

Notas en torno a las normas internas del Parlamento en materia de personal

XAVIER MURO I BAS

Letrado del Parlamento de Cataluña

Resumen

En el presente trabajo se examinan algunas cuestiones planteadas entorno a la potestad normativa de los parlamentos en materia de personal a su servicio. Se afirma, primeramente, que esta potestad es inherente a la autonomía administrativa de las cámaras, de acuerdo con la tradición y el derecho comparado próximo. Una vez recordada la jurisprudencia constitucional que reconoce «valor de ley» a las normas aprobadas en ejercicio de esta potestad, se analizan los límites concretos constitucionales que recaen sobre estas normas: ámbito material, derechos fundamentales, régimen estatutario y necesidad de una fundamentación objetiva para las singularidades que se establezcan respecto del régimen general de la función pública, relativizando esta limitación en el sentido de que debe admitirse la posibilidad de opciones organizativas diferentes. A continuación se hace referencia a la influencia que el modelo general de función pública puede producir, aunque ello no debe ser entendido como límite. Finalmente, se reflexiona entorno a la extensión de las consideraciones anteriores a los parlamentos autonómicos, sosteniéndose que por la naturaleza de la institución y su posición, le deben ser aplicables en la misma medida que a las Cortes Generales, y por lo mismo, deben gozar de iguales privilegios, es decir, reconocerles «valor de ley» y no sujetarse a las bases estatales en materia de función pública.

Resum

En el present treball s'examinen algunes qüestions plantejades al voltant de la potestat normativa dels parlaments en matèria de personal al seu servei. S'afirma, primerament, que aquesta potestat és inherent a l'autonomia administrativa de les cambres, d'acord amb la tradició i el dret comparat pròxim. Una vegada recordada la jurisprudència constitucional que reconeix «valor de llei» a les normes aprovades en exercici d'aquesta

potestat, s'analitzen els límits concrets constitucionals que recauen sobre aquestes normes: àmbit material, drets fonamentals, règim estatutari i necessitat d'una fonamentació objectiva per a les singularitats que s'establesquen respecte del règim general de la funció pública, i es relativitza aquesta limitació en el sentit que ha d'admetre's la possibilitat d'opcions organitzatives diferents. A continuació es fa referència a la influència que el model general de funció pública pot produir, encara que això no ha de ser entès com a límit. Finalment, es reflexiona al voltant de l'extensió de les consideracions anteriors als parlaments autonòmics, i se sosté que, per la naturalesa de la institució i la seua posició, els han de ser aplicables en la mateixa mesura que a les Corts Generals, i pel mateix motiu, han de gaudir dels mateixos privilegis, és a dir, reconèixer-los «valor de llei» i no subjectar-se a les bases estatals en matèria de funció pública.

Abstract

This paper deals with some issues raised about the rule-making power of parliaments concerning their staff. First of all it is stated that this power is inherent to the administrative autonomy of the chambers, according to the tradition and the closer comparative law. Once it is well-known the constitutional jurisprudence that recognizes «the force of law» to the rules adopted in exercise of this power, we undergo on the specific constitutional limits imposed on these rules: material scope, fundamental rights, statutory regime and a need for those singularities that are established for the general system of the public service. We have to be aware of the relative grounds for this limitation in the sense that it must be admitted the possibility of different organizational options. Then it refers to the influence that the general model of public service may occur, though this should not be understood as a limit. Finally, it reflects on the extension of the prior considerations to the autonomous parliaments holding that due to the nature of the institution and its position, they should be applicable to the same extent as the Spanish Parliament, and therefore, should be given equal privileges, i.e. to recognizing «force of law» and not subject to the state basis in the field of the public service.

Sumario

- I. Introducción
- II. La potestad normativa como parte de la autonomía administrativa de las cámaras
- III. Límites a las normas reguladoras de la función pública parlamentaria
- IV. Límites a la potestad normativa sobre el personal a su servicio en los parlamentos autonómicos
- V. Bibliografía

I. Introducción

En el presente trabajo expondré algunas reflexiones entorno al contenido y alcance de las normas que los parlamentos, en el ámbito español, pueden adoptar para regular y ordenar el personal al servicio de los mismos; más concretamente trataré de señalar cuales son los límites que recaen sobre la potestad normativa de los parlamentos en ejercicio de su autonomía administrativa en materia de personal. Ello supone, por lo tanto, llevar a cabo una incursión en el terreno de la autonomía parlamentaria, el cual merece calificarse como resbaladizo, en la medida en que tras la inicial y simple afirmación del dogma se esconden problemas, teóricos y prácticos, que aparecen en cuanto se profundiza en el contenido concreto del mismo, de tal manera que se acaba, en ocasiones, bien admitiendo excepciones, bien límites, sacrificando su coherencia o su plena y absoluta aplicación.

Dicho de otra manera, se podría considerar que la formulación originaria del dogma o principio de la autonomía parlamentaria, propia del parlamento en fase de desarrollo inicial como institución, necesaria en cuanto le sirve de apoyo, o corolario, a la autoafirmación de aquél como auténtico poder del Estado, y diferenciado por tanto de los restantes poderes, debe ser replanteada en el marco del Estado constitucional, como es obvio, del derecho comunitario y ante la fuerza expansiva del derecho administrativo (desarrollado hasta un grado que era inimaginable a mediados-finales del siglo XIX cuando se consolidan, dicho de manera muy simplificada y aproximada, los rasgos de la institución parlamentaria) y la extensión y omnipresencia de las Administraciones públicas en sus variadas formas o personificaciones, que condicionan o influyen de manera intensa en el entorno institucional.

Debe advertirse que el tema de la potestad normativa del parlamento en materia del personal propio ha sido abordado recientemente en dos excelentes trabajos, que a propósito de la incidencia del Estatuto básico del empleado público (EBEP) en el ámbito parlamentario han analizado, entre ambos, varias de las cuestiones que pueden suscitarse al respecto, sin dejar prácticamente resquicios en su reflexión, de manera que resulta difícil buscar nuevos enfoques o cuestiones pendientes. Me refiero a los trabajos de Navarro y de Visiedo-Martinez Corral, que se hacen eco, además, de las anteriores aportaciones en el tema. Intentaré, sin embargo, plantear alguna cuestión distinta, además de confrontar, en algún aspecto, un punto de vista diferente al sostenido por los citados autores.

II. La potestad normativa como parte de la autonomía administrativa de las cámaras

La existencia de una función pública parlamentaria (entendiendo esta expresión en un sentido amplio, comprensivo de las distintas clases o modalidades de personal al servicio de la institución, según el distinto régimen jurídico de su relación de servicio) es una consecuencia inevitable de la autonomía administrativa de las cámaras, y responde, desde el punto de vista material, a la necesidad de disponer de medios personales propios, profesionales y especializados para poder desarrollar con plenitud y satisfactoriamente las funciones que corresponden a la cámara. Ahora bien, ¿qué debe entenderse por «disponer de medios personales propios»? lo que nos debe conducir a otra pregunta ¿hasta donde alcanza la autonomía administrativa de las cámaras en lo que se refiere al personal a su servicio? En una primera aproximación, parece claro que esta capacidad de dotarse de sus propios medios personales tiene que comprender la capacidad para seleccionarlos, para dirigirlos y para, llegado el caso, extinguir la relación de servicio. Esta capacidad se traduce en un haz de competencias diversas que podríamos considerar que son las mismas, al menos, y en principio, que la legislación sobre función pública (y sobre las otras clases de personal al servicio de las administraciones públicas) atribuye a los órganos correspondientes de las administraciones territoriales y el resto de las entidades que conforman el sector público. Este conjunto de competencias administrativas, sin embargo, si profundizamos algo más, parece insuficiente para caracterizar a la autonomía administrativa del parlamento en materia de personal. Además, si sólo tuviera el contenido expuesto, se trataría de una capacidad del mismo grado y contenido que estaría asimismo reconocida a administraciones públicas de las que se predica autonomía (administración autonómica, local, entidades instrumentales de la administración, universidades, etc.). Una autonomía de este grado quizás garantizaría que las cámaras parlamentarias dispusieran de personal bajo su exclusiva dependencia, y por lo tanto, las exoneraría de cualquier posible condicionamiento que pudiera afectar a su libertad en el ejercicio de las funciones constitucionales que les son propias y podría considerarse, en este sentido, suficiente. Pese a ello, la tradición, y el derecho comparado, nos muestran que la interpretación que se ha dado al alcance de la autonomía administrativa de las cámaras ha sido más extensa y ha incluido la potestad normativa para establecer el régimen jurídico del personal dependiente del parlamento, y ello en base a un fundamento absolutamente lógico: si el parlamento puede determinar el estatuto de la función pública no parlamentaria, en la medida que lo regula por ley, a la que deberá subordinarse el ulterior desarrollo normativo por quien corresponda, puede, con mayor razón, ordenar su propio personal, sin otro límite que la Constitución. El mismo que legisla para unos debe poder regular para sí mismo, al margen de la cuestión formal del instrumento de ordena-

ción al que se atribuya este objeto. Por lo tanto, la autonomía administrativa de la cámara debe comprender, lógicamente, la potestad normativa plena, sin interferencia o intromisión de ningún otro poder, pues ello constituiría un límite que estaría en desacuerdo con la arquitectura institucional del Estado de derecho. El contenido de esta autonomía, sin embargo, no podría ser absoluto o pleno (lo cual supondría, por su parte, también, una negación del Estado de derecho), sino que debe ser delimitado normativamente, es decir, debe revestir la forma de competencia, como capacidad jurídicamente precisa. Pero es más, en un Estado constitucional, como resulta obvio, debe sujetarse a la Constitución, la cual, probablemente, en poco podrá determinar dicha potestad normativa si consideramos los escasos preceptos que pueden tener incidencia por razón del objeto de regulación, aunque al menos podemos imaginar que en lo que se refiere a derechos fundamentales, principios y ámbito material conllevará condicionamientos importantes, como veremos.

Desde otra perspectiva no desdeñable, debe tenerse en cuenta un condicionamiento inevitable sobre la conformación jurídica de la función pública parlamentaria, como lo es la existencia de un modelo de función pública predominante en el terreno cuantitativo, el de la administración pública dependiente del ejecutivo¹ (general y/o territorial o local), punto de referencia necesario para los órganos de la cámara a los que se atribuye la capacidad de ordenación de la función pública parlamentaria. Además, es posible que no sólo se establezcan comparaciones entre unos y otros, pese al diferente contenido de la función encomendada, en muchos casos, sino que incluso la cámara decida nutrirse de parte de personal proveniente de las administraciones públicas, bien por el conocimiento personal que del mismo tengan los que pasen de gestores a legisladores, bien por un criterio objetivo. Al menos, en el ámbito europeo se trata de una hipótesis plausible, aunque no tanto en el sistema americano en el que lo que existe es una mayor comunicación y permeabilidad con el mundo de la empresa privada.

En la dogmática italiana, una de las que más importancia ha dado a este concepto, la autonomía administrativa del parlamento no significa tan solo capacidad para seleccionar funcionarios, dirigirlos y sancionarlos, sino que supone la capacidad para ordenarlos libremente, sin más límite que la Constitución (Mortati, Manzella, Mazzoni) y en el estudio clásico en la materia (Finzi), y se llega a afirmar que no se les aplica el ordenamiento correspondiente a la función pública general salvo que así se acuerde expresamente. Las normas internas del parlamento en materia de personal son calificadas como «reglamentos menores» separados del ordenamiento general en base al principio de competencia, discutiéndose tan solo si están subordinados al reglamento parlamentario, por razón del órgano que los aprueba (l'«ufficio di Presidenza»). Los empleados del parlamento no se distinguen de los empleados públicos sólo por la dirección a la que están sujetos, sino por las peculiaridades del trabajo parlamentario. No se trata de evitar sólo injerencias o intromisiones del poder ejecutivo, o inclu-

1 También existen en derecho comparado algunos casos en los que se prevé la captación de personal procedente del poder judicial, aunque en una medida muy pequeña; otra cuestión es que el régimen jurídico de la función pública parlamentaria sea similar o análogo, con adaptaciones, al del personal dependiente de la administración de justicia.

so del judicial, sino de poder establecer la ordenación que mejor se ajuste a las necesidades y a la voluntad, o los criterios organizativos, de la institución, constituyendo su único límite la Constitución y el reglamento parlamentario (pues se consideran, en general, inferiores a éste, por lo que se les denomina «reglamentos menores», aunque ello signifique que deban ceder ante las leyes, pues las desplazan en cuanto operan en ámbitos distintos).

En el caso español, la inclusión de la potestad normativa, en materia de personal, dentro de la autonomía administrativa de las Cortes Generales no ha planteado dudas. A partir del artículo 72.1 de la Constitución, la capacidad de autonormación plena sobre el personal al servicio de las cámaras resulta recogida sin matiz de ninguna clase, al referirse dicho precepto al establecimiento del «estatuto» de aquél, sin referencia al de otros funcionarios públicos, ni a un régimen general común, y por lo tanto, específico y exclusivo.

Puede decirse, además, que la Constitución española, desde el punto de vista del derecho comparado, contiene una mayor concreción de la autonomía parlamentaria de lo que es habitual; e incluso que la dimensión administrativa de la misma se hace más patente que en otras constituciones. Se aparta asimismo, de la tradición precedente en derecho constitucional español, que acostumbraba a referirse tan solo al «régimen interior» de las cámaras como objeto del reglamento parlamentario,² noción dentro de la que debería incluirse no sólo lo que era organización y funcionamiento del órgano legislativo en el ejercicio de sus funciones constitucionales, sino también lo que podía afectar a sus medios instrumentales.

En desarrollo de la previsión constitucional, como es bien sabido, se aprobó el «Estatuto de personal al servicio de las Cortes Generales» (EPCG), norma que pretende constituir una regulación completa e integral que no es una mera adaptación de las normas generales sobre función pública a una organización peculiar, a pesar de la existencia de similitudes o concordancias, sino que incorpora criterios propios, fundamentados en las singularidades de la organización y el trabajo parlamentarios. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de aplicarlos (STC 139/1988, de 8 de julio; STC 121/1997, de 1 de julio, y Auto 219/1989, de 27 de abril) y de paso ha opinado sobre su naturaleza y, concretamente, la ha calificado de norma con «valor de ley», lo que supone que desplaza a la legislación sobre función pública y permite, a juicio de Punset, Gomez Corona y Mollinedo, sostener que cubre la reserva de ley exigida para regular la función pública en el art. 103.3 CE y, con mayor propiedad aún, dado que el citado precepto podría entenderse referido sólo a los funcionarios de las administraciones públicas, la que deriva del art. 23.2. También el Tribunal Supremo se ha visto en la necesidad de aplicarlo y ha admitido sin reservas el régimen distinto que establece respecto de las normas generales sobre función pública.³

² Vid. artículo 127 de la Constitución de 1812. Artículo 23 del Estatuto Real de 1834, artículo 34 de la Constitución de 1876, artículo 28 de la Constitución de 1845, artículo 31 de la Constitución de 1856; artículo 57 de la Constitución de 1931.

³ Vid. las STS 2002/6987, de 5 de febrero; 2003/7808, de 15 de octubre; 2003/2489, de 11 de febrero; 2003/1300, de 12 de noviembre; 2000/103364, de 14 de noviembre; 2000/551, de 13 de enero; 1995/9674, de 22 de diciembre, entre otras.

Disponemos, pues, de una habilitación constitucional expresa para la autonormación parlamentaria del personal al servicio de esta institución (incluso podría entenderse que no es una habilitación necesaria siguiendo el criterio de otras constituciones y del derecho histórico español), de pronunciamientos jurisprudenciales sobre la naturaleza y posición en el sistema de fuentes de esta regulación, y puede decirse también, que no se trata de una cuestión doctrinalmente controvertida. Ahora bien, ¿hasta donde alcanza esta capacidad de autorregulación? ¿Hasta qué punto puede establecerse un régimen distinto de otros funcionarios públicos? ¿Cuál es el grado de libertad de las Cortes Generales en este ámbito?

III. Límites a las normas reguladoras de la función pública parlamentaria

Dado que se ha reconocido al EPCG «valor de ley», y que tiene un ámbito de regulación reservado, parece que, en una primera aproximación, el único límite posible es la Constitución. Aunque por su contenido, en general, es difícil prever colisiones entre la misma y el EPCG, sí existe alguna posibilidad de contradicción. Si pensamos en el contenido posible de una norma como el EPCG, y lo contrastamos con el texto constitucional, son diversas las normas de éste último que podrían tener incidencia sobre aquél, y que por lo tanto deberíamos considerar como límites al mismo. En primer lugar, obviamente, hay que tener en cuenta lo que dispone el mismo artículo 72.1 CE. También puede tener incidencia en la regulación de la función pública parlamentaria lo dispuesto respecto de los derechos fundamentales, como por ejemplo, respecto al principio de igualdad, si el EPCG estableciera alguna norma discriminatoria entre funcionarios parlamentarios. Otro posible límite se encontraría en la opción constitucional por un modelo estatutario de función pública. Y finalmente, podría plantearse la exigencia de razones objetivas para las singularidades organizativas, a partir de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, ex. art. 9.3 CE. Veamos estos límites con algo más de detalle.

El primero de los límites a la regulación parlamentaria del personal al servicio de las cámaras, con anclaje constitucional, aunque se trate de un límite de perfil impreciso, podríamos hallarlo en la delimitación material del objeto de la norma. Dicho de otra manera, por lo que respecta a este primer límite, quiero referirme al contenido concreto que comprende el «estatuto» del personal al servicio de las Cortes Generales y que puede ser objeto de regulación en el EPCG. Por «estatuto» de personal se ha entendido tradicionalmente, el conjunto de derechos y deberes de las personas afectadas, y dado que dicho estatuto supone un régimen especial, la regulación de su adquisición y pérdida. En la medida que se trata de servidores de una institución, debe comprender, también, los instrumentos de la organización en que se integran dichas personas

para ordenarlos y distribuirlos dentro de la estructura en cuestión, pues ello también afecta a sus derechos. Y por ésta última razón, también debe incluir la regulación de la potestad disciplinaria de la dirección, instrumento necesario para garantizar el cumplimiento de los deberes impuestos. Este es, de manera simplificada, el contenido que podemos observar en el EBEP, que puede servir de referencia. En general, se puede delimitar, al bajar al detalle, con bastante precisión, lo que constituye el «estatuto» de la función pública, aunque la operación concreta no esté exenta de alguna «zona gris» o dudosa.

La jurisprudencia constitucional parece haberse pronunciado, aunque tampoco de una manera clara y rotunda, en el sentido de que el EPCG debe limitarse a la regulación estricta de lo que constituye el estatuto del personal, y su régimen jurídico, sin mayor alcance ni otro objeto, a tenor del artículo 72.3 de la CE, interpretado literalmente (STC 121/1997, de 1 de julio). Si no es posible incluir regulaciones ajenas a la materia de personal en esta clase de normas, ¿qué sucede cuando no se haya respetado esta reserva material? ¿La regulación incluida no es válida? ¿o más bien carecen del «valor de ley» al faltar la habilitación constitucional expresa para tal norma especial? ¿Deben someterse, entonces, a las leyes administrativas generales? (contratación, procedimiento administrativo, etc.), considerando que son las aplicables, bien por las características de la administración parlamentaria (lo cual es discutible y discutido, como sabemos), bien por analogía, como realidad más cercana, a pesar de que incluso dichas normas generales puedan no incluir dentro de su ámbito de aplicación (en algún caso excluir expresamente) a esta administración.

Un segundo tipo de límites lo constituyen los derechos fundamentales y el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de abordar en diversas ocasiones la posible colisión entre normas relativas a la función pública y los derechos fundamentales.⁴ Pero es más, incluso cabe la posibilidad de que en algún caso, de un derecho fundamental pueda derivar una regulación que desplace a la regulación del EPCG. A una situación de esta índole prácticamente se ha llegado cuando el Tribunal Constitucional (ATC 219/1989, de 27 de abril) ha tenido que enjuiciar una aparente contradicción entre la norma de desarrollo del artículo 28 CE, la Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS), y el EPCG, adoptando una interpretación conciliadora, que permitirá salvar la validez de este último. Pero del Auto se deduce que en caso de contradicción insalvable se debería dar preferencia a la LOLS, en cuanto que desarrollo directo de un derecho fundamental, y a pesar de que el EPCG también es calificado como norma de desarrollo directo de la Constitución. Por lo tanto, aunque se trate de una norma que emane del mismo órgano, y pese al reconocimiento necesario de la autonomía administrativa parlamentaria, nuestro Alto Tribunal se decanta por que el EPCG ceda ante la regulación de un derecho fundamental, cuyo plus valor deriva, a mi entender (cosa que no explicita el Tribunal), del sistema de valores que fundamenta la Constitución, sin olvi-

⁴ *Vid.*, entre otras, respecto al art. 18 CE, la STC 70/2009, de 23 de marzo; respecto del art. 16.3, las STC 255/2004, de 23 de diciembre y la 10/2005, de 20 de enero; respecto del art. 20.1 a) y d), la 101/2003, de 2 de junio; respecto del art. 25; la 229/2007, de 5 de noviembre.

dar el hecho de que se trata de una regulación general que no puede admitir excepciones sin una base objetiva razonable y que está dispuesta en una ley orgánica, que no tiene mayor rango pero sí la legitimidad de haber sido objeto de debate en el pleno de ambas cámaras.

Un tercer límite que no puede sobrepasar el EPCG se halla en el modelo o sistema de función pública que determina el artículo 72.1 CE. Aunque no se explicita, creo que debe entenderse, sin dificultad, que dicho precepto impone un régimen estatutario de función pública, de manera similar a como lo hace el artículo 103.3 CE. En ambos artículos se habla de «estatuto» de funcionarios, y por lo tanto, de un sistema de definición de derechos y obligaciones de los mismos mediante una norma, y no mediante un contrato de trabajo. Esta debe ser la regla general, sin perjuicio de que puedan admitirse excepciones, regladas, según señaló en su día la jurisprudencia constitucional y ha recogido con posterioridad el derecho positivo hasta hoy, mediante el EBEP.

Pero no sólo existe un fundamento constitucional a la consideración del personal dependiente de las Cortes Generales (y cabría sostener el mismo criterio respecto de los parlamentos autonómicos por considerar que la justificación debe ser la misma por constituir una característica del sistema parlamentario español), como personal estatutario, sino que existen razones de adecuación al modelo de institución, al igual que es el sistema de empleo adecuado y coherente con la idea de administración pública, para el ejercicio de lo que se considera unas funciones de autoridad o públicas (y no tanto de gestión de actividades económicas). Una parte significativa del personal al servicio de la cámara, realiza también unas funciones que cabe caracterizar como públicas, se sirve a intereses públicos y en apoyo de una actividad que sólo puede ser pública. Además, estableciendo un paralelismo con la administración pública general, podría señalarse que una parte del contenido de la relación entre el empleado y la cámara tiene que sustraerse a la negociación colectiva, y debe ser objeto de determinación unilateral, ya que no existe margen para su alteración mediante convenio o acuerdo: las retribuciones (que no pueden depender de la mayor o menor capacidad de disposición, por cuanto se trata de recursos públicos); es necesario, además, un régimen disciplinario que garantice los intereses de la organización, la eficacia, el respeto a los derechos de los ciudadanos, la neutralidad política y la profesionalidad, y el deber de reserva y sigilo de manera acentuada; por otra parte, en cuanto poder público, se halla especialmente obligado a respetar el principio de igualdad en la promoción profesional o carrera administrativa lo que reduce el margen de discrecionalidad que puede poseer el empleador en una relación laboral, etc. Por estas razones, que diría de carácter institucional (que considero que no deben confundirse con una garantía institucional), el personal al servicio de la administración parlamentaria debería seguir el modelo estatutario de empleo público.

Finalmente, el último de los límites derivados de la Constitución que afectaría a la autonormación parlamentaria en materia de personal consistiría en una hipotética obligatoriedad de fundamentación o razón objetiva para las singularidades que aquella establezca respecto del régimen común de los funcionarios públicos. Este parece ser el criterio sostenido por Navarro cuando dice: «Así, la autonomía e independencia de las cámaras en la regulación de las normas por las que haya de regirse su personal alcanzaría pleno sentido sólo en la medida en que sus funciones justifiquen un tratamiento diferencial, reenviando en el resto de los aspectos a la legislación general» (Navarro. 2009, p. 212). Y tras señalar que éste no ha sido el camino seguido por el EPCG, más adelante insistirá: «[...] no basta con una alusión retórica a que la regulación externa contenida en una ley administrativa general en materia de función pública, bien sea estatal o autonómica, pueda resultar “incompatible con la actividad parlamentaria” y por ello deviene inaplicable. Dicho más claramente, la inaplicación de previsiones de alcance general al personal de las cámaras sólo podrá argumentarse en poderosas razones vinculadas al mayor ejercicio de las funciones que el ordenamiento jurídico atribuye a las mismas.»

Este requisito (o límite) de justificación objetiva para el establecimiento de singularidades en el régimen jurídico de la función pública parlamentaria, respecto del régimen general de la función pública, excluiría las diferencias basadas en la mera voluntad de los órganos de gobierno de la cámara de establecer un modelo específico. Creo que ésta es una posición excesivamente restrictiva y que merecería alguna matización, en la medida que puede limitar de manera intensa la autonomía administrativa de la cámara y que además conlleva algunos problemas.

El fundamento constitucional para sostener esta tesis puede hallarse en la prohibición de la arbitrariedad de los poderes públicos, del artículo 9.3 CE, el cual resulta tan exigible al legislador cuando ordena la función pública dependiente de las cámaras como la función pública en general. Aunque la función pública general pueda constituir un punto de referencia para las cámaras al regular el personal a su servicio, creo que debe admitirse la posibilidad de establecer un modelo diferenciado en el ámbito parlamentario, basado en una valoración de conveniencia que incumbe al propio legislador, en este caso actuando con vocación doméstica como órgano de gobierno de la institución. La primera valoración sobre la adecuación del modelo adoptado a lo que se considera como mejor, más eficiente o ajustado a las características de la institución corresponde a la misma, en cuanto es precisamente autónoma, y cabe considerar que no existe un único criterio al respecto, sino un margen de apreciación o discrecionalidad, o en otros términos, que existe la posibilidad de una cierta «política organizativa»; de ello debe desprenderse que es a quien sostenga la posible arbitrariedad en la conformación del régimen jurídico del personal parlamentario quien deberá demostrarla, es decir, asumir la carga de la prueba, y no al revés. La existencia de diferencias entre

el modelo de ordenación de la función pública parlamentaria y el modelo de función pública general (si es que resulta apropiado, sino exagerado, hablar de modelo) no debe juzgarse a priori, en perjuicio de aquella, considerándola sospechosa de arbitrariedad, sino que por el contrario debe suponerse justificada, y no sólo por razones de orden fáctico, sino en criterios organizativos y con la finalidad de obtener mejoras en la prestación de los servicios, que sólo cabe apreciar satisfechos al final de un periodo determinado. Por ello puede resultar difícil juzgar, y más externamente, las singularidades en el régimen de la función pública que dispongan las cámaras. La valoración de dichas singularidades puede requerir un plazo de aplicación para ser justa y adecuada y puede basarse en consideraciones de tipo cualitativo más que cuantitativo, además de recurrir a conceptos caracterizados por una cierta imprecisión. Y de la misma manera que para valorar el funcionamiento y el rendimiento de la organización de una Administración pública parece ineludible conocer la opinión de los destinatarios de los servicios públicos, para valorar el funcionamiento de la organización administrativa parlamentaria será necesario conocer el grado de satisfacción de aquellos a quienes sirve, es decir, los órganos parlamentarios, los miembros de la cámara y los grupos parlamentarios en que se organizan. En conclusión, la valoración de las singularidades en materia de función pública adoptadas por una cámara no puede hacerse, en general, a priori, y en relación a una supuesta necesidad objetiva que la justifique, sino como una perspectiva que recoja los elementos descritos y una distancia temporal adecuada.

Debemos recordar que la jurisprudencia constitucional ha considerado en algunas ocasiones las diferencias organizativas entre las diversas administraciones públicas ante la invocación de una presunta violación del principio de igualdad al comparar los distintos estatutos de los funcionarios públicos. De una parte, ha rechazado que la mera existencia de diferencias constituya una infracción del artículo 14 o del 23.2 CE (desde la STC 7/1984, de 25 de enero, que declaró que «la igualdad o desigualdad entre Cuerpos de funcionarios o, más en general, entre estructuras que, en cuanto tales y prescindiendo de su substrato sociológico real, son creación del Derecho, es resultado de la definición que éste haga de ellas, esto es de su configuración jurídica», criterio reiterado en las STC 68/1989, de 19 de abril, FJ 2, y 20/2001, de 29 de enero, FJ 3. De otra parte, sí es cierto que ha considerado que las diferencias debían obedecer a una justificación objetiva y razonable, pero sin embargo, puede constatarse que no se ha detenido en analizar detalladamente la justificación de tales diferencias, ni ha requerido a la administración demandada un particular esfuerzo argumentativo en ese sentido. Es más, podría decirse que ha dado por supuesta la diferenciación objetiva al tratarse de administraciones diversas, siendo riguroso al exigir el término de comparación al demandante. Por ello puede decirse con base en esta jurisprudencia que resulta especialmente difícil establecer equivalencias entre funcionarios de distintas admi-

nistraciones (STC 110/04, de 30 de junio, FJ 4; 236/1994, de 20 de julio, FJ 3; 156/1999, de 13 de julio, FJ 4,⁵ y 57/1990, de 29 de marzo, FJ 3⁶). Y si se ha entendido así cuando se trataba de comparaciones entre administraciones territoriales (estatal y autonómica, o autonómica y local, o incluso entre administraciones instrumentales dependientes de la misma administración territorial), aún resulta más difícil cuando lo que se compara es la administración parlamentaria.

Existe otra limitación a añadir a las expuestas que no deriva directamente de la Constitución (sí indirectamente, en virtud de lo dispuesto en el artículo 93), y es la que constituye el derecho comunitario, el cual poca, pero alguna incidencia puede tener sobre la administración parlamentaria en materia de personal. Concretamente, hay que tener en cuenta la interpretación restrictiva que Comisión y Tribunal han sostenido respecto de la excepción a la libertad de circulación de trabajadores recogida en el art. 29.4 del Tratado de la CE, de manera que se obliga a las administraciones públicas a admitir la posibilidad de acceso de las nacionales de otros Estados miembros a todos aquellos empleos que no impliquen ejercicio de un poder público.

Finalmente, cabe referirse a lo que no constituye un límite propiamente dicho, pero sí un condicionamiento importante, y al que en cierta manera se ha aludido al tratar la necesidad de justificación objetiva de las singularidades del régimen jurídico de los funcionarios parlamentarios respecto del personal al servicio de las administraciones públicas. Si bien la diferenciación está jurídicamente justificada, resulta difícil sustraerse al modelo establecido con carácter general, que será habitualmente el punto de referencia, y no al contrario. No se concebirá, *ex novo*, una función pública parlamentaria, como un modelo totalmente original y absolutamente diferenciado, sino que la tendencia será la de adoptar un modelo general, con adaptaciones, teniendo en cuenta, además, que el legislador será el mismo (aunque actúe a través de diferentes órganos).

En el caso francés, Y. Palau ha descrito la evolución de la función pública parlamentaria durante la V República como un equilibrio entre dos tendencias: de una parte, la afirmación de un orden jurídico autónomo que se conserva a fin de asegurar la independencia de las cámaras; de otra parte, una similitud creciente con los funcionarios del Estado en lo que respecta a selección, carrera y derechos y obligaciones, sin perjuicio del mantenimiento de las singularidades o excepciones derivadas del trabajo parlamentario, sin olvidar la influencia de la jurisprudencia en cuanto que se le reconoce la posibilidad de revisión jurisdiccional de los actos en materia de personal de las cámaras.⁷

5 «En el caso de las Comunidades Autónomas, que es el supuesto que ahora nos interesa, este principio de autoorganización tiene además un respaldo constitucional expreso en los artículos 147.2 c), 148.1.1 CE y los concordantes de los Estatutos de Autonomía.»

6 «Las Administraciones públicas disfrutaban de un amplio margen de actuación a la hora de consolidar, modificar o completar sus estructuras y de configurar o concretar organizativamente el status del personal a su servicio.»

7 *Vid.* Y. Palau, «Droit constitutionnel parlementaire. L'évolution du statut des personnels des Assemblées parlementaires» en *Revue Française de Droit constitutionnel*, n.º 34, 1998, pp. 322 y ss. Parece oportuno recordar que los funcionarios parlamentarios franceses tienen la calificación de «funcionarios del Estado», y desde la ley de 13 de julio de 1983, aunque se trate de un título meramente formal, ya que la determinación de un estatuto corresponde exclusivamente a cada cámara.

IV. Límites a la potestad normativa sobre el personal a su servicio en los parlamentos autonómicos

En el caso de los parlamentos autonómicos, la cuestión que estamos examinando presenta alguna particularidad, o, podría decirse, dificultad añadida.

El reconocimiento de su autonomía administrativa no se halla en la Constitución, puesto que ésta no crea por sí misma las Comunidades Autónomas, ni por lo tanto su parlamento, ni tan siquiera exige el artículo 152 CE que todas dispongan de los mismos, sino que tan sólo se limita a ordenar unas mínimas condiciones, y características, que deben cumplir aquellos en el caso de existir.

Por lo que se refiere a los Estatutos, podemos ver que en general no han recogido en su articulado una disposición similar al artículo 72.1 CE, con mención expresa a la regulación propia del personal al servicio de las cámaras respectivas, salvo en unos pocos casos (Aragón, Asturias, Castilla y León, Murcia, País Vasco, la Rioja, Comunidad Valenciana). En el último proceso de reformas estatutarias, algún Estatuto, que en su texto anterior no contenía un reconocimiento de la autonomía administrativa parlamentaria, lo ha incorporado, siendo reseñable el artículo 58.1 y 2 del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, el cual establece:

- «1. El Parlamento goza de autonomía organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria.
2. El Parlamento elabora y aprueba su reglamento, su presupuesto y fija el estatuto del personal que de él depende.»

Cabe preguntarse, primeramente, si es necesario un reconocimiento a nivel estatutario para que los Parlamentos autonómicos puedan regular por sí mismos su propia función pública, y, en caso contrario, si el reconocimiento debe hallarse en el respectivo reglamento parlamentario. Y, a continuación, deberíamos preguntarnos si la norma interna de ordenación de la función pública parlamentaria goza de las mismas cualidades que el EPCG, o más específicamente, por cuanto es la cuestión que más interesa, si se le debe predicar también el «valor de ley» que se aplica a aquél, y si se halla afectada por alguna limitación adicional a las que ya hemos visto que recaen sobre el EPCG.

Respecto de la primera cuestión, creo que no puede existir duda alguna de que no es absolutamente necesario que el Estatuto de Autonomía reconozca la autonomía administrativa del parlamento autonómico para que ésta exista, como inherente a la institución. Se trata de un elemento consubstancial a la cámara para asegurar su independencia respecto de otros poderes del Estado, una condición necesaria para el adecuado cumplimiento de las funciones que le son propias, en libertad y sin condicionamientos externos. Y dentro de la autonomía administrativa, una de sus vertientes es la referida a la organización de apoyo y los correspondientes medios personales,

que debe comprender la potestad para ordenarlos normativamente. Como ya se ha dicho anteriormente, si el Parlamento tiene capacidad para regular, mediante ley, la función pública, en este caso autonómica, aún más la tiene sobre sus propios medios personales, se halle reconocido o no expresamente. Se trata de una expresión de la potestad de autoorganización coherente con la configuración y posición del parlamento en un Estado de derecho, perfectamente aplicable al sistema institucional de las comunidades autónomas. No obstante, si la previsión estatutaria no es necesaria, no puede decirse que no sea útil, pues contribuye a hacer visible la autonomía administrativa y aporta una mayor claridad ante posibles controversias o conflictos públicos en un tema sólo conocido por los especialistas. Cuestión distinta es la de la forma que debe revestir la norma que dicten las cámaras en ejercicio de su autonomía administrativa para regular su personal (considerando que, aunque tampoco sea necesario, es mejor que la regulación se concentre en una norma y no sea dispersa). Parecen apropiadas, en este caso las mismas razones que justifican no utilizar la forma de ley en el caso del EPCG y de los reglamentos parlamentarios en general: no son ley formal porque no cumplen los requisitos formales propios de la ley, a fin de evitar la intervención de otros poderes, como sería el caso del presidente de la Comunidad, mediante la promulgación, o del Gobierno mediante el posible ejercicio de la iniciativa legislativa; además, al no ser «ley formal» se evita diferenciarse del reglamento parlamentario, lo que no tiene sentido dado que comparte con éste último la condición de norma interna (e incluso podría considerarse como una prolongación o extensión del mismo respecto de la organización de apoyo).

Es más habitual encontrar referencias a los estatutos o normas reguladoras del personal propio en los reglamentos parlamentarios. Ello parece más justificable aún, o incluso necesario puesto que es preciso determinar su procedimiento de elaboración y el órgano al que corresponde su aprobación. La falta de regulación de estos aspectos, al menos en lo que se refiere al órgano de aprobación constituye una laguna grave, pues crea un problema de difícil resolución, que además podría repercutir sobre el valor o posición en el sistema de fuentes de dichos estatutos.

Por lo que se refiere a esta última cuestión, no existe unanimidad entre la doctrina. Para un sector, son normas equivalentes al EPCG, y por lo tanto deben predicarse de ellas las mismas cualidades que se predicán de éstos (Mollinedo, Embid). Otro sector sostiene una tesis contraria, aunque con alguna matización, que viene a coincidir con el criterio adoptado, o que se desprende, de la jurisprudencia. Esta tuvo la oportunidad de pronunciarse mediante el Auto del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988, en el que negaba «valor de ley» al Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento Foral de Navarra, por haber sido aprobado por la Mesa y no por órganos con capacidad legislativa, reduciendo la norma a rango reglamentario. En consecuencia, podría decirse que el «valor», y la consiguiente posición en el sistema de fuentes, depende de

cual sea el órgano que aprueba esta clase de normas. Si se trata del pleno de la cámara o de una comisión con competencia legislativa, se le puede reconocer «valor de ley», sino, tan solo valor reglamentario. Esta es la posición de Cid, Marazuela, Navarro y Visiedo-Martínez Corral. Estos últimos añaden que no sólo basta que el órgano de aprobación sea el competente sino que su elaboración debe someterse, además, al procedimiento legislativo. Rebajar el rango de estos Estatutos autonómicos a rango reglamentario conlleva las obvias consecuencias respecto a su régimen de impugnación y su relación con otras normas. Sobre esto último, podemos imaginar fácilmente el caso de una contradicción entre los Estatutos y la Ley de función pública de la Comunidad Autónoma. Debería prevalecer ésta por razón del rango, pero no deja de ser problemático, pues es posible que la regulación que entra en contradicción esté pensada, y será la adecuada, para el respectivo ámbito, y por lo tanto no sea indiferente aplicar una u otra; dicho de otro modo, cabe pensar que la regulación general no sea adecuada al ámbito de la administración parlamentaria. También puede plantearse, respecto de las regulaciones que excedan lo dispuesto en la ley de la función pública, si no se infringe la reserva de ley (la del artículo 103.3 CE). Asimismo si se trata de una norma de «valor» sólo reglamentario, ello significa que debe considerarse como producto de una potestad reglamentaria ¿Cuáles son los límites de la misma en el ámbito parlamentario? ¿Debe someterse a algún procedimiento de elaboración especial distinto del que rige respecto de los reglamentos en general? Otra interpretación posible sería la de considerar que tales estatutos no tienen ni siquiera valor reglamentario, por no haber sido aprobados por el órgano que debería haberlo hecho, sino que son nulos por incompetencia lo cual plantea iguales o mayores problemas, y no sólo desde el punto de vista práctico, como el de quien debe declarar esta nulidad en tal caso. Negarles, por tanto, «valor de ley» puede aclarar unas dudas pero conduce a plantear otras nuevas.

No carece totalmente de sentido, por otra parte, reconocer a la Mesa de la Cámara la competencia para aprobar unos Estatutos de ésta índole, sin dejar de atribuirles «valor de ley». Un fundamento para ello se puede hallar en que los reglamentos parlamentarios atribuyen a la Mesa, por lo general, la función de adoptar las decisiones relativas a la administración interna de la Cámara, dentro de la que puede incluirse la regulación del personal a su servicio, entendiendo que el término «decisiones» en este caso no debe circunscribirse a actos singulares sino que tiene un sentido más general e impreciso. En cuanto estos estatutos concretan la autonomía administrativa de la Cámara, en ejercicio de la misma se decide cual debe ser el órgano competente para la aprobación de aquellos, según lo que disponga el respectivo Reglamento, el cual puede atribuir esta competencia a la Mesa, y en la medida que el Reglamento es aprobado por el pleno de la Cámara podría entenderse que éste realiza una especie de delegación a favor de la Mesa. La aprobación por el órgano equivalente a nuestra Mesa es la solución que hallamos en sistemas próximos como el francés y el italiano.

La diferencia entre la regulación de la función pública, establecida mediante ley, y la regulación de la función parlamentaria, establecida mediante una norma con otra denominación (puesto que no puede revestir la forma de ley) pero aprobada por la misma institución, es obviamente formal. Ni es una diferencia absolutamente menor ni la única, pero quizás debe relativizarse. La norma de regulación de la función pública parlamentaria es una norma interna del parlamento y sus efectos se producen en el ámbito interno de éste (aunque pueda ser aplicada por la jurisdicción contencioso-administrativa). Ello justifica su denominación (siguiendo la tradición de denominar «Estatutos», a la norma organizativa interna de una organización), que debe ser distinta de la de «ley», por las razones ya expuestas. A pesar de que este tipo de normas regulan una materia específica, de la que no pueden excederse, resulta difícil utilizar el concepto de principio de competencia (el que utiliza la doctrina italiana, junto con el de «ordenamiento separado») para explicar sus relaciones con la legislación general de función pública, porque sería necesaria una norma superior a ambas que delimitara los respectivos ámbitos de desarrollo y que además se tratara de ámbitos excluyentes, lo que no sucede, puesto que no es descartable que la ley de función pública contenga alguna previsión que declare aplicable a la función pública parlamentaria y, de otro lado, son frecuentes en ésta última las remisiones a la legislación general. Pero si, por otra parte, las normas internas de la función pública parlamentaria han de poder desplazar a las leyes sobre función pública para salvar sus singularidades o especificidades, parece inevitable reconocerles el «valor de ley», según la expresión utilizada por la jurisprudencia constitucional, y recurrir al criterio de delimitación entre ley especial/ley general para explicar las relaciones entre ambas, sin olvidar, a mayor abundamiento, que la autonomía administrativa de las cámaras constituye una característica esencial de las mismas que les asegura este ámbito de autorregulación, vinculada a la capacidad para ordenar su organización y funcionamiento. Y aunque sólo se reconozca constitucionalmente de forma expresa a las Cortes Generales una autonomía con este contenido y alcance, debe predicarse asimismo de los otros parlamentos territoriales, por cuanto ocupan institucionalmente la misma posición, en el respectivo sistema constitucional y sus funciones estatutarias son las mismas (aunque controlen a otro gobierno y la función legislativa se desarrolle dentro de su marco competencial).

No existen razones consistentes para negar a los Estatutos de personal de los Parlamentos autonómicos el «valor de ley» que se reconoce a los EPCG, pues cumplen la misma función, emanan de un órgano que cumple las mismas funciones y ocupa la misma función institucional, a nivel autonómico, y tienen el mismo fundamento, la autonomía administrativa, consubstancial a las cámaras. La única diferencia es la mención constitucional, que no tenía sentido cuando se redacta la Constitución en relación con los parlamentos autonómicos en la medida que el desarrollo autonómico quedaba postergado a un ulterior momento y se regiría por el principio dispositivo, limitado

por escasas determinaciones, entre las cuales parece absolutamente innecesario incluir alguna a este respecto. Incluso el silencio constitucional respecto al EPCG no hubiera podido impedir la aprobación del mismo, de acuerdo con la interpretación tradicional y de derecho comparado, y al amparo, eso sí, del Reglamento parlamentario. En el ámbito autonómico el silencio estatutario tampoco puede impedir la existencia de los respectivos Estatutos de personal, sin perjuicio de que sea conveniente contemplar la autonomía administrativa de sus parlamentos y la norma que lo concreta. Para disipar dudas acerca de su valor legal parece lógico confiar su aprobación bien al pleno, bien a una comisión legislativa, aunque si el modelo de referencia son las Cortes Generales, y la jurisprudencia constitucional, en su caso, no ha expuesto ningún reparo, debería considerarse suficiente la Mesa (que siguen el ejemplo italiano y francés, sin que se hayan planteado conflictos en dichos sistemas, al considerar que se trata de un ordenamiento separado). No obstante, en tal caso, la atribución de esta competencia normativa debería estar expresamente contemplada en el reglamento parlamentario. Ahora bien, el Pleno, o una Comisión legislativa aseguran, tanto la posibilidad de debate público sobre la norma como la participación de todos los grupos parlamentarios en el proceso de aprobación, lo que debe considerarse un plusvalor, y que si bien no es el elemento que distingue a las leyes (que se caracterizan por el cumplimiento de unos determinados requisitos formales: competencia y procedimiento de aprobación), en un sistema democrático deben ser considerados elementos implícitos, inherentes al sistema, que infunden a los productos normativos de legitimidad.

Una última limitación específica recae sobre las normas reguladoras de la función pública parlamentaria autonómica, y que las sitúa en una posición diferente de los EPCG. Las leyes autonómicas, y por lo tanto, las normas equivalentes también están subordinadas a normas estatales, cuando se trata de competencias compartidas, en las que al Estado le corresponde establecer las bases o la legislación básica y a las Comunidades Autónomas su desarrollo. Este es el caso, precisamente, de la función pública, con base en el artículo 149.1.18 CE, de manera que el Estado retiene una parte de la regulación sobre la materia, preferentemente mediante ley, aunque no exclusivamente, como ha ido indicando la jurisprudencia constitucional. En virtud de ello, primero la Ley 30/1984, de 8 de agosto, y hoy en día, el EBEP, contienen una parte de la legislación aplicable a toda la función pública, estatal o autonómica (aunque en el caso de la última norma citada, el margen de desarrollo deferido a las Comunidades Autónomas ha aumentado hasta un grado fuertemente criticado, de manera que se ha hablado de renuncia del Estado a establecer un modelo mínimo homogéneo; desde otros sectores, y es la opinión predominante entre la doctrina en Cataluña, quizás también influida por el concepto de legislación básica recogido en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el camino segundo es el correcto). En principio, parece coherente considerar que la regulación de la función pública parlamentaria debería estar sujeta a la

misma limitación que recae sobre la legislación en materia de función pública de la Comunidad Autónoma (Cólera). El Parlamento autonómico no puede hacer para sí mismo lo que no puede hacer para la Comunidad Autónoma como legislador y ésta es la opinión mayoritaria. No obstante, este criterio también puede ser discutido. La autonomía administrativa del parlamento debe alcanzar a no estar regido por las mismas normas que la Administración pública, aunque se trate de un subsistema integrado dentro de otro subsistema, porque es inherente a la institución, como se ha ido defendiendo a lo largo de las páginas anteriores, disponer de una capacidad de autorregulación plena, sin otros límites que los que se derivan de la Constitución (derechos fundamentales, ámbito material de la norma, objetividad e interdicción de la arbitrariedad, derecho comunitario). De la misma manera que las Cortes Generales no se someten a la legislación básica sobre función pública que ellas aprueban no sólo para las Comunidades Autónomas sino también para la Administración del Estado. Si las Cortes Generales no adaptan sus EPCG a lo dispuesto por la legislación básica en materia de función pública, los parlamentos autonómicos tampoco deberían hacerlo. El EBEP ha optado con claridad por este razonamiento, y a mi entender también lo hacia la Ley 30/84, de 8 de agosto, aunque de una manera que no dejase de plantear dudas al respecto. Por el mismo criterio que el personal al servicio de los Parlamentos autonómicos no se confunde con el personal dependiente de la Administración autonómica, ni con el de otras administraciones, ni con el personal al servicio de la Administración de Justicia, debe mantenerse como grupo separado con un ordenamiento propio, sin perjuicio de que se inspire o adopte reglas, instrumentos o procedimientos similares.

Cuestión distinta es la de que la normativa parlamentaria sobre el personal a su servicio no alcance a establecer una regulación completa y debe entrar en juego la cláusula de supletoriedad, a falta de remisiones. Incluso, respecto de estas últimas podríamos preguntarnos si necesariamente deben referirse a la legislación autonómica sobre función pública. Resulta claro que en algunos casos debe completarse la normativa sobre la función pública parlamentaria con normas de carácter general, bien porque se refieren a materias que exceden cualquier competencia normativa autonómica y afectan al Estado (pensiones, seguridad social), bien porque no tiene sentido establecer una excepción o un régimen específico para un número reducido de personas.

* * *

En las anteriores páginas he bosquejado algunas reflexiones sobre aspectos problemáticos de la normativa relativa a la función pública parlamentaria, a un nivel tan superficial y rudimentario que no permite extraer conclusiones. Aunque el EBEP ha contribuido a dar mayor claridad, pese a su complejo sistema de aplicación y transitoriedad, convendría una mayor claridad normativa, vía reglamentos parlamentarios, en este ámbito. En cualquier caso, las ideas expuestas lo han sido desde la posición de defensa de la autonomía administrativa de las cámaras pero, a la vez, la necesaria razonabilidad y adaptación al entorno institucional.

Bibliografía

- ALBA BASTERRECHEA, Esther de: «El Régimen Jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid», en *Asamblea: Revista de la Asamblea de Madrid*, n.º 2, 1999, pp. 139-153.
- AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean: *Droit parlementaire*, 3.ª ed., Montchrestien, Paris, 2004.
- CID VILAGRASA, Blanca: «La Administración Parlamentaria» en *Asamblea, Revista de la Asamblea de Madrid*, n.º 3, Madrid 2000.
- «Origen y Evaluación de la Administración Parlamentaria» en *Asamblea. Revista de la Asamblea de Madrid*, n.º 5, Madrid, 2001.
- CÓLERA LEIRADO, José Ramón: «La función Pública de los Parlamentos Autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional» en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 17, Valencia, 2006.
- DÍEZ PICAZO, Luis María: «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias». *Cuadernos de las Studia Albornotiana*. Zaragoza, 1985.
- EMBID IRUJO, Antonio: *Los parlamentos territoriales*. Ed. Tecnos. Madrid, 1987.
- FINZI, Carlo: *L'autonomia amministrativa ed economica delle assemblee legislative*. Camera dei Deputati, Segreteria Generale, Roma, 1980.
- GÓMEZ CORONA, Esperanza: «El Estatuto de Personal de las Cámaras Parlamentarias y su control jurisdiccional» en *Revista de Derecho Político*, n.º 53, UNED. Madrid 2002.
- MANZELLA, Andrea: *Il parlamento*. 3.ª ed., Il Mulino, Bolonia, 2003
- MARAZUELA BERMEJO, Almudena: «La función pública de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales de Justicia» en *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 1. Madrid. 2005.
- MAZZONI HONORATI, Maria Luisa: *Lezioni di diritto parlamentare*. G. Giappelli Editore. Torino. 1997.
- MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín: «El personal al servicio de las cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)» en *Parlamento y Justicia Constitucional IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*. Ed. Aranzadi. Pamplona. 1997.
- MORTATI, Constantino: *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Tomo 1, 9.ª ed., CEDAM, Padua, 1975.
- 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 3. 2008.
- PALAU, Y.: «Droit constitutionnel parlementaire. L'évolution du statut des personnels des Assemblées parlementaires» en *Revue Française de Droit constitutionnel*, n.º 34. 1998.
- PUNSET, Ramón: *Estudios parlamentarios*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2001.
- VISIEDO MAZÓN, Francisco J., MARTINEZ CORRAL, Juan A.: «El Estatuto básico del empleado público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos». *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, n.º 19. Madrid. 2008.