

José Ramón Cólera Leirado
LETRADO DEL PARLAMENTO DE GALICIA

LA FUNCIÓN PÚBLICA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS Y SU ENJUICIAMIENTO JURISDICCIONAL

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN: LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.
- II MARCO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA. 1. Principios constitucionales en materia de función pública. 2. Los estatutos de autonomía y los reglamentos de las cámaras. 3. Estatutos de personal. 3.1. *Su naturaleza jurídica*. 3.2. *Tratamiento jurisprudencial*. 4. Las leyes autonómicas de la función pública.
- III CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL PARLAMENTARIO.
- IV ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL. 1. Características generales. 2. Pronunciamientos de la jurisprudencia. 2.1. *Generales*. 2.2. *Selección de sentencias recaídas contra acuerdos de las mesas de los parlamentos autonómicos*. 2.2.1. SOBRE LAS RELACIONES DE PUESTOS DE TRABAJO. 2.2.2. EJERCICIO DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS. 2.2.3. REDISTRIBUCIÓN DE EFECTIVOS.
- V CONTENIDO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA. 1. Clasificación del personal al servicio de la Administración parlamentaria. 2. Adquisición y pérdida de la condición de funcionario en propiedad. 2.1. *La adquisición*. 2.2. *Extinción de la relación estatutaria*. 3. Promoción interna y provisión. 3.1. *Promoción interna*. 3.2. *Provisión de los puestos de trabajo*. 4. Las situaciones administrativas. 5. Derechos y deberes de los funcionarios. 6. Régimen disciplinario.
- VI CONCLUSIONES.

I INTRODUCCIÓN: LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

1. Es este un concepto nuclear sobre el que existen excelentes trabajos doctrinales —que no intentaré personalizar para evitar la omisión de alguno de ellos—, elaborados y desarrollados a partir de la realidad histórica de las Cortes Generales. Con esta proyección histórica, la doctrina ha configurado el concepto y sus manifestaciones clásicas: la autonomía reglamentaria, la presupuestaria o financiera y la administrativa.

Con la Constitución de 1978 nace el Estado de las autonomías y, dentro de su marco, hacen su aparición las asambleas legislativas autonómicas que promueven un

pujante parlamentarismo regional en varios ámbitos del Derecho parlamentario. Y uno de ellos, el de la función pública, constituye el centro de este trabajo para cuya determinación he utilizado tres límites.

El primer *límite* es de carácter *subjetivo*. Los parlamentos autonómicos son los interlocutores válidos para entender el proceso de desarrollo de la autonomía administrativa en su vertiente organizativa y su creciente importancia, fruto, en parte, de la regulación, información y documentación aportadas por los cargos políticos y por los funcionarios que ejercen su labor profesional en la sede de cada uno de ellos.

Desde esta perspectiva y como punto de partida, debemos significar que los parlamentos autonómicos son instituciones que adquieren el carácter de estatutarios porque su existencia se enraíza de manera directa en el correspondiente estatuto de autonomía y porque su constitución, como poder político de la comunidad, no depende de la decisión posterior del legislador autonómico. Una vez constituidos necesitan, para el ejercicio de sus competencias, disponer de una administración medial. Dicho de otra forma, de una organización administrativa instrumental a la que se asignan un conjunto de medios, funciones y tareas para que sirvan los fines institucionales del Parlamento.

En definitiva, tomaré como referencia la organización y funcionamiento de las *cámaras legislativas autonómicas*.

El segundo *límite* es de carácter *material*. La autonomía parlamentaria, en cuanto potestad, trasciende a todo lo que significa la organización y funcionamiento de una Cámara en sus relaciones internas y externas con otros poderes públicos, y se hace efectiva en una *autonomía reglamentaria* —la institución goza de capacidad para dictarse normas jurídicas propias sin constituir una persona jurídica pública—, una *autonomía presupuestaria* —vital para garantizar una suficiencia financiera independiente— y una *autonomía administrativa* —en cuanto genera una administración medial, autárquica en su gobierno interior, en la organización y selección de su personal, en sus actos de administración ordinaria y en su gestión patrimonial—.

Dentro de las manifestaciones normativas expuestas, mi exposición se reduce a la autonomía administrativa parlamentaria y, en concreto, a su *función pública*.

Y el tercer *límite* es *formal*. Bajo la cobertura jurídica de la función pública parlamentaria, se suscitan múltiples cuestiones que, con un afán reduccionista, vamos a reconducir a tres: su *marco normativo*, la *estructura orgánica y funcional* y el *contenido básico de la función parlamentaria*.

2. Así delimitado el objeto de estudio, debemos fijar el enfoque que estimamos más oportuno para su conocimiento. En su búsqueda, estuvieron presentes mis propias limitaciones doctrinales, una dilatada experiencia al servicio público administrativo, y un sentido práctico para dar respuesta a los problemas que justifican nuestro ejercicio profesional como letrados.

Y si en algún momento me acometió la duda por dónde empezar, ésta se disipó con la lectura de dos pasajes que paso a reproducir.

El primero pertenece al prólogo de presentación del libro “*La Administración parlamentaria española*” de José Vicente Gómez Ribas. En uno de esos apartados la catedrática Blanca Olías de Lima Gete expone:

“No cabe duda, de que al hablar de la administración parlamentaria nos estamos refiriendo al conjunto de servicios y actividades que tienen por finalidad hacer posible el funcionamiento de esa institución. Se trata de una actividad materialmente administrativa que sustenta y hace posible la labor propiamente parlamentaria. Ese carácter secundario o servicial respecto de la actividad principal del órgano es quizás una de las razones que explican su escaso atractivo hasta el momento para los investigadores.

Otra parte de ese cierto desinterés podría imputarse a cierta incomodidad doctrinal que tendía a olvidar una actividad materialmente administrativa pero que no se residencia en ese conjunto de órganos que denominamos Administraciones Públicas. La diversificación de estas últimas, estructural y funcionalmente, la fuerte emergencia de las llamadas administraciones independientes, la heterodoxia, en fin, en las formas de prestar servicios públicos, ha puesto de manifiesto la importancia y el interés de otras organizaciones, abriendo la puerta al estudio de las actividades serviciales o administrativas no residenciadas en el ejecutivo, como es el caso de la que nos ocupa”.

Y el segundo se encuentra en un reciente trabajo de Juan José Díez Sánchez titulado “Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial” (Corts. Anuario de Derecho Parlamentario, nº 16. 2005, pág. 24):

“En efecto, no es dudoso que la materia que identificamos con cualquiera de aquellos términos, y muy particularmente con la autonomía administrativa parlamentaria, presenta una notable aridez, no constituyendo precisamente su contenido uno de esos objetos a los que el jurista —ni teórico ni práctico— dedica tiempo y pluma para profundizar en su análisis. Normalmente no lo hace por estimar —con razón— que basta con la atención que sí presta a esa misma materia en relación con el Derecho Administrativo y la Administración Pública. Al fin y al cabo no es necesario mucho más, por cuanto si hay algo evidente es que dicho contenido resulta eminentemente administrativista y sigue la estela de la evolución de las normas administrativas y aún de la realidad de la práctica administrativa, sin consideraciones de especial trascendencia”.

La lectura de ambos trabajos fijó mi posición. Debería enfocar el estudio sobre el marco normativo, la estructura orgánica y el contenido básico de la función pública parlamentaria conciliando la regulación normativa con el control jurisdiccional. Intentaré cumplir con este compromiso en los apartados subsiguientes.

II MARCO NORMATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA

La Constitución de 1978 es el texto de nuestro constitucionalismo histórico que mayores referencias expresas contiene respecto al concepto de funcionario y al sistema de función pública.

Un estudio sistemático de los artículos 23.2, 103.3, 149.1.1ª y 18ª de la Constitución Española concordado con:

- Los Estatutos de Autonomía que habilitan, de forma expresa, a las asambleas legislativas para regular su Estatuto de Personal.
- Los Reglamentos parlamentarios que autorizan a sus Cámaras para que aprueben un estatuto de personal.
- Las leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas en materia de función pública nos permiten sentar unos criterios generales en materia de función pública parlamentaria:

Primero.—Existe un modelo constitucional esencial de función pública que opta por un régimen estatutario para los servidores públicos, llamado a ser positivizado en un estatuto básico.

Segundo.—Los Parlamentos autonómicos gozan de autonomía normativa para establecer el régimen jurídico de su función pública a través de sus estatutos de personal que deben, por una parte respetar el modelo constitucional y los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española y, por otra, adaptarse a la legislación de su Comunidad en materia de función pública.

Tercero.—Los Estatutos de Personal, cuando regulen el contenido básico de la función pública parlamentaria, deben hacerlo con el rango y la fuerza de ley.

1 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE FUNCIÓN PÚBLICA

1.1. El Tribunal Constitucional, principalmente a través de sus Sentencias núms. 99/1987, 70/1988 y 57/1990, ha destacado los principios constitucionales que informan la función pública en general y la necesidad de su positivación en normas básicas que determinen lo que es esencial o común a todas las funciones públicas del Estado.

Para cumplir con este mandato, en octubre de 1997 fue elaborado un anteproyecto de Estatuto Básico de la Función Pública, el cual fue publicado como proyecto de ley el 5 de julio de 1999, en el *Boletín del Congreso* con el número 177.1.

Anteriormente y sobre su contenido, la Comisión Permanente del Consejo de Estado emitió su Dictamen núm. 1489/98/R.L. en su reunión de 4 de julio de 1998. En relación con el epígrafe que estamos desarrollando, nos parece oportuno subrayar la doctrina sentada en su *Apartado III. Consideraciones Generales* y en su *Apartado IV. Consideraciones de Técnica Normativa*.

“2. El título habilitante para dictar el Estatuto de la Función Pública es, primariamente, el contenido en el artículo 149.1.18ª de la Constitución cuando prevé la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones Públicas.

Sin embargo, dicho título, si se entendiera con rigorismo excesivo, quizá no ampararía toda la regulación prevista puesto que el ámbito de aplicación del Estatuto se extravasa, con distinta intensidad según las materias, del círculo estricto de los funcionarios. Pero no por ello carece de cobertura legitimadora la regulación, en cuanto está referida a todos los empleados públicos, pues como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 178/1989, de 2 de noviembre, sobre la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas) “la amplitud con que la Ley ha diseñado dicho sistema (...) debe encuadrarse dentro del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, siendo, por tanto, competencia del Estado, en todo caso, el establecimiento de las bases relativas al mismo”. También la STC 76/1983, de 5 de agosto, afirmó -sobre dicho título- la competencia estatal para regular los aspectos esenciales de la organización de la burocracia de las Administraciones Públicas” (págs. 16 y 17).

“En primer lugar, la referencia a la “Función Pública”, en lugar de a los “funcionarios públicos”, permite un ajuste más exacto entre la rúbrica y el contenido de la regulación. La Función Pública es un concepto que comprende y, a la vez, trasciende el de los funcionarios públicos de las Administraciones, evocando el marco institucional del empleo público para la consecución de los fines de la organización administrativa, aspiración ésta enunciada en la Exposición de Motivos. Por eso, precisamente, el anteproyecto incluye normas relativas al personal no funcionario de las Administraciones Públicas.” (pág. 20).

Las ideas precedentes sintetizan aspectos concretos que, en relación con la función pública en general, se reflejan en diversos apartados de su Exposición de Motivos: apartado 5, párrafo tercero “(...). Por ello, el Estatuto Básico se limita a incorporar lo que debe ser esencial o común a todas las Funciones Públicas del Estado, dejando que sean las distintas Administraciones Públicas las que complementen la regulación básica con los oportunos desarrollos normativos”; apartado 8 “8. El Estatuto Básico incluye, en su ámbito de aplicación, al personal funcionario y estatutario de todas las Administraciones Públicas con las exclusiones de aquellos colectivos que, por mandato constitucional o derivado de éste, han de tener regulación propia.” y 16, párrafo segundo “Se mantiene, por otra parte, en la regulación de las incompatibilidades su carácter de sistema general aplicable a todo el sector público y a todo el personal del mismo, cualquiera que sea la naturaleza de la relación de empleo.”.

Si abandonamos la Exposición de Motivos y entramos en la referencia concreta de su articulado, resulta conveniente citar alguno de ellos.

El Artículo 2.3 señala “La presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación”.

El Artículo 5 “Artículo 5. Personal con legislación específica propia.

No obstante lo dispuesto en el artículo 2.3 y la disposición adicional undécima, las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán cuando así lo disponga su legislación específica, a:

- a) *Los funcionarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.”*

En la Disposición adicional décima y undécima

“Décima. Ámbito de aplicación del Capítulo XVI: Incompatibilidades

1. *Todas las referencias que se contienen en la legislación vigente a la Ley de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas deben entenderse referidas al Capítulo del Estatuto Básico de la Función Pública regulador de las incompatibilidades.*

2. *El régimen de incompatibilidades previsto en el Capítulo XVI será de aplicación a: (...).*

c) *El personal al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, así como el de las Entidades de Derecho Público de ellas dependientes y de sus Asambleas Legislativas, Asambleas y Órganos Institucionales.”*

“Undécima. Extensión del ámbito de aplicación del Capítulo XVIII

Las normas contenidas en el Capítulo XVIII serán de aplicación al personal funcionario al servicio de los Órganos Constitucionales, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Española, y al personal al servicio de la Administración de justicia a que se refiere el artículo 545 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.”

1.2. Aquella iniciativa legislativa caducó con la disolución de las Cortes Generales y permaneció en situación latente hasta recobrar ahora su vitalidad. Desde el 25 de noviembre de 2005 circula un borrador de anteproyecto de ley del Estatuto básico del empleado público que mantiene la idea fuerza de recoger en dicho texto lo que considera como esencial o común a todas las funciones públicas, pero con un criterio diferente, tal como justifica en el apartado 15 de su exposición de motivos:

“Es preciso resaltar que Estatuto tiene una vocación de aplicación universal a las distintas Administraciones Públicas y tipos de personal —al punto de que hay cuestiones que por su importancia, como el acceso al empleo público o el Código de Conducta, se han de aplicar en, prácticamente, todas las Organizaciones públicas— y, por otra parte, los colectivos que, en principio, queden excluidos del Estatuto son sólo aquellos que han de ser regulados por ley orgánica o por otra norma especial en virtud de previsiones constitucionales u otros que disponen de una extraordinaria singularidad. Por lo tanto el criterio de exclusión del ámbito del Estatuto es claramente restrictivo y excepcional. Se trata de que el mayor número de colectivos de las Administraciones Públicas se sientan cómodos al ser incluidos en el ámbito del Estatuto y ello debido precisamente a la permeabilidad de éste.”

El mencionado criterio se hace notorio más adelante en su artículo 3°. *Personal excluido*”:

“Las disposiciones de esta ley sólo se aplicarán, directamente, o cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal:

- a) *El personal funcionario de las Cortes Generales y de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas..*

El posible desenlace de este proceso será la aprobación de una nueva ley básica estatal de la función pública, que en lo que sea esencial y común va a condicionar, en parte, el régimen jurídico del personal al servicio de las asambleas legislativas.

Como resumen de lo expuesto en este apartado, hay que convenir que existe un núcleo normativo esencial y común para toda la función pública, incluida la correspondiente a las asambleas legislativas. Este núcleo vendrá definido por dos criterios: uno *material*, vinculado al contenido básico de la norma, común en todo lo que afecte a los elementos estructurales de la situación orgánica funcional y a la relación estatutaria de servicio. Y otro *formal*, concerniente al procedimiento de aprobación de la norma, teniendo en cuenta que su regulación queda reservada para normas que tengan el rango de ley.

1.3. Sobre este doble aspecto material y formal, resulta esclarecedora la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico tercero, letra c, de la STC núm. 99/1987, de 11 de junio:

“En el primer inciso de su artículo 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o régimen estatutario, por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18 de la misma norma Fundamental. Es este, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones en que esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades

de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, pues habiendo optado la constitución por un régimen estatutario con carácter general, para los servidores públicos (artículos 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesarán directamente a las relaciones entre estos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda”.

2 LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA Y LOS REGLAMENTOS DE LAS CÁMARAS

2.1. Anteriormente hemos afirmado que la regulación del contenido básico de la función pública es materia reservada a ley. Ello entraña que el instrumento normativo necesario para establecer el régimen jurídico del personal al servicio de las asambleas legislativas debe ser una norma con rango y fuerza de ley, sin que la excepcionalidad prevista en el artículo 72.1 de la Constitución española para el personal de las Cortes Generales sea extensible a las comunidades autónomas:

“No se trata, en efecto, de una “disposición de categoría inferior a la Ley”, sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley. Pero puede añadirse también, no obstante,

que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los “actos del Estado con fuerza de Ley” [art. 27.2 b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales obviándose de este modo la aparente “laguna” de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 72.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC (STC 139/1988, F.J. 2).”

Cierto es que esa excepción constitucional ha sido trasplantada *mutatis mutandi* y defendida por un sector doctrinal con la finalidad de reconocer dicha potestad legislativa a favor de aquellas comunidades cuyos estatutos de autonomía habiliten a sus respectivos parlamentos —con distintas expresiones— para aprobar un estatuto de personal que regule el régimen jurídico de su personal¹.

Respecto a esta equiparación *per saltum*, formulamos dos observaciones.

La primera es el silencio estatutario existente sobre el órgano y el procedimiento idóneos para la aprobación de los estatutos de personal. En ninguno de los textos consultados existen pronunciamientos sobre estas dos cuestiones, que son esenciales para conferir el valor y la fuerza de ley de sus respectivos estatutos de personal, valor y fuerza de ley que han sido resaltados por la jurisprudencia. En este sentido, hay que

¹ Estatutos de Aragón (art. 14.1), Asturias (art. 28.1), Castilla y León (art. 13.4), Murcia (art. 27.1), La Rioja (art. 18.3) y País Vasco (art. 27.1). A éstos hay que sumar los estatutos recientemente aprobados por las Cortes como son el de Valencia y Cataluña, que recogen esta habilitación, respectivamente, en sus artículos 28 y 58.2.

citar los autos del Tribunal Supremo 363/1988, de 26 de enero y 6.857/1989, de 10 de octubre, en el primero de los cuales se dice, entre otras cosas, lo siguiente:

“El tratamiento unitario que a efecto de la declaración de inconstitucionalidad hace el artículo 27.2 de la LOTC entre leyes de las Comunidades Autónomas y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas descansa en el valor o fuerza de ley que tienen estos por emanar, a igual que aquéllas, de los órganos que ejercen la potestad legislativa en el seno de la respectiva comunidad autónoma... No es este el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983..., ni del acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985..., pues en estos casos la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa...” (Fundamento primero de derecho).

Esta es también la doctrina sentada por la Sentencia del Tribunal Supremo núm. 10.244/1990, de 29 de diciembre.

La segunda es la inexistencia de un texto estatutario que reserve, de forma clara y concisa, a la asamblea legislativa correspondiente la potestad exclusiva para regular el régimen jurídico de la función pública parlamentaria, reserva, por el contrario, reconocida a las Cortes Generales “... por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a el le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución (F.J. 2º, STC 139/1988).

Esta doble observación nos emplaza a dar una respuesta coherente a la trascendencia que entraña, qué un determinado artículo de un estatuto de autonomía atribuya a su parlamento la competencia para regular el régimen jurídico de su personal.

Para mí significa que, desde esa habilitación estatutaria, el principio de jerarquía normativa en materia de función pública parlamentaria se ve desplazado por el principio de competencia.

A partir de ese reconocimiento en la norma básica institucional de una comunidad, su Parlamento adquiere la competencia para someter a su personal a una legisla-

ción específica que, en parte, será propia por su singularidad y, en otra, tributaria de la legislación autonómica y estatal en aquellas materias que afecten al contenido básico de la relación estatutaria. Son, por ejemplo, las referidas a los sistemas de acceso, el nacimiento y cese en la condición de personal parlamentario, las situaciones administrativas, los derechos y deberes, los regímenes de incompatibilidades y el disciplinario, y todo lo concerniente a la representación y participación en materias sometidas a informe o a negociación.

Pero también significa que, el estatuto de personal tendrá rango de ley cuando se cumpla un doble requisito:

—formal, consistente en que el órgano y el procedimiento de aprobación sean legislativos y no administrativos, procedimiento que le dará el valor de ley.

—y material, que exige que el contenido normativo sometido a reserva legal se regule con fuerza de ley, respetando los principios constitucionales de la función pública y adaptándose, en lo esencial, a la legislación sectorial.

2.2. Otras comunidades autónomas, carentes de la referida reserva estatutaria, han tratado de buscar su habilitación en los reglamentos de sus respectivas cámaras, bien en artículos concretos, bien en disposiciones adicionales, para de esta forma fundamentar la aprobación de sus estatutos de personal, en los aspectos referentes a derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias del personal al servicio de sus respectivas cámaras².

Un estudio sumario y concordado de los correspondiente reglamentos, nos pone de manifiesto que, bajo diferentes epígrafes —servicios de la Cámara, medios personales y materiales, publicaciones oficiales y publicidad de los trabajos—, los reglamentos establecen unos principios institucionales sobre la estructura orgánica del personal de la cámara.

² Reglamentos de los Parlamentos de Andalucía, Aragón, Asturias, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Madrid y Valencia. Un caso especial lo constituye la disposición adicional tercera del Reglamento de Navarra de 2 de febrero de 1995, que confiere al Estatuto de Personal el rango de ley foral.

En el primer nivel, resulta frecuente que se atribuyan a las Mesas la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo y de sus funciones, las plantillas presupuestarias, la necesidad de contar con una biblioteca y con servicios de documentación, y los sistemas de publicidad de los trabajos de la cámara. Caso especial lo constituyen cuatro parlamentos que crean una oficina de control parlamentario, con esta denominación u otra similar, bajo la dependencia de la Secretaría General (Andalucía, Canarias y Murcia), o de la Presidencia de la Cámara (Cataluña).

Respecto al segundo nivel, es objeto de especial regulación el nombramiento del secretario general o del letrado oficial mayor, y la atribución al mismo de la jefatura de personal y de todos los servicios de la Cámara. El procedimiento a seguir es similar en todos ellos, propuesta de la presidencia y aprobación del nombramiento por la Mesa del Parlamento entre los letrados de la Cámara. En este último punto, existen alguna singularidades. En Castilla-La Mancha, el letrado puede pertenecer a la plantilla de la Cámara o al Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades, y en la Asamblea de Madrid se abre la posibilidad de que el nombramiento se extienda a letrados de otras asambleas legislativas o de las Cortes Generales.

Por último, debemos hacer una mención especial a algunos reglamentos que diferencian entre las normas de régimen y gobierno interior y los estatutos de personal, sometiéndolos a órganos y procedimientos distintos, ya que corresponde a la Mesa la aprobación de las primeras, y al Pleno de la Cámara de los segundos. Un ejemplo de lo expuesto lo encontramos en los reglamentos de la Asamblea de Madrid y en el Parlamento de La Rioja.

3 ESTATUTOS DE PERSONAL

Consecuentes con lo expuesto en el apartado introductorio, a continuación y bajo este epígrafe, no vamos a hacer referencia al Estatuto de Personal de las Cortes Generales, aprobado por acuerdo de 27 de marzo de 2006 en reunión conjunta de las mesas del Congreso de los Diputados y del Senado. Nuestro comentario se limita al Estatuto de Personal de los parlamentos autonómicos y, dentro de ellos, en concreto a dos cuestiones, su naturaleza jurídica y su configuración jurisprudencial.

3.1 SU NATURALEZA JURÍDICA

Nuestra opinión es solidaria con aquel sector doctrinal que califica a la mayoría de los estatutos vigentes como reglamentos generales, tanto por el órgano que los aprueba como por el procedimiento seguido en su tramitación.

El hecho jurídico de que siete estatutos de autonomía —y uno más en tramitación— reconozcan a sus respectivos parlamentos la habilitación legal necesaria para la aprobación de sus estatutos de personal, supone, a mi juicio, atribuirles la competencia exclusiva para regular su función pública parlamentaria, de forma que en su ordenamiento no intervenga otro poder que no sea el de su propia cámara. Ahora bien, para que la norma resultante tenga el rango y el valor de ley, será necesario que el órgano que apruebe el Estatuto sea el Pleno o una comisión con competencia legislativa y que, en su tramitación, se haya seguido un procedimiento legislativo diferenciado, como lo es el correspondiente a la aprobación de los reglamentos parlamentarios o el de lectura única.

Consecuentes con esta tesis, los estatutos de personal aprobados por las mesas de sus respectivas cámaras tienen el rango de norma reglamentaria —entre ellos el del Parlamento de Galicia— y carece de título jurídico suficiente para regular determinadas materias para las que, de acuerdo con la Constitución, existe reconocida una reserva legal³.

3.2 TRATAMIENTO JURISPRUDENCIAL

Y esta es también la conclusión a la que ha llegado la jurisprudencia.

El Tribunal Constitucional se pronunció sobre la naturaleza del Estatuto del Parlamento de Navarra en su auto número 296/85, de 8 de mayo, en el que no concedió el amparo solicitado del artículo 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional por estimar que este procedimiento jurisdiccional no era el idóneo para fiscalizar una disposición de carácter general integrada en un estatuto con valor de ley foral.

Tal pronunciamiento no se repitió posteriormente, y sólo encuentra justificación en la necesidad de someter las actuaciones de los poderes públicos a la Constitución y

³ Los estatutos de personal que se citan han sido aprobados por las mesas de sus respectivos parlamentos: Aragón, Asturias, Illes Balears, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia y Valencia.

al Ordenamiento Jurídico. Precisamente, ante el vacío existente hasta ese momento, se arbitró la solución de acudir al recurso de inconstitucionalidad, posibilidad legal que fue innecesaria en función de lo establecido en los artículo 74.1.c) de la Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del poder judicial, y artículo 10.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ellos cerraron aquella vía de inconstitucionalidad, sometiendo, a los tribunales superiores de justicia de las comunidades autónomas, los actos y disposiciones generales de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

Y esa es la misma línea mantenida por el Tribunal Supremo en su Auto de 26 de enero de 1998:

“...Si a la disposición recurrida no puede atribuírsele fuerza de ley sino categoría inferior a esta, o sea rango reglamentario, al haber sido aprobada por un órgano carente de potestad legislativa y si, por otro, no se trata de un acto parlamentario puramente interno en el que podría estar en juego la independencia del Parlamento de Navarra, no parece que pueda sustraerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al planteamiento del incidente en que ahora nos encontramos, al venirle atribuido su conocimiento por el artículo 1 de su ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución” (Fundamento jurídico tercero).

Doctrina que fue confirmada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 10.244/1990, de 29 de diciembre.

Y esa misma línea jurisprudencial se respeta mayoritariamente por las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia. Como muestra se recoge la Sentencia 464/1992, de 5 de mayo, del Tribunal Superior de Justicia de Madrid:

“...En este procedimiento, a la vista de las circunstancias antes reseñadas, y habida cuenta de lo actuado en autos, se debe llegar a la conclusión de que procede la estimación de la demanda, toda vez que el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid es una norma de carácter reglamentario, de rango inferior a la ley, y por tanto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 74.1 c) de la Ley orgánica del Poder Judicial, recurrible ante la jurisdicción con-

tencioso administrativa, por tratarse de la disposición de un órgano de gobierno de asamblea legislativa de comunidad autónoma en materia de personal”⁴ (F.J. segundo).

Por separarse de este criterio, resulta significativa la sentencia número 1.306/1998, de 29 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, que en su fundamento jurídico segundo dice lo siguiente:

“... pues si bien, como declara el Tribunal Constitucional, no cabe asimilar dichos estatutos a disposiciones legales, en modo alguno cabe asimilar los mismos a las normas reglamentarias para las que queda abierta el recurso contencioso y, por ello, no cabe atribuir su conocimiento a los órganos del Orden Jurisdiccional contencioso-administrativo, lo que sí sucedería en el supuesto de que se impugnase un acto concreto de aplicación, en el cual ya no cabría atribuir ese rango normativo que se atribuye; así pues debe concluirse que concurre la inadmisibilidad propuesta, sin que podamos admitir la objeción que en contestación a la tesis se hace por la asistencia jurídica del Sindicato respecto de no tener la disposición impugnada el rango normativo legal al que se dice se refiere la Jurisprudencia impugnada, pues esa misma Jurisprudencia lo que hace es asimilar este tipo de normas de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas —como lo es la Mesa de la Asamblea Extremeña— a las disposiciones legales a los efectos de su revisión y ello precisamente por la necesidad de ese rango normativo por razón de la materia afectada”.

Como conclusión, reproducimos el fundamento jurídico tercero de la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 10 de mayo de 2005, en relación con el actual Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid:

“...no podemos pasar por alto hacer una breve mención a la naturaleza jurídica del Estatuto de Personal de referencia y su encuadramiento en el sistema de fuentes establecido, para proseguir en el tratamiento de las infracciones denunciadas por la recurrente.

⁴ Esta doctrina fue confirmada en sentencias posteriores del mismo órgano jurisdiccional números 4.889/99, de 14 de septiembre y 4.890/99, de 22 de septiembre.

Efectivamente, hemos de convenir con la demandada que nos hallamos ante una manifestación de la potestad de autoorganización de la Asamblea, de su autonomía parlamentaria, que garantiza su independencia frente a otras instituciones de autogobierno —art. 8 del Estatuto de la Comunidad Autónoma—, en atención a las funciones que le corresponden y que gozan de relevancia constitucional en cuanto consisten, precisamente, en ejercer la función legislativa por los representantes de los ciudadanos, máxima expresión del ejercicio de la soberanía popular en ámbito autonómico del Estado de Derecho. No obstante la ausencia de reconocimiento explícito en la Carta Magna en los términos en que lo hace con las Cortes Generales, sí podemos deducir la autonomía de la Asamblea de la Comunidad Autónoma para regular el estatuto o régimen jurídico del personal a su servicio, y no sólo por su propia función institucional que así lo requiere, sino por analogía con las Cortes Generales, pues ambos supuestos atienden a una identidad de razón.

Posee, en consecuencia, el Estatuto del Personal de continua referencia, rango y fuerza de ley, como revela el que su aprobación y reforma haya de someterse a un procedimiento legislativo específico, previsto en el art. 87 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, para la tramitación de proyectos de ley en lectura única, cuya competencia se atribuya al Pleno de la misma”.

4 LAS LEYES AUTONÓMICAS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

En este apartado nuestro comentario se limita a la legislación autonómica por dos razones:

Primero, porque en ella se respeta, por imperativo constitucional, el contenido de la legislación básica estatal en materia de función pública.

Segundo, porque desarrolla las especialidades o singularidades de las distintas comunidades autónomas constituyendo en si un marco de referencia para los respectivos parlamentos.

A partir de su contenido, y utilizando como criterio metodológico el grado de vinculación o integración existente entre esa legislación autonómica y los estatutos de

personal parlamentario, es posible su clasificación, a meros efectos descriptivos, en cuatro grupos:

1º. De exclusión.—En este apartado se referencian aquellas comunidades autonómicas que, en el ámbito de aplicación de la legislación autonómica, no hacen referencia, o excluyen de forma expresa, al personal parlamentario: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja. Como testimonio de lo expuesto reproducimos un párrafo del preámbulo de la Ley Asturiana 3/1985, de 26 de abril:

“Al ser una Ley de Ordenación de la Función Pública de la Administración del Principado, entendida esta en sentido estricto, queda fuera de su ámbito el personal al servicio de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma-Junta General del Principado”⁵.

El artículo 2.3 de la Ley catalana n° 17/1985, de 23 de julio:

“Artículo 2.- Ámbito de aplicación.

3. Quedan excluidos del ámbito de aplicación de la presente Ley:

a) El personal al servicio del Parlamento de Cataluña y del Síndic de Greuges.”

Y el artículo 3.3 de la Ley madrileña 1/1986, de 10 de abril:

“Queda excluido del ámbito de la presente ley el personal al servicio de la Asamblea de Madrid”.

2º. De aplicación supletoria.—En este grupo incluimos Illes Balears, Extremadura, Galicia y el País Vasco.

Como ejemplo reproducimos:

⁵ Por contrapartida, en el Reglamento de Asturias, art. 245, se establece que los derechos y deberes de los funcionarios, el régimen disciplinario y sus situaciones administrativas, se regularán por las normas generales de la función pública, sin perjuicio de los aspectos derivados de la organización propia de la Cámara.

—El artículo 2 de la Ley balear 2/1989, de 22 de febrero:

“El régimen del personal dependiente del Parlamento de las Illes Balears, en virtud del principio de autonomía organizativa, administrativa y financiera y dadas las características especiales de la actividad parlamentaria será el que establecerá dicha institución de conformidad con los principios que se desarrollan en esta Ley, que le será de aplicación en todo lo que no se prevea expresamente”.

—El artículo 3.4 de la Ley gallega 4/1988, de 26 de mayo:

“Al personal al servicio del Parlamento de Galicia, regulado por su Estatuto de Personal previsto en el Reglamento de la Cámara, así como al adscrito a órganos creados y dependientes de Parlamento, le será de aplicación, con carácter supletorio, la presente ley”.

—La disposición adicional quinta de la Ley vasca 6/1989, de 6 de julio:

“El Parlamento Vasco procurará la adecuación del Estatuto del personal a su servicio a los dispuesto en la presente Ley”.

3º. De aplicación directa y parcial.—En este apartado incluimos las comunidades de Castilla-La Mancha y Navarra, que, al regular la movilidad de los funcionarios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la parlamentaria, tienden a homogeneizar el estatuto básico de sus funcionarios, para que dicha movilidad sea posible.

En este sentido reproducimos el artículo 19 de la Ley de Castilla-La Mancha 3/1988, de 13 de diciembre:

“4. Las relaciones de puestos de trabajo determinarán los que sean de adscripción indistinta para los funcionarios de la Administración General del Estado, los de las comunidades autónomas, los de las entidades locales y los de las Cortes de Castilla-La Mancha.

Los funcionarios de la Administración de la Junta de Comunidades que, en su caso obtengan un puesto de trabajo en las Cortes Regionales, en virtud

de libre designación o concurso, quedarán en situación de excedencia voluntaria en aquélla”.

Y la disposición adicional octava del decreto foral legislativo de Navarra nº 25/1993, de 30 de agosto, dice:

“La movilidad por promoción de nivel, así como la movilidad horizontal, se aplicarán entre el Parlamento de Navarra y la Administración de la Comunidad Foral. A tal fin, los funcionarios del Parlamento de Navarra podrán participar en los concursos de traslado y en las pruebas selectivas de ingreso en turno restringido que realice la Administración de la Comunidad foral”.

4º. De vinculación por equiparación.—Por último, en este grupo incluimos a las comunidades de Aragón y Valencia. Respecto a Aragón, la disposición adicional primera del Decreto legislativo 1/1991, de 19 de febrero, dice:

“1. Los funcionarios de las Cortes de Aragón se consideran equiparados a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón. En función de esa equiparación se incorporarán al Registro de Personal de la Comunidad Autónoma y se les aplicarán las normas sobre movilidad de personal.

2. La Mesa de las Cortes de Aragón, oída la Junta de Portavoces, elaborará el Estatuto del Personal al servicio de las Cortes de Aragón, inspirándose en las normas contenidas en la presente Ley.

En particular clasificará a su personal en los Grupos contenidos en ella y regulará de forma semejante el acceso a la Función Pública, la carrera administrativa y los conceptos retributivos.

3. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, la peculiaridad del trabajo parlamentario podrá justificar singularidades del régimen de prestación de trabajo y de su retribución.”

Otro tanto podemos decir de Valencia, cuyo artículo 2 del Decreto legislativo de 24 de octubre de 1995 establece:

“1. Es personal al servicio de la Generalitat Valenciana: el de las Cortes Valencianas y de las instituciones de ellas dependientes, el del Gobierno valenciano y demás organismos e instituciones configuradoras y dependientes de la Generalita Valenciana.

Las Cortes Valencianas, en virtud de su autonomía organizativa, administrativa y financiera, desarrollarán la presente Ley, mediante el establecimiento del régimen del personal dependiente de las mismas, atendidas las características especiales de la actividad parlamentaria”.

III CONSIDERACIÓN GENERAL SOBRE EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL PERSONAL PARLAMENTARIO

1. Si examinamos con un criterio sistemático el contenido del régimen jurídico del personal parlamentario, verificamos que se proyecta sobre dos tipos de relaciones: la orgánica y la estatutaria.

La primera comprende los órganos rectores en materia de personal —normalmente la Mesa, la Presidencia y el letrado mayor—, sus competencias, las líneas básicas de la estructura orgánica, la planificación de recursos, la relación de puestos de trabajo y sus funciones, la plantilla presupuestaria, el régimen jurídico de las disposiciones y actos singulares, los recursos administrativos y la autonomía patrimonial y económico-financiera.

La segunda se circunscribe a la clasificación del personal, su ordenación en cuerpos y escalas, los sistemas de acceso a la función pública, los requisitos para el nacimiento y extinción de la relación estatutaria, el conjunto de derechos y deberes, las situaciones administrativas, las incompatibilidades, el régimen disciplinario y la representación, participación y negociación en la función pública parlamentaria.

Dentro de ese elenco de relaciones, determinadas materias serán reguladas de forma estable y con vocación de permanencia, por su carácter estructural o esencial. Y

otras, por su carácter complementario o contingente, se regularán a través de disposiciones generales, como son los reglamentos de régimen interior y funcionamiento.

Ante esta duplicidad de relaciones, y vistas las distintas variables que se desarrollan, lo oportuno sería recoger en dos normas, de carácter general y de naturaleza distinta, las relaciones orgánica y estatutaria, sometiéndolas a órganos y procedimientos diferenciados para su aprobación.

Profundizando en esta línea de argumentación, las normas reguladoras de la estructura orgánica y funcional se deberían aprobar por la mesa del Parlamento y ser exigibles mediante un reglamento general —de régimen interior y de gobierno, de organización y funcionamiento...— desarrollado en lo contingente por normas específicas para materias dispares como son las relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias, las adscripciones del personal, la jornada laboral y el horario, las ayudas sociales y el reglamento de pensiones, ...

En cambio, el estatuto de personal llamado a regular el contenido básico de la relación estatutaria —aquel que necesita por mandato constitucional de una norma de rango de ley— debería ser aprobado por el pleno de la cámara, o por una comisión con competencia legislativa, mediante un procedimiento diferenciado de otras iniciativas parlamentarias y con vocación de permanencia, que en aras de la seguridad jurídica podría actualizarse mediante el establecimiento de una disposición adicional que facultase a un órgano parlamentario colegiado para adaptar su contenido a la legislación básica. Todo ello sin perjuicio de que, en el supuesto de que las modificaciones fuesen importantes, hubiera que recurrir a la formulación de un texto refundido o, incluso, a la aprobación de un nuevo estatuto.

2. Y este planteamiento no es novedoso. Los parlamentos de Andalucía, Cantabria, Madrid, La Rioja y País vasco —con algunas diferencias— siguen este modelo: el Pleno o una determinada comisión con competencia legislativa aprueba el estatuto de personal, y la Mesa es titular de la competencia para aprobar el reglamento que afecte a la relación orgánica y, en definitiva, a la estructura de la administración parlamentaria.

Otros parlamentos siguen el modelo de que ambas relaciones se regulen en textos normativos diferenciados, aunque el órgano de aprobación sea el mismo: la mesa

del parlamento. Anotamos en este grupo a los parlamentos de Asturias, Extremadura, Galicia e Illes Balears.

Por último, otros regulan en un solo texto —con partes o títulos diferenciados para cada una de las dos relaciones— todo lo relativo al régimen jurídico del personal y son aprobados por el pleno (Murcia), por una comisión parlamentaria (Aragón, Cataluña, Canarias, Navarra y Valencia), o por la Mesa del Parlamento (Castilla y León y Castilla-La Mancha). Un caso singular lo constituye los estatutos del régimen y el gobierno interiores de Cataluña, texto refundido de 29 de abril de 2003, aprobado por la Comisión de Gobierno Interior, y estructurado en 8 títulos, 136 artículos, 4 disposiciones adicionales y 3 transitorias. No es el momento de comentarlo. Sólo debe resaltarse que los títulos I y II regulan los órganos y los elementos estructurales de la relación estatutaria de su personal, los títulos III a VII afectan a la relación orgánica, y el título VIII se reserva a la gestión económica.

IV ESTRUCTURA ORGÁNICA Y FUNCIONAL

1 CARACTERÍSTICAS GENERALES

Las asambleas legislativas, en cuanto poderes públicos de la comunidad autónoma, gozan de autonomía para establecer la organización de su administración parlamentaria y su funcionamiento, con el objeto de desarrollar su potencialidad en el ejercicio de las competencias que tienen asignadas.

Esta organización se regula a través de sus respectivos estatutos —globales o limitados a la estructura orgánica y funcional—, ofreciendo unas características generales que nos parece oportuno resaltar:

— Los órganos competentes en materia de personal son normalmente la mesa, la presidencia y el letrado mayor. De este organigrama general se separa, por ejemplo, la asamblea de Madrid que describe como órganos superiores de personal,

- la mesa, el presidente y el consejo de personal, en el que se integra como vocal el secretario general.
- El letrado mayor es nombrado por la Mesa, a propuesta de la presidencia, de entre los letrados de su plantilla de personal. Existen, sin embargo, algunas singularidades anteriormente anotadas y que corresponden a los parlamentos de Castilla-La Mancha, Extremadura y Madrid.
 - La estructura de la Administración parlamentaria es variada, 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.
 - La creación, modificación y extinción de las unidades y órganos integrantes de la Administración es, habitualmente, una facultad atribuida a la mesa de cada cámara.
 - Los nombramientos de los titulares o responsables de las direcciones, departamentos y servicios, son efectuados por la mesa, a propuesta del letrado mayor, y generalmente por el procedimiento de libre designación.
 - Las relaciones de puestos de trabajo son aprobadas por la mesa, que fija para cada uno de ellos sus correspondientes funciones. Así mismo aprueban las plantillas presupuestarias y los sistemas de adscripción.
 - La movilidad horizontal para la cobertura de puestos de trabajo de la Administración parlamentaria ha evolucionado, de forma decidida, a favor de la Administración autonómica. A los modelos iniciales de Aragón, Asturias, Canarias, Extremadura, Galicia y Valencia, se han sumado, recientemente, Cataluña (art. 59 de los estatutos de régimen y gobierno interiores de 29 de abril de 2003), y el País Vasco, cuya mesa aprobó el 1 de marzo de 2005 el inicio de un procedimiento para posibilitar la movilidad interadministrativa del personal parlamentario con otras administraciones públicas vascas⁶. La movilidad expuesta, con diferentes modalidades, es un avance que las

⁶ En las asambleas de Murcia y Madrid, y en las Cortes de Castilla-La Mancha, la movilidad se contempla en relación con el grupo de letrados. En el Parlamento de Canarias la movilidad es muy amplia, ya que se extiende a la Administración autonómica, al Consejo Consultivo, al diputado del Común y a la Audiencia de Cuentas (art. 67.3 de su Reglamento).

juntas de personal y las mesas de negociación suscitan en sus reuniones, y que defienden en ambas direcciones, siempre con carácter general y no limitada a determinados puestos de trabajo.

2 PRONUNCIAMIENTOS DE LA JURISPRUDENCIA

Dentro de este apartado debemos deslindar los generales —que afectan a las líneas básicas de la organización administrativa—, de aquellos otros relativos a determinados elementos estructurales o funcionales de la organización parlamentaria.

2.1 GENERALES

En este apartado hay que citar las Sentencias del Tribunal Constitucional 57/1990, 293/1993 y 158/1998, las cuales, con referencia a todas las administraciones públicas, han declarado que éstas deben gozar de un margen de actuación, suficientemente amplio para concretar *organizativamente* el status del personal a su servicio. En esta misma línea hay que recordar el auto del Tribunal Constitucional de 8 de febrero de 1999, que en su fundamento segundo nos dice:

“... el funcionario que ingresa al servicio de una administración pública se coloca en una situación jurídica definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno y otro instrumento normativo, sin que, en consecuencia, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (SSTC 99/1987, 129/1987 e 70/1988). Al amparo del principio de igualdad y por comparación por situaciones pasadas, no puede pretenderse paralizar las reformas orgánicas y funcionales que decidan las administraciones públicas (ATC 160/1989). Estas disfrutan de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio (STC 57/1990)”.

Si del Tribunal Constitucional descendemos al Tribunal Supremo, la potestad organizativa de las administraciones públicas se recoge con rotundidad en el fundamento

jurídico quinto de la Sentencia de la Sala tercera de lo contencioso administrativo de 23 de septiembre de 2005:

“Y es porque ciertamente la Administración, en el ejercicio de su potestad de autoorganización, es libre de crear puestos de trabajo sujetos al régimen funcionarial o laboral, pero, una vez clasificado el correspondiente puesto, el nombramiento para su provisión debe hacerlo de acuerdo con el específico régimen jurídico que le haya asignado al clasificarlo como funcionarial o laboral.

Aplicar al nombramiento un régimen jurídico diferente del correspondiente a la clasificación del puesto significa una inexplicable contradicción con la decisión previamente tomada sobre esa clasificación, poco compatible con la constitucional interdicción de la arbitrariedad (artículo 9.3 CE), y también comporta establecer unas diferencias de trato jurídico entre los servidores de puestos de la misma clasificación que se acomodan mal al principio de igualdad (artículo 14 CE)”.

Y también es la doctrina consolidada por los tribunales superiores de justicia. Por su proximidad citamos la de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 28 de junio de 2000, que en uno de sus fundamentos dice lo siguiente:

“... el funcionario carece de un derecho jurídicamente, protegido al mantenimiento de su régimen vigente en cada momento, ostentando tan solo la simple expectativa de que se mantengan los derechos legalmente reconocidos en la situación en que se encontraban en el momento de su ingreso ya que el status legal y reglamentario del funcionario está sometido, en cualquier momento, a la posibilidad innovadora de la administración, que puede limitar así su situación anterior, no existiendo el derecho a ostentar siempre la misma organización estatutaria (SSTS 29 de noviembre y 19 de diciembre de 1986, 23 de enero de 1990, 18 de enero y 7 de abril de 1993 y del TC 293/93, de 18 de octubre).” (Fundamento de derecho tercero da sentencia).

2.2 SELECCIÓN DE SENTENCIAS RECAÍDAS CONTRA ACUERDOS DE LAS MESAS DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Invocada y transcrita la anterior doctrina general, debemos ahora reseñar aquellos pronunciamientos judiciales que afectan a determinados elementos estructurales de la relación orgánica-parlamentaria sobre los que han recaído diversas sentencias que, en la mayoría de los casos, son favorables al mantenimiento de los acuerdos parlamentarios.

2.2.1 *Sobre las relaciones de puestos de trabajo*

A partir de los textos legislativos han sido definidas como un instrumento técnico mediante el cual se racionaliza y ordena las plantillas de personal, determinando sus efectivos de acuerdo con las necesidades de los servicios y precisando los requisitos para el desempeño de cada puesto de trabajo, así como su valoración.

Su aplicación a la administración parlamentaria —en relación con la tradicional plantilla de personal—, ha motivado el nacimiento de diversos conflictos de intereses, sobre los que han tenido que pronunciarse los tribunales de justicia para su resolución. Veamos algunos supuestos:

— Su concepto y naturaleza.

Anotamos en este epígrafe las sentencias de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 23 de marzo de 2001 (fundamentos cuarto y quinto), y 16 de junio de 2002 (fundamento jurídico tercero), que dan una respuesta cumplida a su tipificación como instrumento técnico de ordenación de personal. En esta misma línea destacamos la reciente sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de Asturias núm. 738/2006, de 26 de abril, confirmando el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias y que en su fundamento jurídico cuarto dice: “...a través de las relaciones de trabajo cada Administración Pública diseña su modelo de organización de personal estableciendo sus necesidades y los medios para satisfacerlas a través de una previsión de puestos de trabajo, en la que, en el ejercicio de sus potestades de autoorganización, prevé que puestos de trabajo precisa, que funciones han de desarrollarse en cada uno de ellos, que requisitos se exigirán

*para su desempeño, como se proveerán y retribuirán, y cual será su denominación y características esenciales. Las Administraciones Públicas, de esta manera, se autovin-
culan de conformidad con el criterio general del sometimiento principio de legalidad
que preside toda actuación administrativa, en virtud de lo establecido en los artículos
103 y 106 de la Constitución Española, vinculación positiva que se deriva de un ejerci-
cio racional de sus potestades regladas y discrecionales en orden a relacionar los me-
dios existentes y las necesidades a satisfacer”.*

Íntimamente relacionado con el concepto de relación de puestos de trabajo, se ha planteado la cuestión de su naturaleza jurídica ¿tienen su ordenación y aprobación el valor normativo de reglamentos?

La respuesta del Tribunal Supremo a este interrogante es clara en relación con las ad-
ministraciones públicas. Las sentencias de la sala tercera de lo contencioso-administra-
tivo de 26 de mayo de 1998, 8 de enero de 2002 y 4 de febrero de 2002, avalan la po-
sición que se refleja en el fundamento jurídico tercero de esta última sentencia:

*“Según la sentencia de esta Sala Tercera de 26 de mayo de 1998 (RJ
1988/5451), “el Tribunal Supremo ha establecido la vocación normativa de
las relaciones de puestos de trabajo para justificar que, a pesar de merecer
la calificación de cuestiones de personal, sin embargo, se hayan considera-
do apelables las sentencias pronunciadas sobre las mismas, dándoles así,
desde el punto de vista estrictamente procesal, el tratamiento propio de las
disposiciones generales, pero sin que por eso haya desconocido que mate-
rialmente su verdadera sustancia jurídico-administrativa es la de actos plú-
rimos, con destinatarios indeterminados, de donde viene aquella vocación
normativa, pero excluyendo en todo caso que sean auténticos reglamentos”.*

La calificación precedente de que la aprobación de las relaciones de puestos de trabajo es un acto administrativo general con destinatarios indeterminados, nos lleva a una consecuencia jurídica importante. Si su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* no es una exigencia legal, bastaría con la publicación de dicha relación en el boletín oficial de cada parlamento para que adquiriese eficacia, pues lo único que impone el artículo 15.3 de la Ley 30/1984 es que las relaciones sean públicas o, dicho de otra forma, sean susceptibles de conocimiento por quien lo desee, a través de distintos instrumentos de comunicación.

—Órganos competentes para su aprobación.

“La resolución impugnada, un acuerdo la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, que aprueba la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo, debe ser calificada como materia de “personal, administración gestión patrimonial”, que requiere la interposición de un recurso contencioso-administrativo ante la correspondiente Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia [art. 74.1 c) LOPJ (RCL 1985/1578, 2635); art. 10. c) LJCA (RCL 1956/1890)]” (Fundamento jurídico único del Auto del Tribunal Constitucional núm. 60/2003, de 14 de febrero).

El citado Auto da respuesta al epígrafe de este apartado, ya que, con carácter general, la competencia se atribuye a la Mesa de la asamblea legislativa correspondiente, en cuanto que es el órgano colegiado rector de la Cámara y fuente primigenia de los actos administrativos en materia de personal. En definitiva, sus acuerdos constituyen el objeto de muchos de los recursos contenciosos-administrativos deducidos ante los tribunales superiores de justicia.

—Procedimiento de elaboración y contenido.

En la *elaboración* o confección de las relaciones de los puestos de trabajo existen dos fases concatenadas.

La primera, comprende la descripción, clasificación⁷ y calificación del puesto de trabajo, actos que, con precisión, nos recuerda el fundamento jurídico cuarto (párrafos tercero y quinto) de la sentencia de la sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 738/2006, de 27 de abril:

“La ordenación del personal exige un previo un trabajo de campo en el que se evalúe y se aporten datos en torno a las necesidades y valoración, no sólo de esas necesidades, sino de cada uno de los puestos que van a responder a las mismas, determinando de forma lógica los perfiles, características, funciones, retribuciones y requisitos de desempeño de cada uno de los puestos, en un proceso presidido por la lógica deducción y relación de esas necesidades

⁷ El artículo 32.d) de la Ley 9/1987, de 12 de junio, establece como objeto de negociación la clasificación de puestos de trabajo.

debidamente valoradas y evaluadas. Así se puede deducir de la jurisprudencia pudiendo citarse al respecto las sentencias del Tribunal Supremo de 22 de junio de y 20 de julio de 2005, de 4 de julio de 2005 de la Audiencia Nacional o de la Sala de lo contencioso del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 18 de febrero de 2005”... “En el caso que decidimos, las bases de la convocatoria de una plaza de interventor de la Junta General del Principado de Asturias contemplan, por primera vez, una descripción y calificación del puesto de trabajo convocado, de forma ajena e independiente al contenido de la relación de puestos de trabajo donde tan solo figura la denominación de la plaza y su grupo, burlándose así el contenido mínimo e irrenunciable que el artículo 5 de la Ley 30/1984, especialmente en su apartado 1.c), atribuye a aquél instrumento de ordenación personal”.

La segunda, viene definida por su integración en un documento único, que se somete a la aprobación del órgano competente. Su acuerdo fija el perfil objetivo de cada puesto de trabajo con el contenido mínimo que determina la legislación básica en materia de personal. Pero además, en ese acto de aprobación confluye la ejecución del programa elaborado por la Administración parlamentaria para cada servicio y unidad con el ejercicio de las facultades discrecionales de organización que le corresponde a la Mesa del Parlamento.

El cumplimiento de estas dos fases resulta fundamental en el supuesto de que la jurisdicción contenciosa sea invocada para fiscalizar su adecuación al ordenamiento jurídico. Pero con una matización. No puede entrar a valorar los criterios de conveniencia y oportunidad implícitos en el ejercicio de la potestad organizativa de la Administración parlamentaria, a no ser que en su elaboración y aprobación se acredite una implícita arbitrariedad que entrañe desviación de poder.

Las ideas expuestas tienen su refrendo jurisprudencial, por ejemplo, en la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias que, en su sentencia 1.214/2004, de 26 de noviembre, confirma el acuerdo de la Mesa del Principado de 11 de diciembre de 2001, con la transcripción literal siguiente:

“Con esta idea, las relaciones de puestos de trabajo son instrumentos necesarios para definir las características de la unidad orgánica con un elevadísimo

margen de discrecionalidad, dejado por el legislador a la capacidad autoorganizativa de la Administración, que constituye el principio que explica la libertad de configuración ejercida por la Administración en la descripción de puestos de trabajo y en la ulterior asignación de los mismos a los funcionarios, potestad sometida exclusivamente a los límites que se señalan por la doctrina y jurisprudencia, a saber, diferenciación con los conceptos jurídicos indeterminados, control a través de los elementos reglados (especialmente el teológico cuya violación genera la desviación de poder, producción de los hechos determinantes y sujeción a los principios generales del derecho). ... “Y ello es así, en virtud de la facultad organizadora y directiva que a la Administración Pública reconoce el ordenamiento jurídico para que en atención al régimen jurídico y las particularidades de los puestos de trabajo, asigne las condiciones de todo tipo correspondientes a los mismos, pues son diversas y muy complejas las razones que en cada caso determinan que los puestos, aunque las funciones puedan ser similares, tengan asignadas condiciones distintas, pero junto a factores de valoración discrecional, hay que tener presentes los criterios de objetividad, racionalidad y coherencia”.

En cuanto a su contenido, la jurisprudencia ha fijado unos principios rectores que, en síntesis, vamos a enumerar:

- los componentes enumerados en el artículo 15 de la Ley 30/1984 constituyen “el contenido mínimo e irrenunciable de las relaciones de trabajo” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 738/2006, de 27 de abril).
- la clasificación de los puestos de trabajo entre el personal funcionario y laboral no puede ser discrecional. Se deberá tener en cuenta los criterios establecidos en la legislación básica de función pública, y la doctrina declarada por el Tribunal Constitucional en su sentencia de 10 de julio de 1987. Dado su interés, reproducimos el fundamento jurídico tercero, *in fine*, de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 58/2005, de 25 de enero:

“Examinados los indicados preceptos en sus apartados respectivos, en ellos se incorporan unas excepciones a la regla general indicando qué puestos de trabajo, y solo los en ellos comprendidos, al tener un contenido tasado por la

propia ley, podían ser desempeñados por personal laboral, sin que la potestad organizativa de la Administración le otorgue la facultad de establecer libremente qué puestos tienen carácter funcionarial y cuales laboral que, como excepción a la regla general, deberán de establecerse previa la debida motivación, como excepción frente a la regla general en función a su adecuación a la naturaleza de las plazas a ocupar y de las funciones a desempeñar y cuyo contenido deber venir reflejado en las relaciones de puestos de trabajo”.

La anterior doctrina aparece confirmada en la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2005 (fundamento jurídico quinto, párrafo quinto) dictada en el recurso de casación núm. 6.890/2001.

— Por último, la cobertura de todas las jefaturas de servicio por el sistema de libre designación debe fundamentarse en una motivación racional y objetiva:

“... el sistema de libre designación previsto en la ley difiere sustancialmente de un sistema de arbitrio, ya que su perfil viene delimitado por los siguientes elementos: a) tiene carácter excepcional, en la medida que completa el método normal de provisión que es el concurso; b) se aplica a puestos determinados en atención a la naturaleza de sus funciones; c) sólo entran en tal grupo los puestos directivos y de confianza que la Ley relaciona (Secretarías de altos cargos y los de especial responsabilidad; d) la objetivación de los puestos de trabajo, que deberán incluir, “en todo caso, la denominación y características esenciales de los puestos” y serán públicas, con la consecuente facilitación del control” (Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004, fundamento jurídico quinto, párrafo cuarto).

— Modificaciones de las relaciones de puestos de trabajo.

Cuando se plantea la necesidad de crear, modificar o suprimir un puesto de trabajo, es frecuente que las mesas recaben nuestro informe sobre dos cuestiones, el órgano competente y los requisitos necesarios para aprobar la modificación.

La respuesta a la primera cuestión es precisa. El mismo órgano que la aprobó tiene competencia para modificarla. Dicho de otra forma, la mesa del parlamento. En este

sentido, traemos a colación la sentencia núm. 238/1999, de 26 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Aragón, que en su fundamento jurídico cuarto dice: *“El acto administrativo aquí impugnado tiene por objeto la modificación de la configuración de un puesto de trabajo, dado que la aprobación de una determinada relación de puestos de trabajo, que determina la configuración de los mismos, no crea una situación inalterable que vincule a la Administración, sino que con respeto a los correspondientes derechos de los funcionarios, la Administración podrá, en virtud de sus facultades de autoorganización, acordar lo preciso para que en la reorganización y valoración de sus puestos de trabajo, los efectivos y su actividad se ajuste a las exigencias del interés público. Ahora bien, como potestad discrecional de la Administración en la producción de actos no reglados por el Derecho administrativo únicamente se justifica su decisión en la presunción de racionalidad con que aquélla se ha utilizado en relación con los hechos, medios técnicos y multiplicidad de aspectos y valores a tener en cuenta en la misma, de tal forma que dicha actividad discrecional no ha de ser caprichosa, ni arbitraria ni puede legitimar cualquier decisión, sino que ésta debe descansar en fundamentos racionales, lógicos y ponderados, objetivos e imparciales”*.

Por contrapartida, la respuesta a la segunda cuestión ofrece mayores dificultades. Depende de la extensión de la modificación o de la importancia del elemento estructural de la relación sometida a modificación. De entrada, no es infrecuente que los representantes sindicales defiendan la necesidad de someter las modificaciones de los puestos de trabajo a negociación, sin considerar su alcance y contenido. Frente a esta postura, tres ideas fuerza ha desarrollado la jurisprudencia en la aplicación de la Ley 9/1987, de 12 de junio:

Primera.—la elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo es un decisión que afecta a las potestades de organización de las administraciones públicas y, por tanto, queda excluida de la obligatoriedad de su negociación:

Segunda.—Si el ejercicio de la potestad organizativa tuviera repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos.

“Veamos, ciertamente el artículo 46 del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid aprobado el 6 de septiembre de 1988, al igual que el artículo 32 de

la Ley 9/1987, de 12 de junio, de órganos de representación, determinación de las condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las administraciones públicas, reformada posteriormente por la Ley 7/1990, de 19 de julio, con claridad establecen las materias que serán objeto de negociación, mas tales preceptos han de ponerse en relación con los artículo 47 y 34 de los propios Cuerpos Legales referenciados, a cuyo tenor, y en lo que interesa, quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización, si bien con la salvedad de que cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos. De estas concretas previsiones, y como ha tenido ocasión de reiterar esta sección, en ningún caso resulta que pueda entenderse que toda regulación en materia de función pública deba estar sometida, previamente, al mecanismo de la negociación, ni siquiera al de la consulta, pues ello supondría tanto como desnaturalizar el propio y exacto contenido de los preceptos reseñados” (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 16 de noviembre de 2002, fundamento jurídico cuarto).

Tercera.—Si la modificación tiene carácter puntual sin trascendencia colectiva, no es necesaria ni la consulta:

“...mas, lo verdaderamente decisivo en cuanto al problema suscitado en el presente es que, según criterio reiterado de la sala, la negociación colectiva supone por su naturaleza no solo una referencia a las materias a que alude el artículo 32 de la mentada ley de 1987, sino a que en el caso tengan las mismas un alcance colectivo o de trascendencia general en el organismo de que se trate; única base razonable para la intervención sindical y claramente la igualación o no del complemento específico de los redactores con el de la taquígrafa-estenotipista, de indudable interés para esta, no parece sin embargo que pueda calificarse de interés o afectante al sistema retributivo existente en el personal al servicio del Parlamento” (Considerando Tercero de la Sentencia 543/2004, de 30 de julio, de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).

2.2.2 *Ejercicio de las funciones asignadas*

Uno de los elementos esenciales en la configuración de los puestos de trabajo, es la determinación de sus funciones, de manera que sea posible mantener una distinción de los relacionados dentro de cada unidad administrativa.

Su importancia explica que en diez reglamentos parlamentarios⁸ —al hacer referencia a sus medios personales y materiales— se reconozca, de manera expresa, la competencia de la Mesa para la determinación de las funciones correspondientes a cada uno de los puestos de trabajo de su Administración. Su concurrencia da carta de naturaleza al puesto de trabajo, y lo hace reconocible dentro de la estructura orgánica y funcional.

El razonamiento expuesto justifica que la modificación de funciones deba inspirarse en razones objetivas y vinculadas a las necesidades del servicio. Nunca impulsada en consideraciones concretas derivadas de la persona que ocupe el puesto de trabajo.

Definidas, por tanto, las funciones, el estadio posterior será el referido a su ejercicio. Debe evitarse la patrimonialización de sus funciones y los compartimentos estancos. Para ello será necesario establecer un equilibrio entre las funciones asignadas a un puesto y las tareas que “como actividades básicas diferenciadas” deberá desempeñar el funcionario que lo ocupa.

Sobre este doble aspecto —contenido material y ejercicio de funciones— citaremos algunas sentencias. Una relativa a la modificación del contenido material del puesto de trabajo, y otras que distinguen entre la modificación del ejercicio de funciones, sin alterar la configuración objetiva del puesto de trabajo, y la encomienda singular y temporal de funciones distintas de las atribuidas a un determinado puesto, abriéndose, en este caso, una dialéctica entre el principio de jerarquía y el derecho del funcionario al ejercicio de las funciones asignadas.

En el primer grupo, hacemos mención de la Sentencia 1.111/2004, de 13 de julio, del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, confirmatoria del acuerdo de la Mesa del Parlamento de 27 de julio de 1994, por el que se modificaba el Reglamento de Régimen Interior, atribuyendo las funciones de jefe de departamento a la categoría de letrados:

⁸ Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Extremadura, Galicia, Illes Balears, Madrid y Valencia.

“... a lo que se suma que la reserva a ellos de esas jefaturas no es arbitraria, como en la demanda se sostiene, porque la totalidad de las funciones encomendadas al Servicio de Administración General y Contabilidad parecen más propio ser desempeñados, en su superior nivel, por funcionario perteneciente a la superior categoría funcional; sin que, a su vez, el hecho de que el ingreso en tal categoría superior se reserve a Licenciados en Derecho, resulte arbitraria dadas las funciones que, con carácter general, a estos se atribuyen.” (Fundamento Jurídico séptimo, *in fine*).

En el segundo grupo recogemos la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 544/2004, de 30 de junio, que desestima el recurso contencioso interpuesto contra el acuerdo de la Mesa del Parlamento de 26 de noviembre de 2001, sobre la modificación introducida en el ejercicio de funciones relativas a la redacción del *Diario de Sesiones del Pleno*, señalando en su considerando tercero:

“... por tanto, no parece que esta otra forma de distribución resulte carente de razonabilidad; ya que, supone una perspectiva basada en la contemplación general de funciones concurrentes (primera redacción, segunda redacción) en vez de en el reparto material de los ámbitos en que se desarrollan tales funciones (los cubiertos por las cintas gravadas y su nueva transcripción por las funcionarias auxiliares; y los que, además de eso, contaban con la estenotipia realizada por la aquí recurrente) son como va dicho dos formas igualmente razonables de enfocar ese trabajo y, como tales, la opción de la Administración por cualquiera de ella ha de respetarse y por tanto la del caso; por consiguiente, no parece que se den en éste las infracciones legales y la desviación de poder a que se alude en la demanda”:

También debemos anotar en este grupo la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, de 30 de octubre de 1995:

“ Entrando en el examen de la cuestión de fondo no ofrece ninguna duda que las funciones de despacho de correspondencia, archivo y registro de documentos no se encuentran entre las tareas que tienen que realizar los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de Subalternos, según el artículo 17 del Estatuto de Personal de la Junta de Personal y 25 de la Ley 3/1985 de 26 de diciembre

del Principado de Asturias, modificada por la Ley 4/1991, de 4 de abril, al venir atribuidas dichas funciones al Cuerpo de auxiliares, sin embargo, para su resolución debemos de estar no a los términos de las funciones que dicen desarrollar, sino a las actividades que realmente vienen encomendadas, así equiparan al despacho de correspondencia con el ensobrado de cartas, libros, boletines, certificados de correos y cumplimentar acuses de recibo, funciones que no son equiparables, pues mientras las primera implica contestar a la correspondencia, desarrollando una actividad mecanográfica o taquigráfica propia del Cuerpo Auxiliar, las segundas son actos que corresponden a los subalternos, como colocar la correspondencia dentro de los sobres o realizar los envoltorios que contienen libros, expedientes u otros objetos, así como cumplimentar certificados y acuses de recibo una vez facilitados los datos, en cuanto que se corresponde con sus propias competencias de practicar notificaciones, directas o por medio de correo; igual sucede con las funciones de archivo de documentos que implican su clasificación, catalogación, a parte de su conservación y custodia que no pueden equipararse con la simple colocación y traslado de documentos del archivo a las dependencias en que se precisen, así como con las funciones de registro de documentos que implica su examen y comprobación, asignación de un número de entrada y fechas de inscripción en extracto en el libro correspondiente o grabación en el ordenador y su remisión a la oficina correspondiente, tareas que tampoco pueden confundirse con la recepción material de documentos con estampación de sello y fecha de recepción para su posterior entrega en registro”. (Fundamento Jurídico Cuarto).

Por último, y en el tercer grupo, son significativas las sentencias 85 y 154/2005, de 27 de enero y 11 de febrero, del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, de la cual transcribimos su fundamento jurídico segundo:

“... Al respeto ha de decirse que los funcionarios con carácter general se encuentran obligados a realizar las funciones que le son asignadas por sus superiores jerárquicos, como corresponde al principio de jerarquía imperante en el ámbito de la función pública y se expresa normativamente en el artículo 36.f) del Estatuto de Personal del Parlamento de Navarra, aprobado por Acuerdo del Pleno de Parlamento de 14 de marzo de 1991 (BON de 26 de marzo de 1991).

Desde esta perspectiva ha de decirse, que aunque los funcionarios ordinariamente deben efectuar las funciones que se realizan por la Administración o ente institucional con el que se encuentran orgánicamente vinculados, sin posibilidad de efectuar un planteamiento permanente sobre cuales sean estos cometidos —sin perjuicio de que existieran posibles casos en los manifiestamente tales actividades estuvieran al margen de las competencias de la Administración—, es lo cierto que en el presente caso no puede observarse que los cometidos realizados por el Parlamento de Navarra, poniendo a disposición del Gobierno de Navarra locales —el atrio de la sede del Parlamento— para efectuar en él la información de los resultados provisionales de las elecciones del 25 de mayo de 2003, sean funciones al margen de las que específicamente le corresponden al Parlamento.

Así, puede entenderse que dentro de los cometidos genéricos que corresponden al Parlamento, como institución que encarna la función legislativa que corresponde a la Comunidad Foral, no existe una limitación de fines, que puede circunscribir su actividad a la estrictamente legislativa, y así el artículo 11 de la Ley Orgánica 11/2002, de Amejoramiento del Régimen Foral, establece que “el Parlamento representa al pueblo navarro, ejerce la potestad legislativa, aprueba los Presupuestos y las Cuentas de Navarra, impulsa y controla la acción de la Diputación Foral y desempeña las demás funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico”.

Ha de entenderse, por lo tanto, que la posibilidad de prestar la sede del Parlamento se integra dentro de la colaboración entre instituciones, sin que pueda entenderse, que tales actividades se efectúan al margen de las funciones que legítima pueden realizarse por la institución parlamentaria, cuyos fines no se circunscriben estrictamente a la función legislativa, sino que pueden existir otras conexos o de colaboración interinstitucional entre la que se puede comprender la ahora analizada”.

2.2.3 Redistribución de efectivos

La aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación e información a los procedimientos parlamentarios, ha abierto un proceso de reforma de la Administración parla-

mentaria, con la finalidad de que los recursos humanos presten su actividad con la rapidez, eficacia y eficiencia requeridas dentro de la llamada administración virtual. Y uno de los instrumentos al uso ha acuñado la denominación de redistribución de efectivos.

Esta técnica conlleva una reasignación de funciones y el cumplimiento de unos requisitos para su implantación:

- Materiales. Sólo es aplicable a los puestos de trabajo no singularizados, hay que motivar su necesidad en las exigencias del servicio, al funcionario afectado debe garantizarse su adscripción definitiva a otro puesto de trabajo de la misma naturaleza y grupo de titulación, sin merma económica en sus retribuciones y, a ser posible, dentro de la localidad en donde tenga su sede el Parlamento.
- Formales. El Estatuto de Personal debe contemplar esa habilitación. Su desenvolvimiento exige la remodelación de una nueva Relación de Puestos de Trabajo, y su consolidación debe plasmarse en un acuerdo de redistribución de efectivos con la consiguiente asignación de un nuevo puesto de trabajo, que producirá los efectos propios de la obtención del puesto referenciado por concurso.

Este nuevo enfoque de la estructura orgánica de la Administración provoca una lógica resistencia en el personal afectado, pero la jurisprudencia, en los supuestos en que su implantación ha respetado los requerimientos anteriormente expuestos, ha confirmado los acuerdos de las mesas parlamentarias. En tal sentido sugerimos la lectura de las sentencias de las salas de lo contencioso-administrativo de los tribunales superiores de justicia de Aragón, de 4 de noviembre de 2000, o de Madrid, de 24 de febrero de 1997 y 10 de mayo de 2005.

V CONTENIDO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PARLAMENTARIA

Como expusimos anteriormente, los artículos 23.2, 103.3, y 149.1.1ª y 18ª delimitan e integran el marco constitucional de la función pública, y la sentencia 99/1987, de 11

de junio, deslinda aquellas materias cuya regulación está reservada a la ley “...descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda”.

En consecuencia, ha llegado el momento de analizar su regulación en los parlamentos autonómicos, desde la jurisprudencia sentada en relación con conflictos surgidos en algunas cámaras autonómicas.

1 CLASIFICACIÓN DEL PERSONAL AL SERVICIO DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

El estudio conjunto de los reglamentos y de los estatutos de personal refleja una sintonía en la clasificación. Se definen como funcionarios de carrera, interinos, eventuales y personal laboral. Los funcionarios de carrera serán objeto de un estudio más detallado en los apartados subsiguientes. Esta es la razón por la que ahora se examina, con un criterio general y desde la perspectiva jurisprudencial, las otras modalidades.

En primer lugar los *interinos* vienen definidos por desempeñar puestos de trabajo vacantes reservados a funcionarios, por razones de urgencia o necesidad y las personas nombradas deben poseer los requisitos de titulación exigidos respecto a aquellos que ocupan en propiedad.

Sus notas singulares son la necesidad o urgencia de las prestaciones del servicio vacante, la titulación idónea de quien ocupe el puesto y la provisionalidad, hecho último que justifica el cese, cuando la plaza sea cubierta por un funcionario de carrera, y la inclusión de su vacante en la primera oferta pública de empleo. Por tanto, su status no se diferencia del existente en la administración parlamentaria y si en algún supuesto ha aflorado un conflicto, éste se ha centrado en el sistema de provisión de las interinidades, mediante la confección de listas de espera. Este sistema generalizado en la Administración Pública autonómica no es extensible, sin más, a la Administración parlamentaria. Necesita de un acuerdo expreso de la Mesa de la Cámara que acepte su aplicación a la esfera parlamentaria. De no existir, el sistema idóneo de pruebas selectivas —reducidas y ajustadas al puesto vacante— permitirá garantizar los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, como nos recuerda la

Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura en su Sentencia 5/2000, de 13 de enero:

“La normativa directamente aplicable al personal de la Asamblea no contempla la formación de estas bolsas o listas de interinidad, razón por la que basada en estas causas la pretensión del recurrente sin acreditar tampoco un distinto modelo de conducta previo de la Asamblea, que el seguido en esta convocatoria, debemos de entender que la actuación administrativa impugnada es conforme a derecho en cuanto a los extremos debatidos, sin que las normas citadas por el recurrente sirvan para sostener que la tesis que mantiene sea la más ajustada a derecho. Y a los principios constitucionales en materia de empleo público. La convocatoria impugnada no vulnera los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, sino que posiblemente los cumpla mejor al tratarse de un sistema más abierto y como decimos en cualquier caso, que es lo que aquí nos interesa, se ajusta a la legalidad descrita, y también a los principios constitucionales, que el recurrente considera infringidos”.

Más problemática presenta el personal eventual, definido por prestar funciones en puestos de trabajo considerados de confianza o de asesoramiento especial, no reservados a los funcionarios de carrera.

La lectura de algunas de las sentencias examinadas suscitan varias cuestiones dignas de consideración:

- La plantilla de personal eventual y la relación de puestos de trabajo reservados a funcionarios deben ser independientes. Afirmación que resulta lógica si partimos del hecho de que los eventuales no pueden desempeñar funciones reservadas a los funcionarios de carrera.
- La aprobación de la plantilla de personal eventual es, en líneas generales, una competencia atribuida a la Mesa del Parlamento —por ser el órgano colegiado rector de la Cámara que aprueba la plantilla presupuestaria y tiene la facultad de crear, modificar o suprimir las unidades administrativas—, en base a una memoria justificativa de su creación. Por contrapartida, la designación concreta de los titu-

lares que han de ocupar cada una de esas plazas es una facultad reconocida a la Presidencia del Parlamento que ejerce libremente.

- El nombramiento de personal eventual es una facultad excepcional, limitada por el principio constitucional de que el acceso a la función pública ha de realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Sobre las cuestiones consideradas, son sumamente ilustrativas las sentencias de las salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Valencia (875/2005, de 4 de julio); de Castilla La-Mancha (275/2005, de 21 de octubre); o la Sentencia de Navarra de 12 de julio de 2000, cuyo fundamento jurídico tercero dice:

“... De conformidad con el régimen jurídico antes citado, existe una onmímoda libertad para el nombramiento y cese del personal funcionario de carácter eventual, no exigiéndose requisito alguno para el desempeño del puesto, aparte de los genéricos para el acceso a la función pública, ni ninguna causa reglada para el cese, que se produce por la Sola voluntad del órgano competente para efectuar el nombramiento, de perderse la especial confianza, que es asimismo la causa de nombramiento, y que ha de mantenerse durante todo el tiempo que persiste la relación de servicios o, en otro caso, desaparecida tal confianza se puede producir asimismo el cese del funcionario, que, en todo caso, se produce también cuando se produce el cese del titular al que sirve”.

Se trata, por lo tanto, de una relación de servicios muy especial, con base en la expresada confianza entre órgano político y funcionario nombrado o propuesto por este para la realización de funciones propias de la necesaria confianza existente entre uno y otro. Es por ello difícil pensar en situaciones —aunque ello no fuera absolutamente imposible— en que el cese pueda deberse a motivos de discriminación por razón de sexo o de filiación política, cuando en todo caso dicho cese puede producirse, sin otra justificación que la reiterada pérdida de la confianza, confianza que puede deberse entre otras causas a una común ideología política”.

Por último, y en relación al personal laboral, los mayores problemas se han originado en la configuración de los criterios objetivos que conforman estos puestos de tra-

bajo, cuya creación es para el Tribunal Constitucional residual en relación con el actual modelo de la función pública, tal como declara en su sentencia 99/1987, de 11 de junio. En este punto debemos recordar la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 23 de septiembre de 2005 o por los Tribunales Superiores de Justicia de Asturias en la Sentencia 738/2006, de 26 de abril, o el de Madrid en su Sentencia de 20 de febrero de 2001.

2 ADQUISICIÓN Y PÉRDIDA DE LA CONDICIÓN DE FUNCIONARIO EN PROPIEDAD

2.1. *La adquisición* es un procedimiento administrativo parlamentario complejo en el que se deslindan sucesivas etapas, superación de pruebas selectivas, nombramiento, prestación de juramento o promesa y toma de posesión. Ello explica que la jurisprudencia haya tenido que pronunciarse, con cierta frecuencia, en algunas cuestiones puntuales como son las siguientes:

a. *Las pruebas selectivas*. La jurisprudencia, de forma reiterada, ha sentado una doctrina general sobre esta materia cuyo resumen más completo lo encontramos en el fundamento jurídico sexto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 2005 que se transcribe:

También esta Sala y Sección del Tribunal Supremo, al analizar cuestiones que afectan al régimen de acceso en materia de concursos y oposiciones, ha sentado los siguientes criterios plasmados, entre otras, en las STS de 17 de julio, 2 de octubre y 20 de noviembre de 2000:

a) *Las reglas relativas a los concursos y oposiciones han de establecerse en términos generales y abstractos, y no mediante referencias individualizadas y concretas, pues se vulneraría el principio de igualdad cuando, junto a los criterios estrictamente técnicos, se tomaran en consideración otras condiciones personales o sociales de los candidatos o aspirantes.*

b) *El derecho proclamado en el art. 23.2 CE incorpora también el derecho a la igualdad en la aplicación misma de la Ley, de tal modo que, una vez garantizada la vinculación de la propia Administración a lo dispuesto en*

las normas reguladoras del proceso selectivo, ha de quedar también excluida toda diferencia de trato en el desarrollo del referido procedimiento. En todos los momentos del proceso selectivo, incluso al resolver las reclamaciones planteadas por alguno de los aspirantes, la Administración está objetivamente obligada a dispensar a todos un trato igual.

c) Las “condiciones de igualdad” a las que se refiere el art. 23.2 CE se proyectan, por tanto, no sólo en relación con las propias “Leyes”, sino también con su aplicación e interpretación (por todas, SSTC 10/1998, de 13 de enero, F.5, y 73/1998, de 31 de marzo, F.3.c). Ahora bien, el art. 23.2 CE no consagra un pretendido derecho fundamental al estricto cumplimiento de la legalidad en el acceso a los cargos públicos, por lo que sólo cuando la infracción de las normas o bases del proceso selectivo implique, a su vez, una vulneración de la igualdad entre los participantes, cabe entender que se ha vulnerado esta dimensión interna y más específica del derecho fundamental que reconoce el art. 23.2 CE, lo que de suyo exige la existencia de un término de comparación sobre el que articular un eventual juicio de igualdad (SSTC 115/1996, de 25 de junio, F.4; 73/1998, de 31 de marzo, F.3.c; y 138/2000, de 29 de mayo, F.6.c).

Además de esta declaración general, existen fallos judiciales sobre aspectos concretos. Entre ellos destaca:

—La titulación exigida en la convocatoria de determinadas plazas. Late aquí una tensión dialéctica entre el deseo del opositor de que la titulación establecida sea lo más extensa posible —para facilitar su participación— y el criterio fundado de las Mesas de las cámaras legislativas por seleccionar aquellas titulaciones que guarden el mayor grado de congruencia con el contenido funcional del puesto de trabajo incluido en la convocatoria. En este punto, la jurisprudencia centra su declaración, estimatoria o no, en la existencia de un razonamiento objetivo y fundado que justifique la limitación de titulaciones respecto a determinadas plazas.

Las Sentencias de las Salas de lo Contencioso Administrativo de Navarra de 6 de octubre de 1992 y 11 de mayo de 2000 contra acuerdos de la Mesa del Parlamento navarro, la núm. 225/92, de 5 de febrero, y 56/1993, de 23 de enero, del Tribunal Su-

perior de Justicia de Madrid, respecto a la asamblea legislativa de esta Comunidad, o la Sentencia del Tribunal Superior de Extremadura de 27 de noviembre de 1998, en relación con el concurso oposición para la provisión de una plaza de técnico de estudios y documentación de la Asamblea Legislativa de Extremadura, constituyen un ejemplo claro de lo expuesto en el apartado anterior.

—La competencia de los tribunales calificadores.

Como ha señalado la jurisprudencia del Tribunal Supremo, los tribunales calificadores de concursos y oposiciones gozan de amplia discrecionalidad técnica, dada la presumible imparcialidad de sus componentes, la especialización de sus conocimientos y su intervención directa en las pruebas realizadas. Por estos motivos, los órganos judiciales, en principio, no pueden convertirse, por sus propios conocimientos, en segundos tribunales calificadores que revisen todos los concursos y oposiciones que se celebren, sustituyendo, por sus propios criterios de calificación, los que en virtud de su discrecionalidad técnica corresponden al tribunal que ha de juzgar las pruebas selectivas. Esto no impide que, en ciertos casos, lleven a cabo su revisión jurisdiccional, a través del control de los vicios formales, de los elementos objetivos y normativos de la selección —bases de la convocatoria, baremo, ponderación de los méritos alegados...—, de la desviación de poder en que se pudo incurrir y de la aplicación de los principios generales del derecho en la interpretación y en la aplicación de las normas.

—El proceso de nombramiento del funcionario en prácticas.

El periodo de prácticas en un puesto de trabajo para el que ha sido destinado con carácter provisional forma parte del proceso selectivo. Su precedente se encuentra en el artículo 32 de la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964 y en el artículo 19 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, y ha sido recogido en los estatutos de personal de algunos parlamentos. Entre ellos podemos citar Andalucía, Aragón, Asturias o Castilla-La Mancha.

El resultado normal de este periodo de prácticas es que el funcionario seleccionado lo supere y obtenga el nombramiento definitivo. Pero cabe también la posibilidad de que sea cesado dentro de este periodo. La gravedad de tal situación presupone la tramitación de un expediente especial de calificación sobre la aptitud y rendimiento personal

del funcionario en prácticas, dentro del cual se acrediten y prueben unos hechos que se constituyan en causa legítima, razonable y fundada del cese, con audiencia del interesado, informe de la Junta de Personal, propuesta de resolución del órgano directivo y acuerdo de la Mesa del Parlamento. Respecto a este punto aconsejamos la lectura de las sentencias dictadas por las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales de Justicia de Asturias, de 7 de diciembre de 1995, y de Aragón, de 31 de octubre de 2005.

b. El segundo requisito es el correspondiente al acto de *nombramiento*. Por su trascendencia en el ámbito jurídico parlamentario, recordamos el contencioso surgido en la Asamblea de Madrid por el nombramiento del secretario general como letrado en propiedad adscrito a su plantilla de personal, resolución adoptada al amparo de lo dispuesto en el artículo 17.c) de su Estatuto de Personal. La complejidad de este proceso se pone de manifiesto en la lectura de las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid números 492 y 526/1996, de 4 y 17 de junio, y en las números 4889 y 4890/1999, de 14 y 22 de septiembre, que han sido objeto de un amplio trabajo doctrinal en esta materia y al cual nos remitimos⁹.

c. Sobre los restantes requisitos, no existen o, al menos, no he encontrado, pronunciamientos judiciales limitados al ámbito de la función pública parlamentaria autonómica.

2.2. EXTINCIÓN DE LA RELACIÓN ESTATUTARIA

Varias son las causas tasadas y reiteradas en los estatutos de personal adquiriendo la *jubilación* una especial relevancia por la presencia de normas reguladoras vinculadas a Clases Pasivas o al régimen general de la Seguridad Social, cuya legislación condiciona, por su carácter básico, la posterior regulación parlamentaria.

Dentro de este apartado, un caso especial enjuiciado por la jurisprudencia, ha sido la validez de un contrato temporal formalizado con un letrado jubilado, que continuó ejerciendo las funciones de letrado de la Asamblea Legislativa de Madrid en régimen laboral. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia número 365/1993, de 21 de abril, consideró que esta contratación era válida sobre la base del artículo 3 del Real Decreto 2104/1984, de 21 de noviembre, de Contratos de Trabajo de Duración Determinada.

⁹ *La función pública de la Asamblea de Madrid ante los tribunales de justicia*, ALMUDENA MARAZUELA BERMEJO, págs. 492 y ss.

3 PROMOCIÓN INTERNA Y PROVISIÓN

3.1 PROMOCIÓN INTERNA

Desde la legalidad vigente en materia de función pública, consiste “en el ascenso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior”.

Su regulación en el ámbito de la administración autonómica, viene condicionada por el carácter básico del artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto. En su versión originaria establecía la reserva del 50% de las vacantes convocadas para el turno de promoción interna, límite que se recogerá en la legislación autonómica de desarrollo hasta que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de julio de 1987, declare inconstitucional dicho límite, dándose una nueva redacción a este artículo por la Ley 23/1988, de 28 de julio. A partir de ese momento, la legislación autonómica se ve en la obligación de conciliar el derecho a la promoción interna con el criterio legal del acceso libre *es por eso que la eventual contradicción que podría originarse entre los artículos 19.1 y 22.1 de la Ley 30/1984, debemos eliminarla mediante una racional interpretación de ambos preceptos y a la luz de los principios constitucionales* (fundamento jurídico cuarto de la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1992).

Se inicia así una nueva regulación de la promoción interna acudiendo a establecer un límite mínimo y otro máximo de reserva. Por ejemplo, en el artículo 60 de la Ley de función pública de Galicia se fija un mínimo del 25 % y un máximo del 50 % de las vacantes convocadas, sin olvidar que *en la Ley este sistema aparece como un simple mandato dirigido a facilitarla, nunca a sustituir plenamente a las formas ordinarias y obligadas de acceso, que son las libres* (fundamento jurídico cuarto de la Sentencia anteriormente citada).

Ante este cambio de la legislación positiva ¿cuál es la situación en la administración parlamentaria?

Con carácter general, bien por disposición expresa recogida en los respectivos estatutos de personal, bien por aplicación supletoria de la legislación autonómica, se mantiene el criterio de que la reserva máxima será la del 50 %¹⁰. Se separa de este marco, por ejemplo, la Asamblea Legislativa de Madrid cuyo artículo 16.3 determina que el 100 % de las

¹⁰ El artículo 48 de los estatutos de régimen y gobierno interiores del Parlamento de Cataluña, de 2003, establece un mínimo del 20 % y un máximo del 50 % de las plazas convocadas.

plazas vacantes serán reservadas a promoción interna, precepto singular y de dudosa legalidad, a la vista de los criterios legales y jurisprudenciales existentes.

Admitido el reconocimiento de este derecho —con el límite legal correspondiente— se ha generado una discrepancia en su aplicación. En concreto respecto al marco temporal de su observancia.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en su Sentencia de 7 de febrero de 1994, confirma el acuerdo de la Mesa de la Junta General del Principado de 23 de abril de 1993, que aprueba la convocatoria de seis plazas de auxiliares a acceso libre, sin reserva de ninguna a promoción interna. El fundamento de derecho tercero nos ofrece la correspondiente explicación:

Debemos, pues, interpretar el citado apartado 1º del artículo 22 de la Ley 30/84, modificado por la Ley 23/88 en el que se dice que la Administración facilitará a sus funcionarios la promoción interna, consistente en el acceso desde cuerpos o escalas de un grupo de titulación a otros del inmediato superior, haciéndolo a la luz de la Constitución Española y de los demás preceptos que se contienen en la Ley que examinamos, contemplándose en la primera el acceso a la función pública bajo los principios de igualdad, capacidad y mérito, así artículos 23 y 103, y en la segunda, la selección de personal, mediante convocatoria pública, a través del sistema de concurso, oposición o concurso oposición libre en el que se garanticen los principios antes dichos, así como el de publicidad, artículo 19.1, estableciendo de esta forma, como regla general de acceso a la función pública, el denominado turno libre basado en los principios de igualdad, capacidad y mérito y junto a él, el mandato dirigido a la Administración de facilitar la promoción interna, que de interpretarse, en sus últimas consecuencias, al no establecer limitación alguna, podría conducir a quebrar la regla general de acceso libre, caso de reservar todas las plazas para la promoción interna o a quedar en un mero mandato formal y programático, si siempre se adoptara el acceso libre para todas las vacantes de la Administración, es por ello que debe de examinarse la cuestión suscitada desde una perspectiva más amplia de lo que proporciona cada convocatoria para estar a las necesidades de la Administración convocante que puedan justificar la adopción de uno u otro sistema, así como al número de plazas a cubrir, ...” (el subrayado es nuestro).

Por contrapartida, la Sentencia número 188/1999, de 30 de marzo, del Tribunal Superior de Justicia de Murcia, anula las bases de convocatoria aprobadas por la Comisión de Gobierno e Interior de la Asamblea Legislativa de Murcia, de 14 de septiembre de 1996, por reservar tres plazas de administrativo al turno de promoción interna, señalando que, al menos, una de las plazas debe ser provista por el sistema de libre acceso y apoya el fallo anulatorio del acuerdo parlamentario en el razonamiento recogido en el fundamento cuarto.III que se transcribe

“III) Como desarrollo o complemento de lo anterior, ha de decirse que los aspectos más básicos de esa doctrina judicial están en la STS de 20.1.92, que se puede resumir así:

— El acceso a la función pública está sometido a los principios constitucionales de igualdad y a los de mérito y capacidad (arts. 23.2 y 103.3 CE).

— La Ley 30/1984 ha consagrado el criterio general del libre acceso, ordenando al mismo tiempo que se facilite la promoción interna, ahora sin límite alguno.

— Llevado lo anterior a su extrema consecuencia podría originar que se cerrara el acceso libre a los Cuerpos con exigencia de titulación superior a la de certificado de escolaridad, y esta situación tan restringida del acceso libre acabaría lesionando los principios constitucionales de mérito y capacidad.

— La posible contradicción de los arts. 19.1 y 22.1 de la Ley 30/1984 debe eliminarse mediante una interpretación racional de ambos preceptos y a al luz de los principios constitucionales.

— El criterio fundamental del sistema legal es el de pruebas libres, que es el que mejor extiende los principios constitucionales, y por eso el sistema de promoción interna aparece como un mandato dirigido a facilitarla pero no a sustituir plenamente las obligadas formas de acceso.

— En este sentido, aunque se haya prescindido de fijar un expreso límite a las vacantes de promoción interna, la interpretación sistemática de la ley impone que no se desconozca en absoluto.

— *Lo determinante para decidir si se han acatado los principios indicados es el contenido de las convocatorias simultáneas, no las realizadas con anterioridad o la eventualidad de otras que puedan tener lugar en el futuro.*” (el subrayado es nuestro).

En base a estas declaraciones el interrogante es lógico. El marco temporal de la reserva de plazas al turno de promoción interna ¿es el de cada convocatoria o trasciende a un marco más amplio?

3.2 PROVISIÓN DE LOS PUESTOS DE TRABAJO

En los estatutos de personal de los parlamentos autonómicos se reiteran los dos sistemas establecidos en la legislación de función pública: el concurso y la libre designación.

1. En relación con el concurso, la conflictividad es significativa y suele concentrarse en torno al órgano de aprobación de la convocatoria, el contenido de las bases, la actuación del tribunal calificador y el acuerdo de adjudicación.

El órgano competente para acordar la convocatoria es distinto en función de la norma habilitante. Con frecuencia, las bases del concurso son aprobadas por la Mesa del Parlamento y la convocatoria se atribuye a la Presidencia como acto separado de ejecución. Pero, a veces, y en algunos parlamentos, se establece un único nivel de atribución. Se concentra en la Presidencia que, a través de una resolución, aprueba las bases y su convocatoria. Esta singularidad, en alguna ocasión y en vía de recurso contencioso, ha obligado al tribunal de instancia a fijar el órgano competente contra el que se recurre. La Sentencia número 732/1992 de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid es un ejemplo de ello. En su fundamento jurídico tercero ante la duplicidad del objeto sometido a recurso, declara que éste es la resolución de la Presidencia, que aprueba las bases y su convocatoria, estimando ajustada a la legalidad este acto definitivo.

Otro aspecto que se plantea en relación con el concurso es el referente al contenido de las bases. Es la fuente principal de recursos. Unas veces se impugnan los requisitos o condiciones personales para concursar como acreditan las Sentencias del Tribunal

Superior de Justicia de Madrid de 11 de enero de 1996 y 20 de febrero de 2001 y, de forma especial, la Sentencia 1075/2004, de 4 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra, relativa a la provisión, mediante concurso, de dos vacantes en el cuerpo de letrados del Parlamento de Navarra. A lo largo de sus fundamentos jurídicos va desgranando su razonamiento para perfilar la convocatoria del puesto de trabajo y sus funciones definitorias:

Por tanto, es al órgano administrativo competente, en este caso, la Mesa del Parlamento, al que corresponde establecer en aplicación de dicha norma los requisitos de admisión.

(...)

Así mismo, el acto de aprobación de la convocatoria, por su carácter de norma del concurso, es el adecuado para establecer lo que la norma no establece pero dice con arreglo a qué criterio ha de establecerse...

Todos los que actúan como letrado son licenciados en derecho; idem los que realizan funciones de asesoramiento jurídico. Pero no todos los que son licenciados en derecho, aún realizando funciones de asesoramiento jurídico, actúan como letrados.

Después de estos y otros razonamientos, el fallo de la sentencia es previsible: mantiene el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra de 4 de junio de 2001, que aprueba la convocatoria para provisión, mediante concurso de traslado, de dos vacantes en el cuerpo de letrados al servicio del Parlamento de Navarra por ser la resolución recurrida conforme al ordenamiento jurídico.

Dentro de este mismo apartado, en muchas ocasiones, el objeto de recurso son los *méritos generales y específicos* relacionados en las bases, su ponderación y su aplicación por las comisiones o tribunales calificadoros. Las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia de Navarra, de 6 de octubre de 2000, y de Madrid, de 24 de mayo de 2003, reflejan las dificultades existentes en este ámbito que obligan al tribunal calificador a realizar una detallada, minuciosa e individualizada valoración de los méritos acreditados y de la fundamentación o razones que justifican la puntuación otorgada, *iter* que debe constar explíci-

tamente porque “...no corresponde al Órgano Jurisdiccional interferirse en el margen de apreciación otorgado al Órgano de Calificación, ni examinar la medida legal o administrativa para decidir si es la más adecuada o la mejor de las posibles, sino comprobar si no se ha sobrepasado el margen de libertad creando una diferencia de trato irracional o arbitraria entre los evaluados. En otras palabras, en los procesos selectivos es preciso diferenciar con precisión el núcleo material de la decisión técnica, reservado exclusivamente a los Tribunales de Selección, y sus aledaños, constituidos por la verificación de que se haya respetado efectivamente la igualdad de condiciones de los evaluados y de los principios de mérito y capacidad de los mismos en el proceso a analizar, lo que lleva a concluir que la disconformidad con el criterio de aquellos solo puede producirse cuando resulta manifiesta la arbitrariedad de la valoración efectuada y por tanto, evidente el desconocimiento de los principios de igualdad y de mérito o capacidad para el acceso a las funciones públicas consagrados en los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución.” (fundamento jurídico cuarto de esta última Sentencia).

Y, por último, hay que hacer referencia al *procedimiento* que culmina con la decisión del órgano competente para declarar la adjudicación de las plazas a favor de las personas seleccionadas, decisión que, en base a los méritos y capacidad demostrados ante el tribunal, viene presidida por el principio de igualdad que, de conformidad con la Sentencia del Tribunal Constitucional 96/1997, de 19 de mayo, proscribire ya la determinación de requisitos que traduzcan desigualdades arbitrarias, ya la fijación de reglas y condiciones rectoras del acceso de las que en modo alguno puedan predicarse las notas de generalidad y abstracción, por implicar, en virtud de su individualización y concreción, verdaderas excepciones o *sensu contrario* pretericiones *ad personam*, ya, finalmente, la trasgresión de las bases del procedimiento de selección de algunos de los en él intervinientes.

La otra forma de provisión es la *libre designación*. Está concebida con carácter excepcional, al ser el concurso el instrumento ordinario de provisión, pero su desarrollo legal —basado en que debe aplicarse para cargos de especial responsabilidad y para aquellos en los que la naturaleza de sus funciones así lo justifiquen en las respectivas relaciones de puestos de trabajo— ha permitido un incremento de esta forma de provisión, con las cautelas establecidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004 citada anteriormente.

En la Administración del Parlamento de Galicia y en atención al artículo 28 de la Ley de la función pública de la Comunidad —de aplicación supletoria—, la libre designación se limita a los puestos de trabajo con nivel de complemento de destino entre el 28 y el 30 y, con carácter excepcional, a niveles inferiores cuyos puestos de trabajo realicen funciones de confianza o de especial responsabilidad acreditadas en la relación de puestos de trabajo.

Íntimamente ligado con esta forma de provisión está su remoción “con carácter discrecional”. La mención legal recogida en el artículo 20 de la Ley 30/84, abre el camino a una tendencia jurisprudencial que, partiendo del concepto —la discrecionalidad no es comparable con la libre voluntad o la arbitrariedad— exige su motivación bien en la pérdida de la idoneidad requerida bien en la no concurrencia de los fundamentos que justificaron su nombramiento, no siendo suficiente con alegar la pérdida de confianza que es la nota característica de las designaciones políticas.

4 LAS SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 considera las situaciones administrativas como un componente necesario y esencial del *status* del funcionario y, por ello, su regulación está sometida a reserva material de ley, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución.

Al ser, por tanto, una creación legal, no debe sorprender que su tipificación sea uniforme en cada uno de los estatutos de personal de las asambleas legislativas y que nuestro comentario gire en torno a determinadas cuestiones incidentales afloradas en algunos parlamentos autonómicos y sobre las que se ha pronunciado el Poder Judicial.

Las primeras sentencias estudiadas se relacionan con el reingreso al servicio activo desde la situación de excedente voluntario y afectan al cuerpo de letrados.

La Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de les Illes Balears 9/1992, de 17 de enero, anula el acuerdo de la Mesa del Parlamento Balear de 21 de diciembre de 1990 y declara el derecho de reingreso al servicio activo de un letrado excedente ante la evidencia probada de la existencia

de una vacante dotada presupuestariamente en la unidad orgánica de Servicios Jurídicos, frente al razonamiento de oportunidad de la Mesa consistente en entender que la actual dotación era suficiente para atender las necesidades parlamentarias. La segunda sentencia presenta una mayor complejidad derivada del proceso de adscripción de personal de la extinguida Diputación Provincial de la Rioja a la recién creada plantilla de personal de la Diputación General de la citada comunidad. El letrado recurrente se adscribe al Servicio Jurídico parlamentario por acuerdo de incorporación de 26 de enero de 1983. Poco después solicita la declaración de excedente voluntario al pasar a prestar servicio activo en la administración autonómica. La controversia surge al plantearse si, con anterioridad a la adscripción, la condición previa de funcionario era la de propiedad o la derivada de un contrato administrativo, ya que, de estar fundada en este último régimen jurídico, no era procedente su declaración como excedente voluntario.

La anterior controversia es resuelta por la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1995, que revoca en apelación la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 31 de julio de 1991, confirmando que el acto de adscripción del funcionario a la Diputación General era firme y no revisable, reconociéndole al letrado recurrente el derecho de reingreso al servicio activo y a ocupar la vacante existente en los Servicios Jurídicos del Parlamento.

Otra cuestión debatida en vía judicial, es la relativa a la situación administrativa de *servicios especiales*. En concreto, si es posible que un letrado ostente simultáneamente esta situación en dos administraciones parlamentarias distintas. El origen del conflicto radica en el acuerdo de la Mesa del Parlamento de La Rioja, de 4 de julio de 1997, que deniega al letrado solicitante la continuidad en la situación de servicios especiales en el Parlamento y le reconoce la de excedente voluntario por duplicidad de cargo público.

A lo largo del proceso, se declara como hecho probado que, en un periodo temporal concreto, el letrado recurrente —que se encuentra en servicio activo en el Consejo General del Poder Judicial— ostenta la situación de servicios especiales en el Parlamento de La Rioja y en la Asamblea Legislativa de Madrid. La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja, en Sentencia número 381/1999, de 28 de julio, confirma el acuerdo del Parlamento de La Rioja y razona su decisión en el fundamento jurídico sexto que se transcribe:

“La Sala entiende que no puede permanecer en situación de servicios especiales en dos puestos de trabajo (...). Una interpretación distinta de lo anterior no permitiría una elucidación correcta del ordenamiento sobre la materia, pues permitiría a un funcionario acumular los privilegios que conlleva la situación de servicios especiales en dos carreras diferentes, situación que en ningún caso se permite, cualquiera que sea la combinación de situaciones administrativas que se busque dentro de las que el ordenamiento prevé...”.

También vinculadas a la situación de servicios especiales, resultan interesantes las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de abril y 4 de junio de 2001 y la de 11 de noviembre de 2002, que reconocen el derecho de una funcionaria del Parlamento navarro, que trabaja en la Unión Europea, a permanecer en la situación de servicios especiales, que no se extingue en el supuesto de gozar en la institución comunitaria de la situación de *conge de convenance personnel*. Como testimonio de lo expuesto, reproducimos el fundamento jurídico séptimo de la Sentencia del 11 de noviembre de 2002:

SÉPTIMO.—La Sala se reitera en relación con el espíritu y finalidad de la norma en lo dicho en su Sentencia de 4-6-2001 y transcrita ahora en el fundamento de derecho 4º de esta Sentencia. A juicio de la Sala la posibilidad de que funcionarios de la Administración Foral de Navarra, en sentido amplio, acudan a las Instituciones Europeas, no solamente no se estima perjudicial para dichas Administraciones, sino al contrario, altamente enriquecedor; la interpretación en caso de duda, debe hacerse según el sentido más amplio posible para conseguir dicho intercambio funcional y con la seguridad de que será rara la existencia de situaciones anómalas.

Ahora bien, la misión de la Sala es interpretar la Norma dada por el Poder Legislativo o por quien tiene potestad normativa. Si dicho poder estima que los intereses de la comunidad requieren otra solución jurídica puede modificar la norma y suprimiendo las dudas interpretativas establecer con claridad y precisión el mandato normativo”.

5 DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS

La mayoría de los estatutos de personal dedican un capítulo aparte a la enumeración y desarrollo de los derechos y deberes de los funcionarios parlamentarios. El modelo de regulación amplia —existente en tres cámaras Aragón, Asturias y el País Vasco— se sustituye por el reenvío a la Ley de la función pública de su Comunidad, sin perjuicio de recordar la competencia de la Cámara para la adopción de acuerdos y resoluciones de desarrollo que adapten aquella regulación a las peculiaridades de la administración parlamentaria.

5.1. Dentro de este apartado dedicado a los *derechos*, las retribuciones adquieren una especial significación y son objeto de una regulación uniforme en su estructura en los distintos parlamentos, con la excepción que representan los parlamentos de Navarra y Cataluña cuyos regímenes retributivos presentan unas características especiales en alguno de sus componentes.

Su importancia, por tanto, explica su repercusión en el *status* del funcionario y, consecuentemente, la aparición de conflictos y la consolidación de una jurisprudencia que ha fijado unos criterios básicos en la determinación y aplicación de las retribuciones. Entre ellos, anotamos los siguientes:

- Las retribuciones *básicas* son iguales en todas las administraciones públicas para cada uno de los grupos de titulación de los funcionarios.
- Las retribuciones *complementarias* son valorables en función del nivel del puesto de trabajo o del grado personal del funcionario que lo desempeña, de las características objetivas de determinados puestos de trabajo o, en definitiva, de la productividad acreditada del funcionario, lo que significa un rendimiento superior al normal exigible.
- El *complemento de destino* es de igual cuantía para cada nivel pero no tiene que ser el mismo para todos los puestos a desempeñar por funcionarios de un mismo cuerpo, escala o titulación.
- El *complemento específico* tiene una naturaleza objetiva en cuanto que se vincula a las características concretas del puesto de trabajo y no a las condiciones subjeti-

vas del funcionario que lo desempeña. Estas características fundamentales, a juicio del Tribunal Supremo, son las siguientes: la concreción que se fija atendiendo a las características del puesto de trabajo, y la objetividad, que supone atender las condiciones particulares de cada uno de los puestos y no los cuerpos, escalas, categorías o clases a las que pertenecen los funcionarios que los desempeñan ¹¹.

Además de esta jurisprudencia de carácter general, se ha desarrollado otra específica sobre aspectos puntuales que, resumidamente, citamos:

- La revisión del nivel de complemento de destino asignado a un puesto de trabajo y el incremento correlativo de su complemento específico (Sentencias de las Salas de los Tribunales Contencioso Administrativo de Aragón, número 310/1998, de 23 de junio, y número 543/2004, de 30 de junio, del Tribunal Superior de Justicia de Galicia).
- La turnicidad en la prestación del servicio derivada de las condiciones del puesto de trabajo (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja número 418/1996, de 17 de septiembre).
- La equiparación del complemento específico entre un funcionario parlamentario y otro adscrito a la plantilla del defensor autonómico. Por su especial significación, reproducimos los fundamentos jurídicos tercero y cuarto de la Sentencia número 855/2003, de 8 de octubre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Galicia:

“TERCERO.—No deja de sorprender a esta Sala que una cuestión como la que aquí se debate haya podido llegar a esta vía jurisdiccional cuando lo normal es que la misma resultase solventada, en el marco puramente administrativo, entre una y otra institución autonómica.

La pretensión que el actor deduce, pese a su fundamentación y racionalidad y a contar con el apoyo del Defensor autonómico al que sirve, no puede ser acogida por cuanto el régimen jurídico a que está sujeto el personal del Valador do Pobo es diferente del aplicable al personal de la Administración del Parlamento de Galicia tal y como se infiere de lo dispuesto en el artículo 10.1

¹¹ En este punto son objeto de lectura las Sentencias del Tribunal Supremo de 17 de marzo de 1986, 28 de enero y 29 de noviembre de 1988, 29 de diciembre de 1989, 27 de septiembre de 1990, 1 de octubre de 1991, 16 de mayo de 1994, 12 de abril de 1995 y 2 de octubre de 2000.

de la Ley del Valedor do Pobo en relación con el artículo 1 del Estatuto de Personal del Parlamento de Galicia. Distinta es también la clasificación de puestos de trabajo en una y otra institución, pues en cada una de ellas se hacen figurar independientemente los funcionarios a su respectivo servicio, siendo evidente que los que se integran en la institución del Valedor do Pobo no figuran en el cuadro del Parlamento de Galicia y viceversa, destacando en tal sentido diferencial que es la Mesa del Parlamento, conforme al artículo 10.2 de la Ley 6/1984, la encargada de aprobar la relación de puestos de trabajo que propone el Valedor do Pobo para el funcionamiento interno de su propia institución y que tanto desde un punto de vista estructural como de dependencia orgánica y funcional el personal de ambas instituciones se rige por normativa diferente, en un caso el Estatuto de Personal y en otro la Ley 6/1984, al igual que sucede en materia disciplinaria.

En consecuencia, es obvio que el contenido del citado artículo 10.1 no atribuye sin más, en ausencia de Ley que lo establezca o de acuerdo general que así lo determine, la equiparación funcional pretendida entre unos y otros servidores públicos.

CUARTO.—Tampoco cabe apreciar la equiparación en el aspecto económico que se postula. Y ello toda vez que al tenor de lo señalado en el artículo 25 de la repetida Ley 6/1984, el personal al servicio del Valedor do Pobo se estructurará, a efectos retributivos, en los grupos correspondientes a los del Parlamento de Galicia, sin perjuicio de las especialidades propias aplicables al personal de la Cámara. De ellos cabe colegir, por un lado, que la estructuración del personal del Valedor do Pobo se efectuará en los grupos correspondientes al Parlamento de Galicia, que son A, B, C, D y E y, por otro, que existen especialidades retributivas específicas del personal de la Cámara.

Por las razones expuestas, parece claro que si en algún momento se ha dado una equiparación remunerativa entre el personal de la Oficina del Valedor do Pobo y el personal al servicio del Parlamento de Galicia, la misma traerá causa, no de la Ley, sino de los acuerdos de la Mesa del Parlamento a la hora de aprobar las propuestas de relación de puestos de trabajo remitidas por el Defensor autonómico”.

—Y el pago de trienios, con cargo al Parlamento, a favor de funcionarios en la situación de servicios especiales con destino en las instituciones comunitarias europeas. Este último supuesto, por su trascendencia, debe ser objeto de un comentario más detallado.

La situación administrativa de este personal en el parlamento de origen es la de servicios especiales, por aplicación de lo dispuesto en el artículo 29.2.b) de la Ley 30/84, de 2 de agosto, precepto básico que recogen y desarrollan las leyes autonómicas en materia de función pública.

Una vez reconocida esta situación a los funcionarios parlamentarios, procede computarles el tiempo de permanencia en el extranjero como tiempo prestado en la comunidad autónoma, a efectos de ascensos, trienios y derechos pasivos, con derecho a reservarle la plaza y el destino que hubieran ocupado. De los elementos integrantes de esta situación, uno de los que ha planteado mayores dudas en su aplicación ha sido el relativo al reconocimiento y abono de los trienios devengados con cargo al parlamento de origen. El interrogante es el siguiente: ¿solamente se deben pagar los trienios consolidados al pasar a la situación de servicios especiales o todos los devengados mientras permanezcan en la misma?

En un principio algunos parlamentos aplicaron la doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia número 98/95, de 2 de febrero, que, en sus fundamentos cuarto y quinto decía:

“CUARTO.—Es incuestionable que la situación administrativa de servicios especiales tiene un carácter privilegiado, que la Administración de origen deja de tener relación con el funcionario que se encuentra en ella y que mientras dura en absoluto recibe ninguna prestación de éste, y que es voluntad expresa la de que el régimen retributivo aplicable sea el del puesto o cargo efectivo que se desempeña y no el que disfrutaba el funcionario cuando estaba en servicio activo, con una salvedad excepcional respecto de los trienios. De acuerdo con las normas hermenéuticas del art. 3.º del Código Civil no puede prevalecer una interpretación extensiva del ámbito y contenido de una situación privilegiada a la que se accede voluntariamente y por propio interés. Aunque la relación sinalagmática no es la que explica enteramente el estatuto funcional, no se puede olvidar que la Administración de origen

no recibe ninguna contraprestación del funcionario en servicios especiales, por lo que no parece razonable imponerle una carga retributiva más allá de lo que en términos literales establece la Ley. Interpretación que también encuentra su respaldo en la regla general enunciada de que el régimen retributivo aplicable es el del cargo o puesto que efectivamente se desempeñe.

QUINTO.—En defensa de su pretensión invoca el recurrente unos precedentes que considera análogos, pero ello no es determinante para este Tribunal que decide con arreglo a criterios de legalidad, ni tampoco conculca la prohibición de trato desigual o discriminatorio, entre otras razones porque se trata de Administraciones públicas diferentes.”.

Como consecuencia, los parlamentos afectados pagaron los trienios inicialmente consolidados, no los posteriormente devengados.

Si se observa con detenimiento, el fundamento quinto descansaba en criterios de legalidad y, por tanto, solamente el cambio de la legalidad vigente podría modificar el contenido de la sentencia. Y esto es lo que ha sucedido.

El artículo 40 de la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, dio una nueva redacción al apartado segundo del artículo 29 de la Ley 30/1984 y el cambio legislativo va a ser tenido en cuenta por la misma Sala del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en su Sentencia de 3 de diciembre de 2001 —bajo la misma Presidencia— que reconoce al funcionario comunitario el derecho al abono de las cantidades dimanantes de los trienios devengados que tenga reconocidos y en sus sucesivos vencimientos, desde el día en que fue declarado en situación administrativa de servicios especiales.

El cierre de esta situación se ha producido a partir del Real decreto 2072/1999, de 30 de diciembre, sobre transferencias recíprocas de derechos entre el sistema de previsión social del personal de las Comunidades Europeas y los regímenes públicos de Previsión Social españoles. Desde ese momento, a los funcionarios españoles —en la situación de servicios especiales por su ingreso en puestos de trabajo de las instituciones comunitarias europeas— que hayan ejercitado el derecho de transferencia establecido en el artículo 11.2 del anexo del Estatuto de los funcionarios de la Comunidad Europea no les será de aplicación el párrafo último del artículo 29.2 de la Ley 30/84 “...sin perjuicio de los efectos económicos que puedan derivar de los ascensos y trienios consolidados hasta el momento del ejercicio de este derecho”.

Resumiendo, los trienios consolidados, hasta el momento en que el funcionario comunitario ha ejercitado su derecho de transferencia, continuarán devengándose a favor del mismo y deberán ser abonados por la administración de origen. Y ésta es la doctrina sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de abril y 4 de junio de 2001 y 11 de noviembre de 2002.

Otro derecho de especial significación es el de *representación y participación del personal* de la Administración parlamentaria en la determinación de las condiciones de trabajo. Regulado por la ley 9/1987, de 12 de junio, su articulado se ha incorporado a los distintos estatutos de personal, desarrollándose de forma detallada e introduciéndose algunas variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades de cada administración parlamentaria. Ello significa, por una parte, que en lo sustancial, las normas estatutarias se ajustan a la legislación del Estado y a la interpretación mantenida por la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 121/1997 y, por otra, que la jurisprudencia aplicable a la administración parlamentaria sea la que con carácter general se extiende a las restantes administraciones públicas, existiendo alguna referencia concreta al ámbito parlamentario. Entre ellas, destacamos la Sentencia de la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de 17 de septiembre de 1992, que, en su fundamento jurídico quinto señala:

“... Que ello es así lo corrobora el artículo 2.2 de la propia Ley 9/1987, cuando proclama su condición de mera norma supletoria “en todo aquello que no sea incompatible con su legislación específica” respecto del “personal no laboral al servicio del Estado ... no incluido en su ámbito de aplicación”. De modo que la sistemática de la Ley permite distinguir: a) personal incluido genéricamente (artículo 1.1) o de modo específico (artículo 1.2); b) personal excluido expresamente (artículo 2.1), y c) personal no incluido o no sujeto (artículo 2.2). Dentro de este epígrafe se encuentran los funcionarios al servicio de órganos constitucionales no englobados en el complejo orgánica de las Administraciones Públicas, que se rigen por su estatuto singular, y entre ellos figuran quienes prestan servicio en las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas” y que corrobora su fundamento jurídico sèptimo.

Y en esa misma línea discurre el considerando tercero de la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 543/2004 de 30 de junio:

“...CONSIDERANDO que alega la recurrente como primer motivo del recurso la infracción en la adopción de los actos recurridos (por referirse a la determinación de retribuciones), de la exigencia de la previa negociación sindical a que aluden los artículos 30 y siguientes de la ley 9 de 12 de junio de 1987, sobre representación, condiciones de trabajo y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas; sin que fuese bastante al efecto la intervención que tuvo en ello la Junta de Personal, pues esta no resulta competente al respecto, ya que según la citada ley lo sería la Mesa de negociación, en la que participan junto con la Administración los sindicatos más representativos; sin embargo, la ley de mención no hace referencia alguna a la Administración correspondiente a los Parlamentos, ni por tanto articula la forma en que habría de substanciarse en ellos la posible negociación; bien es verdad que ello no ha impedido la trasposición de la técnica de negociación colectiva a los mismos, mas bajo normas por ellos creadas al efecto, que en el caso del de Galicia (acuerdo de la Mesa de 14 de mayo de 1993, boletín del día 29) prevé como participante por la representación sindical en la correspondiente Mesa de negociación de la Xunta de Persoal”.

En resumen, las normas estatutarias presentan unas características homogéneas en esta materia, y los criterios de interpretación y aplicación son los recogidos en la jurisprudencia administrativa y social de carácter general.

5.2. En relación con los *deberes* del funcionario, destaca el cumplimiento del régimen de incompatibilidades en el ejercicio de su puesto de trabajo. Deber impuesto por el artículo 2.1.b) por el artículo 1.b) de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, que preceptúa su aplicación al personal al servicio de las asambleas legislativas. El contenido básico de la mayoría de sus artículos (disposición final primera) condiciona su regulación en cada una de las administraciones parlamentarias.

Por este motivo, la mayoría de los parlamentos somete su régimen jurídico al general de la ley estatal, mediante el reenvío establecido en uno o dos artículos de sus normas estatutarias. Y también, hay que subrayar que cinco parlamentos autonómicos se apartan de esta formulación —por supuesto no de su marco normativo— como son los estatutos de personal de Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Islas Baleares y La Rioja. Todos ellos desarrollan en profundidad dicho régimen para facilitar su conocimiento y

aplicación, sin tener que acudir a otras normas complementarias autonómicas. Los aspectos en los que incide dicha regulación son los relativos a:

- Las actividades compatibles sin necesidad de autorización, como son las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, la dirección de seminarios, cursos o conferencias cuando no supongan más de 75 horas al año, la participación en tribunales calificadores de pruebas selectivas o de concursos, la producción y creación literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones, la participación ocasional en coloquios y programas de cualquier medio de comunicación social, la colaboración y asistencia a congresos, seminarios, conferencias o cursos de carácter profesional.
- Las actividades compatibles previo reconocimiento o autorización, como son la titularidad de plazas, en servicio activo o contratado, en el ámbito docente o de investigación de carácter universitario, en régimen de dedicación no superior a tiempo parcial, sin merma del horario de presencia en la Administración parlamentaria y con el límite retributivo establecido en el artículo 7 de la Ley 53/1984.
- La atribución a la Mesa del Parlamento de la competencia para la autorización de actividades públicas o privadas.
- Y el establecimiento de un procedimiento para su declaración, tramitación y resolución.

Ante esta regulación, los problemas de aplicación al personal parlamentario suelen agotarse en la vía administrativa y, de llegar la contenciosa, se aplica la rica y compleja doctrina jurisprudencial existente y a ella nos remitimos.

6 RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Todos los administrados —y entre ellos los funcionarios públicos— están obligados al cumplimiento de los deberes impuestos por las leyes. Pero a veces el comportamiento exigido no es el debido, y las acciones y omisiones atribuidos a aquéllos —dejando al margen las que constituyen un tipo delictivo— se tipifican como infracciones administrativas, y genera una responsabilidad exigible a través de un procedimiento administrativo reglado que culmina con la imposición de una sanción.

El fundamento primigenio de este iter sancionador es la situación de sujeción general del administrado o de sujeción especial del funcionario respecto al cumplimiento de deberes escritos, previos y ciertos, cuyo quebranto pone en funcionamiento la potestad sancionadora, la cual adquiere la modalidad de potestad disciplinaria para los funcionarios públicos, como nos recuerda la Sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de octubre de 1986. Su ejercicio, tal como proclama el artículo 25.1 de la Constitución española, está sujeto a los principios de legalidad y de reserva material, legalidad que, como señala el profesor García de Enterría¹² implica no sólo la inexistencia de infracciones o sanciones sin su previa determinación por ley, sino también que esa misma ley formal es la que atribuye la potestad de actuación a la administración pública para sancionar.

Y si de la doctrina científica pasamos a la jurisprudencia, la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1990 nos pone de manifiesto la doble garantía, material y formal, que prescribe el artículo 25.1 de la Constitución, y que desarrolla, con gran precisión, el fundamento jurídico segundo de la Sentencia del Tribunal Supremo de 12 de noviembre de 2002 en estos términos:

“...la normativa sancionadora resulta constitucionalmente lícita cuando es la ley la que ha de servir de cobertura y quedan suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica, su naturaleza y los límites de las sanciones a imponer, como reconoció la jurisprudencia constitucional en precedentes sentencias (núms. 77/1983, 83/1984 y 3/1988), pudiéndose concretar algunos criterios de dicho Tribunal, en los siguientes puntos:

a) *La S 101/1988, de 8 de junio, señala que «esta clara exigencia de cobertura legal no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, mas ello siempre que en aquéllas queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica —de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de ley— y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer. Lo que en todo caso prohíbe el art. 25.1 de la CE es la remisión al reglamento que haga posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley (TC S 83/1984, de 24 jul.), lo que supondría degradar la garantía esencial que el principio de reserva de Ley entraña,*

¹² Curso de derecho administrativo II, página 164 y ss.

como forma de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes (TC S 42/1987, de 7 abr.). Pero, en todo caso, la prohibición no hay que entenderla de un modo tan absoluto que impida admitir “la colaboración reglamentaria en la normativa sancionadora” (TC S 3/1988, de 21 ene.)».

b) *La S 219/1989, de 21 dic. nos dice, que «esta exigencia de lex certa afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas».*

c) *El TC ha declarado la ilegitimidad de las cláusulas sancionadoras residuales, por las que se castiga genéricamente la infracción de los deberes contemplados en una norma en cuanto remitan su concreción no a normas con rango de Ley sino a reglamentos. Así, la S 341/1993, de 18 Nov. señaló ue en modo alguno puede la ley habilitar o remitir al reglamento para la configuración ex novo de obligaciones o prohibiciones cuya contravención dé origen a una infracción sancionable. Una tal remisión a normas infralegales para la configuración incondicionada de supuestos de infracción no es conciliable con lo dispuesto en el art. 25.1 de la CE.”*

Esta larga exposición tiene una finalidad concreta. Evitar que el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito parlamentario autonómico pueda ser anulado porque la norma estatutaria que la habilita carezca del rango de ley para llevar a cabo la determinación de sus elementos integrantes, como son el procedimiento sancionador, la tipificación de las faltas, la imputación de culpabilidad, la proporcionalidad de la sanción y el reconocimiento de garantías para hacer efectivo el derecho de defensa del funcionario.

En relación con este punto y limitándome al ámbito parlamentario, aconsejo la lectura de algunas sentencias seleccionadas sobre:

- La recusación de instructor y secretario de un expediente disciplinario en el Parlamento de Extremadura (Sentencia 1313/1997, de 13 de noviembre).
- La tipificación de actos que integran la falta grave de desconsideración a un superior en la Asamblea de Madrid (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 11 de mayo de 1994).
- La tipificación como falta grave de actos de desobediencia de instrucciones y órdenes impartidas por superior jerárquico sobre uniformidad del vestuario de los ujieres parlamentarios o en el transporte de documentación (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 24 de noviembre de 1997 y del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 1.041/2002, de 12 de junio. En la primera de las sentencias se revoca el acuerdo de la Mesa de la Asamblea de Madrid).
- La imputación de culpabilidad no probada (Sentencia núm. 399/2005, de 11 de mayo del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears).
- La falta de proporcionalidad en la sanción (Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid del 4 de abril de 2005, que anula la sanción de suspensión de funciones impuesta por la Asamblea de Madrid, por el plazo de tres meses, y la sustituye por la de apercibimiento).

VI CONCLUSIONES

Ha llegado el momento de la recapitulación. Para paliar el esfuerzo de leer la totalidad de este trabajo, aconsejo iniciar la lectura a partir de sus conclusiones y, si alguna de ellas suscita curiosidad, puede trasladarse al tema concreto. Este consejo desinteresado se fundamenta en el hecho de que cada conclusión es el resultado de acotar un apartado del comentario general.

Primera.—Existe un modelo constitucional esencial de función pública que opta por un régimen estatutario para los servidores públicos, llamado a ser positivizado en un

estatuto básico. Los Parlamentos autonómicos gozan de autonomía normativa para establecer el régimen jurídico de su función pública a través de sus estatutos de personal que deben, por una parte respetar el modelo constitucional y los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española y, por otra, adaptarse a la legislación de su Comunidad en materia de función pública. Los Estatutos de Personal, cuando regulen el contenido básico de la función pública parlamentaria, deben hacerlo con el rango y la fuerza de ley.

Segunda.—Hay que convenir que existe un núcleo normativo esencial y común para toda la función pública, incluida la correspondiente a las asambleas legislativas. Este núcleo vendrá definido por dos criterios: uno material, vinculado al contenido básico de la norma, común en todo lo que afecte a los elementos estructurales de la situación orgánica funcionarial y a la relación estatutaria de servicio. Y otro formal, concerniente al procedimiento de aprobación de la norma, teniendo en cuenta que su regulación queda reservada para normas que tengan el rango de ley.

Tercera.—El estatuto de personal tendrá rango de ley cuando se cumpla un doble requisito:

- formal, consistente en que el órgano y el procedimiento de aprobación sean legislativos y no administrativos, procedimiento que le dará el valor de ley.
- y material, que exige que el contenido normativo sometido a reserva legal se regule con fuerza de ley, respetando los principios constitucionales de la función pública y adaptándose, en lo esencial, a la legislación sectorial.

Cuarta.—Las normas reguladoras de la estructura orgánica y funcional se deberían aprobar por la Mesa del Parlamento y ser exigibles mediante un reglamento general —de régimen interior y de gobierno, de organización y funcionamiento...— desarrollado en lo contingente por normas específicas para materias dispares como son las relaciones de puestos de trabajo y plantillas presupuestarias, las adscripciones del personal, la jornada laboral y el horario, las ayudas sociales y el reglamento de pensiones, ...

En cambio, el estatuto de personal llamado a regular el contenido básico de la relación estatutaria —aquel que necesita por mandato constitucional de una norma

de rango de ley— debería ser aprobado por el pleno de la cámara, o por una comisión con competencia legislativa, mediante un procedimiento diferenciado de otras iniciativas parlamentarias y con vocación de permanencia, que en aras de la seguridad jurídica podría actualizarse mediante el establecimiento de una disposición adicional que facultase a un órgano parlamentario colegiado para adaptar su contenido a la legislación básica. Todo ello sin perjuicio de que, en el supuesto de que las modificaciones fuesen importantes, hubiera que recurrir a la formulación de un texto refundido o, incluso, a la aprobación de un nuevo estatuto.

Quinta.—Las asambleas legislativas, en cuanto poderes públicos de la comunidad autónoma, gozan de autonomía para establecer la organización de su administración parlamentaria y su funcionamiento, con el objeto de desarrollar su potencialidad en el ejercicio de las competencias que tienen asignadas.

Sexta.—La aprobación de las relaciones de puestos de trabajo es un acto administrativo general con destinatarios indeterminados. Si su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* no es una exigencia legal, bastaría con la publicación de dicha relación en el boletín oficial de cada parlamento para que adquiriese eficacia, pues lo único que impone el artículo 15.3 de la Ley 30/1984 es que las relaciones sean públicas o, dicho de otra forma, sean susceptibles de conocimiento por quien lo desee, a través de distintos instrumentos de comunicación.

Séptima.—En la elaboración o confección de las relaciones de los puestos de trabajo existen dos fases concatenadas.

La primera, comprende la descripción, clasificación y calificación del puesto de trabajo.

La segunda, viene definida por su integración en un documento único, que se somete a la aprobación del órgano competente. Su acuerdo fija el perfil objetivo de cada puesto de trabajo con el contenido mínimo que determina la legislación básica en materia de personal. Pero además, en ese acto de aprobación confluye la ejecución del programa elaborado por la Administración parlamentaria para cada servicio y unidad con el ejercicio de las facultades discrecionales de organización que le corresponde a la Mesa del Parlamento.

Octava.—La elaboración y aprobación de la relación de puestos de trabajo es un decisión que afecta a las potestades de organización de las administraciones públicas y, por tanto, queda excluida de la obligatoriedad de su negociación. Si el ejercicio de la potestad organizativa tuviera repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, procederá la consulta a las organizaciones sindicales y sindicatos. Si la modificación tiene carácter puntual sin trascendencia colectiva, no es necesaria ni la consulta.

Novena.—Uno de los elementos esenciales en la configuración de los puestos de trabajo, es la determinación de sus funciones, de manera que sea posible mantener una distinción de los relacionados dentro de cada unidad administrativa. Definidas, por tanto, las funciones, el estadio posterior será el referido a su ejercicio. Debe evitarse la patrimonialización de sus funciones y los compartimentos estancos. Para ello será necesario establecer un equilibrio entre las funciones asignadas a un puesto y las tareas que “como actividades básicas diferencias” deberá desempeñar el funcionario que lo ocupa.

Décima.—La aplicación de las nuevas tecnologías de comunicación e información a los procedimientos parlamentarios, ha abierto un proceso de reforma de la Administración parlamentaria con la finalidad de que los recursos humanos presten su actividad con la rapidez, eficacia y eficiencia requeridas dentro de la llamada administración virtual. Y uno de los instrumentos al uso ha acuñado la denominación de redistribución de efectivos.

Décimo primera.—La plantilla de personal eventual y la relación de puestos de trabajo reservados a funcionarios deben ser independientes. Afirmación que resulta lógica si partimos del hecho de que los eventuales no pueden desempeñar funciones reservadas a los funcionarios de carrera. El nombramiento de personal eventual es una facultad excepcional, limitada por el principio constitucional de que el acceso a la función pública ha de realizarse de acuerdo con los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

Décimo segunda.—Varias son las causas tasadas y reiteradas en los estatutos de personal sobre la extinción de la relación estatutaria, adquiriendo la jubilación una especial relevancia por la presencia de normas reguladoras vinculadas a Clases Pasivas o al régimen general de la Seguridad Social, cuya legislación condiciona, por su carácter básico, la posterior regulación parlamentaria.

Décimo tercera.—Con carácter general, bien por disposición expresa recogida en los respectivos estatutos de personal, bien por aplicación supletoria de la legislación autonómica, se mantiene el criterio de que la reserva máxima será la del 50 %. Se separa de este marco, por ejemplo, la Asamblea Legislativa de Madrid cuyo artículo 16.3 determina que el 100 % de las plazas vacantes serán reservadas a promoción interna, precepto singular y de dudosa legalidad, a la vista de los criterios legales y jurisprudenciales existentes.

Décimo cuarta.—En relación con el concurso, la conflictividad es significativa y suele concentrarse en torno al órgano de aprobación de la convocatoria, el contenido de las bases, la actuación del tribunal calificador y el acuerdo de adjudicación.

Décimo quinta.—La libre designación está configurada con carácter excepcional, al ser el concurso el instrumento ordinario de provisión, pero su desarrollo legal —basado en que debe aplicarse para cargos de especial responsabilidad y para aquellos en los que la naturaleza de sus funciones así lo justifiquen en las respectivas relaciones de puestos de trabajo— ha permitido un incremento de esta forma de provisión, con las cautelas establecidas en la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2004.

Décimo sexta.—La Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987 considera las situaciones administrativas como un componente necesario y esencial del *status* del funcionario y, por ello, su regulación está sometida a reserva material de ley, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 103.3 de la Constitución.

Décimo séptima.—La mayoría de los estatutos de personal dedican un capítulo aparte a la enumeración y desarrollo de los derechos y deberes de los funcionarios parlamentarios. Esta regulación amplia solamente en tres cámaras —Aragón, Asturias y el País Vasco— se sustituye por el reenvío a la Ley de la función pública de su Comunidad, sin perjuicio de recordar la competencia de la Cámara para la adopción de acuerdos y resoluciones de desarrollo que adapten aquella regulación a las peculiaridades de la administración parlamentaria.

Décimo octava.—Los trienios consolidados, hasta el momento en que el funcionario comunitario ha ejercitado su derecho de transferencia, continuarán devengándose a favor del mismo y deberán ser abonados por la administración de origen. Y ésta es

la doctrina sentada en las Sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra de 6 de abril y 4 de junio de 2001 y 11 de noviembre de 2002.

Décimo novena.—Las normas estatutarias relativas a la representación y participación del personal de la Administración parlamentaria en la determinación de las condiciones de trabajo presentan unas características homogéneas, y los criterios de interpretación y aplicación son los recogidos en la jurisprudencia administrativa y social de carácter general.

Vigésima.—Hay que evitar que el ejercicio de la potestad disciplinaria en el ámbito parlamentario autonómico pueda ser anulado. Para ello, la norma estatutaria habilitante debe ostentar el rango de ley para determinar sus elementos constitutivos, como son el procedimiento sancionador, la tipificación de las faltas, la imputación de culpabilidad, la proporcionalidad de la sanción y el reconocimiento de garantías para hacer efectivo el derecho de defensa del funcionario.

Santiago de Compostela, 23 de junio de 2006