

La potestad autonormativa de Les Corts y la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público

RAFAEL MANZANA LAGUARDA

Magistrado Sala Contencioso Administrativo

Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana

Resumen

Las Asambleas Legislativas tradicionalmente han regulado con absoluta autonomía el régimen estatutario del personal a su servicio; en la actualidad, tal potestad tiene apoyo constitucional. No obstante, también el texto constitucional atribuye al Estado competencia exclusiva para dictar las bases del régimen jurídico de los funcionarios públicos, y en ejercicio de dicha competencia se ha promulgado el Estatuto Básico del Empleado Público, con vocación de fijar los aspectos comunes mínimos del personal al servicio de las distintas Administraciones Públicas; pues bien, dicho Estatuto desplaza sobre las Cortes la decisión de si resulta o no directamente aplicable a su personal; entendemos que la posibilidad de exclusión de sus principios y preceptos debe restringirse sólo a aquellos aspectos en los que así lo exija la especial naturaleza y las peculiaridades de la función parlamentaria.

Resum

Les assemblees legislatives tradicionalment han regulat amb absoluta autonomia el règim estatutari del personal al seu servei; en l'actualitat, aquesta potestat té suport constitucional. No obstant això, també el text constitucional atribueix a l'Estat competència exclusiva per a dictar les bases del règim jurídic dels funcionaris públics, i en exercici d'aquesta competència s'ha promulgat l'Estatut bàsic de l'empleat públic, amb vocació de fixar els aspectes comuns mínims del personal al servei de les distintes administracions públiques; doncs bé, el dit Estatut desplaça sobre les Corts la decisió de si resulta o no directament aplicable al seu personal; entenem que la possibilitat d'exclusió dels seus principis i preceptes ha de restringir-se només a aquells aspectes en què així ho exigisca la naturalesa especial i les peculiaritats de la funció parlamentària.

Abstract

The Legislative Assemblies have traditionally regulated with absolute autonomy the statutory regime of their staff; today, such legal authority has constitutional support. However, the Constitution also gives the state exclusive competence to dictate the basis of the legal system of civil servants, and in exercise of such a competence has been enacted in the Basic Statute for Civil Servants, aiming to set the minimum common aspects of the staff to serve at the various public administrations; so, this Statute transfer to the Parliament the decision whether or not is directly applicable to their personnel; we understand that the possibility of exclusion of its principles and precepts should be restricted only to those aspects in which so requires the special nature and the peculiarities of the parliamentary function.

Sumario

- I. Planteamiento de la cuestión
- II. Empleados públicos sobre los que se proyecta la potestad autonormativa
- III. Reserva formal de rango («legislación específica»): los Reglamentos Parlamentarios y el Estatuto de Personal
- IV. Alcance de la aplicación supletoria del Estatuto Básico del Empleado Público
- V. Limitaciones materiales de dicha potestad:
 - Limitaciones impuestas por los principios constitucionales
 - Limitaciones derivadas de la normativa básica

I. Planteamiento de la cuestión

El colectivo funcional ha sido especialmente proclive a experimentar reformas, que con frecuencia han resultado tan radicales como finalmente inoperantes; la propia inercia del aparato burocrático acabó prevaleciendo y desvirtuó en gran medida los objetivos de importantes movimientos reformistas como los orientados a la supresión de los poderosos cuerpos funcionariales, o a la racionalización del régimen retributivo (Estatuto de López Ballesteros de 1827, de Bravo Murillo de 1852, LFCE de 1964...), o incluso de la reforma producida por la ley de transición de 1984 (LMRFP); y análogo arrinconamiento pueden sufrir los principios del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP), aprobado en 2007, fecha que ya empieza a percibirse lejana ante la tardanza de su desarrollo legislativo, y cuyo art. 4.a) estableció la aplicación directa de sus normas a los funcionarios de los Parlamentos –estatal o autonómicos– cuando así lo dispusiera la «legislación específica» de éstos.

La Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, no contenía ninguna previsión semejante, lo que dio pie a la controversia acerca de si a los funcionarios de las Cámaras les resultaban aplicables sus preceptos por la vía de su condición de norma supletoria para todo el personal de las Administraciones no incluido en su ámbito de aplicación (art. 1.5 LMRFP), o si, por el contrario, los Parlamentos podían regular de forma autónoma y diferenciada el régimen de su personal, con la habilitación que directamente les proporcionaba el art. 72.1 de la Constitución.

El EBEP, como ya destacara en su Informe de 25/abril/2005, la Comisión constituida para su estudio y elaboración, toma como punto de partida la constatación de la falta de uniformidad y la gran heterogeneidad de los regímenes coexistentes en el seno del empleo público y asume la misma potenciándola sobre unos criterios de flexibilidad, buscando establecer unas normas básicas mínimas que deban ser respetadas por todos; y en este sentido, afirma su Exposición de Motivos que «el régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes.»

Reconocimiento, pues, de la existencia de un empleo público heterogéneo y propósito de mantener subsistente esa variedad, optando sólo por la fijación de unas pautas de confluencia entre las diversas regulaciones que del empleo público realicen las distintas Administraciones que asumen competencias en la materia. Tal sería el propósito de un Estatuto del empleado público que nace vinculado al ejercicio de las competencias exclusivas en materia de fijación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, que atribuye al Estado el art. 149.1.1 CE.

Pero, sin embargo, son más los aspectos que el EBEP deja pendientes de desarrollo futuro que aquéllos que aborda con decisión y complitud, pues como en su Exposición de Motivos se advierte, con él se abre «un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo»; de esta manera, su alcance y efectividad vendrán supeditados en gran medida a la capacidad de la ulterior legislación, hasta la fecha aún diferida, que se dicte en cumplimiento de sus vacíos y remisiones. No puede desconocerse que en su momento, ya la Ley de Bases de Maura de 1918, debió en gran parte su fracaso, al hecho de dejar un buen número de sus previsiones confiadas a su posterior desarrollo reglamentario por parte de cada Departamento, lo que abocó en un elevado índice de incumplimiento.

Y así, una de las cuestiones que el Estatuto supedita al ulterior desarrollo normativo es precisamente la concreción del régimen jurídico de los colectivos de personal que van a resultar eventualmente afectados por sus previsiones. El EBEP, tras delimitar su ámbito subjetivo de aplicación, que extiende omnicomprendivamente sobre toda la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas, Administración Local, Organismos y Entidades de Derecho Público y Universidades Públicas (art. 2), respeta, no obstante, la especificidad de determinados colectivos de personal que cuentan con legislación propia, como es el caso, entre otros, de los miembros de la carrera judicial y funcionarios de la Administración de Justicia, de las Fuerzas armadas, Cuerpos y Fuerzas del Seguridad, o personal arancelario, a todos los cuales deja, en principio, al margen del sometimiento directo a sus previsiones. En lo que ahora nos atañe, dispone (art. 4.a), que sus previsiones sólo se aplicarán directamente el personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, cuando así lo disponga su legislación específica.

Confluyen aquí, por tanto, dos aspectos con entronque constitucional:

- a) De una parte, la aparente renuncia del Estado a extender a este personal la regulación básica que, amparada en sus competencias exclusivas atribuidas por la Constitución, ha dictado con carácter general para todos los funcionarios a servicio de las distintas Administraciones Públicas.
- b) De otra, la atribución a las Cámaras legislativas, por el art. 72.1 CE, de la potestad de aprobación, de forma autónoma y de común acuerdo, del Estatuto que regule el régimen jurídico de su personal.

Ello podría llevarnos, aparentemente, a una primera conclusión: las normas básicas que dicta el Estado, a través del EBEP, no serían directamente aplicables al personal al servicio de las Cámaras legislativas, salvo que éstas así lo decidieran al aprobar su Estatuto de Personal, al que correspondería determinar la asunción o no, y con qué alcance, de los preceptos integrantes del régimen estatutario general de la función pública.

Y ratificaría tal tesis el hecho de que el art. 72 CE garantiza a las Cortes su autonomía reglamentaria, de autogobierno y administrativa. Como en cualquier otro ámbito, existe una «administración parlamentaria» cuya finalidad no es otra que la de gestionar el conjunto de medios humanos precisados por las Cámaras para el adecuado ejercicio de sus funciones; dicha administración, en virtud de la autonomía de éstas, cuenta con expresa habilitación constitucional para ser objeto de una regulación separada respecto de la propia del personal al servicio de las restantes Administraciones Públicas. El art. 72.1 CE, al disponer que las Cámaras regularán el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, está reconociendo este poder de autonormación proyectado sobre unas relaciones jurídicas que, pese a depender y estar al servicio de las Cámaras, se distinguen institucionalmente del Poder Legislativo (Oscar Alzaga, p. 506). Una de las exigencias de la división de poderes supone que las Cámaras desarrollen sus funciones sin interferencias de otros poderes, y en garantía de ello el art. 72 CE constitucionaliza la autonomía parlamentaria (Quintana López, p. 2079). La autonomía administrativa de la Cámara se traduce en su única autoridad respecto del personal parlamentario, lo que significa que ningún otro órgano de poder del Estado puede determinar su estructura burocrática interna ni el régimen de sus funcionarios; la autonormatividad impide o restringe la acción normadora de otros órganos distintos a las propias Cortes. Y tales conclusiones van a ser igualmente predicables con relación a los Parlamentos Autonómicos, al existir una identidad de razón que las justifica, máxime tras la expresa referencia que a ellos se contiene en el art. 4.a) del EBEP.

Así pues, en principio, resultaría jurídicamente posible tanto la aplicación de las normas del EBEP al personal funcionario de Les Corts, como, *a sensu contrario*, la exclusión de dicho personal de los preceptos del EBEP y el establecimiento de una regulación diferenciada y autónoma para el mismo, pero, en cualquier caso, dicha opción debe ser llevada a cabo por la «legislación específica» de éstas.

Ahora bien, tal conclusión no se nos muestra diáfana; se requiere llevar a cabo determinadas concreciones a la hora de abordar el alcance de la referida capacidad autonormativa de los Parlamentos con relación a la fijación del régimen jurídico aplicable al personal a su servicio.

II. Empleados públicos sobre los que se proyecta la capacidad autonormativa de Les Corts

La previsión del art. 4.a) del Estatuto, de supeditar su aplicación a lo que disponga la correspondiente legislación específica, sólo viene referida al «personal funcionario» de les Corts; es decir, no se extiende a los restantes empleados públicos al servicio del Parlamento valenciano –personal laboral y personal eventual–, ni al personal directivo, todos los cuales quedarán directamente sujetos a las normas del EBEP. En consecuencia,

les Corts no van a poder excepcionar la aplicación del Estatuto a este personal; sólo lo podrán hacer respecto de sus funcionarios.

El EBEP nace con vocación omnicomprensiva, intentando ordenar el sistema de empleo público en su totalidad, estableciendo el régimen general de prestación de servicios que es común a todos los empleados públicos, es decir, a aquellos que desempeñan funciones retribuidas para las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales, con independencia de la diversidad de regímenes jurídicos que coexisten en su seno. Pero, como vemos, de entre los distintos tipos de empleados públicos que enumera en su art. 8.2, sólo con relación al personal funcionario –de carrera o interino– se posibilita una regulación ajena a sus previsiones y regida por lo que disponga su legislación específica. Efectivamente, tal es el tenor literal del art. 4.a) EBEP; de manera que:

1. *El personal laboral* al servicio de Les Corts, vendrá sometido a un régimen normativo detallado, aunque con notables insuficiencias (v.gr: las relativas al indefinido no fijo), en el propio EBEP, en virtud de la competencia exclusiva que el art. 149.1.7.^a CE atribuye al Estado sobre la legislación laboral sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas; así, el EBEP, que se declara aplicable «en lo que proceda» (art. 2.1) al personal laboral, contiene previsiones específicas acerca de la funciones cuyo desempeño tienen vedado (art. 9.2), los principios que regulan su selección (art.55.2), sus derechos individuales y colectivos (arts. 14 y 15), o su movilidad en defecto de previsiones de los convenios colectivos (art. 83); dicho régimen se completa –por remisión– no sólo con el contenido en la legislación laboral (v.gr: entre otros, el sistema de carrera y promoción profesional –art. 19–, el régimen retributivo –art. 27–, la negociación colectiva –art. 32–, su clasificación –art. 77–, situaciones administrativas –art. 92–...), sino asimismo con la legislación que al respecto pueda dictar la Comunidad Autónoma relativa a la naturaleza de los puestos que pueden ocupar (art. 11.2) o a su régimen disciplinario (art. 93.1), si bien con las limitaciones que derivan del hecho de que éstas sólo tienen atribuidas competencias de ejecución, tal como viene impuesto por el texto constitucional.

2. *El personal eventual*, o de confianza y asesoramiento, se regulará asimismo por las disposiciones de la legislación autonómica (art. 12.2), estableciendo el EBEP previsiones genéricas (art. 12) acerca de su nombramiento y cese, de no constituir su condición mérito para acceder a la función pública o promocionarse, o de la publicidad de su número y retribuciones, sin perjuicio de que le sea aplicable «en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición» el régimen general de los funcionarios de carrera.

3. *El personal directivo* se regula por el EBEP (art. 12) al margen de los restantes empleados públicos, si bien se prevé su carácter profesional, aunque serán los órganos de gobierno de la Comunidad Autónoma los que determinen su régimen jurídico espe-

cífico y los «criterios para determinar su condición», con respeto a los criterios que el propio EBEP establece para su selección y evaluación de su gestión, correspondiendo a cada Administración definir cuáles sean las funciones directivas que debe asumir este tipo de personal, disponiendo además el EBEP que este personal no podrá participar en los órganos de selección de empleados públicos (art. 60.2).

III. Reserva formal de rango («legislación específica»): los Reglamentos Parlamentarios y el Estatuto de Personal

¿Cuál es la «legislación específica» de Les Corts, a través de la que éstas van a poder desplegar sus potestades autonormativas en relación con los funcionarios a su servicio? La autonomía de las Cámaras con relación a su funcionamiento, ha determinado que aquellos actos parlamentarios calificados como *interna corporis* hayan quedado tradicionalmente excluidos del conocimiento y control por parte de los tribunales ordinarios y del Tribunal Constitucional, conforme al art. 50.2.b) LOTC, lo que no va a impedir que este último pueda enjuiciar, a través del Recurso de Amparo, las posibles vulneraciones de los derechos y libertades públicas, que puedan derivar de tales actos (AATC 90/85, de 20/julio; 12/86, de 15/enero; 12/marzo/86, 11/marzo/87 o 27/mayo/87).

La Constitución, dentro de su Título III «De las Cortes Generales», faculta, en su art. 72, a las Cámaras para establecer sus propios Reglamentos y regular, de común acuerdo, el Estatuto de su Personal; son, pues, dos, los instrumentos normativos previstos en el mentado precepto constitucional: de un lado los Reglamentos Parlamentarios y de otro, el Estatuto de Personal, que deben quedar claramente diferenciados.

El Tribunal Supremo (STS 26/septiembre/1994) ha diferenciado unos y otros, entendiendo que, pese a su común cobertura en el art. 72.1 CE, los Reglamentos de las Cámaras tienen por objeto regular las relaciones entre el Parlamento y los miembros que lo integran, para el mejor cumplimiento de sus funciones, y el Estatuto de Personal se aplica a aquel personal integrado en su estructura administrativa y vinculado con la Cámara en virtud de una relación de empleo.

A. Por lo que se refiere a los Reglamentos parlamentarios, hay que advertir de entrada que el *nomen iuris* «Reglamento» es un término equívoco, ya que el Reglamento de las Cortes no es sancionado y promulgado por el Rey; se tramita al igual que las proposiciones de ley de origen interno y con arreglo a una mayoría cualificada; y aunque la doctrina ha discrepado acerca de si los Reglamentos parlamentarios son normas con fuerza de ley (Martínez López-Muñoz, pp. 677 y 679), o carecen de tal fuerza, y no tienen rango legal, ni son leyes en sentido formal (dada su forma de producción y su falta de sanción y promulgación) (Punset, p. 94), en todo caso, se reconoce su condición de normas primarias, es decir, directamente subordinadas a la Constitución (Punset,

p. 101), y existe una reserva material a favor del Reglamento parlamentario (arts. 66.2 y 72.1).

Los Reglamentos parlamentarios no están incluidos en el ámbito del art. 42 LOTC (decisiones o actos sin valor de ley); se asimilan a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, lo que permite su impugnación directa a través del recurso de inconstitucionalidad (art. 27.2.d) LOTC); y el TC ha operado con una interpretación amplia y finalista del concepto de «Reglamento parlamentario» incluyendo no sólo los que se ajustan a la definición literal del art. 72.1 CE, sino también «aquellas disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto, han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara», y así se ha excluido de la posibilidad del recurso de amparo resoluciones del Presidente del Senado (ATC 183/84, de 21/marzo), del Presidente de la Asamblea de Madrid (ATC 244/86, de 12/marzo), o del Presidente del Congreso sobre acceso a materias clasificadas (STC 118/98, de 20/junio), al asimilar estas disposiciones normativas a los Reglamentos parlamentarios, si bien con el voto discrepante del Magistrado D. Francisco Rubio Lorente que considera que debió dejarse abierta la posibilidad de recurrir en amparo estas normas que, aún teniendo rango de ley, no precisan la intermediación de acto alguno de aplicación. En definitiva, los Reglamentos parlamentarios –señala la STC n.º 227/2004, de 29/noviembre–, «que tienen fuerza de ley y que en algunos supuestos pueden ser considerados como normas interpuestas entre la Constitución y las leyes y, por ello, en tales casos, son condición de la validez constitucional de estas últimas, cumplen una función ordenadora de la vida interna de las Asambleas parlamentarias, íntimamente vinculada a su naturaleza representativa y al pluralismo político del que son expresión y reflejo» (arts. 1.1 y 66.1 CE).

B. El Estatuto de Personal también es una norma primaria, y no le une con el Reglamento ninguna relación de subordinación, sino una separación competencial. El Estatuto carece de vinculación directa con la materia parlamentaria, pues no es una norma de desarrollo del art. 66.2 CE –que recoge las funciones propias de las Cámaras–, sino la expresión de una autonomía de carácter doméstico, como sucede como los Reglamentos de Personal del CGPJ (art. 5 LOCGPJ) y del TC (art. 2.3 LOTC), si bien estas dos últimas clases de Reglamentos son normas secundarias, también subordinadas a la ley (Punset, pp. 101 y 102).

Tanto el Tribunal Supremo (S 20/enero/1987, A. 317), como el Tribunal Constitucional (STC 139/1988), le han atribuido sin reservas al Estatuto de Personal el rango de ley; «Se trata, por consiguiente, de un Acuerdo que tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una ley, al ser una norma reglamentaria que se integra en el Estatuto del Personal de ambas Cámaras, que es una manifestación [...] de su genérico poder de autoorganización, y que no se puede identificar con un Reglamento propiamente dicho, sino, más bien, se trata de una auténtica ley, en la medida que

tales normas reglamentarias proceden de los órganos legislativos y enlazan directamente con las normas constitucionales –art. 72.2–, de lo que se infiere, como conclusión, que son normas primarias, sólo justiciables ante el Tribunal Constitucional...»; y ello en base a la existencia de dos específicas menciones constitucionales:

1. De una parte, el art. 72.1 CE, que dispone que será aprobado por las Cámaras, de común acuerdo. La mencionada STC 139/88 afirma que el art. 72.1 CE «establece una reserva formal y material a favor del estatuto del personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primario– que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica.» Y concluye que «estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.»
2. Y de otra, los arts. 23.2 y 103.3 CE, al establecer que la Ley regulará el acceso a la función pública y el estatuto de los funcionarios. «[...] de manera que si las restantes normas constitucionales en materia de función pública son “materia reservada a la ley”, tanto de carácter general, (art. 23.3 CE) cuanto respecto de la función pública de la Administración (art. 103.3) y del Poder Judicial (art. 122 CE), ello obliga a interpretar art. 72 en el sentido de que el Estatuto del Personal allí mencionado tiene rango de ley, criterio corroborado por las resoluciones del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo que se reseñan, particularmente Auto TC 296/85, STC 5.º, 21 enero 1987 y Auto TC 29 mayo 1989» (STC 26/septiembre/1994).
Si el art. 72 CE sólo menciona las Cortes Generales, ¿qué sucede con los Parlamentos autonómicos? Determinadas CC.AA. contemplan en sus respectivos Estatutos de Autonomía, que sus Parlamentos regulen el estatuto de su personal, por lo que, en tales supuestos, la conclusión es la misma que la antes señalada, pues tales Estatutos integran el bloque de constitucionalidad; ahora bien, otras Comunidades, por el contrario, sólo contienen tal previsión en los Reglamentos de sus Cámaras, y en tal caso el TS (Auto de 26/enero/1988), contrariando la doctrina del Tribunal Constitucional, entendió que al Estatuto de Personal no podía atribuírsele el carácter de norma con fuerza de ley, ya que emanaba de un órgano rector de la Cámara, como es la Mesa, carente de potestad legislativa; se acoge así la clasificación de los órganos parlamentarios, establecida atendiendo a sus funciones (Aranda Alvarez, p. 104; Martínez Corral, p. 102), entre aquellos órganos de dirección política o producción normativa (órganos funcionales), encargados de desarrollar la actividad institucional de la Cámara, esto es, aquella que las Cámaras realizan en ejercicio de las funciones políticas que les atribuyen la Constitución y los Estatutos de Autonomía, y que son el Pleno y las Comisiones,

y aquellos otros órganos de gobierno y administración (la Mesa o la Junta de Portavoces), elegidos por la propia Asamblea y encargados de realizar las actividades instrumentales de las funciones institucionales y las actividades materialmente administrativas de la organización parlamentaria.

En el caso de la Comunidad Valenciana, aunque inicialmente la capacidad autonormativa de Les Corts sobre el personal a su servicio, sólo se preveía en el Reglamento de éstas, aprobado el 30/junio/1994 (art. 32.1 y Disposición Final 4.^a), sin embargo, tras la reforma del Estatuto de Autonomía llevada a cabo el año 2006, se incorpora expresamente a su art. 25.1, que dispone que Les Corts aprobarán, por mayoría absoluta, su Reglamento, que tendrá rango de ley, y, en la forma que éste determine, aprobarán los Estatutos de Gobierno y Régimen interno de la Cámara.

El Reglamento de Les Corts, de 18/diciembre/2006, dispone que éstas gozan de autonomía administrativa respecto a la organización y gestión de sus medios personales y materiales, aplicando en estas materias su propia normativa con carácter prevalente (art. 108.1.º); y determina –en línea con lo que establecen también los Reglamentos de otros Parlamentos autonómicos– que el Pleno tiene atribuida la regulación del régimen jurídico del personal de Les Corts, a través de la aprobación del oportuno Estatuto de Personal, que se llevará a cabo por el procedimiento legislativo de lectura única contemplado en su art. 135, correspondiendo la iniciativa a la Mesa (art. 110), a quien asimismo compete –a propuesta de la Secretaría General (a su frente está el Letrado mayor)– la aprobación de la Plantilla y Relación de Puestos de Trabajo, las normas que regulan el acceso a las mismas y la distribución de las funciones correspondientes a cada uno de ellos (arts. 34.1.cuarto y 108.4). El Letrado Mayor, bajo la superior dirección de la Mesa y la Presidencia, es el jefe del personal (art. 109.1).

El actual diseño orgánico de la gestión del personal al servicio de Les Corts, se completa con la regulación más detallada que se contiene en los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior, aprobados el 20/abril/1989; en ellos se establece que las competencias en materia de personal se ejercerán por el Presidente de las Cortes, la Mesa y el Letrado Mayor, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de las Cortes Valencianas y en los presentes Estatutos (art. 24). Atribuye a la Mesa de Les Corts, con carácter general, la función de interpretar y suplir las presentes normas del Estatuto, así como ejecutarlas (art. 1), modificar los Estatutos en relación con la normativa general que pueda aprobarse sobre el régimen de los funcionarios civiles de la Administración Pública, con el fin de que no estén en contraposición (Disposición Adicional primera.2), y proceder a su desarrollo normativo, oído el Consell de Personal (Disposición Adicional segunda). Asimismo, y en concreto, corresponde a la Mesa aprobar la composición de las plantillas de personal y las normas que han de regular el procedimiento de acceso a las mismas (art. 1), y, a propuesta de su Presidente, aprobar la clasificación por categorías de los funcionarios, así como la designación del número de plazas a cubrir (art. 22),

fijar las retribuciones del personal de las Cortes, atendiendo a la especial dedicación que comportan los trabajos parlamentarios (art. 23) y establecer las bases y contenidos de los programas para el ingreso de los funcionarios (art. 31); le compete igualmente autorizar, previo informe del Jefe del Servicio correspondiente y del Letrado Mayor, la permanencia en activo de los funcionarios que lo soliciten, mediante la concesión de prórrogas anuales y hasta la edad de setenta años (art. 37), fijar el sueldo, pagas extraordinarias, trienios y complementos familiares, de destino, y dedicación, de los funcionarios según el nivel y categoría que a cada uno le corresponda (art. 51), así como las cantidades que correspondan por gastos de viaje y dietas por desplazamiento y asistencia (art. 52); asimismo, asumirá las relaciones con el Consell de Personal, órgano de representación de los funcionarios de Les Corts (art. 54); finalmente es de su competencia la incoación de expedientes disciplinarios, siendo instructor uno de sus miembros y resolviendo acerca de la suspensión provisional del expedientado (art. 62), así como dictar la resolución final del expediente disciplinario (art. 66). Contra los acuerdos de la Mesa que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabe recurso contencioso administrativo, de conformidad con la normativa reguladora de esa jurisdicción (art. 66).

Al Presidente de Les Corts le corresponde dirigir y coordinar la actuación de la Mesa (art. 2), y en representación de ésta, adscribir el personal de los distintos Servicios, trasladarlos de unos a otros, así como concederles las licencias necesarias (art. 2.a); es de su exclusiva competencia nombrar y separar libremente al personal eventual (art. 27).

Y al Letrado Mayor –o al Letrado más antiguo, en caso de ausencia o enfermedad del mismo–, le compete la dirección del personal de los Servicios de las Cortes Valencianas y la coordinación de los mismos, de acuerdo con las instrucciones del Presidente y de la Mesa (art. 3). Ante su presencia tomarán posesión los funcionarios de Les Corts, cualquiera que sea su clase o categoría (art. 35); ostenta facultades para cambiar, previo informe de la Mesa, a los funcionarios de un puesto de trabajo a otro, siempre que exijan la misma categoría y tengan una retribución idéntica (art. 39); establecerá los horarios de jornada de trabajo y los turnos reglamentarios de vacaciones, siguiendo las instrucciones de la Mesa (art. 56), y puede dispensar del deber de residencia en Valencia, si ello no afecta al debido cumplimiento de las funciones (art. 57); en materia disciplinaria, impondrá las sanciones por faltas leves, sin necesidad de instruir expediente, y salvo la audiencia del afectado (art. 61); será secretario de los expedientes disciplinarios, función que puede también asumir otro miembro de la Mesa (art. 62). Todas las sanciones y resoluciones que se dicten en materia de personal serán recurribles ante la Mesa, debiendo interponerse el recurso en el plazo máximo de un mes, entendiéndose desestimado tácitamente por transcurso del mismo periodo de tiempo sin notificación de la resolución expresa (art. 66).

En todo lo no previsto en los presentes Estatutos, se aplicará supletoriamente y por analogía la normativa que se apruebe sobre el régimen de los funcionarios civiles de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, en cuanto no resultare incompatible con la actividad parlamentaria y a salvo, en todo caso, de la facultad interpretativa a la que se refiere el artículo 1 de los presentes Estatutos (Disposición Adicional primera.1).

IV. Alcance de la aplicación supletoria de las previsiones del Estatuto Básico del Empleado Público

Hasta tanto no se apruebe el Estatuto de Personal, al que se refieren tanto el Estatuto de Autonomía como el Reglamento de Les Corts, se aplicarán al citado personal los preceptos del EBEP. Debe resaltarse que la posibilidad de exclusión de la aplicación del EBEP al personal funcionario de Les Corts, viene referida exclusivamente a su aplicación directa, el precepto que analizamos dispone que las disposiciones del Estatuto «sólo se aplicarán directamente» cuando así lo disponga su legislación específica; en consecuencia, aunque el Estatuto de Personal excluyera tal aplicación, ello en ningún caso impediría su aplicación supletoria, que con alcance general se prevé en su art. 2.5, al establecer que el presente Estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación; con mayor razón se produciría tan aplicación si no se aprueba dicha legislación específica. Y a análoga conclusión debe llegarse ante una eventual decisión de aplicación sólo parcial y fragmentaria de los preceptos del EBEP en relación con determinadas materias, regulándose de forma separada y diferenciada las restantes. Son tres las fuentes de las que deriva la supletoriedad:

1. La del EBEP que la establece con carácter general en el mencionado artículo 2.5.º y que se completa con lo que se señala en la Disposición Final segunda, con arreglo a la cual sus previsiones son de aplicación a todas las Comunidades Autónomas respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública que, en el marco de la Constitución, les atribuyen sus respectivos Estatutos de Autonomía. No cabe desconocer la existencia de la «cláusula de cierre», consecuencia de la articulación asimétrica de los ordenamientos jurídicos estatal y autonómico, y en cuya virtud el derecho estatal será en todo caso supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas (art. 149.3 CE), si bien (García de Enterría, pp. 409 y ss), de un lado, la aplicación de este círculo de suplencia puede ser excluido por las CC.AA., dictando aquellas normas de desarrollo a las que provisionalmente se intentaba suplir, y de otro, esta doctrina ha comenzado a ser revisada por el Tribunal Constitucional (STC 118/96, de 27/junio y 61/97, de 20/marzo), exigiendo la

acreditación de un título específico que atribuya al Estado la competencia para dictar normas supletorias del derecho autonómico.

2. La del propio Reglamento de Les Corts, de 18/diciembre/2006, que dispone que éstas con relación a la organización y gestión de sus medios personales y materiales, «aplicarán en estas materias su propia normativa con carácter prevalente» (art. 108.1.º), y del Estatuto de Personal, cuya Disposición Adicional primera punto 1, establece que en todo lo no previsto en ellos, se aplicará supletoriamente y por analogía la normativa que se apruebe sobre el régimen de los funcionarios civiles de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, en cuanto no resultare incompatible con la actividad parlamentaria.
3. Finalmente la de la Ley 10/1985, de la función pública valenciana, aplicable al personal de Les Corts (arts. 1.1.a) y 2.1), que destaca en su Preámbulo, que su objetivo es la aplicación de un régimen jurídico unitario a todos los funcionarios que se comprenden en la Administración de la Generalidad Valenciana «[...] comprendiendo tanto sus Instituciones de Autogobierno como cualquier otra entidad de Derecho Público de ellas dependientes. Ello no es incompatible con la autonomía administrativa reconocida en el art. 14 del Estatuto, que corresponde a las Cortes Valencianas y a las Instituciones de ellas dependientes, de tal manera, que la aplicación de la presente Ley se realice a través del Presidente y mesa de las Cortes Valencianas, lo que va a permitir un desarrollo armónico de la misma de modo compatible con la peculiaridad del trabajo parlamentario y con el respeto consagrado en nuestra Constitución a la autonomía del poder legislativo. La inclusión en el modelo de la función pública única de los funcionarios de las Cortes valencianas y de sus Instituciones, supone la aplicación de un sistema racional, no reñido con la Autonomía Parlamentaria, que evita la creación de aparatos de gestión administrativa no precisos en la realidad y, con ello, se impide la contracción de gastos públicos innecesarios.» Según su Disposición Final Tercera, la legislación estatal de la función pública regirá con carácter supletorio a esta Ley y su desarrollo reglamentario.

V. Limitaciones materiales de dicha potestad

1. Limitaciones impuestas por los principios constitucionales

En primer término, existen unos evidentes límites constitucionales, pues la autonormatividad de las Cortes no significa en absoluto que la determinación del régimen de sus funcionarios se efectúe al margen de la Constitución (Punset, p. 103). Las Administraciones Públicas disfrutaban de un amplio margen de actuación a la hora de configurar o concretar organizativamente el estatuto del personal a su servicio, y la discri-

minación entre estas estructuras que son creación del Derecho y pueden quedar definidas por la presencia de muy diversos factores, de existir, sólo derivará de la aplicación por la Administración de criterios de diferenciación que no resulten objetivos ni generales (STC 330/2005, de 15/diciembre).

La Constitución impone una serie de requisitos ineludibles en la configuración de la función pública de las Cámaras; tales previsiones constitucionales en materia de función pública se plasman en sus arts. 23 y 103, y sin pretender abordar en estas limitadas líneas las exigencias que derivan de este diseño constitucional, cabe destacar, entre las más significativas, las siguientes:

1. La necesidad de garantizar una composición equilibrada de hombres y mujeres en los órganos de selección de personal (STC 12/2008, de 29/enero; 13/2009, de 19/enero), y de que quienes formen parte de ellos reúnan las condiciones de mérito y capacidad (STC 215/91, de 14/noviembre; 174/96, de 11/noviembre).
2. El respeto del principio de igualdad en el acceso a la función pública y en la promoción en la carrera profesional (STC 63/2004, de 19/abril), así como en la provisión de puestos de trabajo (STC 30/2008, de 25/febrero), con prohibición, salvo excepciones, de las denominadas «pruebas restrictivas» para el acceso a la función pública (STC 73/98, de 31/marzo; 126/2008, de 27/octubre).
3. La predeterminación normativa de los procedimientos de ingreso, lo que supone: fijación *ex ante* de los criterios de selección, tanto de carácter absoluto como relativo (STC 48/98, de 2/marzo), y prohibición de que los requisitos de acceso tengan carácter discriminatorio (STC 47/90, de 20/marzo; 353/93, de 29/noviembre), o constituyan referencias individualizadas (STC 67/89, de 18/abril).
4. La regulación del estatuto funcional teniéndolo en cuenta que las relaciones de sujeción especial no constituyen lagunas infranqueables para los derechos fundamentales (STC 14/febrero/2005, FJ 5.º). El art. 103.1.º CE que sustenta la potestad autoorganizativa de la Administración no posee la dimensión ontológica que poseen los derechos fundamentales ubicados en el Título I.

¿Cómo se lleva a cabo el control de la adecuación constitucional del modelo de función pública establecido por las Cámaras? La autonomía parlamentaria tiene un aspecto normativo que conlleva, como vimos, su falta de sometimiento al sistema estatal de producción de fuentes jurídicas, pero no alcanza la potestad de jurisdicción doméstica, de manera que las cuestiones litigiosas que se planteen deberán someterse y resolverse ante los correspondientes órganos jurisdiccionales. Así:

- a) Por lo que se refiere a los Reglamentos de Les Corts, se garantiza la no interferencia de otros órganos o poderes del Estado en su producción, pero tales Reglamentos vienen sometidos a la Constitución, y de hecho, su control por el TC, a través del recurso directo de inconstitucionalidad, se contempla en las letras d) («Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales») y f) («Reglamentos de

las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas») del art. 27.2 LOTC. (Punset, pp. 90 y 91).

- b) Y en cuanto al control del Estatuto de Personal, o de su modificación, ésta procede a través del recurso de inconstitucionalidad, y aunque existe una laguna derivada de su falta de mención expresa en el art. 27.2 LOTC, ésta se salva –sin necesidad de la forzada remisión al apartado d) de este precepto («Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales»–, en virtud de la cobertura que le proporciona el art. 161.1.d) CE, en relación con el 27.2.b) LOTC («actos del Estado con fuerza de Ley»), «categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto de Personal de las Cortes Generales» (STC 139/88, FJ 2.º), lo que impide que pueda ser revisado ante la jurisdicción contencioso administrativa por tener valor y fuerza de ley (FJ 4.º).

Pero junto al recurso directo de inconstitucionalidad, cabe asimismo la vía del recurso de amparo, que aunque en principio no es el procedente frente a disposiciones generales (STC 40/82, 131/85 o 192/91), ha sido excepcionalmente admitido por el Tribunal Constitucional cuando la lesión del derecho fundamental puede tener su origen directo e inmediato en las normas (STC 118/88). El art. 42 LOTC, permite asimismo recurrir en amparo las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes, los Parlamentos autonómicos, o cualquiera de sus órganos, que violen derechos o libertades susceptibles de tal protección, tras agotar previamente las vías intraparlamentarias de impugnación. La STC 121/97, de 1/julio, diferencia entre aquellos actos de naturaleza típicamente parlamentaria –*interna corporis acta*–, que constituyen expresión de su autonomía *ad intra* como órganos constitucionales, y por tanto quedan excluidos del control jurisdiccional, por lo que cabrá interponer directamente recurso de amparo cuando afecten a un derecho o libertad protegibles por ese cauce, y los restantes actos de naturaleza administrativa que lesiones tales derechos y libertades, los cuales serán susceptibles de amparo ante el TC una vez agotada la correspondiente vía judicial.

- c) Por otra parte existen los actos de aplicación del Estatuto de Personal, que configuran un derecho administrativo parlamentario que viene sujeto al control judicial; los actos administrativos y disposiciones de los órganos de gobierno parlamentarios (Presidentes y Mesas) relacionados con el personal de las Cámaras, y que pueden infringir el Estatuto, son controlados por la jurisdicción contencioso administrativa (el art. 1.1 LJCA alude a la «actuación de las Administraciones Públicas sujeta al Derecho administrativo» y a las «disposiciones generales de rango inferior a la Ley»), y su ámbito está integrado por el conjunto de materias a las que se refiere el art. 1.3 LJCA (personal, administración y gestión patrimonial); aunque debe señalarse que en rigor y a tenor de la dicción literal de la normativa vigente, ni siquiera las administraciones parlamentarias vendrían sujetas *ope legis* al derecho

administrativo común, como deriva del hecho de que no estar incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley de procedimiento administrativo 30/1992, y así, en los trámites parlamentarios de esta última ley procedimental se rechazó una enmienda del Grupo Popular al art. 2 que pretendía incluir en el ámbito de aplicación de la Ley «la Administración Parlamentaria del Estado», junto a las de otros órganos del Estado (García-Escudero, p. 73). Como se indica en la sts de 29/septiembre/1994 «Las facultades normativas de los Presidentes de los Cuerpos colegisladores consisten en interpretar el Reglamento en casos de duda y suplirlo en los de omisión» –así se prevé expresamente en el art. 31.2 del Reglamento de Les Corts de 2006–, y tal actuación «participa de la naturaleza de las disposiciones que por ser de rango inferior a la ley están sujetas al control de la jurisdicción revisora contencioso-administrativa, de acuerdo con art. 9.4 LOPJ y art. 1.1 LJ. *A contrario sensu*, se llega a la misma conclusión en busca de una interpretación razonable del art. 58,1 LOPJ en el punto en que reconoce al Tribunal Supremo competencia jurisdiccional en los recursos contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal.» Tratándose de actos y disposiciones emanados de los órganos competentes del Congreso y Senado, conocerá de su revisión la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo (art. 58 primero LOPJ), y si emanan de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en las materias tasadas antes enumeradas, la competencia reside en los Tribunales Superiores de Justicia (art. 74.1.c) LOPJ).

Así pues, los funcionarios parlamentarios pueden acceder directamente a los Tribunales en defensa de sus derechos e intereses, sin necesidad de que el Estatuto de Personal lo autorice, o incluso cuando lo prohíba (Punset, p. 113). La autonomía en este extremo se ejerce a través de órganos parlamentarios propios (Mesa, Presidencia y Letrado Secretario General). El Estatuto de Personal valenciano (aprobado por la Mesa el 20/abril/1989) contempla un recurso ante la Mesa de cualquier decisión en materia de personal (art. 66) y contra el Acuerdo de la Mesa queda abierto el recurso contencioso administrativo.

2. Limitaciones derivadas de la normativa básica

Aunque históricamente la regulación de la función pública parlamentaria, se ha realizado de forma absolutamente diferenciada de la propia de los funcionarios de la Administración General del Estado, entendemos que dicha regulación autónoma necesariamente debe ser objeto de nueva lectura a la luz del texto constitucional.

Dos son las concepciones en torno al ejercicio por parte del Parlamento autonómico de sus potestades en materia de regulación del estatuto de su personal; y ambas supo-

nen un distinto enfoque del problema que entraña el sometimiento o no del personal parlamentario a la normativa estatal básica:

1. La primera de ellas supondría el establecimiento de una completa separación, carente de interferencias recíprocas de ningún tipo, entre el Estatuto del personal de les Corts y el régimen estatutario propio de los restantes funcionarios. La relación entre uno y otro vendría regida no por el principio de jerarquía, sino por el de competencia (STC 139/1988, de 8/julio). Así lo entendió el Tribunal Supremo (STC 29/septiembre/1987, A. 6937), al afirmar la inexistencia de ninguna primacía en la aplicación de la LMRFP, dado su igual rango normativo, salvo su aplicación supletoria. Con arreglo a esta posición, es claro que ninguna vinculación es exigible a la regulación que se realice del Estatuto del personal de las Cámaras, con relación a la normativa básica del Estado en materia de función pública, pues una y otra operarían en ámbitos diferenciados, aplicándose las reglas básicas tan sólo sobre aquellos colectivos funcionariales destinatarios del EBEP, pero no así sobre el personal de los Parlamentos, a los que tan sólo resultarían directamente aplicables las previsiones del Estatuto –y por tanto, también los preceptos básicos–, si así se dispone en su legislación específica; ello sin perjuicio de la aplicación supletoria, en todo caso, de los principios del EBEP.

2. La segunda conllevaría que el Estatuto de personal de les Corts sólo regularía aquellos aspectos relacionados con las especialidades propias de la función parlamentaria, mientras que las restantes materias quedarían sujetas a la normativa general, bien directamente –por así establecerlo el estatuto del personal– o bien, en cualquier caso, por el principio de supletoriedad de la legislación general de la función pública. Es decir, consagra un principio de intervención mínima, de tal manera que cualquier diferencia de regulación debe estar necesariamente justificada por la naturaleza o función parlamentaria; bien entendido que aunque la función parlamentaria, en sentido estricto, sería la directamente vinculada a la finalidad que legitima la existencia del Parlamento y el estatuto jurídico singular que le es aplicable (función representativa, legislativa, financiera, de dirección política y de control del Gobierno), no obstante, en sentido amplio, la doctrina (Pérez Serrano, p. 805) ha puesto de manifiesto que el Parlamento contemporáneo es una institución compleja caracterizada por la multifuncionalidad y la polivalencia de los procedimientos parlamentarios, por lo que dentro del término función parlamentaria se abarcarían también los diferentes efectos que sobre la sociedad produce o puede producir la actividad parlamentaria: integradora de la sociedad, legitimadora de las normas y las decisiones, de dirección u orientación política. Todos estos cometidos integrarían, por tanto, la función parlamentaria, a los efectos de justificar tal regulación diferenciada del personal de las Cámaras, respecto de la de los restantes servidores públicos.

El constituyente, al propio tiempo que fija unos principios fundamentales que deben inspirar la regulación de la función pública (arts. 23 y 103 CE), establece una atri-

bución exclusiva al Estado de la competencia para fijar bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas. Lo básico es lo fundamental, es decir, lo que ha de ser inexcusablemente observado dentro del concepto único del Estado; una norma merece tal calificativo cuando garantiza en todo el Estado un común denominador normativo dirigido a asegurar, de manera unitaria y en condiciones de igualdad, los intereses generales; regulación normativa uniforme que, no obstante, debe permitir que cada Comunidad Autónoma introduzca, en persecución de sus propios intereses, las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencias que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (entre otras muchas, STC 1/1982, FJ 1.º; 44/1982, FJ 2.º; 69/1988, FJ 5.º; 248/1988, FJ 4.º; 13/1989, FJ 3.º; 141/1993, FJ 3.º y 197/1996, FJ 5.º). Por otra parte, también el Tribunal Constitucional ha configurado un concepto amplio de lo básico (STC 103/97, de 24/mayo), y al propio tiempo ha advertido que las potestades del Estado no pueden ejercitarse condicionando las legítimas potestades derivadas de otros títulos competencias reconocidos a favor de otras Administraciones (v.gr: art. 148.1.1 CE: potestad de autogobierno de las CC.AA., o arts. 137 y 140 CE: autonomía local) (STC 76/83, 137 y 158/83). Y aunque en Sentencia del Pleno, n.º 5/1982, de 8/febrero, afirma que la legislación básica del Estado no es, en cuanto básica, legislación de aplicación supletoria, en el presente caso, tal supletoriedad, como vimos, la impone expresamente el EBEP.

En una primera etapa, el TC en Sentencia del Pleno, n.º 54/1982, de 26/julio, entendió que «mientras el Estado no dicte las bases del régimen estatutario de los funcionarios de las Administraciones públicas a que se refiere el art. 149.1.18 CE, las Comunidades Autónomas [...], han de respetar en materia de función pública los principios y normas básicas del régimen estatutario de los funcionarios tal y como puedan racionalmente deducirse del ordenamiento estatal vigente. Normas que deberán garantizar, como se dice en el art. 149.1.18 CE, un tratamiento común a los administrados en todo el territorio español.

Ahora bien, dichos principios y normas básicas no tienen por qué ser necesariamente y en todo caso las deducibles de disposiciones relativas a los funcionarios de la Administración del Estado, sino que pueden serlo también las deducibles de disposiciones del Estado relativas a funcionarios de otras Administraciones públicas y, en concreto, de las Administraciones locales en cuanto legislación más específica.»

Y así, analizando las leyes entonces vigentes en materia de función pública, concluyó que un conjunto de materias reguladas en ellas –que posteriormente, en la reforma producida por LMFP de 1984, serían consideradas básicas por el legislador estatal– no participaban, por sí mismas, de dicha condición; es el caso de la ordenación de los funcionarios en Cuerpos, que «[...] no es un principio organizativo que se imponga con carácter excluyente a todas las Administraciones públicas, pues junto a la existencia de Cuerpos está también el criterio vigente en el régimen de las Corporaciones

locales de organizar a sus funcionarios no pertenecientes a Cuerpos Nacionales en grupos, subgrupos, clases y categorías. Si esto es así no puede decirse que el D 346/1981 de la Generalidad infrinja principios básico, cuando para sus funcionarios establece una ordenación en categorías», o de la estructura retributiva, y en este sentido, con relación al «[...] Texto articulado parcial de la Ley 41/1975 (art. 59 a 67) y Ley 40/1981 de 28 octubre, por la que se aprueban determinadas medidas sobre régimen jurídico de las Corporaciones locales (art. 10) establece la distinción, a efectos retributivos, entre retribuciones básicas y retribuciones complementarias, no creemos que tal distinción deba considerarse como básica»; igualmente tampoco «[...] puede considerarse como básica la jornada establecida a efectos retributivos por el art. 5.2 Ley de retribuciones de 2 de mayo de 1965»; por el contrario «los niveles de titulación y, en su caso, los años de servicios determinados por la legislación de funcionarios para acceder a los distintos Cuerpos Generales deben considerarse como básicos, en la medida en que establecen un criterio razonable y proporcionado en cada caso en cumplimiento de los principios de mérito y capacidad sancionados en el art. 103.3 CE.»

Posteriormente, se promulga la Ley 30/84, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, cuyo art. 1.3 enumera aquellas materias que tienen carácter básico; el Tribunal Constitucional, en Sentencia del Pleno n.º 103/1997, de 22/mayo, reconoce que en su anterior STC 99/1987, la declaración de que el art. 1.3 de la Ley 30/1984 se adecuaba a la Constitución «[...] se efectuaba únicamente tras rechazar los diversos motivos que entonces se utilizaron para combatirlo, a saber: en relación con la aducida confusión entre “lo básico” en el sentido del art. 149.1.18.^a CE y la delegación legislativa en favor del Gobierno prevista en el art. 82 CE, con el consiguiente vaciamiento de las competencias autonómicas de desarrollo legislativo en la materia [...]. Es cierto, pues, que en esta decisión no quedó prejuzgado en modo alguno si todas las normas que reciben en el art. 1.3 L 30/1984 el calificativo de “básicas” responden, o no, también materialmente a dicha naturaleza.

Por consiguiente, dado que la calificación que al respecto adopte el legislador estatal no vincula de forma absoluta a este Tribunal, ni tan siquiera cuando la misma no fue en su momento impugnada por la Comunidad Autónoma (por todas, STC 156/1995, FJ 3.^a), es claro que para decidir acerca de la constitucionalidad de este precepto autonómico habremos previamente de dilucidar si la propia norma estatal que sirve de canon respeta el orden constitucional de competencias.»

Finalmente, se publica el EBEP, cuyas previsiones constituyen bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictadas al amparo del art. 149.1.18.^a CE, que atribuye al Estado tal competencia exclusiva. El Estatuto pretende que cada Administración configure su propia política de personal, con respeto a unas bases mínimas que aseguren la cohesión y la coordinación, señalando en su Exposición de Motivos que «la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy

en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.»

Y así, en su Disposición Final 1.^a se invocan tres títulos competenciales que habilitan el carácter básico de sus preceptos: la regla 18.^a del art. 149.1 CE relativa a las bases del régimen estatutario de los funcionarios, la regla 7.^a, relativa a la legislación laboral y la regla 13.^a que afecta a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. Y en su art. 1.3.^o, se contienen unos principios que, aunque referidos nominalmente a la «actuación», afectan algunos de ellos directamente a la organización del empleo público y al estatuto funcionarial, y de los que se deriva una regulación del empleo público, estructurada jerárquicamente en cuanto a la atribución, ordenación y desempeño de las funciones asignadas a cada puesto, a la que se accede con respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad –principios que rigen igualmente la promoción profesional–, garante de la igualdad de trato entre mujeres y hombres, e integrada por funcionarios públicos inamovibles, responsables de su gestión, sometidos a evaluación de su desempeño, así como a una cualificación profesional permanente y participes, a través de sus representantes, en la negociación de las condiciones de prestación de sus servicios. Pese a ello, no impone a las Asambleas legislativas tales bases mínimas en la regulación de su personal, sino que deja abierta la posibilidad de éstas de optar por otro régimen jurídico distinto, aunque nos resulta complejo aventurar en la práctica el alcance de dicha singularidad.

Lo cierto es que, ante la voluntad constitucional de regular uniformemente los aspectos mínimos esenciales del empleo público y de forma indisponible para el legislador ordinario, resulta difícil sostener el mantenimiento de una regulación de la función pública parlamentaria radicalmente diferenciada del régimen general, más allá de las diferencias que vengan exigidas por las peculiaridades de la función de las Cámaras; no parece justificable que, salvo tales singularidades vinculadas a la función, pueda optarse por un modelo de función pública parlamentaria ajeno al diseño de ésta en la normativa básica del Estado. La vinculación histórica de esta potestad de las Asambleas legislativas con el principio de separación de poderes, no sufre merma alguna por el hecho de ceñirla estrictamente a la concurrencia de las razones que la legitiman.

Ello implica que si tal regulación diferenciada no puede, obviamente, desconocer los principios constitucionales rectores de la función pública, tampoco puede desvincularse del bloque de las normas de carácter básico, pues sólo de esta forma se concilian ambos referentes constitucionales (arts. 149.1.18.^a y art. 72 CE). Esta tesis vendría avalada por el Tribunal Constitucional, que en algunos pronunciamientos (STC 121/1997, de 1/julio) ha afirmado que «la autonomía normativa de las Cortes Generales (art. 72.1 CE) puede ciertamente permitir en esta materia [...], una modulación y adaptación de

las previsiones establecidas con carácter general por el legislador en atención a las peculiaridades de este órgano constitucional» (FJ 10.º). Y se ajusta a las previsiones de la LFPV, que en su art. 2 limita la autonomía normativa de les Corts en materia de personal al desarrollo de sus previsiones en aquellos que venga requerido por «las características especiales de la actividad parlamentaria». Y, finalmente, vendría asumida por el propio Estatuto de Personal de Les Corts, cuya Disposición Adicional Primera establece que la supletoriedad de los preceptos de la ley autonómica de función pública –y a través de ellos, obviamente, los de la ley estatal– procederá «en cuanto no resultare incompatible con la actividad parlamentaria».

Por último, y cuando se está cuestionando el sometimiento o no del personal de Les Corts, a la norma básica estatal, debe hacerse mención de otro factor, que concurre en nuestro ámbito autonómico e incrementa la confusión en este punto: efectivamente, la Ley de Función Pública Valenciana –de cuyos arts. 1.1.a) y 2.1) deriva su aplicación al personal al servicio de Les Corts, sin perjuicio de que éstas desarrollen la ley autonómica y establezcan las especialidades del régimen estatutario de aquél–, contiene específicas previsiones sobre el régimen del personal de Les Corts en diversos preceptos, tales como: el art. 6 (que atribuye a la Mesa de Les Corts la determinación del número, características y retribuciones del personal eventual), el art. 13 (que dispone que cuando solamente se convoquen puestos de trabajo correspondientes a las Cortes e Instituciones de ellas dependientes, el Tribunal se nombrará a propuesta del Presidente de las Cortes al que, asimismo, corresponde la iniciativa de la convocatoria), el art. 18 (que establece que las Cortes y las Instituciones de ellas dependientes aprobarán sus plantillas, conforme a los principios de esta Ley), el art. 20 (sobre selección de personal habilitado para desempeñar sus puestos de trabajo de carácter interdepartamental), los arts. 22 y 24 (que atribuyen a Presidente de Les Corts la condición de órgano superior en materia de función pública y le atribuye las funciones de velar por el cumplimiento del Reglamento de Gobierno y Régimen Interior de las mismas, conceder los premios y recompensas propios que establezcan las Cortes Valencianas, ostentar la Jefatura superior del personal a su servicio, nombramiento del personal de las Cortes Valencianas, coordinación con los órganos competentes en materia de función pública en el ámbito de su competencia, de acuerdo con su Reglamento, aprobación de los Decretos de servicios mínimos para el caso de huelga del personal de las Cortes, previa consulta a las Organizaciones Sindicales más representativas y de acuerdo con lo establecido al respecto en el Reglamento de Régimen Interno de las Cortes Valencianas, nombramiento de los Tribunales para la provisión de plazas y cualquier otra competencia que legalmente se le atribuya; y establece asimismo que corresponde a la Mesa de las Cortes la aplicación del régimen disciplinario del personal al servicio de éstas), el art. 26 (que dispone que las competencias en materia de personal de las Cortes Valencianas y demás Instituciones de ellas dependientes se ejercerán conforme a lo establecido en sus dis-

posiciones reglamentarias); o, finalmente, sus Disposiciones Transitorias Tercera, que prevé que el personal al servicio de las Cortes con carácter de funcionario, a la entrada en vigor de esta Ley, se integrará en la función pública de la Generalidad, y Cuarta, que establece que las Cortes Valencianas, previamente a la clasificación de sus puestos de trabajo y creación de las plantillas, podrán solicitar el asesoramiento de los expertos en la materia, de la Consellería de Administración Pública. Ello entraña un auténtico conflicto normativo cuya solución debe venir de la mano de la aplicación del principio de competencia, que no del de jerarquía (Diez Sanchez, p. 55). En cualquier caso, de aprobarse la «legislación específica» del personal funcionario al servicio de Les Corts, su rango legal y la aplicación del criterio de la competencia, determinarían su prevalencia de sus previsiones sobre las contenidas en la Ley autonómica, que quedarían desplazadas en su aplicación.

Bibliografía

- ALZAGA VILLAAMIL, Oscar: *La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*. Ed. Del Foro, Madrid, 1978.
- ARANDA ÁLVAREZ, Elviro: «Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional». Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. *Cuadernos y debates*, n.º 77. Madrid, 1998.
- DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José: «Autonomía administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial». *Anuario de Derecho Parlamentario. Corts Valencianes*, 2005, pp. 23 y ss.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: «Una reflexión sobre la supletoriedad del derecho del Estado respecto del de las Comunidades Autónomas». Civitas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 95, julio-septiembre de 1997, pp. 407 y ss.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: «Los actos de la Administración Parlamentaria». *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 4, mayo-agosto, 1998.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: «Consideraciones sobre el Estatuto del personal de las Cortes Generales: Reserva “legal” y administración parlamentaria». *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso Diputados, Madrid 1985.
- MARTÍNEZ CORRAL, Juan Antonio: «La tutela judicial de la legalidad y de los derechos fundamentales en la elección parlamentaria de cargos públicos». *Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 20, 2008.
- PÉREZ SERRANO, Nicolás: «Otras funciones del Parlamento», en *Tratado de Derecho Político*. Civitas. Madrid, 1976, p. 805.
- PUNSET BLANCO, Ramón: *Las Cortes Generales*. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- QUINTANA LÓPEZ, Tomás: «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en *Estudios sobre la Constitución Española*, homenaje al profesor Eduardo García Enterría, Tomo III. Civitas, Madrid, 1991.