

El régimen del personal al servicio de los parlamentos autonómicos, heterogeneidad o fragmentación

La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias

MARTÍNEZ CORRAL, JUAN ANTONIO

Letrado de las Cortes Valencianas

y Secretario de Administración Local de Categoría Superior (en excedencia)

VISIEDO MAZÓN, FRANCISCO JOAQUÍN

Letrado de las Cortes Valencianas y Profesor de Derecho Constitucional

de la Universidad de Valencia y de la Universidad Cardenal Herrera-CEU

Resumen

El presente trabajo analiza la posible aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) al personal de los Parlamentos Autonómicos y los aspectos positivos o, incluso, negativos que puede tener la apertura del EBEP a una profunda heterogeneidad en la regulación de los regímenes de la función pública al servicio de aquellos. Finalmente, se formula una reflexión novedosa sobre el interés y la conveniencia de articular la creación de una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias, como foro para establecer puentes de comunicación, colaboración o, incluso, coordinación voluntaria entre las distintas Administraciones Parlamentarias del Estado, siempre con pleno respeto a la autonomía de cada Parlamento.

Resum

El present treball analitza la possible aplicació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic al personal dels parlaments autonòmics (EBEP) i els aspectes positius o, fins i tot, negatius que pot tenir l'obertura de l'EBEP a una profunda heterogeneïtat en la regulació dels règims de la funció pública al servei d'aquells. Finalment, es formula una reflexió nova sobre l'interès i la conveniència d'articular la creació d'una conferència de cooperació d'administracions parlamentàries, com a fòrum per a establir ponts de comunicació, col·laboració o, fins i tot, coordinació voluntària entre les distintes administracions parlamentàries de l'Estat, sempre amb ple respecte a l'autonomia de cada parlament.

Abstract

This paper analyzes the possible application of the Basic Statute for Civil Servants to the staff of the autonomous parliaments (EBEP) and the positive or even negative aspects that the opening of the EBEP to a deep heterogeneity may have in the regulation of the public service schemes of those autonomous parliaments. Finally, a novel reflection is made on the interest and the convenience of arranging a Conference about the parliamentary administrations cooperation as a forum to build bridges of communication, collaboration, or even, voluntary coordination among the different Parliamentary Administrations of the State, always with full respect for the autonomy of each Parliament.

Sumario

- I. El Estatuto Básico del Empleado Público y la autonomía parlamentaria en materia de personal
- II. La heterogeneidad como realidad y como valor
- III. La cooperación y la colaboración entre Administraciones Públicas en materia de empleo público
- IV. La cooperación interparlamentaria
- V. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias

I. El Estatuto Básico del Empleado Público y la autonomía parlamentaria en materia de personal

Conviene, en primer lugar, tener en cuenta que nuestro actual ordenamiento jurídico ha optado de forma inequívoca por una organización política basada en la ya clásica división de poderes y esta opción se muestra de forma diáfana, tanto en el contenido del texto constitucional, como también en las normas institucionales básicas de la Comunidades Autónomas.

De acuerdo con lo anterior, un sector importante de la doctrina¹ señala que el adecuado funcionamiento del sistema constitucional requiere que las funciones de los Parlamentos sean ejercidas en condiciones de absoluta independencia frente a los otros poderes, sin presiones y, para ello, precisan de un conjunto de servicios, de un aparato burocrático y de unos medios personales, materiales y patrimoniales que les auxilien en su trabajo.

Estas necesidades del Parlamento pueden ser atendidas desde dos perspectivas diferentes, bien directamente por la Administración del Estado, o bien confiándose la decisión directamente a las propias Asambleas Legislativas, a los propios Parlamentos, evitándose así cualquier tipo de manipulación de las necesidades en cuestión que podría poner en «entredicho» la independencia del Parlamento y con ello el equilibrio de poderes diseñado por nuestra Constitución y por los Estatutos de Autonomía.

La autonomía parlamentaria, como señalamos hace algo menos de un año,² puede ser «entendida como aquel conjunto de facultades de que gozan los Parlamentos para regular y gestionar ellos mismos las actuaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones sin injerencia de otros Órganos e Instituciones.» Esta incluye también la especial relación que ocupa el personal de las distintas Asambleas Legislativas dentro del contexto general de la función pública, tanto a nivel de Comunidad Autónoma como con relación al conjunto del Estado.

Una de las proyecciones, precisamente, de esta autonomía parlamentaria es la existencia de una Administración propia, independiente de la de los otros Órganos o Instituciones, que es la Administración Parlamentaria, integrada por un conjunto de medios personales y materiales al servicio del Parlamento para el mejor cumplimien-

1 Díez Picazo, Luís M.³ La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias. Cuadernos de los Studia Albornotiana, Bolonia, 1985; Punsset, Ramón *Las Cortes Generales*, en la Colección *Estudios Constitucionales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983; Pérez Serrano, Nicolás *Naturaleza jurídica del Reglamento Parlamentario*, REP, n.º 105, 1960, *Escritos de Derecho Político*, Madrid, IEAL, 1984; Garrido Falla, Manuel *La Administración Parlamentaria*, en *Jornadas de Derecho Parlamentario*, Madrid, 1984; Pérez Serrano, Nicolás *Organización y funcionamiento de los Parlamentos Regionales*, en I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales, Departamento de

Publicaciones, Asamblea Regional de Murcia, Murcia, 1983; Aguiló Lúcia, Lluís, Sevilla Merino, Julia y Visiedo Mazón, Francisco J. «Autonomía Parlamentaria y Función Pública: el caso valenciano», en *Jornadas de Estudio sobre la Administración y Función Pública en el Estado Autonomico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati, 1986, pp. 193-212.

2 Martínez Corral, Juan A. y Visiedo Mazón, Francisco J. «El Estatuto Básico del Empleado Público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos», en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, diciembre 2008, pp. 93-132.

to de sus funciones. Una Administración que desarrolla una labor especial, que tiene un escaso contacto con el administrado, que por el contrario éstos parecen también sus administradores, y que además es llevada a cabo en un lugar con una carga ideológica multipartidista y una menor jerarquización que en el resto de la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma, como es el Parlamento.

Debemos, por tanto, concluir, con relación a la función pública dentro del Parlamento, que ésta, como consecuencia del principio de autonomía de la Institución, que se postula, tanto en la Constitución, como en los Estatutos de Autonomía, debe quedar a salvaguarda de cualquier injerencia ilegítima por parte de los otros poderes.

La autonomía de los Parlamentos de las Comunidades Autónomas se deriva, tanto de la Constitución como de los respectivos Estatutos de Autonomía,³ por lo que esta realidad, en lo que se refiere al personal de los distintos Parlamentos del Estado, ha tenido que ser atendida también por el Estatuto Básico del Empleado Público.

El Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) no sólo ha asumido la autonomía de los Parlamentos Autonómicos en la regulación del régimen del personal funcionario a su servicio, sino que ha ido más allá de lo que inicialmente algunos podían esperar. El art. 4 del EBEP establece que las disposiciones del Estatuto sólo se aplicarán directamente, cuando así lo disponga su legislación específica, al personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (*apartado a*) y al personal funcionario de los demás órganos constitucionales del Estado y de los órganos estatutarios de las Comunidades Autónomas (*apartado b*).

El calibre de tal disposición está fuera de duda, pues la misma habilita exclusivamente a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas a autoexcluirse, mediante una norma con rango de ley aprobada por la propia Cámara, de la aplicación directa de la ley estatal en la que se contienen las normas básicas dictadas por el Estado para la regulación del régimen estatutario de la función pública. Ninguna otra institución u organismo tiene esa capacidad excepcional que se reconoce para las Cortes Generales y se ha consagrado, como no podía ser de otra manera, pero de forma novedosa para los Parlamentos Autonómicos por la vía del art. 4 a) del EBEP.

Se ha subrayado por Navarro Méndez que tras esta exclusión subyace un respeto por el principio de autonomía parlamentaria –en su vertiente de autonomía organizativa– que, para él, está plenamente justificado en el caso del personal de las Cortes Generales (al ser las dos Cámaras que la componen órganos constitucionales, y al consagrarse en el Texto Fundamental –art. 72.1– el principio de autonomía a favor de aquéllas en cuanto a la regulación del estatuto de su personal), resultando teóricamente más discutible en relación con el personal de las Cámaras autonómicas, al no contar éstas con una previsión jurídica de igual naturaleza. Apoyando esta tesis, recuerda que el Informe del Comité de Expertos⁴ recomendó excluir del ámbito de aplicación de esta norma exclusivamente al personal de las Cortes generales, entendiendo que

3 Acerca de los límites que se imponen en la Constitución a la acción del legislador estatutario, puede verse Guillem Carrau, Javier y Visiedo Mazón, Francisco J.: «El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana ante el TC (Comentario a las sentencias del Tribunal Constitucional 247/2007 y 249/2007)». *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*. Thomson-Aranzadi, n.º 4, 2008. Cizur menor (Navarra) 2008, p. 13 a 36.

4 El popularmente conocido como *Comité de Expertos del EBEP* es en realidad la *Comisión para el estudio y preparación del EBEP*, constituida en virtud de la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, la cual emitió en abril de 2005 el Informe solicitado por el Ministerio de Administraciones Públicas.

éste debía tener un estatuto propio y diferenciado en función de las previsiones constitucionales pero sin mencionar al de las Asambleas Legislativas autonómicas. Finalmente el legislador estatal ha generalizado para el personal funcionario de todos los Parlamentos del Estado Autonómico la solución propuesta inicialmente para el poder legislativo del Estado.⁵ Con ello se ha optado por considerar que la autonomía del Parlamento para regular y gestionar ellos mismos los medios con que cuentan para el ejercicio de sus funciones, no sólo se predica en el texto constitucional para las Cortes Generales, sino también para los Parlamentos Autonómicos, lo que ha venido a ser también recogido, en los Estatutos de Autonomía –que no olvidemos forman parte del «bloque de constitucionalidad».

Para determinar de manera más precisa la significación del art. 4 del EBEP y, en consecuencia, la posible incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) sobre el personal al servicio de los Parlamentos Autonómicos es conveniente delimitar, por una parte, qué pueden hacer, a partir de la aprobación del EBEP, los Parlamentos en materia de regulación del empleo público al servicio del propio Parlamento y, por otra, qué pasará una vez que los Parlamentos hayan hecho, mediante una norma con rango de Ley, lo que el Estatuto dice que pueden hacer.

Esta determinación requiere, en primer lugar, examinar entrelazadamente los preceptos del EBEP mediante los que se define su ámbito de aplicación y el régimen de entrada en vigor de las distintas partes del Estatuto; es decir, exige definir qué es el EBEP. En segundo lugar, requiere saber qué es jurídicamente más importante que el EBEP en materia de función pública, qué habrá que tener en cuenta exista o no exista el EBEP, diga lo que diga el EBEP y, por tanto, una vez los Parlamentos Autonómicos hayan hecho o no lo que el propio EBEP les permite.

Realizar la primera operación no es sencillo. Para definir el ámbito de aplicación y el régimen de entrada en vigor de las distintas partes del Estatuto hay que combinar distintos elementos que se contienen en diversos preceptos y disposiciones del EBEP. Esta amalgama de preceptos y disposiciones mediante los cuales el Estatuto fija o delimita su ámbito de aplicación y el régimen de entrada en vigor de sus propios preceptos permite extraer las siguientes consecuencias:

Primera. El EBEP es una norma dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le asignan los art. 103. 3 y 149. 1. 7.^a, 17.^a y 18.^a de la CE. Por ello, los preceptos del EBEP tienen carácter básico para todos los funcionarios incluidos expresamente por el Estatuto en su ámbito de aplicación. Para todos los demás funcionarios los preceptos del EBEP tienen, en todo caso, carácter supletorio.

Segunda. Para todos aquellos funcionarios a los que el EBEP se aplica directamente con carácter básico, habrá que estar, además, a los preceptos de las leyes que se dictan por el Estado o por las Comunidades Autónomas en desarrollo del EBEP; no obstante, cuando el propio Estatuto remita específica y expresamente la concreción

5 Navarro Méndez, José Ignacio: «Reflexiones sobre la contribución del Estatuto Básico del Empleado Público a la modernización de la Función Pública Parlamentaria Autonómica». *Revista de Derecho de Extremadura*, n.º 8, 2003, p. 208.

de sus principios a dichas leyes estatales o autonómicas, quedará diferida la aplicación concreta del EBEP a la elaboración y entrada en vigor de tales leyes.

Tercera. Al personal funcionario de las Instituciones, Organismos y colectivos que se detallan en el artículo 4 (entre ellos, el personal al servicio de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas) sólo se le aplicarán directamente los preceptos del EBEP cuando así lo disponga su legislación específica.

Cuarta. En los demás casos en que los artículos 2, 3, 4 y 5 del EBEP hacen referencia a una legislación general o especial que se aplica con carácter prevalente o concurrente con los preceptos del EBEP, habrá de estarse a lo que disponga dicha legislación específica (personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, personal investigador, personal docente, personal estatutario de los servicios de salud y personal funcionario de las entidades locales).

Además de lo anterior, para saber qué es el EBEP hay que tener en cuenta diversas normas complementarias a las anteriores que se contienen en el propio Estatuto. La evidente complejidad de esta delimitación del ámbito de aplicación del EBEP adquiere proporciones difícilmente manejables cuando los preceptos que efectúan dicha delimitación se combinan con la Disposición Final Cuarta del propio Estatuto que establece las normas de *Entrada en vigor* del EBEP, con la Disposición Derogatoria, y, finalmente, con la Disposición Transitoria Tercera. Vamos a examinarlas con detalle:

- a) La Disposición Final Cuarta, 1 y 2 del EBEP dice lo siguiente: 1. El presente estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el BOE. 2. No obstante, lo establecido en los capítulos II (carrera profesional, promoción interna y evaluación del desempeño) y III (régimen retributivo) del Título III, excepto el artículo 25.2 y en el capítulo III del Título V (provisión de puestos de trabajo y movilidad) producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del EBEP.
- b) Complementariamente, la Disposición Final Tercera Dos del EBEP (régimen de incompatibilidades) producirá efectos en cada administración pública a partir de la entrada en vigor del capítulo III del Título III (régimen retributivo) con la aprobación de las leyes de función pública de las administraciones públicas que se dicten en desarrollo del EBEP. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.
- c) En conexión con la Disposición Final Cuarta, la Disposición Derogatoria Única dice literalmente que «Quedan derogadas con el alcance establecido en la Disposición Final Cuarta las siguientes disposiciones...». Es decir, en las materias citadas anteriormente, el Estatuto no derogará la normativa preestatutaria hasta que no se aprueben y entren en vigor las expresadas leyes de desarrollo del EBEP.

d) por otra parte, la Disposición Transitoria Tercera señala que hasta tanto no se generalice la implantación de los títulos universitarios que se refiere el art. 76 EBEP (clasificación de los funcionarios en distintos Grupos), para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes en la entrada en vigor del EBEP.

e) Por último, la Disposición Final Cuarta. 4 establece que hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada administración pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos (Ordenación de la actividad profesional) en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

A nuestro juicio, el análisis de este entramado de preceptos legales permite extraer dos consideraciones:

Primera: cuestiones tan importantes como las reguladas en los capítulos dedicados a la carrera profesional, a la promoción interna, la evaluación del desempeño, el régimen retributivo, la provisión de puestos de trabajo o la movilidad de este Estatuto, quedan condicionadas en su entrada en vigor *sine die* a la elaboración, aprobación y entrada en vigor de las correspondientes leyes de su función pública que se dicten por la Administración General del Estado o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el desarrollo del propio estatuto.

Segunda: Por lo que se refiere al personal al servicio del Parlamento, todo lo que el EBEP dispone respecto de los funcionarios de carrera e interinos, la aplicación directa de todos estos preceptos a dicho personal, queda pendiente y condicionada a que el Parlamento decida, mediante una norma con rango de ley, si el Estatuto se aplica o no directamente a aquellos. Dicha disponibilidad parlamentaria no es referible, sin embargo, a lo que el EBEP establece respecto del personal laboral, el personal eventual y el personal directivo. Respecto de estas clases de empleados públicos, los preceptos del EBEP tienen carácter básico y son aplicables también al personal de los Parlamentos Autonómicos.

Una vez dicho lo anterior, hay que abordar la segunda de las tareas antes mencionadas, para lo cual hemos de examinar la doctrina especializada y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional a fin de resolver la siguiente cuestión: si los Parlamentos Autonómicos pueden decidir, mediante una norma con rango de ley, qué hacer con los preceptos del EBEP relativos a sus funcionarios, ¿quiere eso decir que no existen límites jurídicos a lo que los Parlamentos decidan al respecto mediante una norma con rango de ley?

Contestar esta pregunta exige recordar las exigencias sobre la regulación del régimen de función pública, que se derivan de los preceptos que la CE dedica al mismo. Pero no sólo eso. El estudio sistemático de los artículos 23. 2, 103. 3, 149. 1. 1.^a y 18.^a de la Constitución Española ha de concordarse con los Estatutos de Autonomía —que

habilitan en ocasiones, de forma expresa, a las Asambleas Legislativas para regular sus Estatutos de Gobierno y a veces el Estatuto de su Personal–, con los Reglamentos parlamentarios–algunos de los cuales también autorizan a sus respectivas Cámaras para que aprueben un Estatuto de personal– y, por último, las leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas en materia de función pública, que permiten sentar unos criterios generales en materia de función pública aplicable, a veces directamente y a veces supletoriamente, al personal al servicio del Parlamento de cada Comunidad Autónoma.

El análisis de los elementos constitucionales y legislativos expresados, ha llevado a Cólera Leirado⁶ a formular diversas afirmaciones básicas a las cuales globalmente nos adherimos. Entre ellas destacamos las siguientes:

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 cuyas normas básicas deben ser aprobadas por el Estado.

Segundo. Los Parlamentos Autonómicos gozan de autonomía normativa para establecer el régimen jurídico de su función pública a través de sus Estatutos de Personal. Deben, sin embargo, por una parte, respetar el modelo constitucional y los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española; por otra, deberían respetar el estatuto básico en materia de función pública elaborado por el Estado en ejercicio de su competencia y tomar en consideración, al menos, la legislación dictada por Comunidad Autónoma en materia de función pública.

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

El Tribunal Constitucional, a través de sus STC 99/1987, 70/1988, 57/1990 y, finalmente, la STC 1/2003, 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. Existe, por tanto, un núcleo normativo esencial y común para toda la función pública, incluida la correspondiente a los Parlamentos. 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.
- 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.⁷

Resulta esclarecedora la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC n.º 99/1987, de 11 de junio: «En el primer inciso de su artículo 103.3 la Constitución ha

⁶ Colera Leirado, José Ramón: «La función pública de los Parlamentos Autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional». En *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 17. Les Corts. Valencia, 2006, p. 115.

⁷ Colera Leirado, José Ramón: *op. cit.* p. 119.

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 formación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en 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...» Es decir, si un Parlamento decide, mediante una norma con fuerza de ley, apartarse, por así decirlo, del EBEP en cuanto a la regulación del régimen del personal funcionario del propio Parlamento, deberá regular mediante una norma de ese rango todo ese contenido estatutario imprescindible al que hace referencia el Tribunal Constitucional.

Dicho lo anterior, para valorar lo que ha hecho el EBEP como norma básica viene bien traer a colación la opinión de Fondevila Antolín, quien ha señalado que el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre el contenido de unas bases efectúa una «delimitación definitiva, al menos, en la fijación del “mínimo común uniforme” en que se constituye esa legislación básica. Por lo tanto estaría vedada al legislador estatal una regulación de lo básico cuyo alcance y contenido fuera inferior al existente dado que entonces estaríamos en presencia de un proceso de renuncia a la competencia constitucionalmente atribuida.»⁸ Sostiene Fondevila Antolín que, en relación con el estatuto de la función pública, el Tribunal Constitucional ha declarado que la legislación básica postconstitucional, anterior al EBEP, supone una regulación completa e innovadora de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, sin descartar incluso la posibilidad de ampliar su contenido. «Por lo tanto, no se puede negar que ya existe un “mínimo común uniforme o núcleo esencial” de lo básico reconocido expresamente por el máximo órgano encargado de interpretar la Constitución y, por ello, estos contenidos regulados por el anterior marco normativo deberían necesariamente haberse considerado una delimitación definitiva de lo básico, por lo que toda actuación del legislador reduciendo el alcance y contenido de lo básico, podría llegar a ser calificada de inconstitucional, en tanto en cuanto el actual marco jurídico constitucional no sufra modificación.»

Esta tesis se apoya, entre otras, en la STC 1/2003 de 16 de enero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 abril, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio.⁹

8 Fondevila Antolín, Jorge: *La selección y pérdida de la condición de empleado público*. Derecho y Administración. ATELIER, Libros Jurídicos. Barcelona, 2008, p. 35.

9 Entre otras cosas, la STC dice que «[...] debemos recordar que, en relación con “el régimen estatutario de los funcionarios públicos”... corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, fijar “el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es,

Es interesante señalar que la citada Comisión para el estudio y preparación del EBEP (Comité de Expertos) emitió en abril de 2005 el Informe solicitado por el Ministerio de Administraciones Públicas. El índice del Informe emitido es suficientemente ilustrativo respecto del criterio de la Comisión acerca de la dimensión excesiva o ajustada de la normativa básica dictada en materia de función pública con anterioridad al EBEP. Dice el título del apartado I. 1 del Informe: «Frente a la heterogeneidad creciente del empleo público, la legislación vigente es demasiado uniforme.» Y dicen posteriormente los títulos de los apartados III. 11 y 12 del Informe: «11. La extensión de la legislación básica actual sobre el empleo público es excesiva y, por ello, demasiado rígida. 12. La legislación básica debe ser reducida y, al mismo tiempo, renovada en su contenido con un objetivo de modernización administrativa.» Podría decirse que el EBEP ha seguido al pie de la letra las recomendaciones de la Comisión de Expertos en esta materia.

Ya hemos definido las coordenadas que hemos de utilizar para encontrar la contestación a las dos preguntas que nos hemos formulado. Pasaremos a continuación a formular la conclusión del razonamiento como contestación a las preguntas elementales que nos hicimos al comiendo de este trabajo.

La primera de las preguntas que planteamos consistía en lo siguiente: ¿Qué pueden hacer, a partir de la aprobación del EBEP, los Parlamentos en materia de regulación del empleo público al servicio del propio Parlamento? La respuesta es, pues, clara. Además de las posibilidades legislativas que tienen las Comunidades Autónomas en virtud del espíritu abierto a la heterogeneidad que caracteriza el EBEP y que se concreta en numerosos preceptos del Estatuto, el EBEP permite específicamente a los Parlamentos decidir, mediante una norma con rango de ley aprobada por la propia Cámara, si se aplican directamente o no los preceptos del Estatuto a los funcionarios al servicio del propio Parlamento. El ejercicio de esta posibilidad abierta por el EBEP no es sin embargo un camino igualmente expedito para todos los Parlamentos Autonómicos, porque no está claro que actualmente todos los Parlamentos estén en condiciones de aprobar un Estatuto del Personal del Parlamento que tenga rango y fuerza de ley, ni tampoco lo está que lo puedan dictar con ese rango apoyándose sólo en lo que dice el art. 4 del EBEP.

un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad..., a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto” (STC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5)». Y continúa la STC declarando que «Corresponde, en definitiva, al legislador estatal la determinación de ese común denominador normativo que son las bases en la materia relativa al régimen estatutario de

los funcionarios públicos..., pero el ejercicio de tal función normativa habrá de efectuarse, en cada caso, respetando, por un lado, la dimensión formal ligada al concepto constitucional de bases... y, por otro lado, “esa regulación normativa uniforme, a la que responde la noción material de norma básica, debe permitir, no obstante, que cada Comunidad Autónoma introduzca en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 44/1982, de 8 de julio, FJ 2; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)” (STC 37/2002, de 14 de febrero)»

Recordemos, por una parte, la exigencia constitucional de que el instrumento normativo necesario para establecer el régimen jurídico del personal al servicio de las Asambleas Legislativas sea una norma con rango y fuerza de ley. Y recordemos también que el Tribunal Constitucional ha declarado expresamente la excepcionalidad prevista en el artículo 72.1 de la Constitución española para el personal de las Cortes Generales, pero no que aquella excepcionalidad sea extensible a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.¹⁰ El propio Informe de la Comisión de Expertos sólo excluía de la aplicación directa de los preceptos del EBEP al personal funcionario de las Cortes Generales, pero no al de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El examen de las diferentes Comunidades Autónomas ofrece un muestrario diverso que ha sido bien sintetizado por Cólera Leirado en el trabajo ya citado. En él se distinguen tres realidades diferentes:

1. Existen Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía habilitan a sus respectivos Parlamentos –con distintas expresiones– para aprobar un estatuto de personal a su servicio. En estos casos, la excepción constitucional de art. 72.1 CE ha sido trasplantada *mutatis mutandi* –y defendida por un sector doctrinal con la finalidad de reconocer dicha potestad legislativa– a favor de aquellas Comunidades Autónomas.

¿Qué trascendencia tiene el que un determinado artículo de un Estatuto de Autonomía atribuya a su Parlamento la competencia para regular el régimen jurídico de su personal?

A partir de ese reconocimiento en la norma institucional básica de una Comunidad, que forma parte del «bloque de constitucionalidad», su Parlamento adquiere la competencia para someter a su personal a una legislación específica que, en parte, será propia por su singularidad y, en otra, tributaria de la legislación estatal en aquellas materias que afecten al contenido básico de la relación estatutaria. Pero también significa que, el Estatuto de Personal sólo tendrá rango de ley cuando se cumpla un doble requisito ya indicado:

¹⁰ La STC 139/1988, declara que «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.»

- 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. Otras Comunidades Autónomas, carentes de la referida reserva estatutaria, han tratado de buscar su habilitación en los Reglamentos de sus respectivas cámaras, para 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 cámaras.
 3. Por último, algunos Reglamentos parlamentarios 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.

Nos adherimos a la opinión de Cólera Leirado y la de aquel sector doctrinal que califica a la mayoría de los Estatutos de Personal de los Parlamentos Autonómicos vigentes como reglamentos generales, tanto por el órgano que los aprueba como por el procedimiento seguido en su tramitación. El hecho jurídico de que un Estatuto de Autonomía reconozca al Parlamento de la Comunidad Autónoma la habilitación necesaria para la aprobación de sus Estatutos de Personal sólo supone, a nuestro juicio, atribuirle 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. Consecuentemente con lo anterior, además de lo que dice el art. 4 del EBEP y lo que suelen establecer los Estatutos de Autonomía o los Reglamentos parlamentarios, para que la norma resultante tenga el rango y el valor de ley, será necesario que el órgano que apruebe el Estatuto de Personal sea el Pleno o una Comisión con competencia legislativa y que, en su tramitación, se haya seguido un procedimiento legislativo diferenciado, como lo es también el correspondiente a la aprobación de los Reglamentos parlamentarios o el de lectura única.

Esta conclusión pone de manifiesto una realidad jurídica que no debe ser desatendida: la mayoría de los Estatutos de Personal actualmente aprobados por las Mesas de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tienen el rango de norma reglamentaria y carecen de rango normativo suficiente para regular determinadas materias para las que, de acuerdo con la Constitución, existe reserva legal. Estos Estatutos de Personal carecen, por tanto del rango y la fuerza de ley necesarios para que el Parlamento pueda decidir mediante aquellos que se apliquen o no directamente al personal funcionario del Parlamento los preceptos del EBEP.

Dicho lo anterior, hemos de pasar a contestar la segunda pregunta: ¿Qué pasará una vez que los Parlamentos hayan hecho, mediante una norma con rango de Ley, lo que

el Estatuto dice que pueden hacer? Pues bien, en nuestra opinión, la norma con rango de Ley aprobada por el Parlamento para regular el Estatuto del personal del propio Parlamento, decidirá en primer lugar si los preceptos del EBEP se aplican directamente al personal funcionario del Parlamento. Esta decisión puede tener, según se adopte en un sentido u otro, distintas consecuencias:

- Si dicho Estatuto de Personal decide que los preceptos del EBEP sí se aplican directamente al personal funcionario del Parlamento, entonces el EBEP como norma básica dictada por el Estado se aplicará a dicho personal, condicionando y limitando el contenido que dicho Estatuto de Personal pueda tener. Por otra parte, parece razonable entender que las referencias que en el EBEP se hacen a la legislación autonómica de desarrollo del propio EBEP habrán de considerarse referidas en este caso a la norma con rango de ley que el Parlamento apruebe para regular el Estatuto del Personal del Parlamento.
- Si dicho Estatuto de Personal decide que los preceptos del EBEP no se aplican directamente al personal funcionario del Parlamento, entonces el Parlamento tiene abierta la posibilidad de regular dicho régimen mediante aquella norma con rango de ley, con el único límite de lo que dispongan los preceptos constitucionales, lo que diga la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y lo que dispongan otras normas estatales especiales que sean de aplicación transversalmente al régimen de función pública (por ejemplo, el Código Penal al tipificar los delitos cometidos por funcionarios públicos).

En este caso, los preceptos del EBEP serán de aplicación supletoria al personal funcionario del Parlamento, en virtud de lo dispuesto por el art. 2. 5 del propio EBEP, supletoriedad que no parece disponible para los Parlamentos Autonómicos, a pesar de lo que dispone el referido art. 4 del EBEP.

II. La heterogeneidad como realidad y como valor

El EBEP se desvía definitivamente del antiguo dogma de la unidad/unicidad de régimen de función pública que inspiró normas como el Decreto 315/1964 de 7 de febrero (TA-LFCE) como instrumento para reducir la fragmentación y la heterogeneidad estatutaria y detiene el proceso de racionalización de cuerpos y escalas iniciado por la Ley 30/1984 de 2 de agosto (LMURFP) para ordenar el minifundismo corporativo existente hasta ese momento en la función pública española. Hay que recordar que así lo recomendó claramente el Informe del Comité de Expertos.

El EBEP invoca tres títulos competenciales del Estado. La Disposición Final Primera del EBEP dice que «Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del art. 149. 1. 18.^a de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del art. 149. 1 7.^a de la Constitución, por lo que se

refiere a la legislación laboral, y al amparo del art. 149. 1. 13.^a de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.» Sin embargo, el contenido del texto legal no ofrece un resultado acorde con la riqueza y potencia de los títulos competenciales que se invocan. Por eso se ha criticado la relativa vacuedad del EBEP como norma básica del Estado en materia de función pública. El EBEP establece un sistema caracterizado por la flexibilidad que propicia la heterogeneidad de regímenes jurídicos de función pública en el conjunto del Estado y que, muy probablemente, abocará a asentarla.¹¹ Podría decirse que el EBEP asume la heterogeneidad, la potencia y, en un buen número de aspectos, renuncia a ordenarla mínimamente.

El EBEP es por tanto una norma básica que ampara y propicia la diversificación sin límites precisos y, en determinadas materias, incluso puede propiciar la fragmentación del régimen de función pública en España. Como han señalado Castillo Blanco y Fondevila Antolín, el EBEP ofrece a las Comunidades Autónomas y, especialmente, a los Parlamentos Autonómicos un menú dispositivo, más que una normativa básica, lo que a su entender quiebra toda la doctrina emanada por nuestro Tribunal Constitucional: «no es posible concebir unas bases que carezcan de contenido alguno, es decir, que no regulen contenido mínimo común alguno, y se limiten a permitir “barra libre” a las comunidades autónomas en la regulación completa y sin límite alguno, dado que no existe ese mínimo que debería garantizar el Estado»; «[...] como consecuencia de ello, no puede pretenderse ahora aprobar un nuevo marco legal que renuncie a regular un contenido jurídico material básico reconocido previamente así por el Tribunal Constitucional...»; «[...] a nuestro juicio no es posible establecer como contenido básico la siguiente declaración “puede hacer usted lo que quiera”, como ocurre con la carrera administrativa, que no fija ni tan siquiera modelos alternativos, sino que declara expresamente que las Comunidades Autónomas podrán regular cualquier clase de carrera administrativa, y eso sin establecer parámetros claros y definidos de lo que debe entenderse por esta, dado que la definición del art. 16. 1 del EBEP es tan sumamente amplia que cabe cualquier cosa.»¹²

11 Así se declara textualmente en la Exposición de Motivos del EBEP: «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. Por tanto, 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 en otro pasaje de la misma Exposición de Motivos se dice que «La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio

de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos.» Es por esto por lo que «En desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las normas aplicables a la Administración local, respetando en este último caso la autonomía organizativa de las entidades locales.»

12 Fondevila Antolín, Jorge: *op. cit.* p. 41.

Esta apertura a la configuración de la heterogeneidad no está exenta, sin embargo, de interrogantes. Cabría preguntarse, de una forma coloquial, si hemos conocido alguna vez algún funcionario o funcionaria que quiera ser diferente a otro para estar peor que él. Con ello queremos decir que la heterogeneidad en materia de función pública constituye en cierto modo un planteamiento idóneo para adaptar el régimen y las estructuras del personal a las características singulares de cada administración y, también, para satisfacer las posibilidades de mejorar mediante la articulación de regímenes especiales al común. Ahora bien, una vez instauradas las diferencias, es frecuente observar la generalización de movimientos reivindicativos que tratan de obtener la equiparación con los colectivos de funcionarios que tienen el mejor de los regímenes diferentes. La heterogeneidad puede, entonces, pasar de ser un valor a convertirse en un problema: cómo homogeneizar condiciones laborales cuando se han eliminado los instrumentos legales –las normas básicas estatales– previstos en la Constitución para garantizar la ausencia de discriminación entre los semejantes.

Hay que pensar, además, que la apertura al establecimiento de regímenes de función pública sustancialmente diferentes, unida a la tendencia creciente que se observa a corporativizar la función pública de los organismos e instituciones que tienen un estatus de autonomía organizativa reconocido por las diferentes normas que integran el bloque de constitucionalidad, puede comportar la reinstauración de un minifundismo corporativo que se consideró más perjudicial que beneficioso y que parecía haberse superado con la Ley 30/1984. Para ilustrarnos sobre los riesgos que ello puede comportar puede ser demostrativo recordar la situación que trató de corregirse mediante el proceso de racionalización de cuerpos, escalas y subescalas que se afrontó en la Disposición Adicional Novena de la Ley 30/1984: bastaría con examinar lo que ocurría, por ejemplo, con las escalas de funcionarios que servían en las Juntas de los correspondientes Puertos del Estado. Un repaso de la relación que se aportaba en dicha Disposición Adicional pone de manifiesto que había cuando menos veintitrés Puertos en la Administración del Estado y, si tomamos como referencia por ejemplo el Puerto de Pasajes y proyectamos lo que allí ocurría con los veintitrés Puertos autónomos del Estado, podemos alcanzar la conclusión de que había veintitrés escalas diferentes de funcionarios, una por cada Puerto, integradas por similares tipos de plazas adscritas a cada Junta del Puerto: Comisario, Ingeniero de caminos, Titulado de escuelas técnicas de grado medio, Depositario pagador, Jefes de negociado primera y segunda, Oficiales mayores primera y segunda, Auxiliar administrativo, Capitán de marina mercante, Maquinista naval, Contra maestres titulados, Contra maestre, Patrón de cabotaje, Practicantes titulados, Fogoneros habilitados... Es decir, de cada una de éstas categorías de funcionarios, existían, porque había veintitrés Puertos autónomos diferentes en el Estado Español, veintitrés escalas de funcionarios nominalmente diferentes pero con la misma categoría, las mismas retribuciones, el mismo régimen de ingreso en la

función pública, la misma reserva de puesto de trabajo para los funcionarios del cuerpo, etc. Parece pues evidente la necesidad –que hubo de afrontar la Ley 30/1984– de abordar la estructuración de un nuevo sistema de función pública.

Coincide la doctrina en señalar que, sin perjuicio de habilitar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establecieran singularidades autonómicas al regular los regímenes de función pública aplicables en cada una de ellas, la Ley 30/1984 dictada por el Estado definió un modelo basado en una estructura de puestos de trabajo y la adopción de las medidas de racionalización necesarias para integrar en dicho sistema la estructura de cuerpos y escalas que se heredó del régimen anterior. Podría decirse, sin embargo, sin riesgo de exagerar que el EBEP no ha definido un modelo, sino que ha establecido un sistema de puertas abiertas, habilitando a las Comunidades Autónomas para regular mediante ley regímenes diferentes de función pública con un delgadísimo tronco común conformado por los preceptos del EBEP que tienen un contenido indisponible para aquellas.

Recordemos, no obstante, que el Estatuto mediante su art. 4 a) habilita a los Parlamentos Autonómicos para prescindir incluso de ese tronco común en la regulación de los funcionarios al servicio del propio Parlamento. La autonomía organizativa de los Parlamentos, concretada en la posibilidad de establecer un régimen singular del personal funcionario al servicio de los mismos, puede conducir de forma natural a una heterogeneidad de regímenes de la función pública al servicio de aquellos. Esto ha sido considerado históricamente como algo no solo comprensible sino necesario, legítimo, consustancial a la institución parlamentaria y, muy probablemente, un instrumento de preservación de la independencia del propio Parlamento frente al resto de los poderes del Estado, especialmente el poder ejecutivo. Tras el EBEP es, además, algo factible para todos los Parlamentos del Estado, es decir, para las Cortes Generales y para todos los Parlamentos Autonómicos, posibilidad que ha sido propiciada por el legislador estatal en cuanto titular de la potestad de dictar normas legislativas básicas en esta materia.

Es cierto que, conceptualmente, la fragmentación sólo parece predicable, como riesgo, de una realidad concebida a priori como un todo unitario; sólo si se toma como punto de partida una realidad unitaria es posible plantear que puede aparecer el riesgo de que esa realidad se fragmente. No parece, sin embargo, esta una buena forma de describir la geografía parlamentaria, por así decirlo, configurada por los diecisiete Parlamentos Autonómicos del Estado Español. No hay aquí un todo unitario del que se parta para poder advertir el riesgo de que pueda producirse la fragmentación del mismo. Sin embargo, la posibilidad abierta por el EBEP de que cada Parlamento Autonómico pueda decidir, mediante una norma con rango de ley aprobada por la propia Cámara, si se desvincula de la aplicación directa de las normas básicas, del modelo básico de

función pública preservado por el propio EBEP, permite pensar en un futuro e hipotético mapa de función pública parlamentaria sin elementos esenciales comunes.

Puede ser bueno preguntarnos si las Administraciones parlamentarias del Estado Español, especialmente las que existen en todos y cada uno de los Parlamentos Autonómicos, se enfrentan a problemas comunes, si comparten incertidumbres, si padecen limitaciones organizativas similares, si se proponen objetivos o exteriorizan aspiraciones semejantes: ¿por qué no habilitar espacios en los que la reflexión común, incluso la acción común –en ningún caso conformada ni impuesta contra la voluntad autónoma de cada Parlamento– sea también un valor, una posibilidad disponible, como decimos, sin detrimento de la autonomía de cada Parlamento y de la irrenunciable y legítima capacidad de cada Cámara de diseñar e implantar modelos, caminos y fórmulas propias?

Voces bien autorizadas han apelado ya a la importancia del denominado principio de globalidad parlamentaria,¹³ el cual alude a una realidad común a todos los Parlamentos que es importante, necesario, atender para que la apertura a la diversidad consustancial a la Institución parlamentaria no aboque a la propia institución al aislamiento y la soledad, en perjuicio de la ya mermada solidez de una Institución que cede protagonismo y funcionalidad a pasos agigantados en beneficio del ejecutivo o de otras instancias de escenificación del debate político, de la articulación de reglas de organización de la vida en común o del control democrático del ejercicio del poder.

Estimamos, por todo ello, que la cooperación y la colaboración interparlamentaria constituyen un puente necesario entre quienes comparten un universo de riesgos, incertidumbres, objetivos... a fin de que la diversidad y la autonomía parlamentaria no devengan en un petrificado aislamiento que contribuya a asentar el arrinconamiento de la institución parlamentaria, fenómeno que parece haberse instaurado como una tendencia difícil de corregir en nuestros sistemas políticos.

III. La cooperación y colaboración entre Administraciones Públicas, especialmente en materia de empleo público

La reciente aprobación del EBEP ha abierto una puerta a la reflexión sobre nuevas vías de articulación de la cooperación interadministrativa, específicamente, en materia de empleo público al servicio de las Administraciones Públicas. El EBEP dedica el Título VIII –arts. 99 y 100– a regular con un nuevo espíritu la Cooperación entre las Administraciones Públicas en materia de empleo público.

La propia Exposición de Motivos de la Ley explica la finalidad y los límites de la cooperación interadministrativa que se trata de articular: «En su Título final se establecen los órganos e instrumentos de cooperación entre las Administraciones Públicas que, sin merma de su respectiva autonomía, se consideran esenciales para garan-

13 Tudela Aranda, José: «El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI». *Mono-grafías* n.º 77, Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios, Análisis y publicaciones. Madrid, 2008, pp. 259 y ss.

tizar la coherencia y comunicación del sistema de empleo público en su conjunto.» El legislador estatal deja constancia expresa, por tanto, de sus motivos y sus intenciones en este apartado concreto de la Ley: «La mayor autonomía de que cada Administración debe disponer para la ordenación y gestión de su personal, en los términos de este Estatuto, ha de ser complementada por una cooperación más intensa entre todas ellas, al efecto de resolver los numerosos problemas comunes, en beneficio de los ciudadanos y del conjunto de los empleados públicos.» Estas intenciones renovadoras del EBEP quedan testimoniadas también con la supresión del Consejo Superior de la Función Pública y la Comisión de Coordinación de la Función Pública, órganos que fueron creados y regulados por los arts. 6, 7 y 8 de la Ley 30/1983 de 2 de agosto de Medidas para reforma de la Función Pública. La Disposición Derogatoria Única b) del EBEP deroga, finalmente, estos preceptos de la Ley 30/1984. La escasa operatividad que han tenido estos órganos y el hecho de que las funciones de que fueron dotados hayan sido ya sustituidas en la práctica por la actividad de los órganos de coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas y por las Mesas de Negociación y otras vías de participación de las organizaciones sindicales, ha llevado al legislador estatal a decretar su supresión.

Ha de tenerse en cuenta que en virtud de la Disposición Final Primera y Segunda del EBEP, los preceptos de la Ley –arts. 99 y 100 incluidos– tienen carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios y son aplicables 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 y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución.» Haremos, por tanto, una breve referencia a aquellos preceptos.

Por una parte, el art. 99 regula las relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas y establece que «Las Administraciones Públicas actuarán y se relacionarán entre sí en las materias objeto de este Estatuto de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración, respetando, en todo caso, el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.» Complementariamente, el art. 100 regula los órganos de cooperación administrativa, que son los siguientes:

- La Conferencia Sectorial de Administración Pública, como órgano de cooperación en materia de administración pública de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y de la Administración Local, cuyos representantes serán designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.¹⁴

¹⁴ La Conferencia Sectorial de Administración Pública queda configurada, inicialmente, como un mero órgano de cooperación en materia de administración pública entre las Administraciones que se relacionan en el art. 100. 1 del EBEP. Ciertamente es que el contenido de las deliberaciones y propuestas del Consejo Superior de la Función Pública, reflejados en las correspondientes actas, debía elevarse a la consideración del Gobierno y de los órganos de Gobier-

– La Comisión de Coordinación del Empleo Público como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. En concreto le corresponde:

- a) Impulsar las actuaciones necesarias para garantizar la efectividad de los principios constitucionales en el acceso al empleo público.
- b) Estudiar y analizar los proyectos de legislación básica en materia de empleo público, así como emitir informe sobre cualquier otro proyecto normativo que las Administraciones Públicas le presenten.
- c) Elaborar estudios e informes sobre el empleo público.

Además de los indicados preceptos, hay que atender a lo previsto en el art. 84 del EBEP, que regula, específicamente, la movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas. Este precepto dispone en su apartado 1 que, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, «la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración.» Y a continuación el apartado 2 señala que la Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad. Este precepto está incluido en el Capítulo III del Título V del EBEP. Recordemos que el carácter básico del mismo queda mediatizado por la Disposición Final Cuarta. 2 al establecer que el Capítulo III del Título V «producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto.» En relación con ello, la Disposición Derogatoria Única dice «Quedan derogadas, con el alcance establecido en la disposición final cuarta, las siguientes disposiciones:... Se deja por tanto en manos de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la decisión sobre si se sigue aplicando y hasta cuándo la legislación derogada por el EBEP.

Las Conferencias Sectoriales reguladas por el art. 5 de la Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y procedimiento Administrativo Común, son definidas por la Ley como órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial, es decir, que actúan sobre un sector concreto de la actividad pública. Estas Conferencias reúnen a miembros del Gobierno, en

no de las demás Administraciones Públicas, pero en ningún caso tenían carácter vinculante. Pero también es verdad que el EBEP ha hecho desaparecer las funciones, de muy diferente signo, que se asignaban al Consejo Superior de la Función Pública por los apartados *c* y *d* del art. 6. 2 de la Ley 30/1984: «*c*) A propuesta de sus componentes, tomar conocimiento, debatir y, en su caso, recomendar a las Administraciones competentes la adopción de medidas dirigidas a mejorar la organización, las condiciones de

trabajo, el rendimiento y la consideración social del personal de las Administraciones Públicas. *d*) Debatir y proponer, a iniciativa de sus componentes, las medidas necesarias para la coordinación de las políticas de personal de las distintas Administraciones Públicas, y, en especial, en lo referente a Registros de Personal, sistemas de acceso, relación de puestos de trabajo, retribuciones, homologación de funcionarios y oferta de empleo.»

representación de la Administración General del Estado y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas. Están integradas, por tanto, por el titular del Departamento Ministerial competente y por todos los Consejeros de los Gobiernos autonómicos responsables de la misma materia. Por su composición, por su número y por su actividad constituyen el pilar principal de la cooperación interadministrativa.

Las Conferencias Sectoriales aparecen por primera vez en el panorama normativo español en 1981, en el artículo 9 del entonces denominado Anteproyecto de Ley Orgánica de Armonización del Proceso Autonómico (LOAPA). La STC 76/1983 de 5 de agosto, recaída con motivo de los diferentes recursos de inconstitucionalidad planteados contra este Anteproyecto de Ley Orgánica habilitó esta figura legal precisando, sin embargo, que «el legislador estatal no puede incidir en el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el esquema constitucional de distribución de las mismas, hayan asumido las Comunidades Autónomas. De aquí que dichas Conferencias no puedan sustituir a los órganos propios de las Comunidades ni sus decisiones puedan anular las facultades decisorias de los mismos; las Conferencias sectoriales han de ser órganos de encuentro para el examen de problemas comunes y para la discusión de las oportunas líneas de acción... Pues bien, de la lectura del artículo 8 no se deduce que las Conferencias sectoriales que en él se instituyen tengan un mayor alcance; el precepto no les atribuye otra finalidad que la de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector, así como las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos, por lo que no puede decirse que el artículo 8 incida en el ámbito competencial autonómico. No obstante, es preciso señalar que entre las competencias estatales figura de forma explícita la coordinación en diversos preceptos de la Constitución, con el alcance previsto en cada uno de ellos, y en estos casos en que existe una atribución constitucional expresa, el alcance de los acuerdos de los órganos coordinadores será el que se derive del ejercicio de la correspondiente competencia.»

La regulación de las Conferencias Sectoriales se introdujo por primera vez en el ordenamiento positivo español como artículo 3 de la posterior Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico. Sobre esta creación se ha considerado que la rapidez e intensidad del proceso de traspaso de medios y servicios llevado a cabo durante la década de los ochenta planteó, casi de forma inmediata, la necesidad de hacer uso efectivo de esta posibilidad, y ello con el fin de establecer los necesarios cauces de intercambio de información y de criterio y, en suma, las primeras respuestas desde la colaboración a unas situaciones competenciales que a veces resultan especialmente complejas y difíciles de identificar.¹⁵

Una vez que las Conferencias Sectoriales contaron con una experiencia previa de interés, el contenido del citado artículo 3 de la Ley del Proceso Autonómico se trasladó a la Ley 30/1992, de 30 de noviembre, y en especial, a su redacción actual dada en la

¹⁵ Las Conferencias Sectoriales se han ido constituyendo para dar respuesta práctica a necesidades específicas y han desarrollado su función cuando esa respuesta ha sido verdaderamente efectiva. De ello dan buena prueba los Informes anuales que sobre la actividad de las Conferencias Sectoriales elabora la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial del Ministerio de Administraciones Públicas y que aparece publicado en la página web del propio Ministerio. En dichos Informes –el último consultado corresponde al año 2007– puede calibrarse la

Ley 4/1999, de 13 de enero. La Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, contiene una regulación marco mínima de las Conferencias Sectoriales que determina que son convocadas por el titular del Ministerio correspondiente y que sus acuerdos se firman por el mismo y por los Consejeros de las Comunidades Autónomas. Debe tenerse en cuenta que al ser las Conferencias Sectoriales órganos voluntarios de cooperación, cuyos acuerdos, por regla general, solamente vinculan a los firmantes.

Descrito este panorama general, hay que significar que la aparente buena salud de las Conferencias Sectoriales no es predicable, hasta la fecha, de la Conferencia Sectorial sobre Administración Pública, prevista en el art. 100 del EBEP, la cual no ha celebrado reunión alguna desde la aprobación del Estatuto. Tal vez pueda explicarse esta atonía cooperativa en materia de Administración Pública y, específicamente, en materia de empleo público, por la circunstancia de que hasta la fecha ni las Cortes Generales, ni las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, han conseguido hacer uso de la potestad de aprobar las leyes de desarrollo del EBEP que les atribuye el art. 6 del Estatuto, en relación con el personal de la Administración General del Estado y el de la Administración de las Comunidades Autónomas. Pero también es verdad que el EBEP acabó con el Consejo Superior de Función Pública, entre otras razones, por la escasa operatividad que había tenido este órgano.

No le sirve a los Parlamentos Autonómicos, por tanto, la experiencia y el camino trazado en esta materia por los Gobiernos, por la sencilla razón que este camino prácticamente no ha existido. Puede ser esta carencia de modelo gubernamental más un estímulo que una rémora para que los Parlamentos Autonómicos cobren conciencia de las posibilidades que se ofrecen en este campo al impulso decidido –que a nosotros nos parece muy conveniente– de la cooperación interparlamentaria.

importancia de cada Conferencia, el número de convocatorias y reuniones celebradas y la importancia práctica de los asuntos debatidos en las mismas. Destaca por su relevancia el Consejo de Política Fiscal y Financiera, creado y regulado en el artículo 3 de la Ley Orgánica 8/1980, de 22 de septiembre, de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA) y que se convirtió rápidamente en un elemento de referencia para los diferentes ámbitos sectoriales. Según los datos que aporta el propio Ministerio, el Consejo se reunió por primera vez el 1 de julio de 1981. De forma relevante, el ritmo y calendario de constitución del resto de Conferencias Sectoriales se ajusta al proceso de traspaso de medios y servicios, con lo que viene a dar respuesta a nuevas necesidades detectadas en el propio proceso de traspasos. El 28 de julio de 1983 celebró su primera reunión la segunda de las Conferencias Sectoriales constituida, la de Agricultura. En 1984 se constituye la de Turismo. En 1985 la del Plan nacional sobre Drogas. En 1986 la de Educación. Durante 1987 se constituyen hasta tres nuevas Conferencias, la de Consumo, el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y la de Vivienda y Urbanismo. En resumen, cuando finalizan los años ochenta ya existían trece Conferencias. Durante los noventa se crearon diez más y desde 1 de enero

de 2001 cuatro más. Debe destacarse la decisión de crear en el período 2004-2007 nuevas Conferencias Sectoriales en materias que por su importancia estratégica y por su incidencia en las competencias de las Comunidades Autónomas lo requerían. Se han creado 7 nuevas Conferencias: Administración Local; Ciencia y Tecnología; Telecomunicaciones y Sociedad de la Información; el Consejo Territorial del Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia; la Conferencia General de Política Universitaria (en sustitución de la Comisión de Coordinación del Consejo de Coordinación Universitaria); la Conferencia sobre Inmigración; y la Conferencia del Agua. Existen en la actualidad 32 Conferencias constituidas, aunque sólo 25 han desarrollado en los últimos años una actividad regular. Su ritmo de funcionamiento y la naturaleza e importancia de los temas que tratan son desiguales. En todo caso puede señalarse que el número anual de reuniones celebradas por estas conferencias, a partir del año 2001, suele oscilar entre 60 y 75 cada año. Tras veinticinco años de experiencia, parece haberse consolidado el panorama de las Conferencias, sino la propia actividad de cada una de ellas.

IV. La cooperación interparlamentaria

Como bien tempranamente puso de manifiesto Ignacio Astarloa, la cooperación parlamentaria, «resulta fundamental para los Parlamentos de este fin de siglo,»¹⁶ entendiendo tal cooperación como el compendio de acciones –diferenciadas de las de contenido básicamente protocolario– que conforman un ámbito más activo e intenso de relación que puede servir para la mejora en el funcionamiento de dos o más instituciones parlamentarias, mediante el intercambio de experiencias, la reflexión conjunta o la puesta en común de medios personales y materiales.

Las reticencias que pudieran surgir ante una afirmación tan vehemente, deberían ceder tras constatar, por una parte, la evidente similitud de los problemas que afectan a los Parlamentos modernos y, específicamente, a los Parlamentos Autonómicos del Estado español, y, por otra, las similares dificultades por las que atraviesan unos y otros Parlamentos tanto para encontrar soluciones efectivas a aquellos problemas, como fórmulas viables de modernización y mejora. Personalmente podemos aportar un elemento muy ilustrativo de esta similitud: el cuestionario entre Letrados de Parlamentos Autonómicos que realizamos en el año 2007 para documentar nuestra ponencia de Reocín sobre los *Veinticinco años de Administración Parlamentaria en el Estado Autonómico*:¹⁷ a la pregunta que se formulaba, atinente a los problemas fundamentales de la Administración Parlamentaria que deberían afrontarse en el futuro en cada Parlamento, se obtuvieron las siguientes respuestas:

- Andalucía: quizás el problema fundamental sea el de permanente modernización de la administración parlamentaria con la incorporación de los nuevos sistemas de información para lo que se está elaborando un plan de sistemas del que esperamos pueda resultar una planificación de los pasos a dar en el futuro en esta materia; otra cuestión que habrá de abordar en los próximos años es la incorporación de los nuevos principios que rigen la administración pública como los de buen gobierno, eficiencia, excelencia, sistemas de evaluación, etc.; también será necesario proceder a la adaptación de la Ley del Estatuto Básico de la Función Pública.
- Aragón: los mismos que en cualquier otro; pero hay una pregunta previa: cuál debe ser ese Parlamento; debe y va a ser muy distinto al que conocemos; en coherencia con ello, el reto será pensar la Administración que es necesaria para el mismo; en tiempo presente, el primer problema, garantizar la neutralidad de esa Administración; el segundo, profesionalizarla al máximo y hacerla eficaz, eficiente y transparente.
- Canarias: la adecuación a la normativa del Estatuto Básico del Empleado Público que, si bien no es de aplicación directa a las Asambleas legislativas, lo más normal es que se vayan incorporando y adaptando, respetando las peculiaridades de las mismas.

¹⁶ Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio: «Elementos para el desarrollo de la cooperación parlamentaria». *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, Extraordinario, Corts Valencianes, Valencia, 1995, p. 113.

¹⁷ Dicha Ponencia fue presentada en el curso organizado por el Parlamento y la Universidad de Cantabria sobre *25 años de Parlamentos Autonómicos* en Reocín (Santander) los días 22 a 26 de julio de 2007.

- Castilla-León: la Administración Parlamentaria debería fortalecerse y potenciarse para poder dar respuesta a los desafíos y oportunidades que plantean las nuevas tecnologías de la información; de todos modos, los problemas fundamentales que aquejan hoy en España a las distintas Administraciones Parlamentarias hunden sus raíces últimas en la crisis por la que atraviesa la forma parlamentaria de gobierno.
- Cataluña: regulación de la jornada y mayor vinculación entre retribuciones y rendimientos en determinados niveles.
- Cortes Valencianas: definición de la estructura organizativa necesaria para asegurar el buen funcionamiento, eficaz e independiente, de la Secretaría General y el afrontamiento de los próximos años en condiciones de responder a los retos de crecimiento de la Institución que va a producirse; articulación de la carrera administrativa; implantación máxima de las nuevas tecnologías para atender las necesidades de los Diputados y para adaptar las actuaciones y procedimientos administrativos a las mismas; aplicación de sistemas de prevención de riesgos laborales y de seguridad y salud en el trabajo; recuperación de la cultura del servicio público en la primera institución de la Generalitat.
- Extremadura: la implementación de las nuevas tecnologías, fundamentalmente en las relaciones con el ciudadano; la asignatura pendiente sigue siendo acercar el parlamento al ciudadano, conseguir su implicación.
- Galicia: mejorar la coordinación y los sistemas de comunicación para hacer más eficiente el trabajo.
- Madrid: será muy importante encarar el reto tecnológico, tanto desde el punto de vista de las comunicaciones, como desde el punto de vista de la aplicación a los trabajos administrativos y, desde luego, de cara a facilitar la función representativa de los parlamentarios.
- Murcia: una redistribución de sus recursos humanos y optimizar los medios puestos a disposición tanto del personal de la Cámara como de los parlamentarios.
- País Vasco: apostar la cultura de la mejora continua a todos los niveles, empezando por la Dirección; gestionar un personal con bastantes años de profesión (experiencia vs. desmotivación).

Como sencilla y claramente se contestó por uno de los Letrados que amablemente participaron con la aportación de su criterio en la elaboración del cuestionario, los problemas fundamentales de la Administración Parlamentaria que deberían afrontarse en el futuro en su Parlamento eran «los mismos que en cualquier otro».

Apuntaba ya Astarloa Huarte-Mendicoa en su estudio la fructífera tarea realizada por la Unión Interparlamentaria, la existencia de fuertes asociaciones de Parlamentos de habla francesa o inglesa, o de ámbito regional como la Unión Interparlamentaria Árabe; por lo que se refiere a los Parlamentos del Estado español, para Astarloa la coo-

peración interparlamentaria resulta no sólo conveniente, sino inexcusable, en el ámbito propiamente interno, dada la confluencia de las Cortes Generales, diecisiete Asambleas de Comunidades Autónomas y las especialísimas de Ceuta y Melilla, y también en otros ámbitos internacionales en los que nuestro país se halla integrado o especialmente relacionado: el ámbito comunitario europeo –que incluye los Parlamentos de los países miembros y el propio Parlamento Europeo–, la relación con los Parlamentos Iberoamericanos o la emergente conexión de los Parlamentos de los países mediterráneos.¹⁸

Astarloa Huarte-Mendicoa ponía de manifiesto que se habían desarrollado actividades puntuales o informales de intercambio de experiencias y asistencia mutua (destacando las reuniones periódicas de los Presidentes de los Parlamentos Autonómicos, la «solidaridad de oficio» de las respectivas Secretarías Generales y los diversos encuentros y actividades promovidos por la Asociación de Letrados de los Parlamentos) y promovido institucionalmente diversos foros de puesta en común de experiencias y reflexiones; y, reconociendo la labor del Instituto de Derecho Parlamentario nacido del acuerdo entre la Universidad Complutense de Madrid y el Congreso de los Diputados, constataba la inexistencia de un centro común estable de reflexión que pudiera proporcionar, sumando las más variadas experiencias, elementos teóricos avanzados ante la acumulación de retos que se plantean las instituciones parlamentarias de hoy día y mostraba, como ejemplo, la carencia de una filosofía común de aprovechamiento de medios documentales y bibliográficos, lo cual no significa hablar de «acumular una veintena de bibliotecas, hemerotecas o servicios clónicos de documentación, sino de la posibilidad de aunar esfuerzos para aprovechar las capacidades tremendas de información de bases de datos informáticas y navegadores de redes universales.»¹⁹

La cooperación internacional con otros parlamentos, es decir, la «cooperación parlamentaria» ha sido recientemente considerada por Piedad García-Escudero como un instrumento de gran importancia para desarrollar la «diplomacia parlamentaria» o, dicho de otra forma, una vertiente de esta última pero con personalidad propia. La dimensión de este ámbito de actividad de los Parlamentos se ha elevado en los últimos tiempos, como lo atestigua que en el Congreso de los Diputados se ha constituido en las dos últimas Legislaturas un Consejo Rector de la Cooperación Parlamentaria, presidido por la Vicepresidenta Primera y del que forman parte otros miembros de la Mesa, los Presidentes de las Comisiones concernidas y funcionarios de la Secretaría General. Considera García-Escudero que los principios que inspiran la cooperación parlamentaria son la solidaridad y el fortalecimiento de la democracia y de la institución parlamentaria, en suma, del Estado de Derecho. Y nos recuerda que con dichos objetivos se desarrolla un amplio abanico de actividades que incluyen el intercambio de experiencias y conocimientos, la formación de funcionarios, el fortalecimiento de estructuras democráticas y la modernización de las instituciones parlamentarias; actividades en

18 Puede verse sobre este ámbito específico de cooperación parlamentaria el interesante estudio de Stelios Stravidis: «El futuro de la cooperación parlamentaria en el Mediterráneo: el proceso de Barcelona». *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, n.º 38/39. Valencia, 2002.

19 Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio: *op. cit.* pp. 115 y 116.

las que no sólo intervienen los parlamentarios, sino que involucran también al personal de los servicios administrativos que conforman la estructura permanente del Parlamento.²⁰

Otros autores consideran, sin embargo, que es muy importante efectuar una diferenciación de ambos ámbitos de actividad de los Parlamentos. La diplomacia parlamentaria «es algo muy distinto de la cooperación parlamentaria» sostiene Stelios Stravidis: existe una larga tradición de diplomacia parlamentaria, que empieza de manera formal en 1889 con la institucionalización de la Unión Inter-parlamentaria, y respecto de la cual se ha producido en los últimos años una proliferación de instituciones parlamentarias transnacionales y una multiplicación de las actividades internacionales por parte de los parlamentos nacionales, de sus comités y sus delegaciones. Sin embargo, la cooperación parlamentaria va más allá de la articulación de foros para la interlocución y alude a la realización conjunta de acciones concretas para la consecución de objetivos compartidos por las distintas instituciones parlamentarias.²¹

Sorprende, sin embargo, la ausencia total de referencias en los Reglamentos parlamentarios a la cooperación interparlamentaria o a la posibilidad de suscribir convenios de colaboración entre Parlamentos Autonómicos. Ninguno de los Reglamentos de los diecisiete Parlamentos Autonómicos contiene mención alguna a esta actividad o aquellos instrumentos de colaboración interparlamentaria. Prácticamente todos ellos contienen, no obstante, preceptos que regulan, de acuerdo con los Estatutos de Autonomía, la autorización parlamentaria para que el ejecutivo correspondiente pueda suscribir convenios de colaboración con el Estado o con otras Comunidades Autónomas.

Este silencio en materia de cooperación interparlamentaria afecta también a las páginas web de casi todos los Parlamentos Autonómicos, si bien, en los últimos años parece haberse asentado la práctica de insertar en la página web del Parlamento que organiza la reunión anual de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA) una ventana informativa de esta organización a la que más tarde haremos referencia. Así lo han hecho el Parlamento de Cantabria (COPREPA 2007), la Asamblea

20 García-Escudero Marquez, Piedad: «Diplomacia y Cooperación parlamentarias: las Cortes Generales». *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, diciembre 2008, pp. 26 y 27.

21 Stelios Stravidis: *op. cit.* pp. 8 y 9. En dicho estudio se incluye, sin carácter exhaustivo, el siguiente listado de organizaciones parlamentarias transnacionales: Unión Inter-Parlamentaria, Unión Parlamentaria Africana, Parlamento Amazónico, Parlamento del Pacto Andino, Unión Interparlamentaria Árabe, Diálogo Interparlamentario Asia-Europa, Unión Parlamentaria de Asia y del Pacífico, Asociación de Parlamentarios Europeos para África, Asamblea Báltica, Asamblea Consultiva Interparlamentaria del Benelux, Parlamento Centroamericano, Parlamento Europeo, Asociación Parlamentaria de la Comunidad Británica de Naciones, Consejo Con-

sultivo de la Unión del Magreb Árabe, Conferencia Parlamentaria de las Américas, Organización Interparlamentaria del ASEAN, Asamblea Interparlamentaria de la Comunidad de Estados Independientes, Asamblea Interparlamentaria de la Francofonía, Consejo Interparlamentario en contra del Anti-Semitismo, Parlamento Latino Americano, Consejo Nórdico, Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria de la OSCE, Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Económica del Mar Negro, Asamblea Parlamentaria de la Iniciativa Centro-Europea, Asamblea Parlamentaria de la Cooperación Euro-Árabe, Asamblea Parlamentaria de la Unión Europea Occidental, Foro Parlamentario de la Comunidad de Desarrollo del Sur de África, Comisión Permanente de los Parlamentarios de la Región Ártica.

de Madrid (COPREPA 2008) y la Asamblea Regional de Murcia (COPREPA 2009). Hay que mencionar, especialmente, el esfuerzo documental de la Asamblea de Madrid, que mantiene una ventana específica dedicada a la Cooperación Interparlamentaria, con información detallada de la COPREPA, de la Conferencia de Asambleas Legislativas de las Regiones de Europa (CALRE) y de la Conferencia de Presidentes de Parlamentos de las Regiones Capitales de la Unión Europea. Puede comprobarse, además, que siguen estando accesibles las direcciones de internet creadas con motivo de las reuniones de la COPREPA organizadas en los años 2006, 2007, 2008 y 2009. Ha de reseñarse, finalmente, la exhaustiva información que, sobre organizaciones parlamentarias, se ofrece en la página web de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (<www.aelpa.org>).

Como bien es sabido, la COPREPA es un foro institucional de encuentro de los Presidentes de Parlamentos autonómicos del Estado español; la pertenencia a la misma es voluntaria para quienes, en su condición de Presidentes de Parlamentos autonómicos, tienen derecho a integrarse en ella. Las funciones asignadas a la Conferencia constituyen una descripción casi arquetípica de los objetivos que pueden perseguirse con la cooperación interparlamentaria:

- El intercambio de experiencias e información sobre el funcionamiento de los distintos Parlamentos autonómicos.
- El análisis de los problemas, retos y oportunidades a los que se enfrentan los sistemas parlamentarios, en general, y los Parlamentos autonómicos en particular, con especial referencia al proceso en curso de integración europea.
- El estudio y, en su caso, aprobación de iniciativas conjuntas que mejoren el funcionamiento de las Cámaras parlamentarias o de su intercomunicación.

Con respecto al procedimiento para la adopción de acuerdos y declaraciones, el propio Reglamento reconoce que el carácter institucional del foro de la COPREPA hace del consenso el medio normal de adopción de los acuerdos y declaraciones, de forma que el principio de la mayoría tiene carácter excepcional y se utilizará solamente para aquellos temas referentes al propio funcionamiento de la COPREPA o también en aquellos casos en los que, con carácter previo, de forma expresa y para resolver un tema determinado, se acuerde por consenso que tal sea el criterio de decisión *ad hoc*.

Finalmente, cabe señalar que la COPREPA está configurada desde el absoluto respeto al ámbito de decisión propio que es consustancial a la institución parlamentaria y por tanto desde el respeto a la autonomía de cada Parlamento. Es por ello por lo que el art. 4 del Reglamento de la COPREPA efectúa tres declaraciones de gran importancia:

1. Los instrumentos de información, el grado de participación y las pautas de comportamiento en orden a la preparación de las reuniones de la COPREPA son cuestiones que pertenecen al ámbito interno de cada Parlamento.

2. Las decisiones de la COPREPA son responsabilidad de los Presidentes que las suscriben o apoyan. En ningún caso, los acuerdos o declaraciones de la COPREPA vinculan o comprometen la libertad de deliberación y decisión de los Parlamentos Autonómicos.
3. Por idéntica razón, los actos de ejecución que eventualmente pudieran adoptarse por los distintos Parlamentos Autonómicos, para dar cumplimiento a las decisiones de la COPREPA, serán responsabilidad de cada Presidente y pertenecen al ámbito interno de cada cámara.

La COPREPA está bien concebida como instrumento político de primer orden para el impulso de la cooperación entre los Parlamentos Autonómicos del Estado Español. Creada en el marco de la reunión de Presidentes de Parlamentos Autonómicos celebrada en el año 1997 en las Cortes de Aragón, constituyó el fruto de un propósito y un esfuerzo conjunto encaminado a proporcionar un marco orgánico y normativo permanente a los encuentros anuales de los Presidentes de aquellos Parlamentos que se venían realizando desde el año 1983. Anteriormente, en la I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales, que tuvo lugar en la Asamblea Regional de Murcia el año 1983 ya se puso en común la compleja problemática asociada a la «Organización y funcionamiento de los parlamentos regionales.» En los años sucesivos se celebraron reuniones de Presidentes de Parlamentos en Navarra (1989), Asturias (1990), Islas Baleares (1991), Comunidad Valenciana (1995) y Extremadura (1996), siendo objeto de análisis y debate en esta última reunión, precisamente, el tema del «Funcionamiento de los Parlamentos». La COPREPA fue creada tomando expresamente como referente el modelo alemán de federalismo cooperativo, si bien el Reglamento de la COPREPA, que contiene las normas internas de funcionamiento de la Conferencia, no se aprobó hasta la reunión celebrada en el Parlamento Vasco en el año 2001, siendo revisadas en la reunión siguiente, correspondiente al 2002 y celebrada en el Parlamento de La Rioja.

La agenda de trabajo de las distintas Conferencias celebradas pone de manifiesto que en las mismas ha ocupado un espacio creciente la reflexión genérica sobre la propia cooperación interparlamentaria y el análisis específico de cuestiones y asuntos referidos a esa materia denominada comúnmente como Administración Parlamentaria. Pueden citarse, a modo de ejemplo los siguientes:

- Propuesta de intercambio de comunicación e información entre las distintas Asambleas Legislativas (COPREPA 1999-Parlamento de Andalucía).
- Ideas para una programación de la colaboración interparlamentaria (COPREPA 2003-Parlamento de Islas Baleares).
- Relaciones de la COPREPA con las Cortes Generales (COPREPA 2003-Parlamento de Islas Baleares).
- Puesta en marcha de Canal Parlament (COPREPA 2004-Cortes Valencianas).
- Presentación propuesta e-democracy (COPREPA 2004-Cortes Valencianas).

– Parlamento interactivo y Parlamento y sociedad de la información (COPREPA 2005-Cortes de Castilla-La Mancha).

De entre las propuestas y ponencias mencionadas merecen una especial mención las «Ideas para una programación de la colaboración interparlamentaria», ponencia presentada por el Presidente de la Asamblea de Extremadura en la XII Conferència de Presidents de Parlaments Autònòmics, que se celebró en el Parlament de les Illes Balears los días 19 a 21 de enero de 2003. La propuesta invoca los motivos que justificaron la celebración de las Conferencias de Presidentes de Asambleas y Parlamentos regionales: «realizar un intercambio de experiencias en torno a las actividades parlamentarias, a fin de enriquecer las propias con soluciones contrastadas». Partiendo de esta referencia, la propuesta considera que este es un «ámbito que puede ser reactivado y servir a sus fines siempre que se fomenten ideas útiles para confeccionar un programa de acciones comunes». Una programación, en el marco de lo expuesto, «deberá tener en cuenta las siguientes características: a) Que incidan sobre materias comunes que sean meramente de carácter instrumental, de funcionamiento; b) Que, con independencia de la propia autonomía, de los Parlamentos, el programa general de actuaciones se diseñe por la COPREPA y se ejecute voluntariamente por cada Parlamento que asumirá la organización de las actividades concretas que le interesen.»

Especial mención ha de hacerse, también, a las declaraciones oficiales aprobadas en las últimas reuniones celebradas por la COPREPA. Así, en la Conferencia que tuvo lugar el 7 de abril de 2006 en las Cortes de Castilla-León los Presidentes asistentes convinieron en declarar que resulta indispensable:

- Profundizar en el proceso de innovación tecnológica en que están inmersas las Asambleas Parlamentarias, siguiendo para ello las recomendaciones elaboradas por el grupo de trabajo sobre democracia electrónica que funciona en el seno de la Conferencia de Asambleas Legislativas Regionales Europeas, y que se concreta en promover la apertura de las instituciones representativas, el compromiso tanto presupuestario como organizativo, la creación de servicios de difusión y participación con los ciudadanos y la multicanalidad. Este proceso ha de propiciar una constante implicación de los ciudadanos en los procesos de decisión política, y con ello, una revitalización de la propia institución parlamentaria.
- Reforzar los mecanismos de colaboración y cooperación entre los distintos Parlamentos Autonómicos y con el Parlamento Europeo aprovechando oportunidades como las que ofrecen los plenarios de esta conferencia de presidentes o herramientas de cooperación e intercambio de información en red como los ya creados en la CALRE sobre nuevas tecnologías, que haga posible el intercambio de información y de experiencias entre dichas instituciones y la reflexión común respecto de los problemas, necesidades y retos de las instituciones parlamentarias en nuestros días.

En la Conferencia que tuvo lugar los días 25 y 26 de enero de 2007 en el Parlamento de Cantabria los Presidentes asistentes acordaron proclamar que los Parlamentos Autonómicos han sido y son actores fundamentales del Estado de las Autonomías y convinieron en insistir y perseverar en el camino tan positivamente iniciado, con el objetivo de que los Parlamentos Autonómicos sigan contribuyendo decisivamente:

- A fortalecer las relaciones democráticas en el ámbito europeo, con presencia y participación efectiva en el conjunto de las instituciones directamente y a través de la Conferencia de las Asambleas Legislativas de las Regiones Europeas (CALRE).
- A aprovechar los avances tecnológicos, que en otros campos han conquistado cotas inimaginables de inmediatez, para acercar a los ciudadanos y a las ciudadanas la vida parlamentaria y fomentar las fórmulas de democracia participativa.

Más comprometida fue la Conferencia que tuvo lugar los días 24 y 25 de abril de 2008 en la Asamblea de Madrid. En ella se hizo mención del Grupo de Trabajo de Participación Ciudadana, creado en el mes de febrero por la Comisión Permanente para realizar el análisis de la comunicación entre los distintos Parlamentos y sus ciudadanos y se aprobó una Declaración Oficial reconociendo que la conservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático son dos de los asuntos prioritarios a los que se enfrenta el mundo en el siglo XXI y asumiendo, entre otros, los siguientes compromisos:

Primero. Establecer planes de ahorro y eficiencia energética en nuestros Parlamentos, con el objetivo de reducir el consumo en nuestros edificios equipos e instalaciones.

Impulsar el uso en nuestros edificios de energías alternativas basadas en tecnologías limpias en la emisión de gases de efecto invernadero y respetuosas con el medio ambiente.

Segundo. Establecer mecanismos para el uso eficiente y responsable del agua, promoviendo medidas de ahorro en su consumo y la reducción o sustitución de agentes contaminantes por productos de limpieza más respetuosos con el medio ambiente.

Tercero. Establecer sistemas de gestión integral para el control de la generación y tratamiento de residuos generados en nuestras sedes, por medio de la aplicación del principio de las 3 R: Reducción, Reutilización y Reciclaje.

Cuarto. Propiciar la inclusión de criterios relacionados con el ahorro y la eficiencia energética en los pliegos de condiciones de nuestros contratos.

Quinto. Poner en marcha acciones de sensibilización entre nuestros parlamentarios y el personal de nuestras asambleas con el objetivo de fomentar el conocimiento y las buenas prácticas medioambientales; fomentando, adicionalmente, el intercambio de estas experiencias.

Sexto. Implicar a nuestras instituciones parlamentarias en facilitar la utilización de nuestras sedes para foros, muestras y otros actos de carácter medioambiental.

Finalmente, la reunión celebrada por la Asamblea General de la COPREPA en Cartagena el 5 de mayo de 2009 concluyó con la aprobación de una Declaración Institucional de incluye en el compromiso Octavo la siguiente referencia a la cooperación y cooperación: «En la convicción de que la superación de la situación de crisis económica que vivimos será más efectiva si enfrentamos unidos los problemas y retos pendientes, la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos quiere expresar que, hoy más que nunca, es preciso fomentar la colaboración y cooperación de todas las Instituciones y de la sociedad en general, de tal manera que las medidas que se pongan en práctica por los Estados y las Regiones de Europa contribuyan de forma decidida a resolver los problemas que afectan a los ciudadanos.»

Todo este camino recorrido merece una valoración altamente positiva y podría constituir, además, el fundamento sobre el que promover un nuevo impulso, con un contenido más práctico, que pueda conducir a la articulación de un foro específico, de carácter no solo político –todo lo que se refiere a la Institución parlamentaria tiene, consustancialmente, una dimensión política–, sino caracterizadamente técnico. Las correspondientes Administraciones de los Parlamentos Autonómicos constituyen en este sentido un espacio en el que es posible una acción común dirigida a propiciar el robustecimiento, la solidez y la eficacia de la propia Institución Parlamentaria para el mejor cumplimiento de sus funciones constitucionales y estatutarias.

IV. La conveniencia de promover una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias

Indicaba Astarloa Huarte-Mendicoa, en el referido estudio sobre la cooperación interparlamentaria, que se hallaban pendientes algunos cambios en el ámbito de las Cortes Generales que podían coadyuvar a maximizar esfuerzos y mejorar nuestra cultura parlamentaria común:

- La asignación de un papel a los Parlamentos Autonómicos en el seno de la Comisión General de las Comunidades Autónomas del Senado (limitada en aquel momento al apoyo que algunos Parlamentos Autonómicos prestaban a la Cámara Alta en interpretación y traducción con motivo del debate anual sobre el Estado de las Autonomías, y a la preocupación del Senado por mantener una base de datos y un boletín sobre la normativa autonómica y por editar colecciones normativas).
- La conveniencia de que en el seno de las Cortes Generales y con aportación activa de las experiencias parlamentarias de ámbito autonómico se constituya un foro permanente –la Comisión de Reglamento del Congreso– de reflexión y debate polí-

tico sobre las alternativas existentes para la mejora de los ordenamientos parlamentarios.²²

Los años transcurridos desde la creación de la referida Comisión General de Comunidades Autónomas²³ no ofrecen un fruto reseñable como para circunscribir a la misma el ámbito de la cooperación interparlamentaria en el Estado Español.

Coincidimos con Tudela Aranda en que, cuando se habla de cooperación parlamentaria, los resultados más interesantes hasta ahora se han alcanzado en el ámbito de la colaboración de las distintas administraciones parlamentarias, tal vez por el menor compromiso del nivel administrativo y por la fuerza que en el mismo pueden llegar a alcanzar los contactos informales establecidos entre aquellas, los cuales, en muchas ocasiones resultan de más interés que los cauces formalizados. Por ello los Parlamentos deben hacer los esfuerzos precisos para reforzar este tipo de colaboración que se muestra como una de las vías más eficaces para compartir experiencias y planear nuevos desafíos.²⁴

Tal vez este ámbito más doméstico de la actividad administrativa pueda ser un buen escenario para deshacer el fantasmagórico precio—la reducción o incluso la pérdida puntual de la autonomía parlamentaria— que parecen tener que pagar inexcusablemente los Parlamentos por salir de su soledad y, en buena medida, de su aislamiento institucional, mediante el reforzamiento y la institucionalización de los mecanismos de cooperación parlamentaria. Como tan bien describe Tudela Aranda, los mecanismos de colaboración interparlamentaria en la esfera puramente administrativa están destinados a tener una especial relevancia en la fase de renovación de las instituciones parlamentarias, bien entendido que, aunque llegasen a existir criterios generales de reforma, cada Cámara conformaría una experiencia única; la colaboración permitiría que las Cámaras pudieran aprovechar unas la experiencia de las otras, lo cual redundaría en un mutuo enriquecimiento y en la posibilidad de implantar, sin merma alguna de la autonomía de cada Parlamento, reglas compartidas y por tanto comunes muy convenientes para la consolidación y la solidez del modelo parlamentario.

La reciente aprobación del EBEP ha abierto una puerta a la reflexión sobre otras vías de articulación de la cooperación interparlamentaria, específicamente, en materia de empleo público al servicio de los Parlamentos y, por qué no, en otras cuestiones subsumibles dentro de los elásticos contornos de la materia conocida como Administración Parlamentaria.

Como ya hemos dicho anteriormente, el EBEP es el primer texto legal que redacta el Estado para cumplir íntegramente con la competencia y el mandato que le asignan los art. 103. 3 y 149. 1. 18 CE. En desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones. Singularmente, los Parlamentos Autonómicos podrán decidir, mediante una norma

22 Astarloa Huarte-Mendicoa, Ignacio: *op. cit.* p. 117.

23 Vid Visiedo Mazón, Francisco J.: *La reforma del Senado: territorialización del Senado. Comisión General de las Comunidades Autónomas*. Departamento de Publicaciones del Senado. Madrid, 1997.

24 Tudela Aranda, José: «El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI». *Monografías* n.º 77, Congreso de los Diputados. Dirección de Estudios, Análisis y publicaciones. Madrid, 2008, p. 268.

con rango de ley que regule el estatuto de su personal, la inaplicación del EBEP al personal funcionario del propio Parlamento. El EBEP se desvía, por tanto, definitivamente del antiguo dogma de la unidad de régimen de función pública que inspiró normas como el Texto Articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado (TA-LECE) y establece un sistema caracterizado por la flexibilidad y por la heterogeneidad de regímenes jurídicos de función pública en el conjunto del Estado.

Esta previsión del Estatuto incidirá, sin duda, en la regulación y la ordenación futura del empleo público al servicio de los Parlamentos y posibilitará la confección de un mapa de la función pública parlamentaria cuya diversidad no es posible anticipar aunque sí intuir.

Tal vez por ello, sea interesante preguntarse por los instrumentos que el propio EBEP articula para establecer puentes de comunicación, colaboración o, incluso, coordinación voluntaria en materia de empleo público entre las distintas Administraciones Parlamentarias del Estado. Como hemos podido comprobar en un apartado anterior de este trabajo, la regulación del EBEP en esta materia –arts. 99 y 100– no contempla siquiera las Administraciones de los Parlamentos del Estado Español, en la medida en que la Conferencia Sectorial de Administración Pública y la Comisión de Coordinación del Empleo Público se configuran como órganos de cooperación de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

A la vista de esta situación consideramos que puede ser interesante y conveniente caminar hacia la articulación de órganos específicos de cooperación interparlamentaria que posibiliten el estudio conjunto de los problemas que afectan a las Administraciones de los Parlamentos Autonómicos. Estos órganos pueden ser un foro adecuado, con pleno respeto a la autonomía normativa y organizativa de cada Parlamento, para el debate e incluso la suscripción de Convenios u otros instrumentos de colaboración interparlamentaria. Ello posibilitaría el análisis y la solución conjunta de problemáticas comunes o haría factible la regulación común de procedimientos que, de manera específica, viabilizaran la movilidad interparlamentaria de los funcionarios públicos de los propios Parlamentos (por ejemplo, la regulación de un expediente tipo de homologación de cuerpos, plazas o categorías de funcionarios de diferentes Parlamentos).

Este planteamiento se concretó en una propuesta que nominamos cariñosamente como «Proyecto Reocín», haciendo referencia al entrañable lugar que lo vio nacer, y de la que dimos cumplida referencia en un estudio posterior sobre el «Estatuto Básico del Empleado Público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos».²⁵ Básicamente la propuesta residencia la génesis y la impulsión del proyecto en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA). Esta Conferencia, como ya dijimos anteriormente, es un foro institucional de encuentro de los Presidentes de

25 Martínez Corral, Juan Antonio y Visiedo Mazón, Francisco J.: «El Estatuto Básico del Empleado Público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos.» *Revista de la Asamblea de Madrid*, n.º 19, Madrid, diciembre 2008.

Parlamentos Autonómicos del Estado español. Sus objetivos se centran en «el intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de las Cámaras, el análisis de los problemas, retos y oportunidades a los que se enfrentan los sistemas parlamentarios, así como en su caso la aprobación de iniciativas tendentes a mejorar su funcionamiento o su intercomunicación.» Tiene además el soporte y la asistencia jurídica de la reunión de Letrados Mayores y Secretarios Generales que suele precederle o desarrollarse en paralelo a la propia Conferencia, lo cual permite una puesta en común de los problemas o inquietudes de las diferentes Administraciones Parlamentarias.

En el marco de la COPREPA podría valorarse la conveniencia de constituir los siguientes órganos:

- La Conferencia de Cooperación de las Administraciones Parlamentarias, como órgano de naturaleza y composición políticas.
- La Comisión Técnica de Empleo Parlamentario, como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia de Cooperación de las Administraciones Parlamentarias.

A tal fin sería interesante formar un Grupo de Estudio para la formulación del proyecto y la redacción de diferentes documentos que se trasladarían a los Parlamentos a través de los Letrados Mayores o Secretarios Generales. Estos documentos podrían ser los siguientes:

- Propuesta de Protocolo de creación y regulación de la Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias y la Comisión Técnica de Empleo Parlamentario: composición, funciones y régimen de funcionamiento.
- Propuesta de Acuerdo de la COPREPA de aprobación del Protocolo.
- Propuesta de documento de Adhesión de cada Parlamento al acuerdo adoptado por la COPREPA.

Una vez elaborados estos documentos de estudio podrían remitirse a los Parlamentos a fin de posibilitar, en su caso, la inclusión de la propuesta en el programa de trabajo de una reunión de la COPREPA. Esta inclusión permitiría, a su vez, la presentación de sugerencias, enmiendas y propuestas que podrían analizarse y debatirse en el curso de la expresada reunión. Siguiendo el curso de este hipotético camino, correspondería a la COPREPA aprobar, en su caso, el Protocolo de creación y regulación de la Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias y la Comisión Técnica de Empleo Parlamentario, así como el Documento para formalizar la adhesión de cada Parlamento al acuerdo adoptado por la COPREPA. Una vez adoptados dichos acuerdos habrían de ser trasladados a los diferentes Parlamentos y podría iniciarse en estos el proceso de adhesión voluntaria al Protocolo y de designación de los representantes de cada Parlamento en la Conferencia de Cooperación y la Comisión Técnica.

El procedimiento culminaría en cada caso con el acuerdo de adhesión al Protocolo, adoptado en cada Parlamento por el órgano que pudiera corresponder, conforme

a lo que disponga la normativa interna parlamentaria, y con la designación de los representantes del Parlamento en la Conferencia de Cooperación y la Comisión Técnica. Una vez adoptados dichos acuerdos, serían publicados en el Boletín Oficial del Parlamento y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Con esta propuesta que formulamos, deseamos aportar elementos de reflexión al debate sobre la posible aplicación del EBEP a los Parlamentos Autonómicos y sobre las posibilidades que se abren para estos tras la aprobación del Estatuto Básico. Parece sensato y puede ser bueno meditar sobre la importancia y la conveniencia de que los Parlamentos Autonómicos tracen caminos de encuentro para afrontar del mejor modo la situación que afectará a las Administraciones Parlamentarias y a la función pública al servicio de las mismas en el futuro, especialmente como consecuencia de las previsiones que se contienen en el recientemente aprobado Estatuto Básico del Empleado Público.