesión de 26 de mayo. En su artículo 73 señala "los representantes de los medios de comunicación social debidamente acreditados, ante el Senado, podrán asistir a las sesiones públicas en las condiciones que al efecto se fijen por la Mesa de la Cámara y en todo caso,

⁶ Archivo del Senado: Sign.: ES.28079.ADG-0024-11 (3)

desde los lugares a ellos asignados” y en su artículo 75 “a las sesiones de las Comisiones podrán asistir los representantes acreditados de los medios de comunicación social”. Es un año importante para la gestión de los asuntos de Prensa ya que se crea dentro de la Administración Parlamentaria, la unidad de Información y Protocolo “que dependerá directamente del Letrado Mayor del Senado” como recogen las normas de organización de la Secretaría General del Senado publicadas el 28 de diciembre de 1982.



Estructura de la Administración Parlamentaria del Senado en 1982⁷

En un documento que custodia el Archivo del Senado aparece que a esta unidad le compete “suministrar las noticias oficiales procedentes del Senado y contestar las solicitudes de información sobre actuaciones parlamentarias del Senado”

Los órganos rectores de la Cámara alta cada vez son más conscientes de la importancia del papel de los medios de comunicación para transmitir su actividad a la denominada opinión pública. Aunque hay que subrayar que el Senado, como la mayoría de los Parlamentos de la época, no era un agente activo en relación con la información. Su papel se limitaba al de agente pasivo, al que los medios acuden buscando información. La política comunicativa se realizaba fundamentalmente a través de las publicaciones oficiales.

⁷ Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADG-0191-0191-01 (1)

La Mesa de la Cámara alta, en su reunión de 21 de marzo de 1983, acuerda dotar presupuestariamente a “una unidad en la Secretaría General con categoría de sección para Información y Prensa”. De esta manera, la Administración Parlamentaria se ocupa directamente de la gestión de todo lo relacionado con los medios de comunicación bajo el epígrafe de “Prensa”.



Identidad corporativa de la Unidad de Información y Prensa

Según se recoge en documentos internos que custodia el Archivo del Senado, sus funciones son, entre otras, las siguientes:

- “-Hacer llegar la información puntual conveniente sobre las actividades de la Cámara, a los medios de comunicación social.

- Realizar y facilitar el programa de reuniones parlamentarias para su difusión dentro y fuera de la Cámara.

- Proporcionar a los profesionales de los medios de comunicación la documentación, tanto de Sesiones Plenarias como de las Comisiones (Órdenes del Día, Boletines, etc.).

- Tramitar, de acuerdo con las normas vigentes, las solicitudes de acreditaciones ante el Senado, manteniendo actualizado el fichero y los expedientes correspondientes.

- Registro de asistencia de informadores.

- Elaboración de un resumen diario de prensa y revistas; distribución del resumen de prensa nacional.

- Mantener relación directa de manera especial con los profesionales de los medios de comunicación acreditados en la Cámara.

- Hacer llegar tanto a los medios de comunicación como a las personas e instituciones con las que se tenga relación, de los trabajos de divulgación que contribuyan a dar la exacta imagen de la Cámara, de sus medios, de sus modos y de sus actividades.

- Procedente de la labor realizada por los Servicios Internos de la Casa, contar con material, desde notas informativas, fotografías, etc., pasando por folletos y libros con finalidad de divulgación.

-Mantener al día ficheros de todos los asuntos que se tramitan en la Cámara, de modo y manera que permita informar en el acto sobre el punto en que se encuentra en cada momento en trámite un asunto.

-Servir a las relaciones del Senado con los medios de comunicación social y transmitir a éstos las iniciativas orientadas a la mejor comprensión de la Cámara”.

En 1984, aparece un proyecto para crear la dirección de Relaciones Interparlamentarias, Protocolo y Prensa, tal y como se recoge en el escrito de la Secretaría General de 1 de marzo, que custodia el Archivo del Senado, pero al final no se lleva a cabo.



PROYECTO DE RESOLUCION DE LA MESA DEL SENADO POR LA QUE SE MODIFICAN LAS NORMAS DE ORGANIZACION DE LA SECRETARIA GENERAL DEL SENADO (B.O. C.G. Cortes Generales, Senado, Serie I, número 6, de 26 de diciembre de 1982, corrección de erratas B.O.C.G., Senado, Serie I, número 8, de 17 de enero de 1983, modificadas en B.O.C.G., Serie I, número 26, de 11 de mayo de 1983).

Primero

La Norma Octava de las de organización de la Secretaría General, aprobadas por la Mesa del Senado en su reunión del día 21 de diciembre de 1982 y publicadas en el B.O.C.G., Cortes Generales, Senado, Serie I, número 6, de 26 de diciembre de 1982, modificadas por acuerdo de la Mesa del Senado de 4 de mayo de mayo de 1983, publicada en el B.O.C.G. Cortes Generales, Senado, Serie I, número 26, de 11 de mayo de 1983, quedará redactada en la forma siguiente:

"Se crea la Dirección de Relaciones Interparlamentarias, Protocolo y Prensa del Senado.

Escrito de la Secretaría General del Senado de 1 de marzo de 1984⁸

En la resolución de la Mesa del Senado, de 5 de diciembre de 1989, por la que se aprueban las normas de organización de la Secretaría General del Senado aparece la creación del Servicio de Prensa. De esta manera, los

⁸ Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADS-0191-01 (3)

primeros periodistas de las Cortes Generales se encargan de dirigir la política de comunicación de la Institución.

En 1995 se convierte en departamento de Prensa e Información gracias a la resolución de la Mesa del Senado, de 12 de julio, por la que se aprueban las normas de organización de la Secretaría General del Senado.

Hasta este momento los asuntos de Prensa dependen directamente del Letrado Mayor y es en el año 2007, cuando pasan a depender de un director con la creación de la Dirección de Relaciones Institucionales, como recoge la resolución de la Mesa del Senado, de 4 de septiembre de 2007, que engloba, los departamentos de Prensa, Protocolo e Información. Situación que se mantendrá hasta nuestros días.

III. FUNCIONES DEL DEPARTAMENTO DE MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Las principales funciones del departamento de Medios de Comunicación en la actualidad son las siguientes:

1. Relaciones con los medios de comunicación

La relación con los Medios de Comunicación es una de las tareas más importantes del departamento y posiblemente de un Parlamento, “la labor del Parlamento es un tarea puramente informativa”⁹ en palabras de José Tudela. Los medios de comunicación son instrumentos necesarios para la existencia de la democracia. Su propósito fundamental, “es proporcionar a los ciudadanos la información que precisan para ser libres y capaces de gobernarse a sí mismos. Es más, el nivel de la democracia de los pueblos se mide por el desarrollo e independencia de sus medios de comunicación. Así lo tiene dispuesto la UNESCO y asumido la Unión Europea”¹⁰ según afirma el catedrático de Derecho Constitucional, Teodoro González Ballesteros. Una importancia que con el nacimiento de las redes sociales y la comunicación directa con el ciudadano recobra una posición fundamental para luchar contra las “fake news” que llegan

⁹ TUDELA ARANDA, J: *Op. Cit.*, p.66.

¹⁰ GONZÁLEZ BALLESTEROS, T: “Los medios de comunicación como instrumento de control al Gobierno”: En: VV.AA.: *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Derecho, Estado y Sociedad)*. Tecnos, Madrid, 2005, p. 100.

a las personas de su círculo cercano, pero sin que sepan realmente la fuente inicial de procedencia, al ser rebotadas reiteradamente, pero sin que nadie se ocupe de contrastar la información, ni su emisor, misión fundamental del periodista.

De ahí, la necesidad fundamental del Parlamento de facilitar el trabajo a los medios de comunicación, cuyo editor siempre es conocido y que se responsabilizan de sus informaciones.

El departamento de Medios de Comunicación pone a disposición de los periodistas todos los medios materiales necesarios para el desarrollo de su labor. En el Senado hay 20 cabinas destinadas a los medios habituales (agencias, televisiones y radios) desde donde los periodistas pueden seguir en directo las sesiones de Pleno y Comisiones. Los informadores que no tiene asignada una cabina pueden trabajar desde la sala de prensa que está dotada de los elementos técnicos necesarios, para seguir y grabar, todas las reuniones que se celebran en la Cámara.

El departamento de Medios de Comunicación suministra la información a los periodistas de forma presencial, a través del correo electrónico, teléfono y utilizando, cada vez más, el popular WhatsApp para consultas sencillas.

Además, el departamento suministra información a los periodistas de toda España que se interesan por cuestiones que los medios nacionales no recogen pero que son de interés en sus provincias o ciudades. También la información del Senado es seguida por los medios de comunicación extranjeros que se centran sobre todo en cuestiones económicas, pero también políticas.

2. Acreditaciones

El departamento de Medios de Comunicación tiene asignada la labor de propuesta y control de la expedición de acreditaciones para facilitar el acceso de los periodistas a la Cámara. En la actualidad existen 102¹¹ medios de comunicación acreditados.

Desde enero de 2003, el departamento de Medios de Comunicación gestiona y actualiza la base de datos de acreditaciones, a la que también tienen acceso los ujieres encargados de facilitar la entrada de los informadores a la

¹¹ Datos actualizados a 4 de mayo de 2018.

Cámara. La periodista Pilar Cernuda en una Mesa redonda sobre el tratamiento informativo de la actividad parlamentaria afirma “creo, después de haber viajado a multitud de Parlamentos fuera de España, incluso Parlamentos autonómicos, que el Congreso de los Diputados y el Senado, que son los que conozco bien, son, probablemente las Cámaras en las que se trabaja con mayor libertad del mundo (...). Nada que ver con lo que ocurre en otros países.”¹²

El debate del Estado de las Autonomías, debates con gran interés general como la tramitación parlamentaria del artículo 155, las comisiones de investigación y las sesiones de control al Gobierno son los momentos donde hay una mayor presencia de periodistas en la Cámara, junto con las Conferencias de Presidentes que se organizan en el Senado, los actos a los que acude la Familia Real, como la entrega del premio Luis Carandell, y los momentos en los que un senador adquiere una gran notoriedad mediática por asuntos varios.

3. La Televisión del Senado

Al Parlamento le corresponde hacer posible el acceso de todos los ciudadanos a una información política plural y veraz y que las sesiones parlamentarias lleguen a los ciudadanos. “Luz y taquígrafos” era sinónimo de transparencia en las sesiones parlamentarias decimonónicas, pero a partir de la aparición de la televisión, también habrá que añadir las emisiones y videos de sus sesiones.

En un primer momento, TVE se ocupó de dar la señal institucional de las sesiones del Senado ya que la Cámara no contaba con un servicio propio de televisión profesional, pero con la aparición de las televisiones privadas y autonómicas, las solicitudes para cubrir los actos parlamentarios se dispararon y no había espacio material para todas las televisiones en las salas donde se celebraban los Plenos y las Comisiones. Así se opta porque sea la misma Cámara la que de la señal institucional de las reuniones parlamentarias gestionada por la Administración Parlamentaria.

¹² CERNUDA, P: “Mesa redonda sobre el tratamiento informativo de la actividad parlamentaria”: En: VV.AA.: *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Derecho, Estado y Sociedad)*. Tecnos, Madrid, 2005, p.141.

El actual servicio de televisión del Senado depende directamente del departamento de Medios de Comunicación y se puso en marcha en abril de 2003 para difundir la actividad de la Cámara.

La televisión del Senado se encarga de dar la señal institucional de todas las reuniones que se realizan en la Cámara que tengan cobertura gráfica. Su trabajo incluye la captación, realización, grabación, producción y distribución de las imágenes de las sesiones parlamentarias.

En estos momentos, el Senado está en condiciones de dar la señal institucional de la mayoría de sus salas. Así hay cámaras robotizadas en el Antiguo Salón de Sesiones, el Hemiciclo, la sala Clara Campoamor, la sala Europa, la sala Enrique Casas Vila y la sala Luis Carandell. Estas salas cuentan con cámaras digitales de calidad profesional manejadas de forma remota desde el control técnico y de realización, ubicados en los sótanos del Senado. También se emite en directo con las cámaras ENG desde el salón de Pasos Perdidos y el set de declaraciones. Además de cubrir las declaraciones que se producen en los pasillos del Hemiciclo cuando hay sesión plenaria.

La señal institucional de las reuniones parlamentarias se emite por las siguientes vías: por la web del Senado, por fibra y por satélite para su utilización por las Televisiones, que pueden “pinchar” en directo la señal o grabarla para la realización de sus informaciones. También se distribuye internamente en el Senado, tanto en las cabinas de prensa como en su circuito cerrado de TV.

Además, se proporciona el punto de streaming de las emisiones cuando así lo solicitan los Grupos Parlamentarios, medios de comunicación o diversas organizaciones que realizan en la Cámara actos institucionales de interés general.

La señal institucional de todos los Plenos se distribuye por satélite y también la de una Comisión cuando no hay sesión plenaria, ya que el satélite permite una única señal.

Las redes sociales de la institución, especialmente Twitter, difunden los horarios y contenidos de las reuniones parlamentarias, sus emisiones en directo, así como los videos catalogados por intervenciones que se encuentran en la web. Todo ello con el propósito de que el ciudadano esté

informado de lo que pasa en el Senado. El departamento de Medios de Comunicación está en constante contacto con la unidad de Explotación que realiza la catalogación de las emisiones de las reuniones parlamentarias y con la unidad de Audiovisuales que se ocupa de la distribución del sonido.

3.1 Canal parlamentario

En un primer momento el Senado apuesta por tener su propio canal parlamentario que emitía por satélite, con un coste alto y una audiencia muy reducida. Es el año 2003, y, en este momento, se emitían las Comisiones y los Plenos en directo y en diferido, pero en 2009 se opta por no potenciar este canal.

El Senado actualmente no cuenta con un canal parlamentario propio por satélite, aunque se siguen transmitiendo los Plenos y las Comisiones que puedan suscitar más interés, pero sin contar con frecuencia propia.

La Cámara ha apostado por las emisiones en Internet donde se pueden simultanear cuatro emisiones en directo y por facilitar el punto de streaming a los medios de comunicación para que difundan en sus propias webs los Plenos y las Comisiones cuando así lo consideren oportunos. Sin olvidar que a través de la fibra las televisiones pueden dar la señal en directo cuando lo consideren oportuno.

Todas las ruedas de prensa de los Grupos Parlamentarios y de los miembros de la Mesa se facilitan por streaming que permite su difusión por las redes sociales. El Twitter del Senado difunde de esta manera la rueda de prensa del portavoz de la Mesa que da cuenta de los acuerdos alcanzados por el órgano rector de la Cámara. Además, se distribuyen por fibra para su captación por las Televisiones que necesitan una señal de alta calidad.

3.2 Retos de las emisiones

Partiendo de la premisa de que la comunicación parlamentaria solamente se habrá completado cuando el contenido del correspondiente debate parlamentario llegue a los sectores y ciudadanos interesados en él, nos encontramos con que el principal problema de estas emisiones es que el ciudadano no está al tanto de su programación, ni tampoco de los

órdenes del día de las Comisiones o los Plenos, a no ser, que tengan una gran transcendencia pública.

Además, en el que caso de que el ciudadano conozca el día y hora de un debate que sea de su interés, su seguimiento choca con la duración de una sesión parlamentaria, que puede alargarse varias horas, cuando el ciudadano solamente está interesado en un concreto tema. Es decir, la información y los videos, están en la web del Senado y son difundidos por las redes sociales de la Institución, pero en muchos casos no llegan a los posibles receptores interesados.

Por esta razón, es necesario que la emisión de las reuniones parlamentarias esté acompañada de una difusión que tenga en cuenta la existencia de públicos diferenciados. Para superar este hándicap habrá que apostar por la segmentación de públicos que hacen posible las redes sociales. El reto es lograr que cuando un ciudadano se conecte a su móvil también le llegue la información parlamentaria concreta que le pueda interesar. Por ejemplo, si el Senado legisla sobre los ópticos-optometristas, que la información llegue a este sector profesional y a sus miembros, para que puedan conocer de primera mano la posición de los Grupos Parlamentarios sobre su regulación y también los acuerdos alcanzados.

4. El Departamento de Medios de Comunicación y la web del Senado

El departamento de Medios de Comunicación se encarga de actualizar los apartados “Noticias” y “Prensa” que aparecen en la pantalla inicial de la web del Senado, así como los contenidos de portada denominados “sliders”. En estos apartados se recogen todas las notas de prensa que realiza el departamento sobre los acuerdos adoptados en el Pleno y las Comisiones, así como informaciones sobre los diversos actos institucionales que se organizan en la Cámara y toda la información que genera el Senado y que se considera de interés para los medios de comunicación.

Todas las noticias y los sliders están acompañadas de fotos, que gestiona el Departamento.

En el apartado de Prensa de la web están disponibles las sesiones parlamentarias que se emiten por la web, los contactos de los Grupos

Parlamentarios y las reuniones que tienen cobertura para las televisiones, entre otras cuestiones.

El Twitter del Senado, que analizaremos más adelante, tiene como objetivo fundamental difundir la actividad parlamentaria a través de los contenidos suministrados en la web del Senado.

5. El Senado y sus redes sociales

El departamento de Medios de Comunicación se encarga de la gestión de las redes sociales del Senado. En este momento, la Cámara alta está presente en Twitter, Instagram y YouTube.

El Senado abre perfil en Twitter el 12 de noviembre de 2012 con el nombre de @Senadoesp. Su objetivo es facilitar la comunicación y participación de los ciudadanos, informar sobre la actividad de la Cámara y responder a las dudas y solicitudes de información de los tuiteros. También tiene una doble función didáctica; por una parte, explicar los procedimientos parlamentarios y por otra, acercar la historia del Senado al ciudadano como se observa en este tuit:

#24julio1834, 1ª sesión de apertura de Cortes Generales en Estamento de Próceres, Senado actual ow.ly/PYNM1



Tuit de @Senadoesp

Es un perfil institucional que no entra en el debate político y muestra en todo momento la predisposición de la Institución a escuchar y ofrecer soluciones a las dudas de los ciudadanos.

El seguimiento del perfil es diario y constante y se siguen criterios institucionales en su gestión a la vez que se retuitea a los senadores para darlos a conocer, siempre que sus tuits no entren en el debate político.

La iniciativa de creación del Twitter del Senado parte de la Administración Parlamentaria al detectar la demanda que existía para que la Institución entrara en las redes sociales y es gestionado por el departamento de Medios de Comunicación. La Mesa del Senado es quien autoriza finalmente la creación de este perfil.

En estos momentos, mayo de 2018, el perfil cuenta con 98.063¹³ seguidores, con un 85% residentes en España, seguidos a muy larga distancia por los residentes en Venezuela y México con un 2% en cada país.

Tras el lanzamiento de Twitter, la Administración Parlamentaria también aprueba, al inicio de la XI Legislatura, la creación de una cuenta en Instagram y la potenciación de la cuenta de YouTube del Senado.

El perfil de Instagram, que también se llama @Senadoesp, pretende contar la información, la actividad y la historia del Senado en imágenes. Tiene también como objetivo difundir los perfiles de los senadores mediante los “repost” o difusión de las fotos que suben a sus cuentas los parlamentarios siguiendo los mismos criterios que cuando se hace un retuit.

La cuenta de YouTube del Senado, denominada ElSenadoTV, nace en 2010 para subir los spots que elabora la TV del Senado para difundir las Jornadas de Puertas Abiertas. Al inicio de la XI Legislatura, se potencia con la incorporación de los siguientes videos: actos institucionales que se organizan en la Cámara, lectura de las declaraciones institucionales que se aprueban en el Pleno, las ruedas de prensa del portavoz de la Mesa y diversos reportajes que elabora el departamento con los realizadores de la televisión del Senado

6. El Departamento de Medios de Comunicación y los actos institucionales

El Senado acoge actos institucionales como la Conferencia de Presidentes, la entrega de los Premios Luis Carandell, visitas de jefes de

¹³ Datos actualizados a 4 de mayo de 2018.

Estado, presidentes de Parlamentos con sus respectivas delegaciones, de ministros, embajadores, etc., y también acoge Foros Interparlamentarios como el Hispano-Marroquí celebrado en abril de este año, o la reunión de la Asociación de Senados Europeos que agrupa a 14 Cámaras altas, entre otros. En estos actos, trabajan conjuntamente Protocolo, Prensa y Seguridad.

Protocolo y Prensa son patas de la misma mesa que sustentan la imagen de la Institución. Son, por lo tanto, aspectos complementarios condenados a entenderse. “Frente al protocolo de ayer, aquél que pretendía reflejar el poder de las autoridades, su fortaleza frente al mundo y la sociedad mediante un pomposo ceremonial y una rígida etiqueta, surge un nuevo Protocolo que pretende alcanzar, armoniosamente, una buena organización y transmitir comunicación cuando el acto es pensado para llegar más allá del mero foro de invitados presentes”¹⁴ como asegura Carlos Fuente. El objetivo es llegar a los “nuevos invitados” que no están presentes en el acto, pero que lo siguen a través de los medios de comunicación.

Los responsables de ambos departamentos o la Dirección de Relaciones Institucionales, como es el caso del Senado, deben tener la suficiente flexibilidad para conseguir que los medios de comunicación hagan su trabajo y que los invitados no se sientan ofendidos por haber colocado una barrera entre ellos y la ceremonia.

En estos actos institucionales, el departamento de Medios de Comunicación es el encargado de difundir el acto. Así informa a los medios de comunicación sobre su realización; facilita, en su caso, la señal de TV para su distribución por internet, streaming y por fibra; las redes sociales de la Cámara lo difunden; acredita a los periodistas para su acceso a la Cámara; organiza el trabajo de los medios dentro de ella y facilita los directos de las televisiones.

El departamento de Medios de Comunicación también se encarga de los actos organizados por diversas organizaciones que son autorizados por la Mesa por su interés público. Habitualmente, estos actos mueven a periodistas especializados de un sector concreto que no son habituales en la Cámara.

¹⁴ FUENTE, C.: *Protocolo para actos. Técnicas de organización de actos*. Ediciones Protocolo, Madrid, 2007.

El departamento tiene una relación constante, tanto por la actividad parlamentaria de la Cámara, como por los citados actos institucionales, con los responsables de comunicación de las diferentes instituciones públicas, como Casa Real, Moncloa, Ministerios, Consejo del Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Defensor de Pueblo, etc., pero también con organizaciones de todo tipo con los que colabora como hemos visto, en los “asuntos de prensa” cuando organizan un acto en la Cámara

7. Imagen Institucional

El departamento de Medios de Comunicación ha sido el encargado de la redacción del Manual de Imagen Institucional del Senado, aprobado por la Mesa de la Cámara en junio de 2009 con el objetivo de unificar y uniformizar la identidad visual de la Cámara. Además, se ocupa de la actualización de la papelería digital de la intranet.

8. Comunicación Interna

En esta exposición nos hemos centrado en la comunicación externa que realiza el departamento, pero la comunicación interna también ha sido y es, una de sus labores. Así, tiene encargado la misión de mantener informado a los distintos órganos del Senado y de transmitir lo que cuentan los medios sobre la Cámara y sus integrantes.

El departamento elabora al menos cuatro boletines de teletipos al día con noticias del Senado, el Congreso de los Diputados y la última hora de la actualidad nacional que coloca en la intranet de la Cámara, así como el seguimiento de las noticias de los principales periódicos.

IV. LOS RETOS DE LA POLÍTICA DE LA COMUNICACIÓN DEL SENADO

El dicho de nuestros antepasados “el buen paño, en el arca se vende” ha perdido toda su vigencia. Por lo tanto, el Parlamento debe “venderse” ya que un país democrático no tiene mejor producto que sus Cámaras legislativas. Sin él, no hay democracia. Y se debe “vender”, no solo informado de la aprobación de una ley o de los actos de control, sino también a través de la organización de eventos, jornadas de puertas abiertas, emisión televisiva de sus debates difundidos por diversas vías y poniendo a disposición de los

Grupos los instrumentos necesarios para que difundan su trabajo, como se apuntaba al principio.

Sin embargo, uno de los principales problemas que afronta el Senado y el Parlamento en general, es que el trabajo que se realiza en las Cámaras no es suficiente conocido por la opinión pública, en la definición dada por Cándido Monzón “como la discusión y expresión de los puntos de vistas del público o los públicos sobre los asuntos de interés general dirigidos al resto de la sociedad y sobre todo al poder”¹⁵.

Los medios de comunicación se acreditan en la cámara, pero no tanto para cubrir la información parlamentaria sino para acceder a las personalidades que acuden a ellas con el objetivo de que hagan declaraciones sobre la actualidad informativa. Según José Miguel Bermejo, periodista de la Agencia EFE¹⁶ “el problema es que el debate se aleja del Hemiciclo y se está ubicando en los pasillos de la Cámara. Creo que, en los últimos años, el Parlamento se está convirtiendo en una fábrica de reacciones, lo que no parece que se sea muy beneficioso para la propia Institución”.

Muchos son los estudios y las reuniones de expertos que se han realizado para que la actividad parlamentaria llegue a los ciudadanos, para que los debates que se producen en sus salas lleguen al cuarto de estar del votante y éste libremente se posicione por una u otra alternativa.

Las iniciativas que se presentan en el Senado abordan multitud de temas y son los parlamentarios las que las llevan y defienden en la Cámara para solucionar un problema o recoger una determinada reclamación social, pero topan en muchos casos con el “muro de silencio” de los medios por no interesar a toda la sociedad.

El hecho de que todas las iniciativas parlamentarias se encuentren relacionadas con algún sector de la población resulta de singular transcendencia desde la perspectiva de la política de información y de comunicación. Desde la misma, se hace imprescindible deslindar entre la actividad del

¹⁵ MONZÓN ARRIBAS, C.: *La opinión pública*. Tecnos, Madrid, 1987, p.137.

¹⁶ BLANCO BERMEJO, J.M.: “El trabajo periodístico en el Parlamento”. En: BENAVIDES DELGADO, J [Ed.]: *El Debate de la Comunicación*. Fundación general de la Universidad Complutense de Madrid. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1998, p.95.

Parlamento que interesa a todos y que recogen los medios de comunicación y la actividad que interesa a una parte.

El ciudadano ha de tener a su disposición la posibilidad de seguir los debates parlamentarios, el contenido de las iniciativas parlamentarias y los acuerdos que se alcancen de una forma sencilla. Para que sea efectiva la comunicación, tiene que conocer cuándo va a debatirse una cuestión que le interese, y aquí es donde entran en juego las redes sociales: difundiendo toda la información que aparece en la web de la Cámara, pero que el ciudadano desconoce en muchos casos.

V. CONCLUSIONES

Como hemos visto, la comunicación en el Senado durante estos últimos 40 años ha tenido como objetivo acercar la Cámara a los ciudadanos, en un principio a través de los medios de comunicación y en la actualidad también a través de las redes sociales con la creación de perfiles en Twitter, Instagram y YouTube.

Hasta la aparición de las redes sociales, los equipos humanos que han trabajado en los asuntos de Prensa han realizado la labor tradicional de un Gabinete de Prensa, luchando contra el “muro de silencio”. Cuando todas las miradas se centran en el trabajo parlamentario del Senado, como ocurrió con la tramitación del artículo 155 de la Constitución, el departamento de Medios de Comunicación cumplió con su labor: informando, acreditando, organizando a la prensa en la Cámara, facilitando la señal de TV y radio y contando lo que pasaba a través de las redes sociales. No obstante, lleva 40 años trabajando, codo con codo, con los medios de comunicación y ahora también asumiendo el reto de la comunicación directa con los ciudadanos y siempre con el objetivo último de que toda la información parlamentaria llegue a los sectores interesados. Para ello, sus responsables tendrán que utilizar la segmentación de públicos que permiten las redes sociales.

Partiendo de la premisa de que para comunicar hay que despertar interés, un interés que existe en la medida que lo comunicado es interesante y común al receptor, la información que genera el Parlamento y en nuestro caso el Senado, puede interesar y mucho al ciudadano ya que se abordan multitud de temas y en muchos casos, se legisla sobre ellos.

Cuando el ciudadano perciba que en el Parlamento se abordan cuestiones de su vida diaria será un gran paso para mejorar los actuales índices de popularidad de las Cámaras y, en este reto, la Comunicación es y será una de las piezas claves para que los ciudadanos se sientan representados por sus parlamentarios.

FUENTES DOCUMENTALES

Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADG-0024-11 (1)
 Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADG-0024-11 (3)
 Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADG-0191-0191-01 (1)
 Archivo del Senado. Sign.: ES.28079.ADS-0191-01 (3)

BIBLIOGRAFÍA

- BLANCO BERMEJO, J.M.: “El trabajo periodístico en el Parlamento”. En: BENAVIDES DELGADO, J. [Ed.]: *El Debate de la Comunicación*. Fundación general de la Universidad Complutense de Madrid. Ayuntamiento de Madrid, Madrid, 1998.
- CERNUDA, P: “Mesa redonda sobre el tratamiento informativo de la actividad parlamentaria”: En: VV.AA.: *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Derecho, Estado y Sociedad)*. Tecnos, Madrid, 2005, pp. 135-152.
- FUENTE, C.: *Protocolo para actos. Técnicas de organización de actos*. Ediciones Protocolo, Madrid, 2007.
- GONZÁLEZ BALLESTEROS, T: “Los medios de comunicación como instrumento de control al Gobierno”: En: VV.AA.: *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Derecho, Estado y Sociedad)*. Tecnos, Madrid, 2005, pp. 97-108.
- MONZÓN ARRIBAS, C.: *La opinión pública*. Tecnos, Madrid, 1987.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: *Reglamentos del Senado 1834-1993*. Senado, Madrid, 1993.
- TUDELA ARANDA, J.: “La función parlamentaria de información política”. En: VV.AA.: *Parlamento y comunicación (nuevos retos): XI Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (Derecho, Estado y Sociedad)*. Tecnos, Madrid, 2005, pp. 53-74.

