

## LA AUTONOMÍA DE PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

Mónica MORENO FERNÁNDEZ-SANTA CRUZ

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

### RESUMEN

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

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

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

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

### ABSTRACT

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

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

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

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

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

## I. INTRODUCCIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## II. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

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

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

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

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

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

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

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

### III. EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

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



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

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

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

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

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

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

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

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

#### IV. TIPOS DE PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

## V. EL DISEÑO IMPARCIAL DE LAS FUNCIONES

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

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

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

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

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

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

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

## VI. CONCLUSIÓN

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

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

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

\*\*\*