

# La planificación y la evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria

**JAVIER GUILLEM CARRAU**

Letrado de les Corts Valencianes

## Resumen

La Administración parlamentaria constituye un instrumento fundamental para que el Parlamento y los parlamentarios puedan cumplir con sus funciones constitucionales y ello conlleva un régimen especial de desempeño de la función pública. En el proceso de revisión de las organizaciones parlamentarias y del régimen jurídico del personal a su servicio pueden tenerse en cuenta las novedades del Estatuto Básico del Empleado Público. Así, en su posible aplicación en el ámbito de la función pública parlamentaria, han llamado nuestra atención los instrumentos de la planificación de la gestión de los recursos humanos y de la evaluación del desempeño, que constituyen elementos claves para la modernización del servicio público.

## Resum

L'administració parlamentària constitueix un instrument fonamental perquè el parlament i els parlamentaris puguen complir amb les seues funcions constitucionals, i això comporta un règim especial d'exercici de la funció pública. En el procés de revisió de les organitzacions parlamentàries i del règim jurídic del personal al seu servei, poden tenir-se en compte les novetats de l'Estatut bàsic de l'empleat públic. Així, en la seua possible aplicació en l'àmbit de la funció pública parlamentària, han cridat la nostra atenció els instruments de la planificació de la gestió dels recursos humans i de l'avaluació de l'exercici de les funcions, que constitueixen elements claus per a la modernització del servei públic.

## **Abstract**

The parliamentary administration is an essential tool for the Parliament and parliamentarians to fulfill their constitutional duties and this entails a special system for the civil service performance in it. In the process of reviewing the parliamentary organizations and the legal system of their staff, it can be taken into account the developments of the Basic Statute for Civil Servants. Thus, in its possible implementation in the field of the parliamentary civil service, they have drawn our attention the planning tools of human resources management and the evaluation of the performance as key elements for the modernization of the public service.

## **Sumario**

- I. Introducción
- II. Modernización de la Administración y función pública parlamentaria
  - La personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas
  - La autonomía organizativa y la función pública parlamentaria
    - Administración instrumental
    - Caracteres
    - La Administración parlamentaria
- III. Claves de bóveda de la modernización del modelo de función pública parlamentaria:
  - planificación y evaluación del desempeño
    - Planificación
    - Evaluación del desempeño
- IV. Conclusiones
- V. Bibliografía

## I. Introducción

El debate mediático abierto sobre la modernización de las Instituciones parlamentarias ha llevado a cuestionar, entre otros aspectos, los elementos básicos que caracterizaban hasta la fecha la organización de las mismas y los caracteres de la propia función pública parlamentaria.

La evolución de la normativa básica de función pública mediante la aparición en nuestro Ordenamiento del Estatuto Básico del Empleado Público plantea nuevos objetivos y ofrece nuevos instrumentos para la definición de la función pública parlamentaria y su gestión ordinaria, aunque se excluya claramente a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y al Congreso y el Senado de su ámbito de aplicación.<sup>1</sup>

Entre las novedades de dicha norma para la función pública y sus posibles aplicaciones en el ámbito de la función pública parlamentaria, han llamado nuestra atención los instrumentos de la planificación de la gestión de los recursos humanos y de la evaluación del desempeño, que constituyen elementos para la modernización del servicio público.<sup>2</sup>

## II. Modernización de la Administración y función pública parlamentaria

El debate sobre las nuevas formas de organización administrativa persigue mejorar la eficacia y la eficiencia del servicio público que se presta desde las Administraciones públicas.<sup>3</sup> Esta cuestión no es una novedad de este inicio de siglo pues se viene planteando con carácter general en el contexto de las Administraciones públicas europeas.<sup>4</sup> Esta cuestión se enclava en los debates sobre los principios para una nueva legitima-

1 Artículo 3 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, BOE de 13.4.2007.

2 A continuación, desde una órbita estrictamente jurídica, junto a los modelos propios de nuestro Ordenamiento jurídico, se acude a la búsqueda de referencias en el Derecho comparado para identificar los elementos relevantes a considerar en el ámbito de la modernización institucional y funcional de las Asambleas Legislativas. En dicho trámite, se observan dificultades importantes en relación a la organización administrativa parlamentaria y a los principios de autonomía que la inspiran así como respecto a los interrogantes que se formulan sobre la organización y la función pública parlamentaria. En este trabajo se aborda también la cuestión de la autonomía organizativa y de personal prescindiendo, por escapar del objeto de las mismas, de analizar las restantes facetas de la autonomía parlamentaria; es decir, los actos de gestión económica y los procedimientos administrativos parlamentarios, junto al control jurisdiccional de los mismos. En cuanto al ámbito objetivo, se circunscribe el análisis a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas sin perjuicio de referenciar elementos relativos a la cuestión que nos ocupa del Parlamento europeo. Por último, quiero agradecer expresamente a Pau

Cerdà y a Frederic Soria la colaboración y el apoyo en las tareas de la Secretaría General de Les Corts y, en particular, en la revisión de este artículo.

3 La mayoría de los gobiernos son conscientes de la realidad compleja y crítica en la que hoy se encuentran las Administraciones públicas. Además, se encuentran ante importantes cambios que presionan para transformar sus estructuras de gobierno y sus formas administrativas: los cambios demográficos y sociales; la globalización del mercado y los cambios en las relaciones laborales; democratizar la democracia; restricciones presupuestarias; la insatisfacción de los ciudadanos; los cambios tecnológicos, etc. (KPMG Peat Marwick: *Organisations Serving the Public. Transforming to the 21st Century*, 1997).

4 Estos planteamientos que se engarzan con el reconocimiento del derecho a la buena administración que se recoge en el artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea tienen precedentes en los Estados miembros. Entre los cercanos en el tiempo, cabe destacar el conocido como Informe *Nolan* de 1995, que supuso una reflexión ética en torno a los *standards* que debían inspirar el servicio público en el Reino Unido [*First Report of the Comité on Standards in Public Life, Standards in Public Life*, vol. 1 y 2, HMSO, Cm 2850-I (1995)]. Como señalan López Camps y Gadea Carrera

ción de las Instituciones.<sup>5</sup> No obstante, la actual crisis económica y los escándalos financieros han puesto en tela de juicio el recetario de ideas sobre buen gobierno, recomendaciones y autorregulación que, desde el ámbito del Derecho societario, se ha exportado a otros ámbitos del Ordenamiento.<sup>6</sup>

Por un lado, se afirma que la gestión por objetivos se impone en la Administración pública mundial (López de Membiola 2007, p. 254), como recoge el documento de la OCDE de 2006 sobre el futuro de la modernización del Estado<sup>7</sup> y apunta sistemáticamente nuestra doctrina científica.<sup>8</sup> Por otro, el empleo de instrumentos de evaluación de la calidad de la gestión pública constituye igualmente una referencia fundamental en el ámbito de las Administraciones públicas contemporáneas.<sup>9</sup>

(2001, p. 24), estas situaciones descritas dan relevancia y notoriedad a las propuestas teóricas y políticas que propician una profunda revisión de todo «lo público». Prats Català (2005, p. 99) distingue dentro de estas líneas modernizadoras una evolución. En sus reflexiones sobre el sentido de las transformaciones experimentadas en este proceso que ha llevado de la burocracia a la gerencia y de la gerencia a la gobernanza. En un tiempo, tuvieron mayor protagonismo los sostenían la vigencia, en la medida de lo posible del modelo burocrático *weberiano*, estructura institucional del Estado democrático y social de Derecho. Posteriormente, se apuntó la necesidad de su reforma mediante las políticas de calidad y la organización científica del trabajo. Un ejemplo de ello es el documento del Ministerio de la función pública y reforma del Estado de la República francesa de 2001 (Ministère de la Fonction Publique et de la Réforme de l'État (2001): *Services publics: S'engager sur la qualité du service, Guide méthodologique*, Francia). Los valores de eficacia y eficiencia fundamentaron la segunda línea de argumentación para la revisión del modelo burocrático *weberiano* y la protagonizan los avalistas de la «Nueva Gestión Pública» (Lodge *et al.*, p. 4), que postulan reinventar la conducta de la acción pública, identificada como una gestión flexible, eficiente, orientada a los objetivos y preocupada por los resultados (Varon y Bonvin 2005, p. 5). La tercera línea de reflexión patrocina la denominada «Orientación al Servicio Público» reclama una mayor presencia de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones y una revisión profunda de los canales clásicos de participación política, interesando la recuperación de términos como *governance* (Schön-Quinlivan, p. 29).

5 Entre otros, véase: Dworking 2008, pp. 128 y ss; (Guiddens 1991, p. 75).

6 En otros ámbitos del Derecho se ha reproducido también este debate en torno a las estructuras de buen gobierno y la autorregulación. En el ámbito del Derecho societario, como señala mi maestro, el Profesor Embid Irujo: «[...] durante los últimos años, la autorregulación, como instrumento alternativo a la ley para la ordenación de los mercados de valores y de las sociedades cotizadas, ha disfrutado de un considerable protagonismo, trayendo consigo la elaboración de los códigos de buen gobierno, de seguimiento voluntario, así como la reducción de las normas imperativas al respecto. En realidad, esta primacía no ha sido tan intensa como a primera vista pudiera pensarse, lo que se deduce de la promulgación de algunas normas, como la Ley de Transparencia, de particular incidencia en dichos temas» (Embid Irujo, 2009, p. 28).

7 OCDE (2006): *El futuro de la modernización del Estado: el camino a seguir*, diciembre.

8 Como apunta Nieto (2008, p. 270) «a estas alturas sería de ciegos ignorar que estas técnicas de gestión han penetrado en ciertas áreas admi-

nistrativas significativamente las más importantes para la economía, alterando de manera sensible los comportamientos burocráticos tradicionales [...] pero, además, el mundo camina tan de prisa que, antes de haberse consolidado la última técnica aparece otra que pretende sustituirla, aunque de ordinario terminan conviviendo en un sistema cada vez heterogéneo y que tanto desconcierta a los observadores no avisados. Tal es lo que ha sucedido concretamente con la llamada gobernanza.» Destaca Prats Català (2005, p. 99) que las opciones estratégicas que parecen más plausibles son las que salvan la tentación de la gran reforma y la falsa concepción de que es posible obtener avances importantes de eficiencia mediante reformas meramente técnico-administrativas que no alteren los equilibrios del poder político establecido. En este sentido, subraya la importancia de mejorar los sistemas de información para la gestión, de dotar de recursos humanos y económicos a los programas de reforma, de conceptualizarlos como procesos permanentes necesitados de amplio apoyo político y social, y de realizar un seguimiento de su desarrollo y ejecución en fases intermedias, final y expost.

9 En Derecho comparado, cabe referenciar, a modo de ejemplo, el documento elaborado por el Ministerio de la Función Pública y de la reforma del Estado francés, titulado «Fonctionnement et résultats des administrations. Autoévaluer son service» 1 ed., marzo de 2001, que se constituye en Guía para permitir a una organización articular la autoevaluación de su funcionamiento, sus resultados y el desempeño de sus empleados utilizando el método *Cadre d'Autoévaluation des Fonctions Publiques (CAF)*, cuyo origen sitúa en las cooperaciones de diversas Presidencias de la UE desde 1991. Este documento está disponible en <[http://edges.sup.adc.education.fr/contrats/editorial\\_contrats/autoeval/guides-et-cadre/guide-auto-evaluation/attachment\\_download/file](http://edges.sup.adc.education.fr/contrats/editorial_contrats/autoeval/guides-et-cadre/guide-auto-evaluation/attachment_download/file)>. También es de referencia el documento del mismo Ministerio *Services publics: S'engager sur la qualité du service, Guide méthodologique*. En nuestro Ordenamiento interno, con carácter previo a las referencias realizadas al EBEP, se constató la necesidad de reforma de la Administración bajo el prisma de que el ciudadano no es un cliente de la Administración, ni el Estado es un empresario, por Grupo de expertos para el estudio de las principales líneas de reforma de la Administración Pública, cuyos trabajos fueron publicados por el Instituto Nacional de la Administración Pública en 2004 (González-Haba, 2005, p. 958). Entre las reflexiones realizadas por el citado Grupo ya aparecen mencionada la necesidad del desempeño de los empleados públicos y su evaluación (Riechmann et alter, 2004, p. 479). Con posterioridad, hay que destacar el RD 951/2005, de 29 de julio, por el que se establece el marco general para la mejora de la calidad de la Administración del Estado (BOE 211, de 3-9-2005) en el con-

En este contexto, las Cámaras Legislativas no pueden dejar de lado, en términos administrativos, los retos y desafíos que la transparencia, la eficiencia y la adaptabilidad exigen actualmente a toda Administración Pública. Ante las nuevas tendencias, la respuesta a los retos administrativos que se plantean para la Administración parlamentaria en el siglo XXI debe partir básicamente de la identificación de los principios que inspiran su configuración como tales en virtud del principio de autonomía parlamentaria.<sup>10</sup>

### **La personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas**

Junto a la afirmación del principio de autonomía parlamentaria, conviene reseñar brevemente las dificultades que entraña manifestarse acerca de la personalidad jurídica de las Cámaras legislativas, aunque ésta ha sido valorada positivamente en el contexto de su organización, su funcionamiento y, en definitiva, su especificidades en el marco de las Administraciones Públicas.

En este sentido, la Constitución Española no hace una afirmación expresa de la personalidad jurídica propia de las Cortes Generales y tampoco en el ámbito autonómico figura una aseveración estatutaria de este calado. No obstante, esta cuestión si que se ha planteado recientemente en el marco de los debates sobre las reformas estatutarias.<sup>11</sup>

texto del desarrollo y aplicación de los principios generales de las Administraciones Públicas contenidos en el artículo 3 de la Ley 30/1992 y en los artículos 3 y 4 de la Ley 6/1997, de organización y funcionamiento de la Administración general del Estado. Junto a la LOFAGE, el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 17 de julio de 1998, por el que se promueve la implantación de sistemas de evaluación del rendimiento de unidades administrativas en la Administración General del Estado, recoge la implantación progresiva de la dirección o gestión por objetivos. En la Exposición de Motivos del EBER y en el artículo 15 se recoge la gestión por objetivos como derecho del empleado público (Lorenzo de Membiela, 2007, p. 251 y 255). En desarrollo del RD 951/2005, la Agencia de Evaluación y Calidad ha desarrollado diversos modelos de evaluación de la calidad en el nuevo marco de la gestión de la calidad pública (EVAM, EFQM y el Marco Común de Evaluación (CAF), disponibles en <www.aeval.es>.

10 Por ello, lo plausible parece ser identificar los elementos que caracterizan a la Administración parlamentaria singularmente como Administración y los principios que inspiran su configuración constitucional y estatutaria que se predicen, a su vez, como los fundamentos de la actuación del personal a su servicio. En definitiva, se afirma que ante todo las peculiaridades que justifican una explicación del personal al servicio de los Parlamentos diferente del personal al servicio de otras Administraciones públicas y la capacidad de organizar sus servicios administrativos de manera independiente a otras Administraciones residen fundamental y tradicionalmente en el principio de autonomía parlamentaria. En cuanto a la propia prestación del servicio público parlamentario se debe traer a colación, como señalan Fuentetaja Pastor y Guillén Caramés (1996, p. 203), las reformas que modificaron bajo los objetivos de la eficiencia y la eficacia la Admi-

nistración Pública británica. En dicha ocasión, el Informe Nolan vino a recordar que no pueden olvidarse los principios, valores y standards que informaban la existencia y funcionamiento del Civil Service, significando el aspecto ético de toda reforma administrativa, afirmando, por un lado, los principios que deben regir el comportamiento de aquellos que desempeñan cargos públicos y, por otro, alentando la adopción de códigos de conducta que informen la actuación de los funcionarios públicos.

11 En particular, a raíz de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, que incluía, respecto a las Cortes Valencianas, con la expresión «y tienen personalidad jurídica propia». Este inciso fue sustituido por el de «y gozan de autonomía», y tal como reza el Informe de ponencia «principio que deriva de su propio ordenamiento interno» (BOCG, VII Legislatura, Serie B, n.º 196-10, de 26.1.2006). En todo caso, las dudas sobre la personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas no afectan a la capacidad jurídica de las mismas puesto que lo que es evidente es que dentro de la autonomía administrativa y organizativa hay que incluir la autonomía contractual, esto es la independencia de las Cámaras para decidir la conclusión de los contratos que precisen para satisfacer sus necesidades (Embidi Irujo 1987, p. 251). Sin embargo, tal afirmación no pasa de ser un mero deseo *lege ferenda*. De *lege data* la situación es bien distinta puesto que las Cámaras legislativas no poseen personalidad jurídica. Para Santamaría Pastor (1981) las Cortes Generales y, en su ámbito, las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas son «organizaciones estatales no administrativas», esto es, según Díez Picazo (1982, p. 32), complejos orgánicos que sin duda pertenecen al Estado pero que no se insertan en las distintas Administraciones públicas. Si sólo éstas tienen personalidad se queda sin explicación posible la actividad –que de hecho se produ-

Tras algunos problemas interpretativos iniciales, actualmente, las leyes procesales recogen de forma expresa el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de la actividad administrativa de las Cortes Generales y demás Asambleas Legislativas, aunque el Derecho positivo siga sin consignar expresamente la personalidad jurídica de las Cámaras. En conclusión, se comparte que «[...] aunque no tienen personalidad jurídica actúan como si la tuvieran» (Solé Turá, 1984, p. 259).

La autonomía administrativa, como parte de la autonomía parlamentaria, constituye un atributo o una prerrogativa absolutamente instrumental pero completamente imprescindible para que puedan llevarse a cabo los genuinos actos parlamentarios y la autonomía parlamentaria sea una realidad (García Escudero 1998, p. 65) ya que identifica actividades, que claramente no entran dentro del ámbito de los fines institucionales de las Asambleas legislativas, aunque sean cuestiones que pueden llegar a influir poderosamente en la adecuada consecución de los fines del Parlamento (Díez Sánchez 2005, p. 25).

El concepto de autonomía parlamentaria, señaló Cazorla Prieto (1990, p. 351), alude a la capacidad de las Cámaras para decidir sin ataduras ni limitaciones externas sobre los medios personales y materiales que precisa para el cumplimiento de sus funciones. Como ya hemos señalado, la autonomía e independencia, en la actualidad, lo son ya respecto al poder ejecutivo, no del judicial, dada la vigencia de los postulados constitucionales. En este sentido, destaca Alba Navarro (2003) que, históricamente, las Cámaras parlamentarias han ido consiguiendo su estatuto en la vida política de los países mediante el enfrentamiento y el antagonismo con otros poderes.<sup>12</sup> Estas conquistas, las que hoy se consideran que integran la autonomía parlamentaria, figuran proclamadas en el artículo 72 de la CE y son las siguientes: la autonomía reglamentaria, presupuestaria y de personal; la autonomía organizativa y la autonomía administrativa y de policía.

Actualmente, la finalidad de la autonomía es permitir el normal funcionamiento de un parlamento, el cumplimiento de sus funciones y además debido a las mayorías y el poder omnímodo de los partidos políticos sobre los diputados individualmente considerados, se manifiesta en: defender un Parlamento frente al poder expansivo

ce- de los Parlamentos en el tráfico jurídico privado. Santamaría Pastor sostiene que sería admitir una especie de personalidad jurídica sectorial (1981). Otros autores, como García Escudero (1997), apuntan que dicha autonomía se circunscribe a la presencia y defensa en juicio. Gómez Corona (2001, p. 263), por un lado, destaca el reconocimiento expreso de la autonomía de personal de las Cortes Generales, con reserva material y formal de ley en relación con el régimen jurídico del personal al servicio del Congreso de los Diputados, *ex* artículo 72.1 de la Constitución y, por otro, la afirmación del Estado de Derecho, la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, la legalidad de la actuación administrativa y el control jurisdiccional de la legalidad de esa actuación,

hacen imposible afirmar la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios en materia de personal y administración.

12 En esta pugna fueron tradicionales los conflictos en los reinos medievales entre los reyes y sus Asambleas estamentales, así como el maltrato sufrido a manos de los monarcas absolutos, siglos después. De ahí que cuando los Parlamentos consiguen imponer su primacía en los sistemas liberales, las Asambleas se protegen de las injerencias indebidas forjando a su alrededor un escudo que tiene como concepto básico el de la autonomía. Como señala el ATC 52/1994: «El principio de autonomía parlamentaria, constitucional y, en este caso, estatutariamente garantizado, dota a la Asamblea Legislativa de una esfera de decisión propia...»

de los ejecutivos que tienden a asimilarse a un Parlamento que les es favorable; y permitir que todos los Grupos parlamentarios participen en la formación de la voluntad de la Cámara.

Esta actividad administrativa es definida por Sainz Moreno (1988, p. 236) como «aquella que desarrollan las Cámaras y Asambleas para gestionar los medios materiales y personales necesarios para cumplir con autonomía su competencia parlamentaria.» No obstante, se comparte con Martínez Corral (2006, p. 11) que «[...] un acercamiento más preciso a la vida cotidiana de nuestros parlamentos pone de manifiesto que actualmente estos desarrollan todo un muestrario de actividades que poco o nada tienen que ver con la realización de las funciones que a la Institución parlamentaria se le asigna en la Constitución o los Estatutos de Autonomía.»<sup>13</sup>

En sentido estricto, desde el punto de vista mencionado, los actos administrativos del Parlamento componen el ámbito del Derecho administrativo parlamentario que Garrido Falla prefiere denominar Derecho parlamentario administrativo (Garrido Falla 1984, p. 98). En dicho contexto, Díez Sánchez (2005, pp. 25-31) distingue entre Autonomía parlamentaria, que responde a los términos expuestos en este apartado, frente al concepto de Administración parlamentaria, derivada de la capacidad de autoorganización y expresada en los órganos de autogobierno y sus funciones, y, por último, el Derecho Administrativo parlamentario que identifica el ámbito que, a efectos del posterior control judicial contencioso-administrativo, enuncia actualmente la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 1.3 con la expresión «actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público.»<sup>14</sup>

13 Continúa Martínez Corral su reflexión en los siguientes términos: «Cobijados en la ausencia de una delimitación competencial rigurosa y amparados en una desnaturalizada concepción de la autonomía de los órganos de gobierno parlamentario, podemos ver acuerdos diversos mediante los cuales se promueven exposiciones de todo tipo, se organizan conciertos, degustaciones de productos de la tierra o embotellado de vinos con la marca del parlamento, se conceden subvenciones a organizaciones no gubernamentales y se promueven directamente actividades de cooperación internacional al desarrollo, se editan libros sobre temas ajenos a la vida parlamentaria, se programan congresos, jornadas culturales, se crean canales de televisión, se arriendan locales del parlamento para la instalación de servicios de restauración abiertos al público, se asume por el parlamento el patronazgo de fundaciones culturales, se promueve la instalación de colecciones museográficas permanentes en la sede del parlamento, se flentan autobuses para que los aficionados de un equipo local acudan a finales de competiciones deportivas o, por finalizar esta dispersa relación, se crean cajas de prestaciones asistenciales de por vida para exdiputados con cargo al Presupuesto de la Cámara.»

14 Los actos administrativos del Parlamento se distinguen con nitidez de los actos parlamentarios por su finalidad, contenido y régimen –particularmente, por su control–, en una distinción que se ha comparado a la tradicional, hoy superada, en Derecho administrativo entre actos de auto-

ridad y actos de gestión (Garrido Falla, 1984, p. 95). Ya se ha mencionado anteriormente que Díez Sánchez (2005, p. 64) define Derecho Administrativo parlamentario mediante la identificación del ámbito que, a efectos del posterior control judicial contencioso-administrativo, enuncia actualmente la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en su artículo 1.3 con la expresión «actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público.» En el mismo sentido, Gómez Corona (2001, p. 263) ha destacado la afirmación del Estado de Derecho, la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y el resto del Ordenamiento Jurídico, la legalidad de la actuación administrativa y el control jurisdiccional de la legalidad de esa actuación, que lleva a hacer imposible la afirmación de la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios en materia de personal y administración. En este sentido, la citada autora (2001, p. 279) constata el progresivo sometimiento de la actividad de las Cámaras parlamentarias a control jurisdiccional. Entre los antecedentes normativos de esta atribución jurisdiccional, señala Martínez Corral (2006, p. 14) «[...] merecen mencionarse lo que podríamos denominar un referente impropio y tres hitos legislativos.» El referente impropio lo constituye el Estatuto de personal de las Cortes Generales, que en su redacción de 1983 dispuso que contra los actos de las Mesas resolutorias de reclamaciones en materia de personal cabía recurso contencioso-administrativo, y los hitos legislativos la LOTC, la LOPJ y la LJCA. En definitiva, a partir de la CE «[...] toda

En definitiva, en relación con la función pública parlamentaria, esta autonomía se manifiesta en la elaboración de los Reglamentos parlamentarios y los Estatutos de personal y otra serie de actos administrativos que abarcan las prestaciones de la función pública parlamentaria.<sup>15</sup>

### **La autonomía organizativa y la función pública parlamentaria**

La autonomía organizativa y la función pública parlamentaria no son dos compartimentos estancos sino interrelacionados. Por eso, se hace necesario analizar los principios básicos de la organización de las Asambleas legislativas y, con especial atención, la estructura y elementos esenciales de la Secretaría General de dichas Instituciones para, posteriormente, abordar la cuestión de su modernización bajo el prisma de la planificación y la evaluación del desempeño.

### **Administración instrumental**

En íntima relación con la autonomía parlamentaria hallamos la citada autonomía formulada en relación con la organización institucional de las Cámaras parlamentarias. Si por Administración parlamentaria se entiende el conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la institución parlamentaria, nos encontramos ante una administración de carácter instrumental (Aguiló *et al.*, 1986, p. 195).

la actividad parlamentaria está condicionada por la observancia de la ley y el Derecho» (Arévalo Gutiérrez 2005, p. 241 y 256). En cuanto al Estatuto de personal de las Cortes Generales, Martínez Corral afirma que la lógica consecuencia, dado que la norma se incardina directamente en el artículo 72 de la Constitución, es que su juez natural sea el TC frente al de los Estatutos de personal de las Asambleas Legislativas autonómicas que, de acuerdo con el 74.1.ª) de la LOPJ y 1.3.ª) y 10.ª) de la LJCA, quedan sujetos al control por la jurisdicción contencioso-administrativa. Esta «administrativización» del régimen jurídico de la actividad doméstica de las instituciones parlamentarias encuentra su justificación en la exigencia constitucional de garantizar suficientemente la tutela judicial efectiva. También coincide Arce Jarániz (2004, p. 45) que afirma «[...] la justiciabilidad de las Cámaras, el sometimiento de sus actos y los de sus miembros al control de los Tribunales, ha terminado siendo, sin embargo, señal de identidad de la institución parlamentaria en el Estado constitucional.» Por último, destaca Martínez Corral (2006, p. 17) «[...] Característica común a los cuarenta y siete recursos examinados en materia de personal es que, ante las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia...» los Parlamentos tienen con los funcionarios que prestan sus servicios en los mismos una relación jurídica estatutaria, de idéntica naturaleza a la que une a cualquier funcionario con la Administración pública a la que sirve. Por ello, «los actos que los Parlamentos dictan en esta materia son tan jurídicos y justiciables como los que adopta cualquier Administración pública respecto de los funcionarios que la integran». La conflictividad con alcance judicial, señala asimismo, se refiere en su mayoría a procesos de selección de

personal y provisión de puestos de trabajo, en primer lugar; a la impugnación de las relaciones de puestos de trabajo y plantillas orgánicas, en segundo lugar; y a la obtención de un reconocimiento del derecho a percibir una retribución superior a la percibida, en tercer lugar; sin perjuicio de ello, apunta un apartado genérico en el que incluye recursos contra actos sancionadores, decisiones en materia de situaciones administrativas, etc.

15 No puede dejarse a un lado, como señala Parada Vázquez (2005, p. 182), que las Asambleas legislativas, en virtud de los poderes de auto-normación y organización que los estatutos les reconocen, se remiten a sus reglamentos internos en todo lo relativo al régimen de su funcionamiento (presupuestos, régimen de personal). Contrastan aquí las opiniones doctrinales, bien a favor de la tesis que sostienen que los Reglamentos parlamentarios, en materia de autonomía administrativa de las Cámaras, «solo pueden regular aquellas cuestiones que sean verdaderamente internas (excepción hecha del Estatuto de personal) en tanto las cuestiones que exceden de esa esfera han de ser reguladas por el ordenamiento general del Estado» bien, en contra de lo anterior, por considerar que no existe en nuestro ordenamiento jurídico un fundamento concluyente para deducir que solamente aquello que está plenamente integrado en la institución Asamblea legislativa deber ser regulado por el derecho propio de ésta, es decir por los reglamentos parlamentarios (Díez Picazo 1985, p. 79). La doctrina constitucional ha tenido numerosas ocasiones de pronunciarse al respecto del contenido y la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios (Pulido Quecedo 2005, pp. 1262 y ss.)



En contraposición a la Administración general, que responde a una línea política y administrativa más jerárquica, la organización parlamentaria es una organización de círculos concéntricos, en donde la Presidencia, la Mesa, la Junta de Portavoces y las Comisiones tienen sus propios ámbitos de poder y de decisión y ello tiene como consecuencia que los funcionarios dependen, o pueden depender, en el quehacer diario de distintos órganos y, en la práctica, su adscripción jerárquica varía en función del cometido que desempeñen (asistencia a una Comisión, elaboración de un informe administrativo o de un dictamen). Esto es, en ocasiones dependerán de la Presidencia de una Comisión, en otras de la Presidencia de la Cámara, en otras de la Mesa; ello en función de la actividad que estén desempeñando. Obviamente, esta dependencia «variable» no afecta a la dependencia de la Secretaría General o Letraduría Mayor, que es invariable (Lozano Miralles 2006, p. 346).

Por ello, Sandomenico (1997, p. 459) describe la estructura de la Administración parlamentaria con forma de clepsidra o reloj de arena, en cuyos vértices de unión se encuentran la Presidencia del Parlamento y la Secretaría General-Letraduría Mayor, siendo ambos en el ámbito de sus respectivas competencias, los superiores jerárquicos. Por ello, las relaciones jurídico-formales en el ámbito político y en el ámbito administrativo tienen que pasar a través de la Presidencia y de la Secretaría General-Letraduría Mayor.

### Caracteres

La Administración parlamentaria es propia y singular, de carácter instrumental y, *ope legis*, se afirma que no está sometida al régimen general de las Administraciones públicas porque la Ley 30/1992 no la incluye en su ámbito de aplicación y se rige por sus propias normas (Lozano Miralles 2006, p. 341.).

En la práctica, como señala García Escudero (1998, pp. 74 y 76), su organización y funcionamiento, sobre todo, y su actividad en el tráfico jurídico reflejan un acusado mimetismo respecto al régimen de las Administraciones públicas. Apunta como principal característica de la Administración parlamentaria el hecho de que, como toda Administración, «sirve con objetividad los intereses generales de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 103.1 de la Constitución», enlazando esta objetividad directamente con la imparcialidad política que se exige con carácter general a quienes ejercen la función pública parlamentaria [por ejemplo, véase el artículo 36.g), 40.1.f), g), h), y j) EPCG] cuya infracción es falta muy grave (art. 46.4 EPCG)].

La Administración parlamentaria se caracteriza por ser una administración *ad intra* por su escaso contacto con el administrado (Pérez Serrano 1983, p. 13), que no gestiona grandes servicios ni verdaderas competencias administrativas (Lozano Miralles, 2006, p. 345) y jerarquizada y organizada de conformidad con el principio de economicidad ya que tiende a ser la estrictamente indispensable para ser funcional (Astarloa 1986, p. 189).

### *La Administración parlamentaria*

En sentido amplio, la Administración parlamentaria se compone de dos tipos de órganos: los de naturaleza política (Presidentes, Mesas, Juntas de Portavoces, Comisiones, etc.) y de carácter técnico o administrativo propiamente dicho (Secretarías Generales).

En un sentido estricto, la Administración parlamentaria es la Secretaría General tanto en el caso de las Cortes Generales (art. 31.1.1 en relación con el artículo 60 RC y 35 y 38 del RS) como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (García Escudero 1998, p. 74).<sup>16</sup>

En el caso del Parlamento Europeo, la Secretaría General se caracteriza por un clasicismo constitucional que contrasta con su singularidad político-administrativa.<sup>17</sup> Como toda Asamblea, el PE dispone de su administración y, respecto a la misma, el principio de autonomía le confiere el poder sobre la carrera de los agentes que tiene efectos, su reclutamiento y su cese.<sup>18</sup>

En cuanto a las Cortes Generales, sin perjuicio una remisión necesaria al análisis de la evolución histórica de la Secretaría General de las Cortes Generales realizado por Gómez Rivas (2004) conviene destacar que ésta se estructura en un conjunto de órganos superiores y centros directivos: Secretario General, Secretario o Secretarios Generales Adjuntos y una serie de Direcciones integradas a su vez por órganos inferiores,

16 En cuanto a los servicios específicos, que componen la Secretaría General, a modo de catalogación por mayor aproximación, la Administración parlamentaria-Secretaría General *stricto sensu* suele dividirse en Departamentos, Servicios, Unidades o Áreas que se suelen agrupar, por un lado, los enfocados para el Parlamento como órgano de uno de los poderes del Estado; por otro, los servicios para el parlamentario y, por último, los servicios del Parlamento. En este contexto, la dirección administrativa general corresponde a la Letraduría-Secretaría General o Letrado/a Mayor y, subsiguientemente, las direcciones administrativas particulares a un Letrado o a un funcionario con titulación superior, normalmente designado por el/la Letrado/a Mayor (Lozano Miralles, 2006, p. 349). En Derecho comparado del ámbito europeo, la Secretaría General se halla en todos los Parlamentos de los Estados miembros bajo denominaciones diferentes: *Sécretaire général* (Francia, Bélgica, España) *Clerk* o *Greffier* (Reino Unido, Irlanda, Países Bajos, Suecia), Director (Alemania), Director General (Austria). Véase: *Les Parlements dans le monde. Recueil des données comparatives*, Union interparlamentaire, Bruxelles, Bruylant, vol. I, 2.ª ed., 1986, pp. 405-435. En Derecho comparado, con carácter general, el Secretario General juega un rol esencialmente administrativo y procedimental al disponer de un poder representativo de la Administración parlamentaria que le permite concluir contratos en nombre de la Asamblea a la que pertenece o de representarla ante la jurisdicción ordinaria. De igual modo, asegura la conservación de los diarios de sesiones de la Asamblea, la gestión administrativa y financiera y el control del personal (selección, promoción, disciplina, etc.) y aconseja a los parlamentarios y la Presidencia sobre las cuestiones de procedimiento en general (Clinchamps 2006, p. 163).

17 En cuanto a la organización de sus servicios de la Secretaría General, éstos se caracterizan por el nomadismo y el multilingüismo por el hecho

de tener sede para Plenos y Comisiones en Estrasburgo y Bruselas y en Luxemburgo para parte de la Secretaría General. En esta Institución parlamentaria, el principal órgano administrativo es el Secretario General, único funcionario del PE que toma posesión jurando imparcialidad (art. 182.2 del Reglamento). La composición y organización de los servicios es determinada por el *Bureau* del Parlamento y dirigida y gestionada por el Secretario General, que asiste a los órganos parlamentarios en las iniciativas institucionales, al *Bureau* asegurando la ejecución de sus decisiones y gestiona el Presupuesto. La permanencia del Secretario General es muy importante en periodos de no reunión por la dispersión específica del Parlamento Europeo-La Secretaría General, como Administración Parlamentaria, comprende el Servicio Jurídico (que se divide en 5 áreas: legislativo y relaciones internacionales, Derecho comunitario y Derechos nacionales, contratos y responsabilidad civil, contencioso-administrativo interno, y contencioso-administrativo judicial); la Dirección General de Informática y Tecnologías; Dirección General de Oficiales (Archivo, traducciones, secretaría de *Bureau*, publicaciones e impresión); Dirección general de Comisiones y Delegaciones; Dirección General de Información; Dirección General de Estudios; Dirección General de Personal, Presupuesto y Finanzas; Dirección General de Administración material; y Dirección General de Traducción. Junto a los conocidos como *Bureaux d'information* que el Parlamento Europeo tiene abiertos en las principales capitales de la UE, existe alguna especialidad organizativas como es la existencia de Agencia STOA del Parlamento Europeo, que desempeña funciones de estudios de perspectiva sobre cuestiones de índoles parlamentarias o relacionadas con las iniciativas parlamentarias.

18 STJCE de 12.7.1957, asuntos *Dineke Algera* y otros, 7/56 y 3.ª 7/57, Rec. III, p. 81.

como Servicios, Departamentos, etc.<sup>19</sup> Es conocido que la organización de las Secretarías Generales de Congreso y Senado ha servido de modelo a las de las Asambleas Legislativas de las CC.AA. por lo que en el ámbito organizativo de las Asambleas Legislativas autonómicas se reproduce dicho esquema con pequeñas variaciones siendo los servicios agrupados, bajo la Letraduría Mayor, en ramas orgánicas que asumen las materias jurídico-parlamentarias, de personal y económica, además de las de apoyo documental y publicaciones.<sup>20</sup>

En definitiva, la Administración parlamentaria en nuestro ámbito territorial es una muestra de diversidad tanto en su faceta organizativa como en la funcional.<sup>21</sup>

### III. Claves de bóveda de la modernización del modelo de función pública parlamentaria: planificación y evaluación del desempeño

Como anticipábamos en el inicio de estas notas, el debate sobre la modernización de las Administraciones públicas ha llegado al Parlamento Europeo, a las Cámaras Legislativas de otros Estados miembros, a las Cortes Generales, y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.<sup>22</sup> En nuestro ámbito, en algunos casos, como

19 Al frente de la Administración parlamentaria se encuentra el Letrado/a Mayor-Secretario/a General del Congreso de los Diputados y el Letrado/a Mayor del Senado, respectivamente, cuyo nombramiento corresponde a la Mesa de cada Cámara, a propuesta de la Presidencia, entre letrados/as de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos (art. 35.2 RC y 5.3 EPCG), con las siguientes atribuciones: asistencia, apoyo y asesoramiento en general y, respecto de la Mesa, además del asesoramiento, la redacción de las actas y la ejecución de los acuerdos, así como la jefatura superior de todos los servicios administrativos, bajo la autoridad de la Mesa; el Letrado/a Mayor del Congreso es además Secretario/a de la Junta Electoral Central (art. 9.5 LOREG) y Letrado/a Mayor de las Cortes Generales. Puesto que el Secretario/a General-Letrado/a Mayor es elegido/a entre los letrados/as de la Cámara con carácter general, merece mención especial las funciones que se atribuyen al cuerpo al que pertenece. A los letrados de las Cámaras le son asignadas sus tareas tanto en los Reglamentos (asesoramiento técnico-jurídico y redacción de informes y dictámenes; art. 45 RC y 68 RS) como en los Estatutos de personal (además de las anteriores, la representación y defensa en juicio de las Cámaras y dirección de la Administración parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes; 6.1 EPCG). De modo similar, los Reglamentos y Estatutos de Régimen Interior de las Cámaras autonómicas consignan estas funciones para los letrados/as de estas Asambleas.

20 En el ámbito autonómico, con cierta frecuencia aparece el Gabinete de Presidencia integrado en la estructura administrativa de la Administración parlamentaria, cuando la opción más deseable es la configuración separada de la Secretaría General y sin más consagración legal que la derivada de su integración por personal eventual, como ocurre en las Cortes Generales (art. 2 EPCG) (García Escudero, 1998). La existencia de las Oficinas de control es otra de las especialidades de algunas Cámaras autonómicas (Andalucía y Canarias). Sintetiza Lozano Miralles (2006, p. 364) las siguientes

similitudes en los Reglamentos de las Cámaras Legislativas: remisión por el Reglamento de la Cámara al Estatuto de personal y/o a las normas de Régimen y Gobierno Interior para regular la materia; la Secretaría General es regulada en el Reglamento, con funciones de sostenimiento técnico y asesoramiento y su titular como jefatura superior de todos los servicios y personal de la Administración parlamentaria; la elección del Letrado/a Mayor la realiza la Mesa; el único cuerpo de funcionarios que se cita es el de letrados; en cuanto a los servicios, se hace referencia genérica a los servicios administrativos.

21 A modo de conclusión sobre la variada estructura de la Administración parlamentaria en nuestro Ordenamiento jurídico, Cólera Leirado (2006, p. 178) apunta dicho carácter, tanto en sus órganos como en sus funciones. Va desde modelos muy sencillos, como el de Extremadura con dos direcciones de servicios, hasta estructuras muy complejas, como la de Cataluña, basada en centros gestores que se desarrollan en direcciones y departamentos, divididos en áreas e integrados por unidades administrativas.

22 En el caso de las Instituciones comunitarias, hay que remitirse a las referencias realizadas en la nota 6. En el caso de Parlamentos de otros Estados Miembros, podemos referenciar a modo de ejemplo el caso de la Cámara de los Comunes, donde una Comisión específica elabora un Informe anual de este tipo en virtud de lo dispuesto en la sección 1 (3) de la *House of Commons Administration Act* de 1978 y disponen de una consulta abierta permanente sobre modernización del Parlamento (disponible en <http://www.tell-parliament.net/modernisation/>). En el caso de las Cortes Generales, en 2004, se convocó un concurso público para la contratación de trabajos de consultoría y asistencia técnica para la elaboración del Plan de Modernización del Congreso de los Diputados (BOCG, VII Legislatura, Serie D, General, 3.11.2004, n.º 97). Entre otras fuentes de información puede consultarse: ABC de 4.3.2007, p. 17; *European Voice*, 22-28 March 2007, p. 7.

señala Navarro Méndez (2008, p. 208), el debate ha sido propiciado por la aparición en nuestro Ordenamiento del EBEP, cuya aplicación en el ámbito parlamentario no se limita sólo a aquellos aspectos más beneficiosos asociados a las condiciones de trabajo sino también al desarrollo de la idea de modernización.<sup>23</sup>

Los planteamientos en torno a la reformulación de las Administraciones parlamentarias son múltiples y casi todos entroncados en un punto de inicio que es el interés por integrar la calidad en el «programa de gobierno» de las Presidencias de las Cámaras legislativas. Junto a ello, es de reconocer la necesidad de la adaptación a los retos y tendencias que se manifiestan en los inicios del siglo XXI y ante los que las Administraciones parlamentarias creadas y desarrolladas en otros contextos históricos y sociales deben responder.<sup>24</sup>

La doctrina crítica que la Administración parlamentaria se inserta todavía en la imperante cultura burocrática, frente a nuevos conceptos o principios en alza, como los de la eficacia, eficiencia o calidad, que se traducen en la cultura del *management* y que supondría cambiar las estructuras y las relaciones jerárquicas de la organización en estructuras y relaciones más profesionales y orientadas a la consecución de objetivos<sup>25</sup> En los ámbitos parlamentarios, García Escudero (2004, pp. 3-9) distingue entre retos internos y externos de la Administración.<sup>26</sup> Entre ellos, hoy en día, tiene especial rele-

23 Como señala Navarro Méndez (2008, p. 206), la idea-fuerza de reforma y modernización de la función pública subyace tanto en la Exposición de motivos como en el artículado del Estatuto Básico del Empleado Público y esto justifica una valoración sobre la utilidad de algunas de las medidas contempladas en el EBEP para la mejora del funcionamiento de la Administración parlamentaria.

24 El incremento de la actividad parlamentaria derivada de las funciones legislativa y de control de la acción de gobierno supone una exigencia superior en las áreas y servicios de las Secretarías Generales en gran parte de los Parlamentos. De igual modo, el aumento de la actividad parlamentaria derivada de otras funciones de los parlamentos contemporáneos como la de representación ciudadana, determina la necesidad de mejorar constantemente la gestión de carácter administrativo, tanto de medios personales como materiales, que configuran la Institución parlamentaria. Ambos grupos de necesidades se hallan interrelacionados y se manifiestan diariamente en la actividad desarrollada desde los distintos servicios que componen la Secretaría General de cualquier Administración parlamentaria. De la capacidad de respuesta de ésta a dicha necesidades se verá enriquecida la legitimidad social de la propia Institución parlamentaria.

25 No debe minimizarse la trascendencia que para las instituciones parlamentarias supone la capacidad para repensar y adaptar sus estructuras administrativas, sus modos de funcionamiento con el objeto de intentar hacer más eficaz y eficiente la gestión de sus recursos humanos, como estrategia para el fortalecimiento de dichas instituciones, apunta Blanco Heranz (1999, p. 161). En cada Institución, sostiene el autor citado, el mencionado reto debe ajustarse a las variables que condicionan su organización, señalando, entre otras, el tamaño, la cultura, el nivel tecnológico, etc. No obstante, también cabe recordar que algunas Administraciones parlamentarias han sabido adaptarse a los tiempos actuales, introduciendo instru-

mentos para una mejor gestión de su personal, así como exigiendo una mayor especialización de sus funcionarios (Serrano Ruiz 2006, p. 163). Señala Lozano Miralles (2006, p. 24) que esta temática en relación con la Administración parlamentaria no ha sido abordada científicamente en nuestro país desde ninguna perspectiva ya que los trabajos existentes sobre la administración parlamentaria se centran en ámbitos puntuales como son la justificabilidad de los actos, los procesos de sistemas informáticos, los servicios de documentación y biblioteca, etc. Esta falta de atención científica, contrasta, sin embargo, con la importancia que tiene el aparato instrumental para el cumplimiento de sus fines, pues hoy en día una mala administración puede hacer fracasar la mejor de las voluntades políticas. Señala el citado autor, que la permanencia como característica esencial de la Administración parlamentaria le otorga un rol superior al que de manera natural tiene.

26 Entre los internos, que hacen referencia a las funciones de índole parlamentaria y administrativa, apunta los siguientes: asesorar al parlamentario en los procedimientos y funciones de la Cámara y en los aspectos técnicos de los proyectos de ley (tareas que competen al cuerpo de letrados) ante el incremento cuantitativo y cualitativo de las funciones clásicas del parlamento y las transformaciones sufridas por el parlamentario individual (sin perjuicio de la labor de los asistentes de los diputados y grupos parlamentarios inspirada en un vínculo de confianza política claramente diferenciada de la funcional); desarrollar las tareas administrativas para que «la Casa funcione» con un personal limitado a ritmo motorizado ante el incremento potencial de actividad de la Cámara. Entre los retos externos, García-Escudero apunta la globalización como factor deslocalizador de la prestación del servicio debido a la necesidad e atender a relaciones internacionales o europeas, sean viajes o visitas, que requieren unos conocimientos profundos sobre de las cuestiones sobre las que se debate o inter-

vancia la incorporación de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.<sup>27</sup>

En todo caso, la función pública de los Parlamentos debe configurarse de la mejor forma posible para ser elemento auxiliar necesario a la labor política de los miembros del Parlamento, como subraya Embid Irujo (1987, p. 254).

Este contexto, la articulación de la planificación de la gestión a través de planes de acción en las Administraciones parlamentarias concuerda con la necesaria planificación de la gestión de los recursos humanos y la evaluación del desempeño contenidos en el EBEP y el principio constitucional de eficacia (art. 103 CE).

### **Planificación**

En numerosos Parlamentos del ámbito de la UE se han iniciado planes de modernización encaminados a la planificación de la gestión de los recursos humanos.<sup>28</sup> Normalmente, dichos planes se estructuran en ejes de actuación con el objeto de mejorar el servicio público que se presta a diputados, grupos parlamentarios y ciudadanos por la Administración parlamentaria. Entre estos ejes, parecen destacar el fomento de la cultura de servicio, la mejora de los procesos internos de gestión y de la gestión de recursos humanos, el control presupuestario y la gestión financiera.<sup>29</sup>

cambia, un seguimiento de organismos interparlamentarios, etc.; la relación entre el Parlamento y la opinión pública por el deseo del Parlamento de establecer una relación directa y con el pueblo; los medios de comunicación social; los retos de las nuevas tecnologías de la información.

27 Aunque un examen completo de los retos de un Parlamento contemporáneo en el ámbito de las TICs sería inabordable en esta cita, como ya hemos constatado en otras publicaciones, un gran número de Cámaras legislativas han incorporado el uso de la informática a sus procedimientos internos e incluso han regulado el uso de sus sistemas informáticos con especial atención a la seguridad y al respeto a la protección de los datos que se manejan en la vida cotidiana de un Parlamento. Igualmente, muchos diputados y diputadas gozan ya de los medios materiales de carácter tecnológico que se emplean en otras esferas profesionales como son la oficina móvil, los entornos wi-fi, las convocatorias sin papeles a través de sms o correos electrónicos, etc. En este contexto, cobran especial relevancia la planificación de todos estos desarrollos materiales en el marco de plan de actuaciones y, especialmente, los planteamientos sobre la creación de registros electrónicos, el empleo de la firma electrónica en los procedimientos y la aceptación de los votos no presenciales mediante medios electrónicos de sus señorías en determinadas circunstancias (Guillem Carrau 2008, p. 71).

28 Por ejemplo, en el caso de las Cortes Generales, se realizó el Concurso público para la adjudicación del contrato de suministro, consultoría, asistencia técnica y servicios para la ejecución del Plan de Modernización del Congreso de los Diputados (BOCG n.º 278, VIII Legislatura, 21.10.2005). <[http://www.csi.map.es/csi/tecnicmap/tecnicmap\\_2006/01T\\_PDF/el%20plan%20de%20modernizacion.pdf](http://www.csi.map.es/csi/tecnicmap/tecnicmap_2006/01T_PDF/el%20plan%20de%20modernizacion.pdf)>.

29 En cuanto al fomento de la cultura de servicio, la actitud de servicio es un eje fundamental del funcionamiento de todo servicio público y como tal debe ser fomentada entre los sujetos que participan en la prestación en

las Administraciones parlamentarias. La confianza de los usuarios de los servicios prestados por los servicios de las Asambleas legislativas se basa en gran medida en la existencia de unos standards de comportamiento en el servicio. Los funcionarios de las Administraciones parlamentarias prestan sus servicios a diputados, grupos parlamentarios y sociedad civil, cuyos estándares de comportamiento y valores éticos están en continua evolución. Con el objeto de mejorar el servicio prestado y de adaptarlo a las cuestiones cada vez más complejas que se plantean en el desarrollo de las nuevas formas de servicio público y de valoración de la gestión, la existencia de un marco ético de actuaciones de los funcionarios parlamentarios supondría un referente claro y útil para el desarrollo de sus funciones. En otras Administraciones, este eje se enmarca en la elaboración de Cartas de servicios o Códigos de Buenas Prácticas Administrativas; garantizar de una manera más efectiva el derecho de los ciudadanos al acceso a documentos parlamentarios y un mejor conocimiento de dicho derecho por la ciudadanía; la adaptación y mejora de los servicios administrativos a la evolución constante de las tecnologías; etc. El segundo de los ejes de actuación gira en torno a la gestión de los recursos humanos, que se instrumentaliza en otras Administraciones mediante el fomento y la articulación de métodos de evaluación continua de los responsables de gestionar equipos de trabajo y la formación de responsables de servicio y de áreas en gestión de recursos humanos. El tercero de los ejes de actuación debería ser el establecimiento de prioridades los procesos internos de gestión y, en función de ello, la distribución y uso eficiente de los recursos. El cuarto de los ejes de actuación constituiría la gestión financiera y el control presupuestario. Estos planes se entroncan en «la gestión basada en la actividad» que es el concepto que ha recogido las nociones de métodos de programación, presupuestos, gestión e informe adoptados por la Comisión Europea y la OCDE (Veáse, por ejemplo: EC (2000) *Reforming the Commission, White Paper*; OCDE (2009) *Over-*

Señala el Informe de la Comisión de expertos<sup>30</sup> que ninguna Administración puede funcionar correctamente si carece de una estrategia adecuada de gestión de su personal y de los medios necesarios para ejecutarla y es que, como señala Arroyo LLanes (2008, p. 206), la planificación de recursos ha sido una de las asignaturas pendientes del empleo público desde hace décadas, hasta el punto de acuñarse por la doctrina el término de «administración de personal». Así, el artículo 69.2 EBEP crea la figura de los Planes para la ordenación de los recursos humanos que serán aprobados por las Administraciones empleadoras.<sup>31</sup>

Queda pues patente que la necesaria planificación en la gestión de recursos humanos en el ámbito parlamentario se ve secundada por el llamamiento, de carácter básico, que realiza el EBEP. Esta planificación, en coherencia con lo analizado anteriormente, deberá partir de los órganos directivos de la función pública parlamentaria, esto es, de la Mesa del Parlamento y del Secretario/a General del mismo en los términos que se establezca respecto a ello en el Reglamento de la Cámara y los Estatutos de Personal y/o de Régimen Interior, así como de la participación del Comité de personal en los asuntos en los que corresponda.<sup>32</sup>

*coming Barriers to Administrative Simplification Strategies guidance for policy makers, OCDE (2008) The State of the Public Service y OCDE (2007) OECD Reviews of Human Resource Management in Government: Belgium, etc.* A otra escala, la administración parlamentaria puede necesitar una organización de recursos con el objeto de un mejor desempeño de sus actividades que permita una eficaz realización de objetivos y respeto de prioridades. En este sentido, gestionar por actividades supone un aumento de coste beneficio a través de la integración de decisiones sobre prioridades, objetivos, actividades y destino de recursos humanos, materiales y financieros y articular una planificación estratégica con una programación operativa de actividades y el control y evaluación de su puesta en práctica y ejecución; desarrollar mejoras de gestión al fomentar los resultados mas que los controles previos y la patrimonialización de los servicios y activos.

La gestión por actividades requiere de una serie de elementos como son planificación estratégica y dotación financiera con el parámetro de pluriannualidades; una programación operativa y gestión. Con carácter anual, debe describirse los objetivos por servicios y traducirse en actividades a desarrollar con la dotación humana, financiera y material. Toda programación debe incluir seguimiento, evaluación intermedia y final. En todos estos procesos, se deberá realizar un seguimiento de cada una de las programaciones y del cumplimiento de los objetivos por servicios. Esta información se consignará en una Memoria Anual de las Secretarías Generales. Por último, la evaluación ex ante y ex post debe convertirse en sistemática y debe compatibilizarse con el control de la intervención.

30 INAP (2005): Informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP, abril, Goberna, Centro de nuevas estrategias de gobernanza pública.

31 En los citados Planes, circunscritos a la materia de personal que nos ocupa, como apunta Arroyo Yanes (2008, p. 210), se pueden incluir, entre otras, las siguientes medidas: análisis de las disponibilidades y necesidades de personal, tanto desde el punto de vista del número de efectivos como del de los perfiles profesionales o niveles de cualificación de los mismos; previsiones sobre los sistemas de organización del trabajo y modificaciones de

estructuras de puestos de trabajo; medidas de movilidad, entre las cuales podrá figurar la suspensión de incorporaciones de personal externo a un determinado ámbito o la convocatoria de concursos de provisión de puestos limitados a personal de ámbitos que se determinen; medidas de promoción interna y de formación del personal y de movilidad forzosa de conformidad con lo dispuesto en el EBEP; la previsión de incorporación de recursos humanos a través de la oferta de empleo público; y otras medidas.

32 La planificación de recursos humanos debería encuadrarse en la planificación general de la Legislatura. Entre las acciones a desarrollar, sería necesario precisar la adopción de Prioridades y Objetivos para la legislación; el destino de recursos humanos, materiales y financieros de acuerdo a las prioridades y objetivos para la legislación; y la adopción de un sistema de planificación y programación estratégica, junto con la promoción de su difusión y coordinación de la ejecución del mismo. Desde el punto de vista organizativo, la planificación debe partir de las especificidades competenciales de cada Cámara y de la necesaria incoordinación de la participación del Comité de empresa y de la Comisión de Gobierno interior o la Junta de Portavoces, así como de otros representantes de colectivos usuarios del servicio público que se presta en el Parlamento (medios de comunicación social, investigadores, cronistas, etc.). Desde el punto de vista del procedimiento a seguir para la determinación de una Planificación, una vez realizada la evaluación general de la situación, el esquema general debe encuadrarse, al menos, en un plazo de dos años. A modo de ejemplo, a dos años vista, la planificación podría comenzar a iniciativa de la Mesa, mediante la comunicación de objetivos y prioridades a las unidades administrativas a través de la Secretaría General. A continuación, el procedimiento puede continuar con la propuesta a la Secretaría General de los programas, actividades y recursos necesarios por cada unidad administrativa, que serán recogidos tras examinarlos con los objetivos y prioridades marcados por la Mesa, en su caso, en un proyecto de Documento de Estrategia Anual elaborado por la Secretaría General, que deberá estar concluido en un plazo no superior a un año. Así, a un año vista, se adoptaría, en su caso, una decisión por

## Evaluación del desempeño

En segundo lugar, se ha considerado oportuno mencionar la evaluación del desempeño como elemento de modernización de la Administración parlamentaria. Como hemos analizado al inicio de este trabajo, en los planteamientos de modernización de las Administraciones públicas encontramos diversos instrumentos relativos a la evaluación, e incluso la autoevaluación del desempeño mediante la gestión por objetivos (MBO) y el control de la calidad del trabajo de los empleados públicos.

La evaluación del desempeño fue identificada en el informe de la Comisión para el estudio y preparación del EBEP como un elemento central de cualquier reforma modernizadora de nuestras Administraciones Públicas. De este modo, la evaluación del desempeño de los empleados públicos aparece destacada como elemento fundamental de la nueva regulación en la propia Exposición de motivos del EBEP. La justificación de la introducción de esta figura, señala Linde Paniagua (2008, p. 179), tiene dos objetivos: la motivación de los funcionarios y el control interno. La transversalidad de la figura jurídica está evidenciada por su presencia en 6 títulos, 6 capítulos distintos y en 17 artículos del EBEP (Cortes Carreres 2009, p. 37).

Como es natural, *prima facie*, la implantación de la evaluación del desempeño no parece una tarea fácil a la luz de los resultados decepcionantes en otros modelos de función pública donde se encuentra arraigada, como el de los Estados Unidos o la Unión Europea (Fuentetaja 2004, p. 751). Navarro Méndez (2008, p. 223) apunta que la evaluación del desempeño es uno de los elementos más mediáticos pero que plantea interrogantes respecto a su aplicación en las Administraciones parlamentarias dado la organización. En principio, «no responde a la cultura del esfuerzo premiado con lo que puede haber grandes resistencias a su implantación por quienes se sienten más cómodos en el mantenimiento del sistema clásico del salario fijo e independiente de cualquier tipo de valoración en función del logro de resultados.» No obstante, coincido con el letrado Navarro Méndez en que el planteamiento de la evaluación resulta aceptable en sí mismo y, por eso, ya ha sido articulada en algún Parlamento (artículo 41 del Estatuto de personal del Parlamento de Galicia) y, en diversas Administraciones autonómicas y locales (Cortés Carreres 2009, p. 64).<sup>33</sup>

la Mesa de la Cámara, a propuesta de la Presidencia, sobre la Estrategia Anual a seguir. Sobre la base de este documento, se elaborarían las propuestas de programas operativos de las unidades administrativas en coordinación por la Secretaría General, que serían elevados a la Mesa de la Cámara para su eventual adopción. Aprobados por la mesa los programas operativos, correspondería a la Secretaría General la elaboración de un Programa de Trabajo, que sería aprobado por la Mesa previas las consignaciones presupuestarias al efecto, así como medidas de reubicación de recursos humanos y materiales, con lo que la planificación de recursos humanos podría ser revisada bianualmente por la Mesa en función de sus objetivos y priorida-

des, expresados en los programas operativos de cada unidad administrativa. Todo ello, debería ir acompañado de los mecanismos de evaluación intermedia y *ex-post* requeridos por cualquier tipo de programación o acción organizativa.

33 Corral Villalba coincide igualmente en esta apreciación desde una perspectiva más amplia. Afirma Corral Villalba (2008, p. 20) que es un lugar común hablar de las dificultades de aplicar en las Administraciones públicas la evaluación del rendimiento aunque existen ejemplos de aplicaciones prácticas. Entre otras, Corral Villalba (2008, pp. 24 y ss.) cita las aplicaciones realizadas en el seno del Poder Judicial, el Ministerio de Defensa, la

Por eso, la evaluación del desempeño no puede interpretarse de manera aislada y la obligatoriedad de su implantación tiene un ámbito subjetivo delimitado por el concepto formal de empleados públicos. Como señala Fuentetaja (2008, p. 173), en un contexto general de lo que se ha dado en llamar la cultura de la evaluación en el sector público, tanto de políticas y servicios públicos, como de determinados colectivos de funcionarios, junto a la evaluación del desempeño, el hecho evaluador se debería producir en la valoración de la carrera horizontal y en el ámbito de las retribuciones complementarias.<sup>34</sup>

Especial mención hay que hacer a la necesaria relación de la evaluación del desempeño y el complemento de productividad. Como el EBEP ha modificado sustancialmente la regulación de las retribuciones complementarias, el complemento de productividad, independientemente del nombre que le otorgue cada Administración, pasa a remunerar el grado de interés, la iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo así como el rendimiento o los resultados obtenidos (art. 24.c) EBEP). Simultáneamente, el artículo 20.1 EBEP determina que la evaluación del desempeño es el procedimiento mediante el que se mide y valora la conducta profesional y el rendimiento o el logro de resultados, hechos que, hasta la fecha, estaban siendo contemplados en determinados ámbitos administrativos en el marco de la configuración del complemento de productividad. La cuestión parece más compleja todavía si se ha de conectar con la carrera profesional (art.17 en relación con el 14.c) EBEP) (Padilla 2008, p. 2870).

En primer lugar, la evaluación del desempeño en una organización administrativa requiere revisar el diseño de los puestos de trabajo y descartar la tendencia a seguir manteniendo identificaciones homogéneas de los puestos en las relaciones de puestos de trabajo. Igualmente, el personal directivo deberá estar convencido de las bondades del proceso valorativo asociado a la evaluación del desempeño (Navarro Méndez, 2008, p. 225)

En segundo lugar, será necesario acordar un proceso para la realización de las necesarias evaluaciones. Como la evaluación podrá ser regulada reglamentariamente por las distintas administraciones, según Fuentetaja (2008, p. 175) y Linde Paniagua (2008, p. 192), la normativa que lo haga deberá determinar el órgano evaluador, las fases y la frecuencia de las evaluaciones, la limitación de las posibilidades de evaluación, los mecanismos de garantía de la evaluación y los procedimientos de revisión adecuados para evitar la litigiosidad contencioso-administrativa.<sup>35</sup>

Guardia Civil, Agencias Estatales, diversas Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Universidades.

<sup>34</sup> En relación con el EBEP, Fuentetaja subraya dicha interrelación puesto que uno de los factores para determinar el establecimiento de las retribuciones complementarias del empleado público será «el grado de interés, iniciativa o esfuerzo con que el funcionario desempeña su trabajo y el

rendimiento o resultados obtenidos» (artículo 24.c). En virtud del tenor del artículo 22.3, las retribuciones complementarias son «las que retribuyen las características de los puestos de trabajo, la carrera profesional o el desempeño o resultados alcanzados por el funcionario.»

<sup>35</sup> En cuanto a los órganos, la experiencia aconseja que se lleve a cabo por órganos colegiados, que no deberían estar sometidos al principio de



En tercer lugar, el procedimiento por el que se mida y valore la conducta profesional y el rendimiento o logro de resultados deberá tener en cuenta los principios de transparencia, objetividad, imparcialidad, igualdad y sin menoscabar los derechos de los empleados, como son el derecho a conocer la organización y competencias de la unidad en la que desarrolla sus servicios, los cometidos y los objetivos asignados a la citada unidad; o el derecho a la formación continua o a la actualización de sus conocimiento que le permitan ejercer sus competencias con eficacia y eficiencia (Linde Paniagua 2008, p. 185).<sup>36</sup>

Desde un punto de vista técnico, entre los diversos instrumentos de gestión existentes, Padilla Ruiz (2008, p. 2880) y Cortes Carreres (2009, p. 47) proponen diversos mecanismos de evaluación como el cuestionario de rasgos, el cuestionario de conductas, la dirección por objetivos y la entrevista de evaluación.

En cuanto a sus efectos, la evaluación tendrá así efectos positivos en el ámbito de la carrera profesional horizontal [art 16.3, a) y 17 EBEP], en la formación [art. 14.g) y 37.1 f) EBEP], en la provisión de puestos de trabajo [arts.78 a 84 EBEP], en la percepción de las retribuciones complementarias [art. 22.3 y 24, 37.b)], y en la continuidad en los puestos de trabajo obtenidos por concurso [art. 20.4 y 79.3]. En cuanto a sus efectos negativos, la continuidad en un puesto de trabajo obtenido por concurso quedará vinculada a la evaluación de acuerdo con el sistema que se diseñe, dándose audiencia al interesado y por la correspondiente decisión motivada (Cortés Carreres 2009, 53; Fuentes-taja 2008, 174; y Linde Paniagua 2008, p. 191).

En todo caso, coincidimos con el sector de la doctrina representado por Linde Paniagua que concluye que la regulación del EBEP es insuficiente en lo que se refiere a los efectos de la evaluación del desempeño (Linde Paniagua 2008, p. 194).

jerarquía funcional en relación con los órganos superiores y directivos de la Administración. Más complicada es la cuestión de la composición que debería respetar criterios de especialización y competencia. Sobre la materia a examinar, deberían ponerse a disposición de los órganos de evaluación las siguiente documentación: objetivos asignados a la unidad y/o al empleado en el periodo sujeto a evaluación; rendimientos precedentes del puesto de trabajo/rendimientos asignados a la unidad y/o al empleado público en el periodo sujeto a evaluación; unidades de medición del rendimiento o de los resultados; unidades de valoración de la conducta; informe razonado de los jefes de las unidades en que se justifique el nivel de cumplimiento de los objetivos asignados por la unidad en cuestión y por cada uno de los empleados públicos asignados a la misma; informe de cada empleado concernido en la evaluación sobre el desempeño. Respecto a la periodo de la evaluación, no debería ser inferior a 1 año ni superior a 3, siendo tremenda-

mente complejo articular el sistema con carácter anual. Entre otros, véase Linde Paniagua (2008, p. 189)

36 Como señala Linde Paniagua (2008, p. 181) mediante el EBEP se ha creado un procedimiento especial, el procedimiento administrativo de evaluación de los empleados públicos, que se regirá por lo dispuesto en el EBEP completado por la normativa singular que se dicte al efecto, tanto en el ámbito estatal como en los ámbitos autonómicos mediante leyes de desarrollo como resultado de la negociación colectiva así como de la aplicación subsidiaria de la Ley 30/92 (STC 227/1988). Dicho procedimiento, conforme a la literalidad del artículo 20 del EBEP, tendría la finalidad de medir y valorar la conducta profesional, el rendimiento y el logro de resultados. Un primum para el procedimiento es el establecimiento de las unidades de medición y valoración que tienen que ser conocidas previamente por los interesados.

#### IV. Conclusiones

La Administración parlamentaria constituye un instrumento fundamental para que el Parlamento y los parlamentarios puedan cumplir con sus funciones constitucionales y ello conlleva un régimen especial de desempeño de la función pública en la misma. Actualmente, se ha abierto un proceso de revisión de las organizaciones parlamentarias y del régimen jurídico del personal a su servicio. En dicho contexto, se postula que su modernización debe partir de fundamentar las bases que justifican la existencia específica de la función pública parlamentaria.

En primer lugar, es evidente que el punto de partida se sitúa en la autonomía de organización de las Asambleas Legislativas. Esto supone que las actuaciones e iniciativas que se emprendan para la modernización y mejora de las prestaciones de la Administración parlamentaria debe partir del propio Parlamento y, específicamente, de sus órganos rectores y plantearse como un inexcusable juego de fuerzas entre las tendencias existentes en el seno de las mismas y el propio personal al servicio de la Institución en la representación que sea oportuna. En segundo lugar, siendo conscientes de la crítica sobre la imperante cultura burocrática en la que se inserta la Administración con carácter general, frente a nuevos conceptos o principios en alza, como los de la eficacia, eficiencia o calidad, que se traducen en la cultura del *management*, no puede evitarse una reflexión sobre las estructuras y las relaciones jerárquicas de la organización parlamentaria en términos de estructuras y relaciones más profesionales y orientadas a la planificación y la consecución de objetivos de servicio.

En este contexto, el futuro de la función pública parlamentaria deberá asociarse a su modernización y a la actualización de sus medios de trabajo. Esta evolución debe ser reglada y parece necesario que se realice más con instrumentos de carácter normativo imperativo que con instrumentos de softlaw o de carácter programático no vinculantes.

Respecto a la modernización de los medios de trabajo, cabe destacar el desarrollo de la Administración Electrónica parlamentaria, que debe reforzar una buena gobernanza en el contexto de la Sociedad de la Información, puesto que, mediante el uso de las TIC, se permite, por primera vez, crear una Administración parlamentaria abierta, que permita nuevas vías de participación de los ciudadanos en el seguimiento de la actividad parlamentaria y en el proceso de toma de decisiones, mediante un incremento de la transparencia que conlleva, a su vez, un aumento de la responsabilidad y, en definitiva, de la propia democracia, puesto que transparencia supone una continua rendición de cuentas a los ciudadanos y un control por parte de los mismos.

En cuanto a la modernización administrativa propiamente dicha, ante la ausencia de un modelo propio de función pública parlamentaria se debería partir de los contenidos básicos y caracteres que identifican este tipo de función, así como su régimen

jurídico específico que se articula a través de referencias constitucionales para las Cortes Generales y estatutarias para las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, los Reglamentos parlamentarios y los Estatutos de personal. La concreción de dicha autonomía se materializa en la elaboración de las relaciones de puestos de trabajo, las plantillas orgánicas y la consolidación de unas condiciones de trabajo propias y pactadas con los representantes de los funcionarios parlamentarios.

La aparición en nuestro Ordenamiento jurídico del Estatuto Básico del Empleado Público invita, como nos hemos permitido a través de este trabajo, a interpelarse sobre su posible aplicación en las Administraciones parlamentarias. La citada norma aporta nuevos elementos de reflexión en torno a la planificación de los recursos humanos en los Parlamentos. Sin pretender matizar el principio de autonomía parlamentaria y los elementos característicos de la organización de las Administraciones Parlamentarias, lo cierto es que a la Administración parlamentaria se la identifica singularmente como Administración y la modernización de la misma se predica junto a los principios que inspiran su configuración constitucional y estatutaria.

Por un lado, la modernización se enclava en el marco de una gestión planificada para la consecución de objetivos de servicio público. Por otro, la evaluación del desempeño como parámetro de eficiencia y eficacia del servicio prestado.

En ambos temas, la planificación y la evaluación del desempeño cabe reiterar lo ya afirmado en general respecto a la implantación de las disposiciones básicas del EBEP a las diversas Administraciones públicas, incluidas las parlamentarias: habrá que estar a lo que decida las leyes de función pública que desarrollen el EBEP [art. 17, párrafo primero y 16.3 a)] o los Estatutos de Personal de las Cámaras Legislativas.

Con todo ello, parece necesario afirmar que para la puesta en práctica de la evaluación del desempeño será necesaria, como mínimo, una articulación de las tareas de formación del personal, un análisis de la incidencia en la percepción de las prestaciones complementarias y una inevitable planificación de los recursos humanos y la estructuración en general de las plantillas de personal.

En definitiva, no pueden finalizar estas conclusiones sin afirmar que la relación entre funcionarios parlamentarios y Cámara Legislativa es tan singular que no sólo requiere unas condiciones de trabajo específicas basadas en los principios y reglas que han sido descritos a lo largo de estas líneas sino, habitualmente, como señalan los investigadores comunitarios citados en este trabajo, precisa de unos *standards* de comportamiento ético, público y privado, de carácter similar a los códigos éticos de los electos.

## Bibliografía

- AGUILÓ, L., SEVILLA, J. y VISIEDO, F. (1986): «Autonomía Parlamentaria y función pública: el caso valenciano» en *Jornadas de Estudio sobre Administración y función pública en el Estado autonómico*, IVAP, p.199.
- ALABA NAVARRO, M. (2003): «Sinopsis del artículo 72 de la Constitución» en Portal de la Constitución, disponible en <www.congreso.es>, accesible 3.6.2009.
- ARCE JANÁRIZ, A. (2004): *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, Thomson-Aranzadi, Pamplona.
- AREVALO GUTIÉRREZ, A. (2005): «Los Parlamentos autonómicos ante los Tribunales en el marco del Estado constitucional» en *La representación y defensa de la Comunidad de Madrid ante los Tribunales de Justicia. Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, especial monográfico, julio, pp. 221-283.
- ARROYO YANES, L.M. (2008): «La ordenación de la actividad profesional en el EBEP: Planificación de recursos humanos y estructuración del empleo público» en *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las CC.AA.*, dir. LINDE PANIAGUA, Colex, pp. 203-253.
- ASTARLOA HUARTE-MEDICOA, I. (1986): «La Administración parlamentaria» en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, pp. 189-190.
- BLANCO HERRANZ, F.J. (2002): «Notas sobre los procesos de reforma emprendidos en las Administraciones de los parlamentos autonómicos» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 13.
- CAZORLA PRIETO, L.M. (1990): «Problemas de la organización y funcionamiento de los Parlamentos actuales» en GARRORENA MORALES (ed.): *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia, Tecnos, pp. 339-353.
- CLINCHAMPS, N. (2006): *Parlement européen et droit parlementaire*, LGDJ.
- COLERA LEIRADO, J.R. (2006): «La función pública en los parlamentos autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional», *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 17, pp. 111-182.
- CORRAL VILLALBA, J. (2008): *La negociación colectiva de la evaluación del desempeño*, Formación FSAP-CC.OO., ed. GPS, Madrid.
- CORTES CARRERES, J.V. (2009): «La evaluación del desempeño en el EBEP», *El Consultor*, Rev. 1/2009, pp.36-69.
- DÍEZ PICAZO, L.M. (1985): *La Autonomía Administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Zaragoza.
- DÍEZ SÁNCHEZ, J.J. (2005): «Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial» *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 16, pp. 23-70.
- DWORKIN, R. (2008): *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Estado y Sociedad, n.º 154, Paidós.
- EMBED IRUJO, A. (1987): *Los Parlamentos territoriales*. Ed. Tecnos. Madrid.
- EMBED IRUJO, J.M. (2009): «Leyes versus códigos (autorregulación) en los mercados de valores y en sociedades cotizadas» en *Economistas*, Año N 27, n.º 120, (Ejemplar dedicado a: La regulación de la economía), pp. 28-34.
- FUENTETAJA PASTOR, J.A. (2008): «Estatuto básico y carrera funcional» en *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las CC.AA.*, dir. LINDE PANIAGUA, Colex, pp. 155-178.
- (2004) «La reforma de la función pública europea» en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 19, pp. 751-785.
- (1996) y GUILLÉN CARAMÉS, J.: *La regeneración de la Administración pública en Gran Bretaña*, Cuadernos Civitas, Madrid.
- GARCÍA-ESCUADERO MARQUEZ, P. (2004): «Parlamento y futuro: los retos de la Administración parlamentaria» en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 10.
- (1998) «Los actos de Administración parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4, (mayo-agosto 1998), pp. 65-118.
- (1989) «Comentario al artículo 72.2 y 2 de la Constitución» en *Comentarios a las Leyes políticas*, dirigidos por ALZAGA VILLAMIL, Edersa, Tomo IV, Madrid, pp. 417-450.
- GARRIDP FALLA, F. (2001): «Comentario al art. 103 CE» en *Comentarios a la Constitución*, Civitas, Madrid.
- (1984) «La Administración parlamentaria» en *I Jornadas de Derecho parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid.
- GIL CREMADES, R. (2008): *La imparcialidad en la función pública*, Colección Scientia Iuridica, ed. Reus.
- GÓMEZ CORONA, E. (2001): «El control jurisdiccional de los actos de administración y personal de las Cámaras Legislativas», *RVAP*, n.º 60, pp. 263-279.
- GÓMEZ RIVAS, J.V. (2002): *La Administración Parlamentaria española. Creación y consolidación*, Ed. Cortes Generales, Colección Monografías n.º 52, Madrid.

- GONZALEZ-HABA GUIASADO, V.M. (2005): «Diez propuestas sobre la modernización administrativa», *El Consultor*, n.º 6, 30.3.2005, La Ley, pp. 958-976.
- GUIDDENS, A. (1991): *The consequences of modernity*, Cambridge, Polity Press.
- LINDE PANIAGUA, E. (2008): «La evaluación del desempeño de los empleados en el Estatuto Básico del Empleado Público» en *El Estatuto Básico del empleado público y su desarrollo por el Estado y las CC.AA.*, dir. LINDE PANIAGUA, Colex, pp. 179-201.
- LODGE, G. y KALITOWSKI, S. (2007): «Innovations in Governments. International perspectives on civil service reform», IPPR.
- LÓPEZ CAMPS, J. y GADEA CARRERA, A. (2001): *Una nueva Administración Pública. Estrategias y métodos para mejorar la calidad y la eficiencia del e-Gobierno*, IVAP, Oñate.
- LÓPEZ DE MEMBIELA, J.B. (2007): «La gestión por objetivos (MBO) como instrumento de medición de la eficiencia administrativa», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 31, diciembre, pp. 249-264.
- LOZANO MIRALLES, J. (2006): «La administración parlamentaria: una visión comparada a nivel autonómico» en *Organización y funcionamiento de los parlamentos autonómicos*, ed. por Pablo Oñate, Colección Ciencia Política, n.º 22, Tirant lo Blanch, pp. 341-370.
- MARTÍNEZ CORRAL, J.A. (2006): «El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento», *Repertorio Aranzadi de jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, n.º 17, pp. 13-37.
- NAVARRO MENDEZ, J.I. (2008): «Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria Autonómica», *Revista de derecho de Extremadura*, n.º 3, pp. 206-232.
- NIETO, A. (2008): *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona.
- PADILLA RUIZ, P. (2008): «El complemento de productividad y la evaluación del desempeño en la Ley 7/2007. Hacia la calidad en la gestión pública», *El Consultor*, n.º 17, 15.9.2008, pp. 2867-2886.
- PARADA VÁZQUEZ, R. (2005): *Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*, 18 ed., Marcial Pons, Madrid.
- PÉREZ SERRANO-JAUREGUI, N. (1983): «Organización y funcionamiento de los Parlamentos regionales» en *I Convocatoria nacional de parlamentos regionales*, Murcia, pp. 13 y ss.
- PRATS CATALÀ, J. (2005): *De la Burocracia al Management, del Management a la Gobernanza. Las transformaciones de las Administraciones Públicas de nuestro tiempo*, Estudios goberna, INAP-IIG.
- PULIDO QUECEDO, M. (2005): *La Constitución española con la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Aranzadi-Westlaw, 4.ª ed., Pamplona, 2005.
- RIECHMANN ROMÁN, C., VELÁZQUEZ LÓPEZ, F.J., SÁNCHEZ MORÓN, M. (2004): «Líneas de reforma del empleo público» en *Estudios para la reforma de la administración pública*, Fernando Sáinz Moreno (dir.), pp. 479-516.
- SAINZ MORENO, F. (1988): «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa» en *Revista de Administración Pública*, n.º 115, pp. 236 y ss.
- SANDOMENICO, A. (1997): «Gli apparati degli organi costituzionali in Spagna» en D'Orta y Garella, *Le amministrazioni degli organi costituzionali*, ed. Laterza, Roma.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. (1981): «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatutarias no administrativas», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, p. 7-20.
- SCHÖN-QUINLIVAN, E. (2001): *Administrative reform in the European Commission: From Rhetoric to re-legitimation*, Paper based on EU-CONSENT, Workshop «The Commission and the European Civil Service», disponible en <[http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D17\\_Team7\\_Schon1.pdf](http://www.eu-consent.net/library/deliverables/D17_Team7_Schon1.pdf)>, accesible el 25.6.2009.
- SERRANO RUIZ, E. (2006): «Los funcionarios de la Administración parlamentaria en España» en *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 15.
- SOLÉ TURA J. y APARICIO PÉREZ (1984): *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid.
- VARONE, F. y BONVIN, J.M.: «Miradas cruzadas sobre la nueva gestión pública», en *La Nueva Gestión Pública*, Hacer Ed., 2005, pp. 4-17.