

La Administración parlamentaria en la encrucijada de la renovación

JOSÉ TUDELA ARANDA

Letrado de las Cortes de Aragón

Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad de Zaragoza

Resumen

La Administración parlamentaria no ha sido objeto frecuente de estudio. Sin embargo, en los últimos años, ha crecido el interés por esta materia. La conciencia de la necesidad de cambiar elementos tradicionales de la misma y hacerla conforme a nuevas exigencias culturales y sociales ha sido decisivo para ese interés. Junto a ello, la conciencia de que el propio Parlamento necesita introducir cambios significativos en sus funciones y en su forma de relacionarse con la sociedad, y que no será posible acometer las nuevas exigencias sin unas nuevas estructuras administrativas, impone dar protagonismo a esta materia. En estas páginas se ha perseguido exponer las líneas generales de una eventual reforma, haciendo especial referencia a las necesidades derivadas de la función pública o de cuestiones como la gestión del conocimiento; las exigencias de flexibilidad o el reforzamiento de una ética pública parlamentaria.

Resum

L'administració parlamentària no ha estat objecte freqüent d'estudi. Tanmateix, els darrers anys, ha crescut l'interès per aquesta matèria. La consciència de la necessitat de canviar-ne elements tradicionals i fer-la concordar amb noves exigències culturals i socials ha estat decisiva per a aquest interès. Juntament amb això, la consciència que el parlament mateix necessita introduir canvis significatius en les seues funcions i en la seua forma de relacionar-se amb la societat, i que no serà possible escometre les noves exigències sense unes noves estructures administratives, imposa donar protagonisme a aquesta matèria. En aquestes pàgines s'ha perseguit exposar les línies generals d'una eventual reforma, i s'ha fet especial referència a les necessitats derivades de la funció pública o de qüestions com ara la gestió del coneixement, les exigències de flexibilitat o el reforçament d'una ètica pública parlamentària.

Abstract

Parliamentary Administration has not been studied very frequently. However, in recent years there has been increasing interest in this material. An awareness of the need to change traditional elements of parliamentary Administration and make it respond to new cultural and social demands have been decisive in generating this interest. Along with this, the awareness that Parliament itself needs to introduce significant changes in its functions and the way it relates to society, makes the study of this material especially necessary. In these pages we have tried to put forward the main arguments in favour of possible reforms, with special reference to the Civil Service and issues such as the management of knowledge, the demands for flexibility and the reinforcement of ethics regarding parliamentary Administration.

Sumario

- I. Presentación
- II. Presupuestos
 1. La autonomía parlamentaria
 2. El Parlamento en la encrucijada
- III. La definición de la necesidad
 1. Por las funciones parlamentarias
 2. Por los sujetos parlamentarios
- IV. Un apunte necesario. La función pública parlamentaria
 1. Problemas tradicionales
 2. La renovación obligada. La oportunidad del Estatuto Básico de la Función Pública
- V. Algunas cuestiones singulares
 1. El conocimiento en la nueva gestión parlamentaria
 2. La relación de los Grupos parlamentarios con la Administración parlamentaria
 3. Flexibilidad, dinamismo y otras exigencias
- VI. Reflexión final
- VII. Bibliografía

I. Presentación

Las estructuras administrativas del Parlamento no han despertado, tradicionalmente, gran interés. Ello no quiere decir que no existan estudios al respecto. Puede citarse, como ejemplo, el número que en 1993 la *Revue Française d'Administration Publique* dedicó a la Administración de los Parlamentos. Precisamente, en la introducción a este número, Pierre Avril concluía con una afirmación que creo mantiene toda su vigencia: «la modernización de los Parlamentos no pasa porque hagan cosas que otros siempre harán mejor sino por ayudar a los parlamentarios a hacer su trabajo de la mejor manera posible.»¹ También entre nosotros, y en los últimos años, se han publicado diversos trabajos al respecto.² Puede decirse que existe un cambio en la percepción del significado y función de la Administración parlamentaria. Un cambio inevitablemente ligado a la propia evolución de la Institución y de sus necesidades crecientemente complejas y muy diferentes de aquellas que iluminaron el modelo tradicional, en buena medida vigente hasta nuestros días. La vida interna de las cámaras posee interés y complejidad. No se trata de contraponer una formulación técnica de la Institución a su caracterización política. Es que para la consecución de los fines políticos que le han sido encomendados, es del todo preciso que disponga de la suficiente cobertura de medios personales y materiales. La importancia de esta cuestión no es baladí, hasta el punto de que alguna doctrina ha llegado a hablar de la necesidad de singularizar una función administrativo-parlamentaria que debería revalorizarse.³ Lo que resulta evidente, sea cuál sea el análisis que se realice, y así lo demuestran todos los estudios comparados, es que la actividad parlamentaria requiere de un modelo específico de administración y que la misma resulta de innegable importancia para el éxito de la labor que tiene encomendada el Parlamento.⁴

El cambio citado debería proyectarse en una doble dirección. Por un lado, sobre la necesidad de introducir elementos, instrumentos y valores de gestión que son ya comunes a otras administraciones públicas y que han querido servir a la adecuación de las estructuras burocráticas públicas a las nuevas demandas sociales. Por otro, la exigencia de reforzar esas estructuras para fortalecer al Parlamento como institución. Hoy son

1. *Vid.*, P. Avril, «Introduction en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.

2 Mención especial merecería en este punto, la función pública parlamentaria, materia sobre la cual destaca el monográfico que esta Revista dedicó a este tema (*Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 22, número extraordinario «La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», 2009).

3 En este sentido, J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento» en *El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2003, p. 157; A. Pizzorusso, «Recientes tendencias

del parlamentarismo», *RVAP*, núm. 39, 1994. En relación con la complejidad e interés de la vida interna de los parlamentos, L.M. Cazorla Prieto, *Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales en El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1991, pp. 340 y 345; P. García-Escudero Márquez, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *Asamblea*, núm. 10, 2004.

4 En este sentido se expresa con rotundidad Didier Maus en las conclusiones que elaboró al número citado de la revista francesa de administración pública (D. Maus, «Conclusion en L'Administration des Parlements», *ob. cit.*, p. 609).

pocos los que niegan que la desproporción de medios entre el ejecutivo y el legislativo es una de las causas de su marginalidad creciente y de la consiguiente erosión de su aprecio por los ciudadanos. En todo caso, ambas razones confluyen. Los parlamentos deben disponer de un soporte administrativo consecuente con su misión, con las exigencias sociales y con las transformaciones acaecidas en los últimos años. Desde este presupuesto, tampoco podrán ser ajenos a los importantes cambios que la cultura administrativa ha tenido en tiempos recientes. El Parlamento se ve abocado a cambios notables y su Administración no escapará a los mismos. Sería un error minusvalorar esta faceta del cambio por su naturaleza «meramente administrativa».

Como casi todo, el estudio de la Administración parlamentaria puede realizarse desde el ser o desde el deber ser. En rigor, un examen debiera preceder a otro. Enunciar el deber ser sólo es posible desde un riguroso conocimiento del ser. Sin embargo, y dadas las características de este trabajo, las páginas que siguen van a centrarse en el deber ser de la Administración parlamentaria, apuntando una tensión ideal desde el convencimiento de que el cambio en las estructuras administrativas del Parlamento debiera ser sólo un acompañamiento inevitable de transformaciones más profundas de la Institución.⁵ Sin embargo, y para mejor entender el planteamiento que se realice, creo que es preciso hacer una breve referencia a la evolución de la Administración parlamentaria.

La Administración parlamentaria no ha permanecido inalterada.⁶ Incluso, puede decirse que en los treinta últimos años los cambios han sido sustanciales. Con la referencia fija que marcó la reforma del Congreso americano en 1946 (reforma de la Administración parlamentaria para un modelo de Parlamento mejor informado, mejor legislador y mejor docente, más abierto a los especialistas y a la sociedad civil),⁷ los distintos Parlamentos de la órbita cultural occidental han ido modificando sus estructuras, incrementando sustancialmente sus medios materiales e intelectuales, liberando tiempo a los parlamentarios y rompiendo algunas de las pautas clásicas de su funcionamiento. Al respecto, pueden citarse, como significativas, las reformas de la Cámara de los Comunes de 1991 o de la Asamblea portuguesa de 1993. En general, existe acuerdo en afirmar que ha desaparecido la «artesanía» de la Administración parlamentaria. Pero ello no significa que se haya llegado a buen puerto. También se suele coincidir en que se está lejos de disponer de las estructuras administrativas necesarias para hacer frente con diligencia a las crecientes exigencias a las que se enfrenta la Institución parlamentaria.⁸ Una insuficiencia que se agrava con el paso del tiempo ya que a pesar de los esfuerzos realizados en los últimos años en muchos parlamentos occidentales, las necesidades crecen a una velocidad que parece desbordar la capacidad de respuesta.

Pero, como se dijo, los parlamentos están hoy lejos de ser las estructuras burocráticas sencillas, amables, que fueron durante largo tiempo. En la actualidad, sus estructuras son complejas, singularizadas por unos clientes, los Diputados y Grupos parlamentarios cada vez más exigentes y a su vez mediatizados por las demandas de una sociedad

⁵ Sobre estas posibles transformaciones me he pronunciado en mi libro, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008. Un hilo ideológico similar puede encontrarse en la obra: D. Beetham, *El Parlamento y la democracia en el Siglo Veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006.

⁶ Sobre su evolución puede verse, J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, pp. 159-161.

⁷ *Vid.*, M. Fraga Iribarne, *La reforma del Congreso de los EE. UU. La L.R.A. de 1946*, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.

⁸ En este sentido, Joaquín García Morillo ha puesto de manifiesto la inadecuación de las estructuras parlamentarias a las características de la sociedad actual y la insuficiencia de los medios materiales a su disposición (J. García Morillo, «El Parlamento en la era global», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997).

que se aleja rápidamente de los cánones clásicos. Complejidad que necesariamente se autoalimenta y que provoca que la que un día fuese sencilla máquina burocrática en medios materiales y personales, al menos en términos comparativos, lo sea cada día menos, importando a su gestión cotidiana problemas comunes a otras grandes administraciones. Esta evolución hacia la complejidad es determinante de los primeros problemas a los que ha de responder la reforma de la Administración parlamentaria. Supone un cambio cultural de innegable importancia. De alguna manera, conlleva la necesidad de aceptar que las cuestiones administrativas y gerenciales, lejos de ser una cuestión anecdótica en una Institución llamada a tan altas misiones, es algo relevante no sólo por el volumen adquirido por la Administración sino, y muy especialmente, por la relevancia de la misma para la consecución de los objetivos tradicionales y de los nuevos que emergen en la hoja de ruta del Parlamento.

De esta evolución, se deduce que muchos de los planteamientos que a continuación realizaré no son sino continuidad y profundización en líneas de trabajo que ya tienen su reflejo en derecho comparado. Sí es cierto, creo, que la situación en España es algo distinta. Entre nosotros, la evolución, aun siendo importante, ha sido menor, tanto por lo que respecta a las Cortes Generales como en lo relativo a los Parlamentos autonómicos. La deuda con la tradición también parece más alta. Los cambios no han sido suficientes y los planteamientos se han hecho más desde correcciones de lo existente que desde búsqueda de modelos globales. En todo caso, esta situación de la administración de los parlamentos españoles es coherente con el propio devenir de los mismos, demasiado reacios a introducir cambios significativos respecto de lo que ha sido su desenvolvimiento tradicional. En este punto cabe llamar la atención sobre el hecho de que ni la riqueza de la vida parlamentaria española, recuérdese la convivencia de diecinueve Cámaras, haya servido para romper esta tendencia. Esa diversidad ha sido elemento importante de renovación e impulso pero no ha sido bastante para amparar en su seno un modelo verdaderamente innovador respecto de la ortodoxia más tradicional.

Precisamente, de la afirmación anterior se deriva una consecuencia fundamental para el examen del modelo administrativo parlamentario y de su posible evolución. Cualquier estudio de las estructuras administrativas del Parlamento debe hacerse ligado al diseño de modelo institucional que se desea. Las estructuras administrativas son hoy un elemento de referencia en la tarea de fortalecer la Institución e incrementar su presencia política y social. Pero son sólo un complemento. La renovación del Parlamento, su salida de la marginalidad actual, no vendrá de la mano de reformas administrativas, por ambiciosas que éstas pudieran llegar a ser.⁹ A lo más que se puede aspirar desde el examen burocrático del Parlamento es a mostrar las posibilidades que hoy se ofrecen a la acción política parlamentaria desde la renovada capacidad logística que las tecnologías de la información y el conocimiento y la nueva cultura administrativa

⁹ La Unión Interparlamentaria ha definido el deber contemporáneo del Parlamento de la siguiente manera: representativo; transparente; accesible; responsable de sus actos y eficaz (D. Beetham, *El Parlamento y la democracia en el Siglo Veintiuno*. ob. cit., p. 7)

ponen a su disposición. Ello no es poco. Hoy un Parlamento puede afrontar retos mucho más ambiciosos que hace tan sólo unos pocos años. Muchas barreras han desaparecido y sólo la voluntad política separa al Parlamento de alcanzar niveles de capacidad operativa hasta ahora impensables. Precisamente, no otra puede ser la guía de cualquier reforma administrativa. Servir a la mejora de la funcionalidad de la Institución, contribuir a que su función genérica de representatividad, y las que ella conlleva, se puedan materializar de la manera más eficaz posible. Lo que no debiera perderse de vista es la importancia que para ese objetivo puede llegar a tener el acierto en la reforma de las estructuras burocráticas.

I. Presupuestos

1. La autonomía parlamentaria

Como es sabido, la finalidad de la autonomía parlamentaria es, básicamente, garantizar la independencia del Parlamento frente a otros poderes públicos, singularmente frente al ejecutivo. En su origen, la autonomía fue la armazón jurídico-teórica que protegía a la naciente institución representativa frente a otras sedes del poder. Simplificando, puede decirse que desde el principio de su formulación tuvo una doble manifestación. Por un lado, política; por otro, administrativa. Desde la primera, el Parlamento se convertía en señor de su organización política, incluyendo capacidad normativa y financiera. Desde la segunda, se procuraba evitar posibles injerencias burocráticas que pusiesen en peligro la citada autonomía política. Es decir, la finalidad era en todo caso unitaria. La dimensión administrativa de la autonomía parlamentaria era puramente instrumental, una garantía adicional para la preservación de la autonomía política. En palabras de Pérez Serrano, la falta de autonomía parlamentaria era un síntoma de falta de libertad y de democracia. Y era así porque el Parlamento era el sinónimo indiscutible de la libertad y de la democracia. La autonomía, el instrumento jurídico-político que servía al desarrollo de sus funciones en coherencia con el nuevo espíritu constitucional.

Conforme a ese modelo, la dimensión administrativa de la autonomía parlamentaria llegó a ser protegida incluso frente a decisiones jurisdiccionales bajo el paraguas de la teoría de los *interna corporis*. Desde esa premisa histórica, como es bien sabido, la Constitución y los Estatutos de Autonomía, consagraron la autonomía parlamentaria como principio vertebrador del funcionamiento de las respectivas instituciones parlamentarias. Sin embargo, este principio debía convivir con otros con los que inevitablemente había de entrar en conflicto. La universalización de los derechos fundamentales y la consagración de la justicia constitucional abocaban a una redefinición de la lectura clásica de la autonomía parlamentaria.¹⁰ Un control jurisdiccional que lle-

gará a afectar tanto a los actos de pura administración como a actos de contenido netamente político. De esta manera, inevitablemente, la lectura del principio de autonomía hubo de modificar su alcance.

Pero no sólo el control jurisdiccional limita severamente la concepción clásica de esta autonomía. Nadie ignora que, aun a pesar de la universalidad del control de los actos administrativos del Parlamento, es en la esfera administrativa donde la autonomía sigue teniendo mayor vigencia. Dicho de otra manera, la dimensión política de la autonomía es hoy más leyenda que realidad. Como ha sido reiterado, el Estado de partidos, y su correlato, el Parlamento de grupos, ha desvirtuado casi radicalmente la capacidad de decisión autónoma del Parlamento como Institución. En la mayoría de las ocasiones, no es el Parlamento ni sus órganos ni sus Diputados quienes deciden. La decisión es adoptada por los partidos políticos o por el gobierno correspondiente. El Parlamento es sólo el escenario de la formalización de decisiones que han sido tomadas por los agentes mencionados fuera de sus muros.

El espacio de estas páginas es el propio de los reflejos administrativos de la autonomía. Puede intuirse que la reconstrucción del Parlamento, la necesaria tarea de rescate, sólo será posible desde una relectura de su autonomía política y, muy singularmente, de la autonomía de sus Diputados. La autonomía administrativa, mientras, se presenta como un instrumento de primera importancia para la construcción del edificio que ha de soportar la reelaboración de la Institución parlamentaria. Como se indicó, es en el ámbito administrativo donde el Parlamento es más señor de sus actos. Nada obsta a que ese señorío pueda ir proyectándose poco a poco sobre facetas naturalmente políticas. La voz Administración parlamentaria es el reflejo unitario de esa dimensión de la autonomía parlamentaria. De ahí que el diseño que se haga de la misma y las reflexiones que se elaboren tengan una importancia añadida. Precisamente, ésta es la verdadera razón que singulariza a la Administración parlamentaria: su inserción en un sujeto singular del entramado institucional. Singular por sus funciones; por el pluralismo que le es innato y que condicionará toda la organización administrativa y por la naturaleza eminentemente pública y deliberativa de la casi totalidad de sus actividades.

Así, la Administración parlamentaria es y no es una estructura organizativa cualquiera. Es una estructura como cualquier otra en tanto que comparte con otras diseños y objetivos. Y, por tanto, comparte valores y normas, siendo absurdo pensar en modelos radicalmente distintos. Pero no se trata de una estructura administrativa cualquiera en tanto que sus valores son, además de otros comunes al resto de organizaciones, algunos adicionales de especial singularidad ideológica. El Parlamento es síntesis de la cultura democrática occidental. En buena lógica, su Administración se debe a los valores que sustentan esa cultura. Podría decirse, y con razón, que nada hay de diferente a lo que debe suceder en relación con las restantes estructuras organiza-

10 Sobre la evolución de este principio y su progresiva jurisdiccionalización, E. Gómez Corona, *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Universidad de Sevilla-Tirant lo Blanch, 2008.

tivas, especialmente públicas. Pero creo que en un Parlamento esos valores están presentes con mayor intensidad. Y deben estarlo en su doble proyección. En relación con Diputados y Grupos Parlamentarios y en relación con los ciudadanos. Su reflejo no puede consistir sólo en unas determinadas pautas de comportamiento sino también en unas normas y una estructura que sirvan a su garantía.

Por todo lo dicho, la autonomía parlamentaria, lejos de ser un principio anacrónico, mantiene plena vigencia. Es más, ofrece un excelente asidero jurídico-teórico para reforzar la posición del Parlamento-Institución frente al poder ejecutivo y los partidos políticos. Pero también es preciso tener en cuenta que para que la autonomía parlamentaria mantenga su fuerza ideológica y con ella su vigencia y eventual capacidad transformadora, es preciso que no se pierda en la reivindicación no ya de inaceptables y arcaicos privilegios, sino siquiera en excepciones difícilmente justificables ante los ciudadanos. La autonomía parlamentaria es un principio esencialmente político y a consideraciones políticas debiera responder fundamentalmente. Cuando le corresponde proyectarse en el ámbito prosaico de la administración, sólo debería amparar la diferencia en el supuesto de que está se encuentre nítidamente justificada por la naturaleza de la actividad parlamentaria y siempre que, obviamente, no se vulneren derechos de terceros.

2. El Parlamento en la encrucijada

La primera afirmación que es preciso realizar es reiterar que el examen que se realice del devenir de las estructuras administrativas parlamentarias debe hacerse ligado al diseño de modelo institucional que se desea. En esta afirmación radica el origen del interés de este tema en el presente trabajo. Las estructuras administrativas son hoy un elemento de referencia en la tarea de fortalecer la Institución e incrementar su presencia política y social. El Parlamento-organización no es ajeno al Parlamento-Institución. La organización y gestión eficaz de los recursos, capacidades y competencias, es un aspecto clave para determinar su fortaleza o debilidad. Desde el precario punto de partida descrito en líneas anteriores, hay que entender que todo proyecto de renovación parlamentaria pasa por introducir cambios profundos, que afecten no sólo a la cantidad sino también a la cualidad de la Administración de los Parlamentos. Toda posibilidad de que éstos lleguen a cumplir los fines que se les encomiendan pasa por una asignación realista de medios, algo que hasta la fecha no ha llegado a suceder,¹¹ así como por una readecuación de sus estructuras y del régimen jurídico del personal a su servicio a las nuevas demandas y exigencias sociales.

El cambio de modelo administrativo debe insertarse en el contexto de transformaciones sociales, tecnológicas, políticas y culturales que rodean a la Institución. El cambio cultural hace referencia, fundamentalmente, a aquellos que deben acaecer en la relación entre el Parlamento y el ciudadano. De hecho, la mayor proximidad del ciudadano ha

11 Así, J. Prats i Catalá, «Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social», *Revista Reforma y Democracia*, núm. 6, 1996, p. 3; I. Astarloa Huarte-Mendicoa, «Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria», *Corts*, núm. 6, 1998, p. 120; X. Vandendriessche, «Le Parlement entre déclin et modernité», *Pouvoirs*, núm. 99, 2001, p. 63. Reflexiones generales con síntesis de los principios que debieran regir esta necesidad de cambio, pueden encontrarse en la obra citada de I. Astarloa y en J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, p. 185.

sido ya un factor de cambio relevante en cámaras de referencia como el Bundestag o el Congreso americano. La Institución debe aceptar como premisa que Diputados y Grupos no son sus únicos clientes. El cliente lo es, también, y en lugar preferente, el ciudadano. Lógicamente, este aserto debe tener consecuencias fundamentales sobre la organización administrativa. Los cambios en la cultura política pasan por equilibrar la concepción institucional con una mayor transparencia, publicidad y accesibilidad. No otros son los parámetros desde los que el Parlamento debe acometer su reorganización mirando al ciudadano. Es necesario construir la Administración parlamentaria de cara a los ciudadanos, teniendo en cuenta sus necesidades y respondiendo equilibradamente a sus exigencias. Esa nueva relación con el ciudadano tendrá una doble proyección. Por un lado, poco a poco, los ciudadanos se convertirán en sujetos activos de la vida parlamentaria bien por su presencia física en la tramitación de determinadas iniciativas parlamentarias bien por su presencia constante a través de la relación por Internet. Por otro, su nivel de exigencia en relación con el funcionamiento de la Institución no sólo se ha incrementado sino que ha dado un verdadero cambio cualitativo. La transparencia, la extensión de los máximos niveles de exigencia ética tanto a Diputados como a funcionarios es hoy una constante universal. Los retos de esta doble proyección son muchos y diversos. Pero acaban confluyendo en una lectura novedosa de una Institución que hasta hace no muchos años podía permitirse vicios propios de una torre de marfil.

Como se ha señalado, el modelo social emergente influirá necesariamente sobre las estructuras burocráticas del Parlamento. Lógicamente, esas consecuencias serán horizontales y afectarán a todas las instancias administrativas. A todas corresponderá desempeñar uno u otro papel en un Parlamento abierto y flexible. Pero, sobre todo, todas deberán contaminarse de los valores que inspiran la cultura del nuevo Parlamento. El éxito de la renovación debe ser una tarea común. A tal fin, será importante que por los correspondientes órganos políticos se logre implicar a los funcionarios, de manera que éstos compartan los objetivos que conlleva el nuevo modelo parlamentario. Sin su cooperación será difícil alcanzar el éxito. El compromiso del personal debe ir más allá del desarrollo de un modelo determinado para vincularle con su éxito y los sucesivos procesos de adaptación que sean necesarios.

Desde esta perspectiva, cualquier reflexión sobre el modelo necesario de Administración parlamentaria que mire al futuro, deberá descansar sobre una concepción amplia de los sujetos parlamentarios, es decir de los clientes de esa Administración y sobre el objeto de su actividad, es decir sobre las funciones propias del Parlamento. En relación con estas últimas, será preciso tanto atender a la precisa redefinición de las funciones clásicas como examinar aquellas que están llamadas a incorporarse como bagaje fundamental de la Institución en los próximos años.

III. La definición de la necesidad

Al comienzo de estas páginas, se ha enunciado la posibilidad de singularizar una función administrativa-parlamentaria que facilitase la puesta en valor de las exigencias logísticas de la Institución parlamentaria. Esta función vendría delimitada por la existencia de notas homogéneas que resultan comunes a la mayoría de los parlamentos.¹² En este sentido, puede observarse como éstos organizan sus administraciones dentro de un esquema general universal que se construye sobre tres grandes áreas: servicios centrales (asuntos administrativos); servicios parlamentarios; servicio de referencia e investigación. A partir de ese esquema, se encuentran numerosas modulaciones y diferencias que responden a una fuerte contingencia a la hora de diseñar un aparato administrativo. En cualquier caso, y en esencia, no se altera substantivamente el modelo descrito. Sí es conveniente reseñar que alguna de las más recientes modificaciones del funcionamiento parlamentario, han incidido sobre esa construcción. Así, las necesidades derivadas de nuevos enfoques en la política de comunicación, asesoramiento o diplomacia parlamentaria, han traído consigo estructuras organizativas que, en ocasiones, no encajan en el esquema citado. A continuación, se examinará sucintamente algunas exigencias administrativas determinadas tanto por el devenir de las funciones tradicionales como por la emergencia de nuevas, para posteriormente examinar los condicionantes derivados de los distintos sujetos parlamentarios.

El análisis de las funciones tradicionales del Parlamento, entendiendo por las mismas, legislativa, control y presupuestaria no provoca sino un halo de nostalgia sino tristeza. Es lugar común definir la crisis del Parlamento por su pérdida de relevancia en el ejercicio de esas funciones. El Parlamento, se dice, no es ni actor secundario de la función legislativa; el Parlamento, se dice, se limita a ser un escenario secundario del control al gobierno; el Parlamento, se constata, es sólo actor virtual de la función presupuestaria. Mientras, las cámaras siguen con su rutina habitual como si llegasen a creer sus actores que son dueños y señores de las funciones antedichos. En lógica correspondencia, su logística sigue fielmente coherente con un mundo virtual. Creo que la reforma de las estructuras administrativas pasa necesariamente por desnudar la realidad y reconocer cuál es el papel del Parlamento en relación con cada una de esas funciones. De ese análisis, se concluye con cierta sencillez que sólo en relación con la función de control el Parlamento puede llegar a ocupar un espacio propio en el mapa institucional. Un espacio de la mayor relevancia pero que pasa por reacomodar su funcionamiento levantando todos los velos que sean precisos.¹³

La reconstrucción del Parlamento en relación con el verdadero papel que le corresponde con las citadas funciones tradicionales es condicionante de cualquier renovación de su Administración. Como es fácil comprender, las exigencias derivadas de la función legislativa vendrán forzosamente delimitadas por el juego de relaciones que sobre

¹² En este sentido, V. Tocante, *Les structures administratives des parlements. Perspectives comparatives en L'Administration des Parlements*, ob. cit., p. 505; J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», ob. cit., p. 173.

¹³ Así, J. Tudela Aranda, *El Parlamento necesario...*, ob. cit., pp. 95 y ss.

esta función se establece hoy entre Parlamento y gobierno. Y exactamente igual sucede con la función presupuestaria. Los medios del Parlamento deberán estar volcados a prestar asistencia a Grupos y Diputados, singularmente a los de la oposición, en la labor que les corresponde en esas funciones y que esencialmente será de control. Asimismo, y en relación con la función legislativa, deberá prestarse a los distintos sujetos parlamentarios una labor de asesoramiento mínima en sus aspectos técnicos más complejos. Especial importancia puede tener la decisión sobre cómo abordar la tarea del control de la ejecución presupuestaria. Si hasta la fecha las denominadas oficinas de control presupuestario han sido una estrella fugaz y fracasada en nuestra práctica parlamentaria, ello no invalida su posible oportunidad como medio auxiliar del trabajo de los Diputados.

Aceptar el protagonismo de la función de control, actuar en consecuencia dotando al Parlamento de verdaderas posibilidades para ejercer un control efectivo de la acción de gobierno, tendría, o debería tener, consecuencias inmediatas y profundas sobre la Administración parlamentaria. Alcanzar el objetivo de que realmente el Parlamento fuese una Cámara eficaz de control requiere de un despliegue de medios personales y materiales notable. Requiere también de una cierta directriz global en la construcción del modelo administrativo. Hoy, hay que recordarlo, casi todo en el Parlamento está establecido para amortiguar la posibilidad de ese control. Desde la ordenación del debate hasta los límites, muchas veces arbitrarios, a los derechos de información y documentación del Diputado o la atribución de mayores medios al Grupo mayoritario que soporta al gobierno, acentuando de una manera cuando menos paradójica una radical desigualdad inicial, casi todo contribuye a debilitar la enfática función de control. Cambiar esta situación exigiría cambiar estas cuestiones pero también reforzar la Administración parlamentaria como instrumento de servicio al ejercicio de ese control.

Como se señaló, la delimitación de las necesidades por las funciones, obliga también a plantear las exigencias derivadas de la asunción por el Parlamento de nuevas funciones. Algunas de ellas son ya ejercidas como la de comunicación-información, la diplomacia parlamentaria o la de estudio.¹⁴ En otros casos, aun no siendo posible reconducir hoy por hoy a una función estricta, la novedad es radical y exige un esfuerzo especial como es el caso de la creación y mantenimiento de la página web de la Institución, de cuya importancia creciente nadie puede dudar. Otra dimensión de la relación con la opinión pública en sentido amplio, la ya mencionada participación de la ciudadanía en el trabajo parlamentario, abre también una línea de trabajo novedosa para la Administración parlamentaria. Como habrá ocasión de señalar, algunas de estas funciones exigirán la búsqueda de modelos imaginativos en lo referente a la gestión de personal. En otros casos, habrá que adaptar las estructuras existentes y el per-

¹⁴ *Vid.*, P. García Escudero, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *ob. cit.*, p. 7.

sonal disponible bien por la necesidad de seguir modelos tradicionales bien por el carácter horizontal de la influencia de los cambios sobrevenidos.

Nada va a ser igual. En los próximos años, el Parlamento habrá de cambiar. No es posible poner una frontera temporal pero sí asegurar que ese cambio sucederá. De hecho, ya está cambiando. Es cierto que lo hace sin modelo, sin referencia teórica global ni con una voluntad política determinada. Es plausible que ello suceda cuando la sociedad haya establecido sus reglas en relación con el escenario político emergente. Al funcionario parlamentario no le corresponde decidir. Pero debe ser consciente de la época de transición que le corresponde vivir. Debe ir buscando las respuestas a los nuevos retos para poder responder con agilidad a las nuevas necesidades. No será la menor el disponer de un modelo administrativo que sea adecuado y eficaz para responder a las mismas. Mientras, aquellos pasos que se vayan dando, las modificaciones que se introduzcan en las estructuras administrativas, deberían estar al menos presididas por los principios y valores fundamentales que rigen la tensión de futuro del Parlamento.

Una proyección significativa de la autonomía administrativa es la denominada autonomía financiera. En estas líneas sólo tiene cabida una llamada de atención sobre la importancia de que la misma se traduzca en una utilización de los caudales públicos presidida inequívocamente por los principios de suficiencia funcional, transparencia y ejemplaridad. Es importante, y ello trasciende la consideración administrativa, que el Parlamento tenga capacidad para asignarse sus propios recursos y para distribuir los mismos conforme a sus necesidades. Pero es exigencia ineludible que lo haga de manera que en ningún caso pueda levantarse reparo alguno a su gestión económica. Los errores que se cometan al respecto dañarán gravemente la legitimidad de la Institución. En este punto se debe ser muy exigente. Si el principio de transparencia y el uso cuidadoso de los caudales públicos es norma de exigencia universal para todas las administraciones públicas, en el Parlamento el cumplimiento de estos principios debería ser ejemplar. A tal fin, es importante que la organización administrativa que cuida de estas materias se encuentre convenientemente reforzada y que todas las fuerzas políticas presentes en la Cámara sean parte del cumplimiento de este objetivo.¹⁵

La alteración de los presupuestos que dieron lugar a lo que ha sido el funcionamiento tradicional del Parlamento es evidente. También lo es la necesidad de modificar las estructuras y los medios no ya para alcanzar nuevos objetivos sino solamente para poder ser eficaces en la consecución de los que actualmente se le atribuyen. Por eso, será preciso reflexionar sobre las funciones que en el nuevo Parlamento debe asumir la organización administrativa y los medios a afectar para lograr el cumplimiento de los objetivos que se establezcan. Es una cuestión de singular importancia. La naturaleza y transcendencia política de la Institución parlamentaria ha ocultado durante mucho tiempo la reflexión sobre los aspectos administrativos de la misma. En momen-

¹⁵ Sobre la gestión económica de los Parlamentos puede verse, VV.AA., *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid. Parlamento y presupuestos*, Asamblea de Madrid, 2000, pp. 235-324.

tos de cambio bien de modelo de la propia Institución bien derivados por la irrupción de nuevas formas de actuar administrativo, este tema debe dejar su habitual marginalidad para ocupar una posición relevante. Como se dijo, el debate debe estar presidido por la idea de Parlamento que se tenga en mente implementar. En todo caso, la reforma de las estructuras administrativas resulta inevitable y habrá de hacerse de acuerdo con las exigencias de una nueva cultura de la gestión pública que se proyecta en el derecho a una buena administración. Derecho que también afecta a la Institución parlamentaria y cuyo desarrollo en sede parlamentaria bien podría ser un objetivo a plantear como elemento vertebrador de las reformas administrativas.

2. Por los sujetos parlamentarios

Tradicionalmente, en su mejor acepción, la Administración parlamentaria ha sido definida como el equipo de árbitros y utilleros necesarios para que Diputados y Grupos parlamentarios puedan disputar su partido en igualdad e idoneidad de condiciones. Esta consideración es, desde luego, irrenunciable. Diputados y Grupos parlamentarios son y serán los sujetos principales de la acción parlamentaria y, por ende, los clientes fundamentales de su Administración. La igualdad y la idoneidad son notas fundamentales que deben recordarse de forma continua en la búsqueda del perfeccionamiento. Pero en el momento de acercarse a la Administración parlamentaria del deber ser en razón de los sujetos, este esquema se hace insuficiente. Insuficiente porque responde a una visión excesivamente centrada en un modelo institucional de política para los políticos. En el mismo, la mejor Administración sería aquella que consiguiese la invisibilidad. Esta idea tradicional no basta para abordar los retos que tiene planteados la Institución, aunque el que haya de venir habrá no solo de respetar, sino incrementar, el paradigma de independencia que sostiene al actual. Tampoco lo es porque la irrupción del ciudadano como sujeto activo de la vida parlamentaria, algo casi impensable hace pocos años, es ya una realidad incontestable de la que sólo cabe esperar crecimiento.

El primer cliente de la Administración parlamentaria es el Diputado. Pero ello exige una matización inmediata. Ese Diputado, teórico señor del Parlamento, a la postre rara vez es dueño de su acción política. Normalmente, todo su trabajo y, en consecuencia, sus exigencias vendrán mediatizadas por el Grupo parlamentario al que pertenezca. De entrada, ello plantea una primera cuestión como es la de la necesidad de determinar qué servicios son los que debe prestar la Administración parlamentaria directamente y cuáles son los que deben ser prestados por los medios que los Grupos disponen gracias a la financiación de la Institución. Lógicamente, si los Diputados tuviesen verdaderos asesores individuales de su libre elección, la cuestión sería similar. En todo caso, hoy por hoy la cuestión se plantea en relación con los Grupos. No es una cuestión menor y se desarrollará posteriormente.

Tres serán las circunstancias fundamentales en las que el funcionario deberá prestar su asistencia. En primer lugar, a los Grupos parlamentarios; en segundo lugar, a los Diputados y en tercer lugar, a un órgano colegiado de composición plural. Si resulta evidente que el monopolio del asesoramiento a estos órganos colegiados debe corresponder a los funcionarios, en tanto actúen como tales órganos, no lo es tanto hasta donde deben llegar en relación con Grupos o Diputados. En la práctica, se trata de una cuestión compleja, muchas veces resuelta desde la existencia de cauces informales y de buena voluntad. Sin embargo, en este punto la buena voluntad puede llegar a ser un mal aliado y las sonrisas de hoy convertirse en ácidas lágrimas mañanas. Por el interés de todos, resultaría muy conveniente que se delimitasen lo más exactamente posible las esferas de asesoramiento, incluyendo también hasta donde se puede llegar en el asesoramiento a un Diputado concreto en relación con su Grupo parlamentario. Así, hay que reivindicar la necesidad de establecer una precisa delimitación que impida tanto la duplicidad de esfuerzos como innecesarios malentendidos.

Como se ha señalado, el presente se encuentra radicalmente condicionado por el predominio del Grupo sobre el Diputado. Un predominio que sin exageración puede decirse que ha desembocado en la anulación de la personalidad política de los Diputados, ya que su capacidad de acción singular es sencillamente nula. Sin embargo, también esta situación puede llegar a cambiar. Desde luego, no lo hará por la voluntad de los Grupos ni de los partidos. Pero el Diputado dispone cada día de más medios para individualizar su trabajo y realizar un trabajo político de notable repercusión pública sin necesidad de contar con la anuencia de su portavoz. Internet facilita a los Diputados unos canales de acción política inexistentes hace poco tiempo. Es cierto que no resulta sencillo pensar que los Diputados disciplinadamente integrados en una lista vayan a usar de los medios que les facilita Internet para realizar una política díscola con las directrices del partido. Pero también lo es que no es necesario pensar en situaciones de conflicto. Internet permite al Diputado una acción social, comunicación directa e intercambio constante de información que multiplica exponencialmente la capacidad que hoy tiene de actuar singularizadamente sin la anuencia de los órganos rectores de su Grupo. Creo que en la medida en que el tiempo pase, ésta será una transformación inevitable. De la misma se derivarán nuevas exigencias para las administraciones parlamentarias. Se requerirá de fortalecer aun más sus medios informáticos y de establecer nuevos cauces de relación con los Diputados.

En el examen de los sujetos, resulta obligado realizar una referencia a la conexión Parlamento-opinión pública. Es preciso transmitir la utilidad del trabajo que se realiza en el Parlamento. Sin ello, de nada servirá el mejor y más relevante trabajo. Esta perspectiva comprende las dos bases del trabajo parlamentario. Utilidad del trabajo de Diputados y Grupos parlamentarios y utilidad del Parlamento como lugar de encuentro entre sociedad y política, como foro público. Para poder alcanzar los objetivos des-

critos, la Administración parlamentaria deberá implementar controles internos de eficacia que le permitan garantizar su adecuada disposición y funcionamiento en orden a la consecución de los objetivos descritos y, no menos importante, a su comunicación. En relación con este particular, ha de destacarse la necesidad de que el incremento de medios a disposición de los parlamentarios vaya acompañado no sólo de su adecuada utilización sino de la percepción generalizada de que esos medios eran necesarios y de que se utilizan satisfactoriamente. Una percepción que no basta posean los propios afectados. Son los ciudadanos los que deben entender la necesidad de poner a disposición de los sujetos parlamentarios una serie de medios. La legitimación permanente de la acción política en el Parlamento es una exigencia ineludible. Una exigencia que habrá de condicionar el diseño y gestión de la Administración parlamentaria.

Hace ya tiempo que desde la doctrina se reivindica la necesidad de un Parlamento más transparente y permeable, con inevitables repercusiones sobre el diseño administrativo.¹⁶ Pero hoy el ciudadano como sujeto de la Administración parlamentaria empieza a ocupar un lugar cualitativamente diferente. Como se indicó, la apertura del Parlamento a los ciudadanos es un fenómeno reciente que se encuentra llamado a crecer. Detrás del mismo se encuentran tanto poderosos respaldos ideológicos que ven en el desarrollo de la democracia deliberativa y republicana la única opción de salvar los actuales niveles de desafección política como tecnológicos, en tanto que las tecnologías de la comunicación y de la información han facilitado los soportes precisos para hacer posible esa presencia del ciudadano en la Cámara. Una presencia que podrá desarrollarse de manera muy diversa y con escalas de intensidad también distintas. Así, desde la ya universal relación del Parlamento con los ciudadanos a través de las correspondientes webs hasta presencias políticas más activas derivadas de instrumentos como la pregunta ciudadana, la participación en los procedimientos legislativos o en procedimientos de control, existe una escala notable. Pero parece difícil negar que el principio de participación ha llegado para instalarse en sede parlamentaria.¹⁷

El desarrollo de este principio tendrá consecuencias horizontales sobre el conjunto de la Administración parlamentaria. Pero, junto a ellas, tendrá consecuencias singulares al obligar a crear unidades administrativas específicas y a especializar personal. En este punto, cabe subrayar la importancia de responder en tiempo y forma a las expectativas que se susciten. Si el Parlamento decide abrirse a la sociedad, establecer cauces de participación, servir de fuente directa de información y documentación del trabajo político, deberá disponer los medios necesarios para responder con inmediatez y eficacia. El éxito de la política de participación dependerá en gran medida de la idoneidad de la respuesta a estos retos. No sólo no sirve de nada poner en marcha instrumentos como los señalados, si, simultáneamente, no se disponen los medios correspondientes, sino que el efecto será contraproducente. Levantar expectativas y luego defrau-

¹⁶ Vid., J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, p. 184.

¹⁷ Al respecto, J. Tudela Aranda, *El Parlamento necesario...*, *ob. cit.*, pp. 239-250. En este sentido, hay que recordar que el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña recoge en su artículo 59.7 contempla el deber de contemplar en el Reglamento parlamentario el desarrollo del principio de participación en la Institución.

darlas, haría un daño a la Institución de difícil reversión. En realidad, se trata de un principio general que debería ser tenido en cuenta de forma taxativa en toda la organización parlamentaria.

El presupuesto de esta nueva relación es el desarrollo tecnológico. Hoy las tecnologías de la comunicación y de la información ponen a disposición de los parlamentarios un amplio elenco de instrumentos que les permiten relacionarse con los ciudadanos de forma impensable hace unos pocos años. A la inversa, esos mismos instrumentos pueden ser utilizados por los ciudadanos para forzar esa comunicación. Desde esta doble perspectiva, no puede olvidarse que esas tecnologías no son solamente una oportunidad. Son también un reto, un desafío e, incluso, un riesgo. Abren un mundo de expectativas que no podrán dedraudarse si no se quiere perder el tren. La Administración parlamentaria no sólo deberá ser soporte natural de su utilización. También le corresponderá un papel de impulso ideológico de su uso.¹⁸ En cualquier caso, se trata de un desafío de primera magnitud para la las estructuras burocráticas del Parlamento. La tecnología es condición pero para poder obtener de ella todas sus posibilidades se requerirá de unas habilidades complejas que sólo la suma de cualificaciones diversas y estructuras ágiles podrán facilitar.

IV. Un apunte necesario. La Función Pública Parlamentaria

1. Problemas tradicionales

Es corriente identificar la Administración parlamentaria con la función pública que la integra. Ello es normal y en cierto sentido totalmente asumible. Sin embargo, en estas páginas se ha querido singularizar la Administración parlamentaria desde una comprensión más amplia de la misma. La Administración como el conjunto de estructuras que sirven al desenvolvimiento del trabajo parlamentario. Lógicamente, el personal que cumple las funciones encomendadas a esas estructuras, tiene una importancia decisiva. Importancia que excede aquello que la propia teoría pueda indicar ya que de todos es conocido el valor real de los medios personales para el funcionamiento correcto de cualquier Administración. En buena medida, el acierto en el diseño y gestión de los medios personales al servicio del Parlamento radicará el éxito o fracaso de cualquier reforma de las estructuras administrativas del Parlamento.

La función pública parlamentaria posee especificidades que justifican su análisis individualizado. Si el fundamento jurídico de su singularidad es la autonomía parlamentaria, con la capacidad de dotarse de una función pública propia sometida a un régimen jurídico establecido por el propio Parlamento como uno de sus primeros reflejos, su fundamento funcional es asegurar la independencia de la misma no sólo en relación con entes externos a la Institución sino también en relación con cualquier Grupo par-

¹⁸ Véase, *Document d'information de la Conférence Mondiale 2009 sur l'e-Parlement*, Centro Mundial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento para el Parlamento, 2009, p. 3.

lamentario, de forma que se garantice la neutralidad y el servicio equitativo a todos los Diputados y Grupos parlamentarios con independencia de su número e ideología. Lógicamente, si bien esa capacidad de autoorganización ha permitido a los Parlamentos dotarse de una función pública especializada y más acorde con sus características que la que les correspondería de seguir el molde general, también ha estado vinculada a una serie de problemas.

Son diversos los que han sido denunciados por la doctrina en las contadas ocasiones en las que se ha prestado una atención singular a este tema. Algunos de ellos parecen recurrentes. Así, entre otros, se ha resaltado como frecuente la carencia de gestores especializados, más allá de los necesarios conocimientos jurídicos. Los parlamentos contemporáneos son estructuras administrativas complejas con un número de trabajadores elevado y con presupuestos significativos. La gestión de las mismas exige enfoques de gestión pública especializada. Ello es compatible con la subordinación de esa gestión a los objetivos fundamentales de la Administración parlamentaria, pero la existencia de personal con conocimientos específicos de gestión parece hoy una necesidad indiscutible.¹⁹

Ligado a lo anterior, se encuentra otra cuestión, también denunciada por la doctrina. Se trata de la limitada cualificación que en términos proporcionales tienen las plantillas parlamentarias.²⁰ De acuerdo con las cifras que ofrece el estudio de las cámaras españolas, puede decirse que se trata de una función pública escasamente tecnificada y cualificada, muy probablemente en grado inferior a lo que registran otras administraciones públicas y heredera de una tradición excesivamente burocrática y renuente a puestos especializados. La necesaria transformación de las estructuras parlamentarias pasa por un examen pormenorizado del perfil funcional que se requiere, de acuerdo con las exigencias que se planteen a la Institución. Es ésta una cuestión de gran relevancia. Puede decirse que tanto el comentado perfil de cualificación como la ausencia de personal especializado son circunstancias que lastran gravemente su evolución administrativa y que favorecen la creación de ambientes cerrados pocos propicios a cualquier dinámica de cambio. Después de lo indicado en relación con la evolución de las funciones parlamentarias y su repercusión sobre el diseño de la Administración, no parece necesario insistir en que será imposible acomodar el Parlamento a las nuevas exigencias sin mejorar sustancialmente la cualificación media de sus plantillas y crear puestos de trabajo especializados acordes con las nuevas demandas derivadas de la evolución de la Institución.

Una cuestión de no menor importancia es la derivada de la excesiva proximidad del personal parlamentario a los órganos de decisión.²¹ Es ésta una nota típicamente parlamentaria y a la que se encuentran vinculados no pocos problemas. Además, no es sólo una proximidad colectiva. Es, también, una proximidad individual. Los funcionarios conocen a quién ha de decidir y en demasiadas ocasiones se aprovecha esa situa-

¹⁹ Vid., E. Guerrero Salom, *El Parlamento: Qué es, Cómo es, Qué hace*. Síntesis, 2004, p. 239.

²⁰ Vid., J. Blanco Herranz, «Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento», *ob. cit.*, pp. 162-163.

²¹ En este sentido, M. Cavero Gómez, *Los retos de la gestión de personal en una Administración parlamentaria neutral y moderna* en VII Congreso internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración pública, 2002, p. 3. Por su parte, Joan Prats señala que la cercanía de los funcionarios a la zona de soberanía, como nota esencial para la caracterización de los funcionarios parlamentarios, plantea numerosas dificultades cuando se trata de justificar un régimen excepcional (J. Prats i Catalá, «Sociedad civil y gobernabilidad democrática», *ob. cit.*, p. 51).

ción para explicar «mejor» las demandas e intentar obtener un éxito que sería mucho más difícil de seguirse los cauces ordinarios de una negociación anónima. Esta circunstancia se agrava por el nominalismo que suele presidir la gestión de personal en la Institución. En el Parlamento, es difícil poder decidir sobre cualquier puesto de trabajo, sobre cualquier elemento de la estructura organizativa, sin la referencia particular de un nombre y unos apellidos. Lógicamente, este problema se agrava en función del tamaño del Parlamento, siendo peor cuanto más pequeño sea. Su solución exige la concienciación de todas las partes. Es necesario que los funcionarios renuncien a las ventajas de esa proximidad y rechacen utilizarlas tanto en la lógica de la negociación colectiva como en la más criticable presión individual. Pero es absolutamente preciso que el político tome conciencia de los riesgos de esa cercanía y evite cualquier aproximación. Siendo realista, sólo si el político rechaza estas prácticas será posible al menos mitigar este vicio.

Como se vio, la autonomía es un principio estructural de la organización administrativa de las cámaras. Al margen de su relevancia política, esencial para que el Parlamento pueda adquirir un perfil propio, corresponde centrarse en la proyección administrativa de esa autonomía. La autonomía ha sido fundamento para que el régimen jurídico del personal parlamentario posea significativas peculiaridades, normalmente justificadas en atención a las características del trabajo que se desempeña. Sin embargo, cada vez parece más preciso distinguir la dimensión política de la autonomía de la administrativa. La autonomía administrativa de las cámaras se justifica en cuanto sirva a garantizar la autonomía política. Por ello, difícilmente encuentran cobijo bajo la misma determinadas singularidades del régimen jurídico de sus funcionarios o de otras materias propias de la organización administrativa.²² Existen rasgos del actuar parlamentario que justifican y explican diferencias razonables, sobre todo en relación con el régimen jurídico de su personal. Desde luego, esas diferencias deberán siempre sustentarse en la peculiaridad cierta del trabajo parlamentario y no quebrar el principio de proporcionalidad en sus consecuencias jurídicas. Más difícil es encontrar explicación a distinciones en otras materias, así contratación. En este punto, no parece que exista motivo alguno para que el Parlamento se rija por reglas diferentes a las fijadas para otras administraciones públicas. Es más, establecer esas diferencias parece un craso error. En todo caso, el Parlamento debe acentuar los rasgos garantistas y de transparencia de la contratación pública. No es cualquier institución. El lugar de privilegio que ocupa en el imaginario público debe ser respondido con el mayor escrúpulo en su gestión administrativa. Así, la autonomía nunca puede ser cobertura para un régimen que bajo otra justificación acabe estableciendo privilegios de difícil explicación.

22 Sobre el significado institucional de la autonomía, véase, K. Loewenstein, *Teoría de la Constitución*, ob. cit., pp. 242-245 y 255-259; L.M. Díez Picazo, *La autonomía administrativa de las cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985.

2. La renovación obligada. La oportunidad del Estatuto Básico de la Función Pública

Resulta evidente que la función pública parlamentaria debe ser revisada desde una mirada diferente. Sólo la necesidad inexcusable de preservar y reforzar su independencia y neutralidad política, así como la cualificación técnica, deben entenderse como premisas no debatibles. A partir de ello, sería conveniente realizar una revisión en profundidad que si bien puede llevar a conservar algunos de sus rasgos tradicionales, al menos permitirá contrastarlos con las nuevas exigencias y demandas sociales.

De acuerdo con el discurso seguido, es evidente que una de las cuestiones a revisar será el personal necesario en virtud de las nuevas funciones que asuma el Parlamento o de la revisión de las existentes. O, simplemente, de su propia evolución como órgano de gestión hacia una entidad de una complejidad notoriamente mayor a aquella que caracterizaba al Parlamento que sirvió para el diseño de la tradicional Administración parlamentaria. De esta manera, parece evidente que será necesario reforzar el personal relacionado con las nuevas tecnologías desde la informática a las relacionadas con los medios audiovisuales poco a poco incorporados por el Parlamento. O con la gestión del conocimiento que, como habrá de verse en páginas posteriores, adquiere un perfil bien diferente. O con una función de información política que resulta preciso reivindicar para el nuevo Parlamento.²³ O con una diplomacia parlamentaria en crecimiento exponencial. El perfil de este personal, sumamente especializado y condicionado por los cambios propios de sus saberes, enfrenta al Parlamento al dilema de buscar nuevas formas de gestión. Hasta la fecha, ha sido relativamente corriente, como en otras administraciones públicas, acudir a fórmulas de subcontratación que permiten al Parlamento una mayor flexibilidad en el supuesto de que los servicios no se presten satisfactoriamente y controlar mejor sus gastos de personal. Normalmente, esta fórmula se ha complementado con la existencia de algún personal de plantilla, encargado de dirigir estas facetas de la Administración parlamentaria. Seguramente, ésta es la fórmula más adecuada si se da a la plantilla permanente la dimensión adecuada. Las singularidades técnicas y las propias exigencias cuantitativas de estas actividades hacen poco aconsejable que todo el personal sea funcionario o laboral permanente. Pero, en todo caso, el Parlamento debe contar con un personal de estricta confianza, reclutado según los méritos tradicionales de mérito y capacidad, que habrá de ser su guía en unos terrenos en los que por definición se necesitará disponer de un personal de la máxima confianza.

Cuestión diferente es la planteada por las exigencias derivadas de la estricta gestión del Parlamento. Como es conocido, en el Parlamento español es tradicional que la máxima responsabilidad sobre esa gestión coincida en quien dirige asimismo los servicios jurídicos, Letrado Mayor, Secretario General o figura similar, quien en todo caso

²³ Vid., J. Tudela Aranda, *La función parlamentaria de información política en Parlamento y medios de comunicación*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2005, pp. 53-74.

ha de ser elegido entre los letrados de la Cámara. Junto a ello, ha sido tradicional atribuir a los letrados funciones de dirección en la gestión parlamentaria por encima de los responsables directos de los servicios. En los últimos años, se ha despertado cierto debate sobre este modelo y algunos puestos de gestión directiva han sido asumidos por no letrados dependiendo directamente del Letrado Mayor bien por singularidad de la materia bien por otra circunstancia. Más allá de cualquier polémica, lo cierto es que la gestión de una máquina burocrática tan poderosa como es un Parlamento moderno enfrenta a problemas que requieren respuestas que en ocasiones pueden ir más allá de los específicos conocimientos propios de un letrado. Es razonable que la responsabilidad última de la gestión se concentre en alguien que tiene esa condición, ya que no puede olvidarse que todo el aparato burocrático del Parlamento está al servicio de unas funciones con innegables connotaciones jurídicas. De esta forma, la visión global necesaria, así como la garantía última de independencia, parecen aconsejar a concentrar esa responsabilidad en un letrado de la Institución. Del mismo modo, también parece razonable plantearse, como de hecho ha sucedido en los últimos años en diversos Parlamentos españoles, la conveniencia de que determinadas áreas de gestión puedan estar dirigidas por especialistas con los saberes demandados por una complejidad creciente.²⁴ Como casi siempre, no hay respuestas unitarias ni universales. Si el monopolio en la gestión por parte de los letrados parece que, como ha sucedido, es razonable que pase al olvido, también lo es no llegar al extremo contrario y olvidar la importancia de la visión que los letrados pueden aportar a la gestión parlamentaria. También como casi siempre, se tratará de una cuestión de equilibrios e inteligencias compartidas. Se tratará de saber determinar las áreas propicias a unos o a otros con el único criterio del mejor servicio público.

Los retos planteados por el modelo tradicional de función pública parlamentaria no finalizan aquí. Como se vió, la gestión de personal ha suscitado tradicionalmente problemas recurrentes en las instituciones parlamentarias. Problemas en buena medida ligados a su dimensión, cierta propensión a la endogamia y excesiva cercanía con el poder político. Por ello, la renovación de la función pública parlamentaria deberá afrontar también estas cuestiones. No todas tienen una solución sencilla o, simplemente, total. Pero, desde luego, se puede avanzar. Hasta la fecha, la autonomía parlamentaria en esta materia no ha sido utilizada para establecer grandes diferencias con el régimen jurídico general de la función pública. El dominio sobre la selección de personal y aprobación de la relación de puestos de trabajo; ciertas diferencias en el régimen retributivo o de licencias y alguna otra singularidad menor ligada a la naturaleza del trabajo parlamentario, han sido la materialización más generalizada de esa autonomía. Ello no sólo no es criticable sino que es elogiable. Difícilmente se hubiese podido explicar un régimen jurídico radicalmente diverso del general. Las reformas que se introduzcan deberían realizar el esfuerzo de mantener la mayor homogeneidad posible con el

²⁴ Esta evolución se ejemplifica en el devenir del Cuerpo de Asesores (economistas, ingenieros, periodistas, informáticos) de las Cortes Generales que si bien en sus orígenes estaba destinado a funciones de asesoramiento en las respectivas especialidades poco a poco se han ido integrando en puestos de naturaleza ejecutiva.

régimen jurídico general de la función pública, haciéndolo compatible con la introducción de las diferencias estrictamente necesarias bien por singularidades objetivas de la Administración parlamentaria bien por las exigencias derivadas de los proceso de renovación a acometer por la Institución. Como se dijo en su momento, esas diferencias deberán estar siempre motivadas y capaces de someterse al juicio de proporcionalidad.

Por lo dicho, y en términos estrictamente literales, puede decirse que el status quo se enfrenta a un momento crítico. Por un lado, la extensión a las sedes parlamentarias de la convicción de la conveniencia, sino necesidad, de introducir cambios profundos en su cultura administrativa y, específicamente, en el régimen jurídico y gestión de su personal. Por otro, la aprobación por el Estado del Estatuto Básico del Empleado Público en abril de 2007 y su proyección sobre el derecho de la función pública de todas las Comunidades Autónomas, obliga a pronunciarse sobre la aplicación del mismo a los funcionarios parlamentarios.²⁵

Creo que ambas circunstancias confluyen y de ahí que la aprobación y posterior desarrollo del Estatuto Básico deba entenderse ante todo como una oportunidad. La necesidad del cambio es difícilmente negable y las modificaciones introducidas por el Estatuto, más allá de que el mismo exonere de su ámbito de aplicación a las cámaras parlamentarias, obligan a reflexionar sobre las medidas que contiene. Así, una y otra circunstancia coinciden de una forma que sólo puede entenderse como una oportunidad óptima para la renovación de algunos aspectos del régimen jurídico del personal al servicio de los Parlamentos. Es cierto que la peculiar naturaleza del Estatuto Básico, y especialmente el hecho de que muchas de sus más significativas previsiones vean demorada su aplicación al desarrollo por el Estado o la Comunidad Autónoma correspondiente, supone un inconveniente en el intento de aprovechar el mismo para realizar cambios que comienzan a ser urgentes. El que casi tres años después de aprobado el Estatuto ni el Estado ni ninguna Comunidad Autónoma hayan llevado a cabo ese desarrollo tampoco es alentador. Sin embargo, más temprano que tarde se realizará. Para entonces, los Parlamentos debieran tener ya preparada una respuesta que les permitiese adaptar su normativa de personal al nuevo régimen jurídico. No parece que sea una buena idea diferir demasiado la respuesta. Precisamente, no es tiempo lo que sobra. El retraso comentado en la aprobación de las normas de desarrollo permitía el ir avanzando en los estudios y reflexiones necesarios. Una vez que se aprueben las normas correspondientes a la generalidad de las administraciones públicas, cualquier retraso se podrá interpretar como una dejación más, un nuevo anacronismo del Parlamento.

No es cuestión de examinar las diferentes opciones que para el Parlamento plantea esa norma. Sirva recordar la importancia que para una Administración como la parlamentaria puede tener el modelo de carrera horizontal, la promoción de sistemas objetivos de evaluación, el fortalecimiento del liderazgo en la gestión o la introducción

25 Sobre la aplicación de esta norma a un Parlamento y su relación con la autonomía de la Cámara, R. Manzana Laguarda, «La potestad autonormativa de Les Corts Valencianes y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009, p. 121; E. Soriano Hernández, «Aproximación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los Parlamentos: en especial al personal de les Corts Valencianes» en *La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento*, *ob. cit.*, p. 273.

de verdaderos códigos de ética pública.²⁶ Junto a ello, el Parlamento debiera aprovechar esta circunstancia para examinar cualquier otra medida que pueda redundar en beneficio de una mejor gestión. El fortalecimiento de las políticas de formación, la mejora de la planificación en la gestión de personal o la forma de participación del personal en la gestión, son algunas de las cosas que bien pueden merecer una lectura detenida. En todo caso, lo que es indudable es que la aprobación del desarrollo del Estatuto Básico, con independencia de que en sentido estricto no exista necesidad jurídica, obligará a los Parlamentos a una reforma en profundidad de su normativa. Una oportunidad que debiera ser aprovechada para no sólo incorporar algunas de las novedades más elocuentes de esa normativa sino para revisar en profundidad el modelo de función pública parlamentaria buscando adaptarlo a las necesidades crecientes que derivan de un entorno muy diferente a aquél que vió nacer las normas hoy en vigor.

Entre las medidas aludidas con posible proyección sobre la función pública parlamentaria, se encuentra lo que se ha denominado ética de la función pública y que en el citado texto legal ocupa un lugar destacado. Como es sabido, el Estatuto incorpora un Código de conducta para los funcionarios públicos con una serie de principios éticos y otros principios de conducta. Creo que no debe desdeñarse su importancia. Debidamente desarrollado y aplicado, sus consecuencias pueden ser muy positivas para el adecuado funcionamiento de la Administración pública. Pero aquí interesa su proyección sobre el Parlamento. Y entiendo que puede ser muy notable. Precisamente, los elementos que justifican la singularidad de la función pública parlamentaria son los que hacen más notable la relevancia de un código semejante para el personal parlamentario, como demuestra el interés que este tema suscitó hace ya unos años en el seno de la Unión Interparlamentaria.²⁷ La especial posición de la Institución en el sistema político; sus muy singulares responsabilidades para con los ciudadanos o el valor transcendente que en la misma posee la independencia o neutralidad, son cuestiones generales que por sí solas justifican sobradamente la llamada de atención sobre este particular. Pero, junto a ello, hay cuestiones concretas, como la mencionada cercanía de los políticos, que bien podría ser abordado de un código semejante. Un código de conducta es algo bien distinto de un catálogo disciplinario. Se trata de una condensación valorativa, forzosamente generalista, pero que especialmente en tiempos de cambio como los actuales puede ser de gran utilidad. Igualmente, podría ser un marco de referencia para la necesaria evaluación del desempeño que acompaña a algunos de los cambios más significativos introducidos por el Estatuto Básico.

Finalmente, resulta preciso realizar una siquiera breve referencia al papel que las nuevas tecnologías pueden desempeñar en relación con el proceso de renovación de las estructuras parlamentarias. Los cambios derivados de la introducción de las nuevas tecnologías han afectado también, y de gran manera, a las estructuras administrativas

²⁶ Todas estas cuestiones han sido pormenorizada e innovadoramente tratadas en el volumen colectivo ya citado que esta Revista dedicó precisamente al tema de la aplicación del Estatuto en los Parlamentos (*La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento, ob. cit.*).

²⁷ En la Conferencia de septiembre de 1997 en El Cairo se aprobó un Código de conducta para el personal parlamentario.

y a sus medios personales. Es razonable pensar que con el paso del tiempo este proceso ha de intensificarse.²⁸ El personal más afectado será el que trabaje directamente con la información, el relacionado con la comunicación y los propios informáticos. Las estructuras administrativas deberán adecuarse no sólo al presente de los mismos sino a las previsible líneas evolutivas que se deducen de su presente. Alta cualificación, fórmulas flexibles de gestión y necesidad de procesos de formación continua, serán algunas de las características de la función pública parlamentaria. En cualquier caso, nada es suficiente para explicar el papel llamado a tener por estos soportes técnicos no sólo en relación con los cambios en la forma de gestionar cualquier estructura administrativa sino también sobre el propio diseño político de la Institución en tanto que esa tecnología emerge como condicionante de nuevas relaciones políticas y de la forma de ejercer las funciones tradicionales o de asumir unas nuevas.²⁹

V. Algunas cuestiones singulares

1. El conocimiento en la nueva gestión parlamentaria

Como se ha señalado, uno de los retos ineludibles que debe afrontar de manera perentoria el Parlamento en su proceso de renovación, es su adaptación a un entorno social determinado por una profunda transformación que tiene como una de sus causas principales la revolución acaecida en las tecnologías de la comunicación y de la información. Señalar este reto no significa, por supuesto, obviar los muy significativos esfuerzos realizados al respecto ni desdeñar los notables cambios que la incorporación de esas tecnologías a las sedes parlamentarias han conllevado. Cuando se habla de reto, se quiere aludir a un estadio más intenso, a aquél que no sólo determina el cómo se trabaja sino también el qué y el con quién. De aquellas cuestiones que se suscitan alrededor de este extremo, es conveniente detenerse en el nuevo significado adquirido por el conocimiento para el trabajo parlamentario. En buena lid, como en relación con tantas otras cosas, tampoco es nada radicalmente nuevo, singularmente nada esencialmente distinto de aquello que supuso la incorporación de departamentos específicos de estudio. Sin entrar a dilucidar si la revolución tecnológica supone en relación con la gestión de la información y su proyección sobre el trabajo parlamentario un salto meramente cuantitativo o si, por el contrario, tiene carácter cualitativo, nadie podrá negar que sea cual sea la opción elegida, el cambio es profundo y con afecciones radicales sobre la forma de trabajar esa información.

Mas los cambios no se limitan a los soportes tecnológicos. Una circunstancia añadida hace entender la importancia adquirida por esta materia en el trabajo parlamentario. Me refiero a la irrupción en el mismo de una complejidad difícilmente imaginable hace unas décadas. Incluso materias que hace no demasiados años eran fácilmente

28 Casi todos los informes existentes apuntan a que hasta la fecha, aunque algunos Parlamentos han realizado esfuerzos notables, en la mayoría de los casos se está lejos de aprovechar el potencial ofrecido por las nuevas tecnologías y, singularmente, el potencial de la página web (*Document d'information de la Conférence Mondiale 2009 sur l'e-Parlement, ob. cit., p. 8*).

29 Así, no extraña que en el 2009 se celebre la II Conferencia Mundial sobre e-Parlamento, con un informe especial del Centro Mundial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento para el Parlamento.

controlables por Diputados y Grupos se han hecho hoy esquivas exigiendo unos niveles de especialización difícilmente obtenibles. No es muy diferente la situación del personal al servicio de la Institución. Las estructuras administrativas tradicionales descansaban sobre unos cuerpos que debidamente combinados aseguraban al menos una primera interpretación de la información necesaria para abordar una materia determinada. El derecho, epicentro de la labor legislativa, será fiel reflejo de esa evolución. De unas normas casi universalmente asequibles se ha transitado a unas normas mayoritariamente incomprensibles incluso para juristas avezados. Como es de suponer, el proceso de elaboración de esas normas conlleva unos conocimientos todavía más complejos y de difícil acceso.

Así las cosas, no es extraño que se haya dirigido la mirada a los medios humanos y materiales al servicio de los Grupos y Diputados al objeto de afrontar esta situación. Una situación, recuérdese, agravada por lo que tiene de expresión de diferencia con el poder ejecutivo. Si el Parlamento carecerá de los medios imprescindibles para abordar el examen de unas materias cada vez más complejas, el ejecutivo incrementará diariamente sus medios para hacer frente de manera dinámica a exigencias nuevas y viejas. Estas son las razones que han provocado que una de las líneas de presencia más constante en la reforma de las administraciones parlamentarias sea su fortalecimiento mediante la creación de oficinas especializadas o mediante la contratación de ese asesoramiento a agentes externos. La complejidad de las materias que en el Parlamento se discuten, tanto legislativas como las que se refieren al control, ha obligado a introducir en el normal funcionamiento de las Cámaras medios que faciliten a los parlamentarios tanto disponer de una información independiente como una mejor y más adecuada gestión de la misma. La ciencia, la economía, el medio ambiente o la ordenación del territorio, son, entre otras, disciplinas que exigen cada vez más un mayor nivel de especialización. Las consecuencias organizativas son obvias. Se reflejan en la necesidad de personal con perfil diferenciado al actual y en nuevas estructuras administrativas, alguna heterodoxa respecto a lo que ha sido el Parlamento tradicional.

Hay que subrayar que medios intelectuales como los mencionados son especialmente importantes porque no sólo hacen posible un control efectivo que de otra manera sería difícil articular sino, también, porque permiten al Parlamento plantear sus propias alternativas y, de esta manera, ocupar espacio en el debate social. Y ello es especialmente relevante en un momento histórico como el presente en el que todo está sometido a muda y transformación. Desde la construcción de sus propios espacios de reflexión y consiguientes foros públicos, al Parlamento le será más fácil no sólo mitigar la generalizada denuncia de aislamiento frente a la sociedad sino también conectar mejor en su agenda con las preocupaciones sociales. Al margen del imprescindible protagonismo que en sede parlamentaria le cabe a las relaciones derivadas de la dialéctica gobierno/oposición, hay que buscar un espacio propio relacionado con la con-

dición plural y deliberativa del Parlamento. Un espacio que facilite el encuentro con la sociedad y la construcción de proyectos comunes.

Junto a estos órganos, hay que traer a colación las oficinas de asesoramiento científico que han comenzado a ser creadas en numerosos parlamentos. El origen de las mismas es la denunciada y natural insuficiencia del parlamentario para acceder a saberes complejos que repercuten en su trabajo. Como era de suponer, la evolución científica y técnica de los últimos años no ha hecho sino acrecentar la importancia de cubrir esta insuficiencia. Para ello se ha recurrido a un asesoramiento diferente al tradicional que ha tomado formas muy diversas.³⁰ La finalidad es la de dotar al Parlamento de una estructura autónoma de información y de valoración técnica, de manera que su dependencia del poder ejecutivo se vea sensiblemente disminuida. El Parlamento es dependiente en cuanto se debe al trabajo previo de expertos y al trabajo auxiliar de la burocracia. Si quiere elevarse por encima de esta situación, y ello es requisito ineludible para el ejercicio de la función de control, necesita de personal especializado. La imposibilidad material de disponer de expertos propios en todas las materias que lo requieren es lo que ha hecho aconsejable el acudir a fórmulas de asesoramiento diferentes.

Los modelos existentes son muy diversos y pueden agruparse en función de la intensidad de la intervención parlamentaria sobre los mismos, yendo desde aquellos que forman parte de la propia estructura parlamentaria a aquellos que son el resultado de una contratación de asistencia externa, como puede ser la realizada con una universidad. Cualquier modelo puede resultar válido. Lo que sí parece aconsejable es que la Cámara recabe para sí la creación de un pequeño cuerpo de funcionarios en los que pueda confiar la dirección de estas oficinas o la relación con las entidades externas, si es el caso. En todo caso, el modelo de colaboración con organismos y entidades ajenas al Parlamento tiene como presupuesto la premisa de la limitación irresoluble de los medios parlamentarios. Y es su principal valor. El Parlamento se enfrenta a los retos descritos sabiendo que nunca podrá competir con el ejecutivo en medios y que nunca podrá llegar a disponer de una administración capaz de dar respuesta a todos los interrogantes que se van a plantear en el curso de sus trabajos. Desde esta toma de conciencia, el camino de los asesoramientos externos parece una muestra de lucidez. Por supuesto, no está exenta de riesgos y su desarrollo exige de prudencia y equilibrios. Al Parlamento le corresponderá determinar cuál es el núcleo de su actividad al que responderá desde su Administración en sentido estricto y cuál es el ámbito que puede ser propicio para el desarrollo de colaboraciones externas.

Sea cual sea la opción que se elija, lo que parece claro es que la gestión de la información y el acceso al conocimiento ocupa hoy un lugar fundamental entre los presupuestos del trabajo parlamentario. La Administración parlamentaria, como garantía de un mínimo de igualdad que se traduce en este punto en facilitar a todos los Grupos parlamentarios los saberes necesarios para realizar su trabajo, debe asumir las conse-

30 Para un análisis de los distintos modelos existentes en Europa, L. Sanz Menéndez e I. Sanz - Menéndez, *Politics and institutions: European parliamentary technology assessment*, <www.sciencedirect.com>, 2004. La necesidad de asesoramientos especiales no es una demanda nueva en los Parlamentos. Así, Ortega reclamó durante la elaboración de la Constitución de la República la existencia de un Consejo de Economía Nacional cuyo dictamen acompañaría las deliberaciones del legislativo (J. Ortega y Gasset, *Rectificación de la República*, Revista de Occidente, 1931, pp 71-72).

cuencias de esta exigencia. El reto no es pequeño. Alcanzar unos objetivos dignos exige una profunda transformación de las Cámaras. Exige revisar el papel y la función de los cuerpos tradicionales y asumir la necesidad de crear nuevos. Supone, también, estudiar con detenimiento las necesarias relaciones externas para cubrir insuficiencias que en ningún caso serán abordables con medios propios.

2. La relación de los Grupos parlamentarios con la Administración parlamentaria

La gestión del conocimiento y el asesoramiento preciso para Diputados y Grupos parlamentarios enfrenta a una cuestión subyacente a casi todas las organizaciones parlamentarias. Se trata de la relación entre la estructura administrativa de la Cámara y el asesoramiento prestado por la misma y los distintos auxilios técnicos y administrativos de los que disponen los Grupos, y en su caso los Diputados, de la estricta confianza política de los mismos.³¹ El planteamiento realizado en líneas precedentes conlleva la necesidad de reflexionar con más profundidad sobre este particular. En efecto, es preciso establecer cuál ha de ser el ámbito mínimo a cubrir por la Administración estrictamente parlamentaria y cuáles pueden quedar a disposición de Grupos y Diputados. Se trata de una cuestión relevante no sólo por la oportunidad de delimitar con claridad los ámbitos respectivos de competencia, sino también por la necesidad de evitar posibles conflictos que pudieran derivar en perjuicios mayores para la Administración parlamentaria.

No se trata, tampoco, de un dilema nuevo. En el momento de reforzar los medios parlamentarios es tradicional tener que elegir entre incrementar los medios directamente adscritos a los Grupos o reforzar las estructuras burocráticas de la Institución. Desde luego, ambas opciones son válidas y según los casos, necesarias. Es difícil negar que Grupos y Diputados pueden, incluso deben, tener un asesoramiento singularizado y, lo que resulta más importante, de su estricta confianza. Para ello, los órganos de dirección de la Cámara se limitarán a poner a disposición de los Grupos las dotaciones económicas que se acuerden. Evidentemente, unos pueden utilizar esas dotaciones con mejor acierto que otros. Ese acierto forma parte también del juego político y directa o indirectamente será juzgado por los ciudadanos. En todo caso, no está de más llamar la atención sobre esta cuestión y sobre la responsabilidad que conlleva para los Grupos la adopción de las decisiones más pertinentes en este particular. De ese acierto dependerá en buena medida el éxito de su trabajo, sobre todo si se está en la oposición y en consecuencia no se cuenta con el apoyo de las estructuras ejecutivas. De hecho, esta diferencia entre oposición y gobierno debería ser tenida en cuenta y provocar una revisión de los tradicionales sistemas de asignación de medios a los Grupos que favorecen en su adscripción a aquellos que ya de partida disponen de casi todo el apoyo que deseen. La rutina establecida conforme a la lógica implacable de la mayoría deter-

³¹ Sobre este extremo, P. García Escudero, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *ob. cit.*, p. 5.

mina una distribución de los recursos asignados por la Cámara en relación proporcional a los escaños obtenidos. Ello no sólo beneficia, como es obvio, al Grupo mayoritario que da soporte al gobierno. También agrava la situación ya de por sí precaria de los grupos minoritarios. Sin negar el fundamento de la lógica antedicha, cabe plantear elementos correctivos. Desde el presupuesto de que el Parlamento es, ante todo, el órgano de expresión política plural y desde el que corresponde a los grupos de la oposición no sólo ejercer el control sino también plantear sus alternativas, no parece descabellado que se contribuyese a esas funciones reforzando los medios materiales de esas minorías y limiando el profundo desequilibrio originado por el mero hecho de ejercer el gobierno y disponer de los medios que las estructuras administrativas gubernamentales ponen al servicio de la opción gobernante. Hoy sucede todo lo contrario y en esta cuestión como en otras se refleja la desequilibrada posición que en el Parlamento contemporáneo corresponde a la oposición y, muy singularmente, a los grupos minoritarios.

Dos cuestiones diversas, pero de la mayor relevancia, se plantean sobre este particular. No siendo posible examinarlas con la profundidad requerida, sí parece oportuno realizar una siquiera breve reflexión sobre las mismas. La primera es la que plantean las relaciones entre el *staff* administrativo de los Grupos y Diputados y la Administración parlamentaria. Al igual que se defiende con rotundidad la necesidad de la existencia de ese personal de confianza, es preciso defender su no interferencia en relación con la gestión estrictamente administrativa de la Cámara. Aquello que otorga valor a ese personal y le hace necesario, la relación de confianza con el político es precisamente aquello que lo invalida para interferir en la gestión parlamentaria. Como se ha reiterado, la verdadera razón de la singularidad de ésta es su neutralidad, la exigencia ineludible de que todos los Grupos puedan depositar en la misma una confianza igual. La mezcla con personal de simpatías políticas reconocidas produciría daños fácilmente previsibles.

La segunda cuestión a mencionar es la debilidad de las estructuras administrativas y de asesoramiento de los Grupos y Diputados en el parlamentarismo español.³² Las razones son, creo, diversas y no es ajena a ellas la propia debilidad de nuestra tradición parlamentaria. Consecuencia de esta debilidad o no es un predominio absoluto del partido sobre el Grupo parlamentario que tiene su reflejo en la materia que se examina cuando el ordenamiento reconoce que una de las fuentes de financiación de los partidos serán las aportaciones del Grupo parlamentario. La consecuencia no puede ser otra que la erosión de los fondos y, con ello, de los medios que deberían disponer los Grupos parlamentarios. Creo que es una situación que exigiría una revisión, revisión que, además, redundaría en una mayor claridad y transparencia de la financiación de los partidos políticos.

En relación con este extremo, sólo cabe añadir que es exigible la máxima transparencia al respecto. Si es inobjetable, y debe ser defendido, que los Diputados y Grupos parla-

32 Al respecto, J. Tudela Aranda, «La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los Reglamentos internos de los grupos parlamentarios», *Asamblea*, núm. 20, 2009, pp. 157 y ss.

mentarios deben disponer de notables medios para la realización de su trabajo, incluyendo una significativa dotación de personal de confianza, no menos inobjetable es que los ciudadanos deben ser conocedores de todo lo que atañe a la utilización de esos medios. Si ello es predicable de cualquier fondo público, en este caso debe exigirse con radicalidad. El Parlamento no puede permitirse como Institución vías de deslegitimación tan obvias como sería la opacidad en esta materia. Por otra parte, a nadie escapa que esa publicidad estaría llamada a favorecer el mejor uso de los fondos. Los Grupos deberían dar cuenta a través de sus páginas web de los recursos que disponen y de la utilización que hacen de los mismos. Por supuesto, también la página web de la Institución debería reflejar las aportaciones que la Cámara realiza a los Grupos.

En todo caso, el Parlamento no puede renunciar a facilitar a todos los Grupos, y muy especialmente a los minoritarios, un asesoramiento estándar que garantice simultáneamente unos márgenes de objetividad. Las exigencias para prestar este servicio son cada día mayores. Las limitaciones administrativas de la Institución son evidentes e incluso en supuestos de crecimiento extraordinario, permanecerían. La Institución ha de ser consciente de las limitaciones. Ha de saber determinar aquellas que son inaceptables para un adecuado cumplimiento de las funciones que el sistema constitucional le asigna y aquellas que deben conllevarse. Eliminar las primeras y construir una Administración que, al menos, sepa hacer frente a las exigencias más básicas derivadas de las funciones que tiene encomendadas no es tarea baladí. El apoyo a las estructuras de los Grupos lejos de ser incompatible con el reforzamiento administrativo de la Institución debe entenderse como un complemento de la misma. La cuestión será determinar las zonas naturales de uno y otro. Las decisiones que se adopten deberán estar presididas por el consenso político. Se trata de cuestiones que afectan a las reglas de juego y éstas deben ser determinadas de común acuerdo por todos los actores.

3. Flexibilidad, dinamismo y otras exigencias

Las interrelaciones permanentes del Parlamento con el nuevo modelo social han de tener consecuencias inevitables sobre sus estructuras burocráticas. Como en otros casos, no va a ser la menor la renuncia a modelos definitivos o, sin más, de largo alcance. El Parlamento ha de diseñar unas estructuras administrativas flexibles, capaces de irse adaptando sin grandes traumas al constante proceso de renovación de exigencias. El modelo de Administración estático, vertical, superviviente en el tiempo, ha desaparecido. También para el Parlamento. Lógicamente, las consecuencias derivadas de esta premisa serán horizontales y afectarán a todas las instancias administrativas y a los órganos políticos encargados de dirigir la Administración. A todos corresponderá desempeñar uno u otro papel en un Parlamento abierto y flexible.

Precisamente, las exigencias de la flexibilidad y la contingencia del modelo para los órganos políticos merecen un comentario singular. Estas características no sólo

provocarán en los órganos rectores la necesidad de renunciar a la búsqueda de soluciones mágicas que resuelvan con vocación de permanencia todos los problemas sino una necesidad de tiempo que puede ser problemática. Efectivamente, ningún político accede al Parlamento para dedicarse a la gestión administrativa. Incluso aquellos que son elegidos para los órganos parlamentarios que tienen encomendada la dirección administrativa de la Institución suelen alejarse por necesidad y vocación de la gestión interna para asumir responsabilidades políticas bien en el interior de su partido o Grupo o bien en otras facetas de la acción política. Si ello en la actualidad ya ocasiona problemas en la gestión cotidiana, no parece difícil pensar que el incremento de dedicación necesario para afrontar las características del nuevo modelo administrativo puede ser un obstáculo relevante. Seguramente, será preciso pensar nuevas fórmulas de relación entre la dirección administrativa que corresponde a los órganos políticos y la gestión cotidiana. Fórmulas que difícilmente pueden dejar de pasar, si se quiere ser mínimamente realista, por una cierta dejación del control más directo e inmediato sobre esa gestión. Tampoco es desdeñable pensar en la existencia de un órgano nuevo que desconcentre de la Mesa parte de las funciones de dirección administrativa. El modelo actual de concentración en la Mesa de la totalidad de las funciones de dirección política y administrativa exige una revisión que, sin alterar el presupuesto fundamental de la primacía de este órgano, facilite una gestión cotidiana más funcional y realista con sus posibilidades.

Como ya se ha advertido por la doctrina, el factor tiempo es una circunstancia decisiva para explicar el desenvolvimiento del Parlamento contemporáneo y algunas de las singularidades más relevantes de la Administración parlamentaria.³³ Si en el Parlamento casi nunca ha sido viable el vuelva usted mañana que tanto ha servido para caracterizar a la Administración española, en la actualidad los retos son mucho más exigentes. La contingencia política y las exigencias mediáticas hacen difícil disponer de márgenes de tiempo que en principio serían necesarios para dar una respuesta rigurosa. La Administración del Parlamento debe estar en disposición de responder con inmediatez casi imposible a circunstancias diversas. Como es fácil de comprender, se trata de una exigencia que ha de condicionar de manera notable el diseño de la Administración de las cámaras e, incluso, el régimen jurídico de su personal en cuestiones como la relativa a su disponibilidad y horarios. Para ello, se deberá disponer tanto de unas estructuras permanentes que faciliten las respuestas de urgencia como de protocolos y medios adicionales que permitan resolver con la mayor eficacia posible esas situaciones que es de prever cada vez sean menos excepcionales.

La necesidad de flexibilidad como exigencia ineludible del funcionamiento de la Administración parlamentaria, debe ser puesta en relación inmediata con el tamaño de la misma. Precisamente, uno de los argumentos fundamentales para defender un tamaño reducido ha sido el de que éste se adapta mejor a esta exigencia.³⁴ No es sen-

³³ Al respecto, P. García-Escudero Márquez, «Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria», *ob. cit.*, p. 4.

cillo discrepar de este aserto. Pero tampoco lo es, como se indicó en páginas anteriores, negar que el Parlamento, si desea cumplir con eficacia las funciones que le exige la sociedad y un modelo político cambiante, necesita de mayores medios administrativos. Lograr que ese crecimiento cuantitativo no obstaculice una flexibilidad también cada vez más necesaria, es uno de los retos más notables a los que se enfrenta el diseño de la nueva Administración parlamentaria. Pero hoy no cabe dudar que de mantener la precariedad actual, la nota de la flexibilidad acabará perdiendo importancia porque, sencillamente, con los medios existentes no será posible responder ni con agilidad ni sin ella a las necesidades del trabajo parlamentario. El acierto en estas cuestiones, en general el acierto en el diseño requerido de Administración parlamentaria, pasará por incorporar instrumentos nuevos de gestión como la planificación estratégica.³⁵ Instrumentos que deberán buscar la continuidad incluso más allá de la lógica temporal de las legislaturas.

Flexibilidad y dinamismo de la Administración parlamentaria serán también exigencias ligadas a la omnipresente globalización. Los parlamentos deben aprovechar las sinergias producidas por la existencia de instituciones similares. De una relación en red de las mismas, pueden obtenerse beneficios sustanciales para cada una de ellas. Y este modelo de relaciones tendrá consecuencias sobre su organización administrativa, consecuencias que afectarán, básicamente, al modo de trabajar y a un desarrollo más contundente de la llamada «diplomacia parlamentaria». Por otra parte, un Parlamento tiene que saber lo que se realiza en otros parlamentos. Casi todo se ha realizado y hoy es factible conocer con facilidad las novedades introducidas por cualquier institución parlamentaria. De un seguimiento detenido del parlamentarismo comparado se pueden y deben extraer conclusiones de interés para el trabajo cotidiano. Los Parlamentos debieran disponer de un órgano administrativo que hiciese una labor de observatorio para disponer de la máxima información posible sobre las novedades que tanto en lo referido a la organización política y régimen jurídico como a la organización administrativa vayan generando otras instituciones parlamentarias. El coste de esta opción es muy reducido y los beneficios pueden ser muy significativos.

Pero la relación con otros Parlamentos puede ir más allá. No parece en absoluto deseñable que en ocasiones se pueda plantear que dos o más cámaras se pongan de acuerdo a la hora de abordar determinadas iniciativas en materia administrativa. Durante años, las relaciones entre las instituciones parlamentarias fueron de tono menor. En las últimas décadas, este aislamiento ha ido desapareciendo. Son pocos los parlamentos que renuncian a un intercambio activo con otras instituciones. Todo hace pensar que ello se incrementará notablemente en los próximos años. El ámbito de la cooperación administrativa ha sido un escenario natural de las relaciones interparlamentarias. De manera forma e informal, el personal de los Parlamentos ha establecido contactos e intercambiado información entre sí. La importancia de este proceso, recurrente tanto

34 En este sentido, I. Astarloa Huarte-Mendicoa, *La Administración parlamentaria en II Jornadas de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, p. 188.

35 Así, *Document d'information de la Conférence Mondiale 2009 sur l'e-Parlement*, *ob. cit.*, p. 9.

a nivel nacional como internacional, no puede subestimarse. Ha sido un elemento de primera importancia para la consolidación de una cultura parlamentaria común. Ahora bien, se puede y se debe crecer en ese ámbito de cooperación interadministrativa. Más allá de los cauces existentes, es necesario pensar en otras vías de cooperación que permitan simultáneamente crecer y disminuir costes. Muchas de las decisiones que el ámbito administrativo hoy toma un Parlamento en solitario se verían fortalecidas si lo hiciese en colaboración con otras Cámaras. Por ello, la propuesta de creación de una conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias es un acierto que merecería una respuesta afirmativa.³⁶

VI. Reflexión final

El momento de cerrar la reflexión sobre la Administración parlamentaria es el adecuado para reiterar la llamada de atención sobre el valor y necesidad de la independencia y neutralidad de la misma. Independencia y autonomía son conceptos diversos. Es cierto que, en alguna medida, la primera esta ligada a la segunda. Pero son dos conceptos perfectamente separables. La autonomía es necesaria para la independencia pero en absoluto la garantiza. Y la independencia/neutralidad de la Administración parlamentaria es el verdadero principio rector de la misma. En ningún caso deben olvidarse en este punto las diferencias entre la Administración debida a un poder ejecutivo y la parlamentaria. Las diferencias no se encuentran en una autonomía que permite una mayor flexibilidad en el régimen jurídico de las respectivas funciones públicas. La diferencia se encuentra en la pluralidad del mando, permítase la expresión. La Administración en el Parlamento se debe, y por igual, a todos los Grupos parlamentarios y Diputados presentes. Invirtiendo la proposición realizada en páginas anteriores, se puede afirmar que la Administración de un Parlamento en la que no confíen por igual todas las formaciones políticas, será una Administración fracasada. Esa difuminación del mando tiene unas consecuencias que es preciso preservar para asegurar el necesario papel de contrapoder que corresponde al Parlamento. La independencia es neutralidad frente a las distintas opciones presentes en la Cámara. Sin este presupuesto, la Administración parlamentaria en ningún caso podrá cumplir sus funciones. Como se indicó, su independencia, entendiendo como tal el sometimiento a un mando políticamente plural, es nota tradicional. Pues bien, es necesario reforzar esa nota y hacerlo mediante el establecimiento de las correspondientes garantías funcionales y normativas. Si el pluralismo es valor natural del Parlamento, su reflejo sobre su soporte administrativo es lo que otorga a éste su verdadera cualificación. Todos los agentes parlamentarios deberían coadyuvar en la garantía de esa independencia de las estructuras administrativas de la institución parlamentaria. Precisamente, esto es lo que otorga sustantividad y singularidad a la Administración parlamentaria.³⁷

³⁶ Sobre esta propuesta, J.A. Martínez Corral y F.J. Visiedo Mazón, «El régimen del personal al servicio de los Parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *ob. cit.*, p. 273.

Alcanzar los objetivos descritos debe formar parte de un proyecto global. De un proyecto que, además, debe ser consensuado entre todos los agentes parlamentarios. La necesaria lealtad institucional de todos ellos sólo puede ser asegurada desde la implicación en un proyecto común. Al poder político le corresponde liderar el proceso y hacerlo desde la convicción de que se trata de un cambio de cultura. Cambio interno, en la forma de gestionar y en el contenido de la gestión. Y cambio externo, cambio en la manera de relacionarse con la sociedad. Pero el éxito requerirá también de la convicción de los funcionarios. Requerirá de unos funcionarios comprometidos e ilusionados con su tarea. El Parlamento es un lugar propicio, o debería serlo, para la ilusión en el servicio público. En pocos lugares éste alcanza un significado más preciso en su conexión con la sociedad. Cualquier trabajador al servicio del Parlamento debe entenderlo así. Pero ese personal no ha sido indiferente a la decadencia de la Institución. Es preciso estimularlo de la mano de la renovación. De la renovación de la Institución pero también de sus condiciones de trabajo. Lejos de servir de enganche a cualquier posible ventaja en su estatus, la modificación de esas condiciones ha de hacerse en el sentido de una mejora constante de su cualificación y del establecimiento de la necesaria motivación. Por su parte, el funcionario parlamentario no puede desconocer la singularidad de la Institución en la que sirve. Una singularidad a la que no sólo están vinculadas eventuales ventajas en el estatus funcional sino también unas cargas que se corresponden con las notas definitorias de esa Administración.

La renovación de la Administración parlamentaria no puede obviar exigencias comunes a cualquier otra Administración. Las demandas de calidad, ética, eficacia y eficiencia deben predicarse aun si cabe con más fuerza en relación con la Administración del Parlamento. La Institución debe saber traducir el derecho a la buena administración en sede parlamentaria y actuar en coherencia. Tanto los funcionarios como los órganos rectores deben actuar de acuerdo a las directrices emanadas de unos principios que hoy pueden ya ser considerados universales en la gestión pública. Un modelo de buena administración que habrá de saber proyectar al exterior. En un doble sentido. Como se ha indicado, la Administración parlamentaria no pertenece en exclusiva a Diputados y Grupos parlamentarios. Los ciudadanos tienen mucho que decir y el buen hacer administrativo en sede parlamentaria implica también, al menos, asegurar los derechos de los ciudadanos a una Administración eficiente y a la información correspondiente en relación con la misma. Por otra parte, el Parlamento deberá divulgar las medidas adoptadas en este sentido y dar cuenta de las mismas a la opinión pública. Esta tiene que ser consciente de los esfuerzos realizados para mejorar. Unos esfuerzos que han de redundar en la mejora de la legitimación de las instituciones en particular y de la política en general.

³⁷ Como señala Manuel Caverero, «la neutralidad del personal parlamentario, fundada en la autonomía parlamentaria, es una garantía más –modesta si se quiere, pero garantía al fin y al cabo– de la división de poderes en el Estado de Derecho» (M. Caverero Gómez, *Los retos de la gestión de personal en una Administración parlamentaria neutral y moderna*, ob. cit., p. 8.).

Por lo expuesto, se postula un Parlamento con una Administración diferente de la tradicional. Es un Parlamento más ambicioso. Lo es desde dos perspectivas. Porque asume nuevas funciones y porque busca mayor eficacia en las que tradicionalmente ha desempeñado. La consideración del Parlamento como Institución cruce entre sociedad y política, como Institución perteneciente a una red y como circuito en el que entran y salen demandas e insatisfacciones, respuestas y preguntas, obliga a aceptar la existencia de nuevos servicios y de un personal con perfiles algo diferentes a los existentes. Una Administración debida a Diputados y Grupos parlamentarios, pero también a los ciudadanos en su nueva vertiente de agentes activos de la vida parlamentaria. Una Administración consciente de los retos propios de su trabajo y propicia a un proceso de formación permanente que asegure el nivel de cualificación que se corresponde con los fines propios de la Institución.

Bibliografía

- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA: «Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria», *Corts*, núm. 6, 1998.
- *La Administración parlamentaria en II Jornadas de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias.
- AVRIL, P.: «Introduction en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- BEETHAM, D.: *El Parlamento y la democracia en el Siglo Veintiuno. Una guía de buenas prácticas*, Unión Interparlamentaria, 2006.
- BLANCO HERRANZ, J.: *Modernización de los Parlamentos: nuevas herramientas de gestión para su organización y funcionamiento en El Parlamento del siglo XXI*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2003.
- CAVERO GÓMEZ, M.: *Los retos de la gestión de personal en una Administración parlamentaria neutral y moderna en VII Congreso internacional sobre la reforma del Estado y de la Administración pública*, 2002.
- CAZORLA PRIETO, L. M.: «Problemas de la organización y el funcionamiento de los Parlamentos actuales» en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Tecnos, 1991.
- DÍEZ PICAZO, L. M.: *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Zaragoza, 1985.
- FRAGA IRRIBARNE, M.: *La reforma del Congreso de los EE.UU. La L.R.A. de 1946*, Ediciones Cultura Hispánica, 1951.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria», *Asamblea*, núm. 10, 2004.
- GARCÍA MORILLO, J.: «El Parlamento en la era global», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 1, 1997.
- GARRIDO FALLA, F.: *La Administración parlamentaria en I Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1985.
- GÓMEZ CORONA, E.: *La autonomía parlamentaria en la práctica constitucional española*, Universidad de Sevilla-Tirant lo Blanch, 2008.
- GUERRERP SALOM, E.: *El Parlamento: Qué es, Cómo es, Qué hace*. Síntesis, 2004.
- LOEWENSTEIN, K.: *Teoría de la Constitución*, Ariel, 1983.
- MANZANA LAGUARDA, R.: «La potestad autonormativa de Les Corts Valencianes y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.
- MARTÍNEZ CORRAL, J. A. y VISIEDO MAZÓN, F. J.: «El régimen del personal al servicio de los Parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias en la autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.
- MAUS, D.: «Conclusion en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- ORTEGA Y GASSET, J.: *Rectificación de la República*, Revista de Occidente, 1931.
- PENDÁS GARCÍA, B.: *Voz Administración Parlamentaria en Enciclopedia Jurídica Básica*, T. I, Cívitas, 1995.
- PIZZORUSSO, A.: «Recientes tendencias del parlamentarismo», *RVAP*, núm. 39, 1994.
- PRATS I CATALÁ: «Por unos Parlamentos al servicio de la democracia, la eficiencia económica y la equidad social», *Revista Reforma y Democracia*, núm. 6, 1996.
- «Sociedad civil y gobernabilidad democrática», *Revista Iberoamericana de Administración Pública*, núm. 1, 1998.
- SANZ MENÉNDEZ L., y SANZ-MENÉNDEZ, I.: *Politics and institutions: European parliamentary technology assesment*, <www.sciencedirect.com>, 2004.
- SORIANO HERNÁNDEZ, E.: «Aproximación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los Parlamentos: en especial al personal de les Corts Valencianes en La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.
- TOCANNE, V.: «Les structures administratives des parlements. Perspectives comparatives en L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- TUDELA ARANDA, J.: *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los Diputados, 2008.
- *La función parlamentaria de información política en Parlamento y medios de comunicación*, Tecnos-Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 2005.
- «La posición del Diputado en el Parlamento español desde un estudio de los Reglamentos internos de los grupos parlamentarios», *Asamblea* núm. 20, 2009.
- VANDENDRIESSCHE, X.: «Le Parlement entre déclin et modernité», *Pouvoirs*, núm. 99, 2001.

- VV.AA.: *Mesa redonda sobre la Administración parlamentaria en I Jornadas de Derecho parlamentaria en I Jornadas de Derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, 1985.
- «L'Administration des Parlements», *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 68, 1993.
- *I Jornadas parlamentarias de la Asamblea de Madrid. Parlamento y presupuestos*, Asamblea de Madrid, 2000.
- *Document d'information de la Conference Mondiale 2009 sur l'e-Parlement*, Centro Mundial de las Tecnologías de la Información y el Conocimiento para el Parlamento, 2009.
- «La autonomía parlamentaria y el personal al servicio del Parlamento», *Corts. Anuario de Derecho parlamentario*, número extraordinario 22, 2009.