

COMENTARIS I NOTES

LA FUNCIÓ PÚBLICA PARLAMENTÀRIA: L'ESTATUT DEL PERSONAL DEL PARLAMENT DE CATALUNYA

Pere Sol i Ordis
Lletrat del Parlament de Catalunya

1. Introducció

1.1. *Constitució i estatut de la funció pública*

L'art. 149.1.18 de la Constitució atribueix a l'Estat la competència exclusiva per establir les bases del règim jurídic de les administracions públiques i del règim estatutari dels seus funcionaris, les quals han de garantir, en qualsevol cas, als administrats un tractament comú davant aquelles. Aquesta reserva competencial cal relacionar-la amb l'art. 103 de la Constitució:

«1. L'Administració pública serveix amb objectivitat els interessos generals i actua d'acord amb els principis d'eficàcia, jerarquia, descentralització, desconcentració i coordinació, amb submissió plena a la llei i al Dret.

»2. Els òrgans de l'Administració de l'Estat són creats, regits i coordinats d'acord amb la llei.

»3. La llei regularà l'estatut dels funcionaris públics, l'accés a la funció pública d'acord amb els principis del mèrit i de la capacitat, les peculiaritats de l'exercici del seu dret a la sindicació, el sistema d'incompatibilitats i les garanties per a la imparcialitat en l'exercici de les seves funcions.»

Ambdós articles de la Constitució tracten d'un mateix objecte: l'Administració pública, entesa com l'organització amb personalitat jurídica sotmesa al dret administratiu i dirigida pel Govern, i el funcionariat d'aquesta o personal que hi realitza la seva activitat laboral o professional, sota un règim estatutari sotmès al Dret administratiu i no contractual-laboral.¹

Des d'aquesta perspectiva la reserva competencial de l'art. 149.1.18 no té un abast extensiu per a tota la funció pública entesa com el personal al servei, no sols de l'Administració, sinó també dels òrgans constitucionals i que expressen els poders públics, ans al contrari, la reserva es limita als funcionaris de les Administracions públiques (i en aquest sentit cal entendre l'expressió «règim estatutari dels seus funcionaris»).

1. No puc estar d'acord amb J. N. Carmona Salvador, quan afirma que l'art. 103 de la Constitució en referir-se a l'Administració pública s'està referint també a l'Administració parlamentària (a «*Consideraciones sobre la Administración Parlamentaria Autonómica*», dins de II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, pàg. 170. Santa Cruz de Tenerife. Parlament de Canàries, 1986). Si l'art. 103 CE s'està referint a qualsevol Administració (en sentit ampli) pública (també en sentit ampli), per què se situa dins el títol IV «Del Govern i de l'Administració»? No és el mateix concepte d'Administració el de l'art. 103 CE que el de l'art. 97 CE, sotmesa a la direcció del Govern?

La mateixa Constitució preveu l'existència de diversos estatuts per a la funció pública. En alguns casos la diferència té l'origen en l'especificitat de la funció, i amb un marcat sentit teleològic, com per exemple la reserva d'una llei orgànica que determini les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts de les forces i els cossos de seguretat (art. 104 de la Constitució). En altres casos, però, la previsió d'un estatut diferenciat és una conseqüència de l'autonomia dels òrgans constitucionals i expressa el principi de la separació de poders. En aquest sentit l'art. 72.1 de la Constitució determina que «Les Cambres estableixen els propis reglaments, aproven autònomament els seus pressupostos i, d'un comú acord, regulen l'estatut del personal de les Corts Generals». Per la seva banda l'art. 122.1 estableix que «la llei orgànica del poder judicial determinarà la constitució, el funcionament i el govern dels jutjats i dels tribunals, i l'estatut jurídic dels jutges i dels magistrats de carrera, els quals formaran un cos únic, i el del personal al servei de l'Administració de la Justícia».

La Constitució, doncs, diferencia entre la funció pública al servei de les administracions públiques i el personal al servei del Parlament i el corresponent a l'Administració de Justícia. Aquesta diferència, a més, no és restrictiva als casos directament previstos a la Constitució. En aquest sentit, la Llei orgànica 2/1979, del Tribunal Constitucional, determina que el personal al servei d'aquest es regeix per la mateixa Llei i pel reglament que es dicti en desenvolupament d'aquesta (art. 92.2), el qual reglament ha d'ésser aprovat pel mateix Tribunal (art. 19.f), sense que aquesta reserva d'un estatut propi per al personal al servei del Tribunal Constitucional es desprengui necessàriament de la Constitució, ni es correspongui amb tots els òrgans previstos constitucionalment. Així, per exemple, la Llei orgànica 2/1982, del Tribunal de Comptes, determina que el personal d'aquest està subjecte al règim general de la funció pública (art. 32.1) malgrat la dependència directa d'aquest Tribunal amb relació a les Corts Generals, i per contra el personal al servei del *Defensor del Pueblo* té la consideració de personal al servei de les Corts (art. 25.1 de la Llei orgànica 3/1981) i en conseqüència sotmés a l'estatut d'aquell personal.

No existeix, doncs, a nivell constitucional una única funció pública sotmesa a un únic estatut, sinó que aquest es defineix per a cada cas concret. La funció pública al servei de les administracions públiques (en el sentit estricte expressat per l'art. 103 de la Constitució) és, només, una de les funcions públiques previstes, malgrat que des de la perspectiva de la grandària, i consegüentment, dels interessos afectats, és la principal i constitueix el «model» de la funció pública, sense que aquest caràcter de «model» comporti l'extensió del concepte de «bàsic», que és un valor de reserva competencial, a tota la funció pública en sentit genèric.²

1.2. Les previsions de l'Estatut d'autonomia

La doctrina ha afirmat que l'assumpció de competències per les comunitats autònomes que han aprovat llurs estatuts pel procediment de l'art. 151 de la Constitució,

2. Com element de reflexió, i sense donar-hi resposta, I. Astarloa Huarre-Mendicoa es pregunta si «¿Puede llegarse a través del artículo 149.1.18 —competencia exclusiva del Estado— a trazar a las Administraciones Parlamentarias de las Asambleas Autonómicas las bases de su régimen jurídico?» a «La Administración parlamentaria», dins de *III Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, pàg. 192. Santa Cruz de Tenerife. Parlament de Canàries, 1986).

s'ha fet per la via de «fotografiar en negatiu» l'art. 149 d'aquesta, en el sentit d'assumir totes les competències que no siguin expressament i explícitament reservades a l'Estat.

Si analitzem, però, els quatre estatuts aprovats d'acord amb el procediment de l'art. 151 de la Constitució en relació amb la matèria de funció pública, veurem que hi ha dos tractaments diferenciats. L'Estatut d'autonomia del País Basc estableix que la Comunitat autònoma té «competència exclusiva» en matèria de

«Régimen local y Estatuto de los Funcionarios del País Vasco y de su Administración local, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución.» (art. 10.4 EAPB.)

Contràriament a aquesta posició, els estatuts de Catalunya (art. 10.1.1), Galícia (art. 28.1) i Andalusia (art. 15.1.1) situen la competència entre les anomenades de «desenvolupament legislatiu i d'execució». Aquest tractament no té només un valor formalment diferenciat, en el sentit que la remissió a l'art. 149.1.18 continguda a l'EAPB implica el reconeixement de la competència estatal i, consegüentment, el buidat de contingut de l'expressió «competència exclusiva», ja que l'Estatut basc no sols es refereix al règim estatutari dels funcionaris de l'Administració pública, sinó a tots els «funcionaris del País Basc». Per contra, els tres estatuts restants circumscriuen la referència als funcionaris de les administracions públiques. Així, l'art. 10.1.1. EAC estableix:

«1. En el marc de la legislació bàsica de l'Estat i, si s'escau, en els termes que aquella legislació estableixi, correspon a la Generalitat el desenvolupament legislatiu i l'execució de les matèries següents:

»1) Règim jurídic i sistema de responsabilitat de l'administració de la Generalitat i dels ens públics que en depenguin, així com el règim estatutari de llurs funcionaris.»

És a dir, el redactat de l'Estatut és simètric al de l'art. 149.1.18 de la Constitució, en el sentit que la reserva en favor de l'Estat està prevista per a l'Administració en sentit estricte, motiu pel qual no es configura com una competència exclusiva, a diferència del País Basc en el qual, en referir-se a la funció pública sense adjectius, s'emmarca en les competències exclusives mantenint, però, la remissió a l'art. 149.1.18 de la Constitució, que com hem vist només incideix en la matèria en tant que aquesta es vincula a l'Administració pública.

1.3. *La competència del Parlament per fixar l'estatut del seu personal*

L'Estatut d'autonomia de Catalunya determina l'organització institucional de la Generalitat en els termes establerts en l'art. 152 de la Constitució, sense regular-la, però, de forma exhaustiva. Aquest fet comporta que dins la regulació del Parlament (art. 30 a 35 EAC) no hi hagi cap referència explícita al personal d'aquest, a diferència, per exemple, de l'Estatut d'autonomia del País Basc, que en el seu art. 27.1, paràgraf tercer, estableix:

«El Parlamento aprobará su presupuesto y el Estatuto de su personal».

Aquesta previsió sobre un estatut diferenciat del personal al servei de la institució parlamentària i aprovat per aquesta com a reflex de la seva actuació autònoma no és

única, sinó que els estatuts d'altres comunitats, i en concret d'Astúries (art. 28. 1), de Múrcia (art. 27. 1) i d'Aragó (art. 14. 1), contenen previsions similars.

El fet que l'Estatut d'autonomia de Catalunya no contingui una determinació semblant cal relacionar-la amb les remissions que aquell fa a les lleis que aprovi el Parlament, i en concret amb els art. 29.2 i 30.1 EAC, els quals disposen el següent:

«Art. 29

»2. Les lleis de Catalunya ordenaran el funcionament d'aquestes institucions [el Parlament, el President de la Generalitat i el Consell Executiu o Govern] d'acord amb la Constitució i el present Estatut.»

«Art. 30

»1. El Parlament representa el poble de Catalunya i exerceix la potestat legislativa, aprova els pressupostos, impulsa i controla l'acció política i de govern i exerceix les altres competències que li siguin atribuïdes per la Constitució i, d'acord amb ella i l'Estatut, per la llei que aprovi el propi Parlament.»

L'Estatut de Catalunya és la «norma institucional bàsica» de la Comunitat Autònoma, tal com estableix l'art. 147.1 de la Constitució, i conseqüentment amb el seu caràcter de «bàsic» no esgota tot el contingut «institucional». Des d'aquesta perspectiva, l'opció presa a l'EAC és de remissió a les lleis del Parlament per completar aquest contingut «institucional». L'autonomia de la institució parlamentària s'infereix de l'Estatut, i fins i tot de l'art. 152 de la Constitució per l'analogia en aquest cas entre l'organització institucional autonòmica «necessària» i l'organització institucional de l'Estat regulada per la mateixa Constitució, malgrat que aquesta «autonomia del Parlament» no tingui un reflex absolut en cap d'ambdós textos.

L'anterior afirmació no solament és aplicable a la possibilitat de regulació autònoma de l'estatut del personal al servei de la Cambra, sinó en qüestions tan essencials com l'autonomia reglamentària. L'Estatut de Catalunya i el de Castella-la Manxa són els únics que no preveuen explícitament que el Reglament parlamentari sigui aprovat per la pròpia Cambra (malgrat que en determinin part del contingut) i aquests dos estatuts, juntament amb el de la Comunitat Valenciana, són els únics que no preveuen un quòrum determinat per a l'aprovació del Reglament. En un altre ordre, l'Estatut de Catalunya, el d'Andalusia, el de la Comunitat Valenciana, el d'Extremadura, el de les illes Balears, el de Madrid i el de Castella-Lleó no fan cap esment del pressupost de la institució parlamentària, mentre que en tots els altres casos (País Basc, Galícia, Astúries, Cantàbria, la Rioja, Múrcia, Aragó, Castella-la Manxa, Canàries i Navarra) preveuen que les respectives assemblees legislatives aprovin el seu pressupost de forma autònoma. En tots els casos ningú no posa en dubte que la no-previsió estatutària disminueixi o modifiqui l'autonomia de les cambres en aquestes qüestions, perquè aquesta autonomia és necessària en el model parlamentari descrit per la Constitució.³

A partir d'aquesta premissa cal entendre que la integració dels preceptes de l'EAC s'ha fet mitjançant la Llei 3/1982, del Parlament, del President i del Consell Executiu de la Generalitat, l'art. 8. de la qual estableix el següent:

3. Sobre l'autonomia parlamentària en general com a conjunt de facultats instrumentals de les cambres per garantir-ne la independència institucional (el que anomena «model parlamentari» descrit en la Constitució) cal veure l'obra de Luis M. Díez-Picazo, «La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias», *Cuadernos de los Studia Albornotiana*, núm. 2 (1985), Saragossa.

«Article 8

- »1. El Parlament gaudeix d'autonomia organitzativa, financera, administrativa i disciplinària.
- »2. El Parlament estableix el Reglament propi, elabora i aprova el seu pressupost i fixa l'estatut del personal que en depèn.
- »3. L'aprovació i la reforma del Reglament correspon al Ple de la Cambra i requereixen el vot favorable de la majoria absoluta dels Diputats en una votació final sobre la totalitat.»

Conseqüentment amb el que s'ha dit, correspon al Parlament, en l'exercici de la seva autonomia institucional, la determinació de l'estatut del seu personal, el qual no es troba necessàriament vinculat a les bases que fixa l'Estat en l'exercici de les competències que li reserva l'art. 149.1.18 de la Constitució.

Malgrat aquesta darrera afirmació, el Parlament, en el moment d'elaborar l'estatut del personal, ha de respectar, al seu torn, el model de la funció pública establert en la Constitució. Això implica que malgrat que aquesta determina estatuts diferenciats, aquestes diferències només es justifiquen des de la perspectiva que la institució o la funció concreta són diferents, per la qual cosa l'estatut del personal s'adapta a les característiques pròpies de la institució o de la funció. Aquest és, per exemple, el procés seguit al País Basc, en què la disposició addicional cinquena de la Llei 6/1989, de la funció pública basca, estableix que el Parlament ha d'adaptar l'Estatut del seu personal a aquesta Llei, sense que això entri en contradicció amb l'art. 27.1 de l'Estatut d'autonomia del País Basc, que reserva al Parlament l'aprovació de l'estatut del seu personal, o de l'Acord de les Corts Generals de 17 de gener de 1991, de modificació de l'Estatut del personal de les Corts Generals, el qual adapta l'aplicació de la Llei 7/1990, de 19 de juliol, sobre negociació col·lectiva i participació en la determinació de les condicions de treball.

2. El marc de determinació de l'Estatut de la funció pública

2.1. *Els models teòrics*

Doctrinalment es distingeixen dos models de funció pública vigents en alguna mesura en el món occidental, i que determinen una relació de treball del personal al servei de les administracions públiques més o menys subjecta a un estatut diferenciat. D'acord amb això hom parla d'un sistema de lloc de treball i d'un sistema de funcionariat de carrera.⁴

Abans de tot, cal assenyalar que ambdós models són teòrics i la seva correspondència amb la funció pública dels països als quals s'aplica és sempre aproximativa i que, d'altra banda, l'aplicació d'un model a un país concret respon sempre a l'estructura socio-política d'aquest, per la qual cosa la funció pública de dos països no pot superposar-se.

El model teòric que es correspon amb el sistema de lloc de treball pren com a base

4. Per a aquesta part del treball m'he guiat en l'exposició que, sobre la funció pública, fa A. Martínez Marín en l'obra *Derecho Administrativo. La Organización Administrativa*. Madrid. Tecnos, 1986.

la funció pública dels Estats Units d'Amèrica. Aquest model postula l'homogeneïtat de tractament entre l'Administració i les empreses privades i, per tant, la inexistència d'un estatut de la funció pública diferenciat del laboral. El personal al servei de l'Administració és contractat per aquesta per ocupar un lloc de treball determinat i només té en compte l'adequació de la competència de la persona als perfils del lloc que cal proveir. En conseqüència, si la funció s'esgota (és a dir, si el lloc de treball esdevé innecessari), o si la persona contractada no actua amb la competència que s'exigeix per al lloc, pot ésser acomiadada, sense que els conflictes es regeixin per un Dret propi, sinó pel laboral i davant la jurisdicció ordinària.

Per contra, el model de funcionariat de carrera, en relació amb el qual es considera paradigmàtic el sistema francès, l'element clau no el constitueixen els llocs de treball sinó les plantilles de personal. Hom ingressa a la funció pública per a dedicar-s'hi durant tota la vida a partir de les possibilitats de promoció que la mateixa funció pública ofereix. La «carrera» possibilita que, mitjançant l'aportació de mèrits o la superació de proves de capacitat, el funcionari pugui recórrer els diferents graus de promoció i ascens. En conseqüència, l'Administració troba el seu personal dins la mateixa organització, sense que el cessament d'una funció li permeti d'acomiar el personal que desenvolupa els llocs de treball afectats. La característica principal del model és l'existència d'un règim estatutari diferenciat sotmès al dret administratiu i d'una estructura jeràrquica que conforma la mateixa carrera funcional.

El model de la funció pública que institucionalitza la Constitució espanyola de 1978 s'articula fonamentalment, d'acord amb el model històric, al voltant del sistema de carrera, i d'aquí que l'art. 103 CE prevegi un «estatut» diferenciat i un sistema d'accés a la funció pública relacionat únicament amb els principis del «mèrit i la capacitat». La novetat, anunciada amb molta cautela dins el text constitucional, la constitueix la previsió que els funcionaris públics s'organitzin en sindicats, la qual cosa permet introduir elements per a l'adopció d'un model mixt en què l'antic model, caracteritzat per la inexistència de vies de participació i de negociació que condicionessin la decisió unilateral del poder legislatiu o de l'executiu en relació amb la funció pública, es modifica en benefici de la participació sindical i de les associacions professionals en la determinació de les condicions de treball.

2.2. *Les bases de la funció pública*

L'Estat, emparant-se en l'art. 149.1.18 de la Constitució, ha determinat un model bàsic de la funció pública (que inclou elements organitzatius i de vertebració competencial) aplicable a totes les administracions públiques. Les matèries determinades com a bàsiques són les següents:

- a) L'accés a la funció pública a través dels sistemes de concurs, d'oposició i de concurs-oposició lliures en els quals s'han de garantir els principis constitucionals d'igualtat, mèrit, capacitat i publicitat (art. 19 de la Llei 30/1984).
- b) Els criteris de provisió de llocs de treball, de promoció professional i de foment de la promoció interna (art. 20, 21 i 22 de la Llei 30/1984).
- c) Els conceptes retributius i de determinació de la seva quantia (art. 23 i 24 de la Llei 30/1984).

- d) Els grups de classificació del personal i l'ordenació de l'adscripció i de les funcions dels cossos i les escales de funcionaris de les administracions públiques (art. 25 i 26 de la Llei 30/1984).
- e) Les situacions dels funcionaris (art. 29 de la Llei 30/1984).
- f) El règim disciplinari pel que fa a la determinació de les faltes molt greus (art. 31 de la Llei 30/1984).
- g) L'adequació al Règim general de la Seguretat Social de la determinació en la condició de beneficiaris de l'assistència sanitària (art. 32 de la Llei 30/1984).
- h) La determinació de l'edat de jubilació forçosa (art. 33 de la Llei 30/1984).
- i) La regulació de les incompatibilitats de tot el personal al servei de les administracions públiques (Llei 53/1984, de 26 de desembre).
- j) Els òrgans de representació del personal, la negociació col·lectiva i la participació en la determinació de les condicions de treball (Llei 9/1987, de 12 de juny, modificada per la Llei 7/1990, de 19 de juliol).
- k) A més dels anteriors, la legislació estatal considera bàsics elements no estrictament estatutaris, com la igualtat de drets entre funcionaris transferits i els propis de les comunitats autònomes (art. 12 de la Llei 30/1984); l'exigència d'un Registre de personal a totes les administracions públiques (art. 13 de la Llei 30/1984); la determinació de les plantilles de personal a través dels pressupostos anuals (art. 14 de la Llei 30/1984); la publicitat de les relacions de llocs de treball (art. 16 de la Llei 30/1984); la mobilitat dels funcionaris de les diverses administracions (art. 17 de la Llei 30/1984); l'oferta d'ocupació pública anual (art. 18 de la Llei 30/1984); la institució del Consell Superior de la Funció Pública i de la Comissió de Coordinació de la Funció Pública (art. 6, 7 i 8 de la Llei 30/1984).

L'abast que correspon a aquestes bases no és, però, homogeni. En primer lloc cal assenyalar que el text legal central (la Llei 30/1984) és un text instrumental, de «mesures per a la reforma», que conviu amb altres normes generals sense formar un «corpus» únic, com per exemple la Llei de funcionaris civils de l'Estat de 1964, vigent en gran mesura, o el text refòs de la Llei de classes passives de l'Estat de 1987.

En segon lloc cal assenyalar que en els tres textos legals que l'Estat considera «bàsics» (Llei 30/1984, de mesures de reforma, Llei 53/1984, d'incompatibilitats, i Llei 9/1987, d'òrgans de representació i participació de personal), el títol competencial enunciat és l'art. 149.1.18, sense que en algun cas la norma bàsica mantingui correspondència amb aquest títol competencial. Així, per exemple, la Llei 53/1984, d'incompatibilitats, determina com a àmbit personal d'aplicació, entre d'altres, el personal que presta serveis en empreses en les quals la participació del capital, directament o indirectament, de les administracions públiques sigui superior al 50% [art. 2.1.b]. És obvi que en aquest cas es desborda el concepte d'Administració pública i el concepte de funcionari sotmès a estatut, per la qual cosa difícilment pot justificar-se, en aquest cas, la referència a l'art. 149.1.18 de la Constitució. Malgrat l'anterior, i sense que això impliqui un posicionament estudiat sobre la qüestió, la Llei 53/1984 podria emparar-se en l'art. 149.1.1 (igualtat en l'exercici dels drets i en el compliment dels deures constitucionals) o en l'art. 149.1.13 (bases i coordinació de la planificació general de l'activitat econòmica). En un mateix sentit pot interpretar-se el títol competencial de l'Estat en matèria d'òrgans de representació, negociació

col·lectiva i participació del personal, i cal assenyalar que, abans de l'aparició de la Llei 9/1987, el Tribunal Constitucional ja havia indicat que

«El ejercicio por los funcionarios públicos del derecho de sindicación ofrece ciertas peculiaridades a las que expresamente hace referencia la propia Constitución en sus artículos 28.1 y 103.3. Sin necesidad de entrar en el análisis de cuáles puedan ser estas peculiaridades y en qué medida puedan afectar al contenido no esencial de este derecho, es lo cierto que su determinación sólo al legislador estatal corresponde, pues, de una parte, implica la regulación o desarrollo de un derecho fundamental (artículos 53.2 y 81.1 de la Constitución) en términos que aseguren la igualdad en su ejercicio (artículo 149.1.1) y, de otra, forma parte del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios (artículo 149.1.18).» (STC 57/1982, FJ 8è.)⁵

En un altre ordre de coses, determinats preceptes declarats «bàsics», especialment els continguts en la Llei 30/1984, i que afecten la matèria d'organització de la funció pública, només són comprensibles des de la perspectiva, ja explicada, que l'art. 149.1.18 es refereix a funcionaris de les administracions públiques en sentit estricte. Així, la integració del Consell Superior de la Funció Pública per representants de les comunitats autònomes es determina en la mateixa Llei (el membre del Consell Executiu que tingui a càrrec seu la direcció superior del personal, pel que fa al Consell i els titulars dels òrgans directius encarregats de l'Administració de personal, pel que fa a la Comissió). Aquestes referències només són admissibles des de la perspectiva que tracten de personal sotmès a l'organització i a la jerarquia de l'Administració, ja que, en cas contrari, afectarien les competències de la Comunitat autònoma en l'organització de les seves institucions d'autogovern (art. 148.1.1 de la Constitució).

Per tots aquests motius, les «bases» estatals no poden contemplar-se des d'una perspectiva unitària ni amb un abast homogeni per a tota la funció pública, malgrat que configuren una estructura a la qual s'adeqüen amb més o menys rigor els diversos estatuts de personal, en funció de les especificitats sectorials de cada un d'ells.

3. El rang normatiu de l'Estatut de la funció pública parlamentària

En la tradició parlamentària, l'autonomia organitzativa i administrativa de les cambres legislatives havia situat el personal al servei d'aquestes sota l'autoritat exclusiva de llurs òrgans de govern, la qual cosa comportava que, com a conseqüència de la immunitat jurisdiccional dels actes parlamentaris, les disposicions estatutàries i els actes individuals relatius al personal restaven exempts de control dels tribunals.

Aquesta tradició és molt present a França, on no és fins el 1958 que, mitjançant l'Ordenança 58-1100, de 17 de novembre, s'estableix que «la jurisdicció administrativa és la competent per conèixer (*«est appelée à connaître»*) tots els litigis d'ordre individual que concerneixen els agents dels serveis de les assemblees parlamentàries». El canvi constitucional que imposa l'adveniment de la V República i l'establiment d'un «parlamentarisme racionalitzat» va ajudar a evolucionar els conceptes tradicionals fins a la Llei 83-634, del 14 de juliol de 1983, que imposa drets i obligacions als

5. El subratllat és nostre.

funcionaris i que limita el sentit de la regla tradicional. Actualment els funcionaris de l'Assemblea Nacional i del Senat francès són funcionaris de l'Estat, l'estatut dels quals és determinat per la Mesa («*bureau*») de la Cambra corresponent després de consultar les organitzacions sindicals representatives del personal. El reclutament d'aquests funcionaris es fa per concurs d'acord amb les convocatòries determinades pels òrgans competents de les assemblees parlamentàries, i la relació d'aquestes amb el seu personal està sotmesa a la jurisdicció administrativa, la qual es pronuncia sobre els conflictes a la vista dels principis generals del dret i de les garanties fonamentals reconegudes al conjunt dels funcionaris civils i militars de l'Estat.⁶

L'exemple francès té una gran importància en la construcció del sistema espanyol. La construcció dels models jurídics que han de regir les institucions democràtiques nascudes de la Constitució espanyola de 1978 es fa, en molts casos, a partir de paràmetres extrets del dret administratiu. Passa, però, que en matèria de dret administratiu, i especialment en matèria de funció pública, la tradició jurídica espanyola adopta, en molts casos, i de vegades acríticament, les solucions franceses.

En aquest sentit, la tendència dels primers textos legislatius posteriors a la Constitució és la de reconèixer de forma il·limitada la immunitat jurisdiccional dels actes parlamentaris i, així, l'art. 42 de la Llei orgànica 2/1979, del Tribunal Constitucional, preveu el recurs d'empara directe contra «les decisions o els actes sense valor de llei emanats de les Corts o de qualsevol dels seus òrgans, o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes, o dels seus òrgans, que violin els drets i les llibertats susceptibles d'emparament constitucional». Per contra, quan la violació dels drets o les llibertats té l'origen en disposicions, actes jurídics o la simple via de fet del Govern o de l'Administració, el recurs d'empara no és possible processalment si no s'ha esgotat la via judicial (art. 43 LOTC), i el mateix passa quan l'origen sigui en un acte o una omissió d'un òrgan judicial (art. 44 LOTC). Hem de tenir en compte que la legislació positiva vigent en aquell moment, i en concret la Llei reguladora de la jurisdicció contenciosa administrativa, de 27 de desembre de 1956, no preveia en el seu concepte d'Administració pública l'Administració parlamentària, ni preveia expressament el recurs jurisdiccional contra cap acte de cap òrgan parlamentari.

L'aplicabilitat del control jurisdiccional a determinats actes dels òrgans parlamentaris és una construcció doctrinal que respon als principis constitucionals d'igualtat i legalitat, a la submissió dels poders públics als jutges i tribunals i a la interdicció de l'arbitrarietat. La determinació que el control jurisdiccional es faci en una via específica, davant uns tribunals que coneixen un dret estatutari com és el dret administratiu és una opció, d'altra banda legítima, però que la major part de la doctrina incorpora acríticament com a única solució,⁷ la qual apareix dins el dret positiu en la Llei orgànica 6/1985, del poder judicial, l'art. 58.1 de la qual determina dins l'àmbit competencial de la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Suprem, entre d'altres, dels recursos contra els actes i les disposicions dels òrgans de govern del Congrés dels Diputats i del Senat en matèria de personal i actes d'administració. En un sentit

6. Una visió general sobre la funció pública parlamentària a França pot trobar-se a l'obra de P. Avril i J. Gicquel, *Droit parlementaire*. París, Montchrestien, 1988.

7. Com assenyala E. García de Enterría, en el pròleg a l'obra de Luis M. Díez-Picazo citada a la nota 3 (pàg. 12), referint-se a l'argument (molt comú d'altra banda) que conclou que els actes d'administració dels parlaments s'han de sotmetre el dret administratiu, «*Eso ya no es una consecuencia de ese razonamiento, sino la postulación de una solución posible en el plano práctico, solución, por cierto, que dista de ser obvia...*».

similar, referit a la Sala Contenciosa Administrativa dels Tribunals Superiors de Justícia pel que fa als actes i les disposicions dels òrgans de govern de les assemblees legislatives de la Comunitat Autònoma, es recull en l'art. 74.1.c de la LOPJ.

Aquest punt d'arribada, la submissió de determinats actes dels òrgans parlamentaris a una jurisdicció especialitzada en el dret de les administracions públiques, comporta problemes d'identificació i de confusió entre l'activitat administrativa dels parlaments i l'activitat estrictament parlamentària. Aquesta identificació-confusió afecta especialment el sistema de fonts del dret. Des d'una perspectiva esquemàtica i formal es considera que les normes emanades de l'Executiu són reglaments administratius i que les normes emanades del Parlament són lleis. Les excepcions relatives al rang de les normes del Govern mitjançant la legislació d'urgència (decrets-llei) i la legislació delegada (decrets-legislatius), a més de ser taxades constitucionalment, comporten una intervenció del titular del poder legislatiu. Per contra, la determinació del rang de «reglament administratiu» d'alguna disposició general emanada del Parlament és més complexa, ja que l'equació «excés de l'executiu en l'ús de delegació legislativa és igual a reglament administratiu controlable per la jurisdicció contenciosa administrativa», no pot ésser aplicada, sense que en el nostre dret existeixi, a diferència del dret francès, una reserva material de normes reglamentàries i, per contra, el concepte de «lleï» sigui un concepte formal; de tal manera que hom podria atribuir «valor de lleï» a totes les disposicions generals emanades del Parlament. En aquesta línia d'argumentació, la Resolució interlocutòria 296/1985 del Tribunal Constitucional que no va admetre a tràmit un recurs d'empara contra la modificació de l'Estatut de règim i govern interior del Parlament de Navarra, assenyala:

«Si se entendiera que lo impugnado no es un "acto singular" y que tiene el carácter de una disposición general, integrado en un Estatuto con valor de Ley, aunque emanada de la Mesa, esto es, de un órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del art. 42 de la LOTC, pues el amparo previsto en esta disposición es contra "decisiones o actos sin valor de ley", no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de Ley». (FJ 2n.)

Aquesta posició del Tribunal Constitucional, que comportava l'equiparació entre disposició general emanada del Parlament i norma amb valor de Llei, és el que va servir de fonament al Tribunal Suprem en la Sentència de la Sala tercera de 30 de gener de 1987, per no admetre a tràmit el recurs contenciós administratiu contra la modificació de l'Estatut del personal de les Corts Generals:

«Se trata, por consiguiente, de un Acuerdo que tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una Ley, al ser una norma reglamentaria que se integra en el Estatuto del Personal de ambas Cámaras, que es una manifestación, insistimos una vez más, de su genérico poder de autoorganización y que no se puede identificar con un Reglamento propiamente dicho, sino, más bien, se trata de una auténtica Ley, en la medida que tales normas reglamentarias proceden de los órganos legislativos y enlazan directamente con la norma constitucional — artículo 72.1 —, de lo que se infiere, como conclusión, que son normas primarias, sólo justificables ante el Tribunal Constitucional, tal como se establece en el artículo 27.2.d de la Ley Orgánica de dicho Tribunal.» (FJ 4r.)

Entre la Resolució interlocutòria del Tribunal Constitucional i la Sentència del Tribunal Suprem va aparèixer, però, la Llei orgànica del poder judicial. Aquesta

preveu (art. 58.1 i 74.1.c LOPJ) la possibilitat que els òrgans parlamentaris dictin «disposicions» susceptibles de control per la jurisdicció contenciosa administrativa, és a dir, equiparables als reglaments administratius, tal com interpreta el Tribunal Constitucional en la STC 118/1988, de 20 de juny:

«...A este respecto cabría recordar que el art. 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado "en materia de personal y actos de administración", por lo que no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que hace el art. 42 de la Ley orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 161.1.a de la Constitución y el art. 27 de la misma Ley Orgánica...» (FJ 2n.)

Aquesta nova posició implica, necessàriament, el trencament definitiu amb la tradició parlamentària de la immunitat jurisdiccional, ja que si els òrgans de govern dels parlaments poden citar «disposicions» controlables per la jurisdicció contenciosa administrativa, aquesta no pot abstenir-se amb l'argument expressat en la Sentència de 30 de gener de 1987, és a dir, al·legant que la procedència parlamentària de la norma li atorga valor de llei, ja que com que és una disposició emanada d'un «òrgan de govern» de la Cambra, pot ser una disposició de rang inferior, i si tenim en compte el caràcter «formal» del concepte de llei hem de concloure que necessàriament és una disposició de rang inferior, ja que els «òrgans de govern de les cambres» no són, formalment, els titulars del poder legislatiu, sinó que aquest s'ha de referir al Parlament mateix. En aquesta línia de pensament es va manifestar el Tribunal Suprem en la seva Resolució interlocutòria de 26 de gener de 1988, que reproduïx íntegrament:⁸

«Primero. El tratamiento unitario que, a efectos de la declaración de inconstitucionalidad, hace el artículo 27.2 de la LOTC entre Leyes de las Comunidades Autónomas y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas descansa en el valor o fuerza de Ley que tienen estos por emanar, al igual que aquéllas, de los órganos que ejercen la potestad legislativa en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma. Es más, es frecuente que los Estatutos de Autonomía requieran un "quorum" reforzado para la aprobación del Reglamento de la Cámara que, por regla general, no viene exigido para la aprobación de las Leyes, como ocurre, precisamente, con el Reglamento de las Cortes de Navarra para cuya aprobación y reforma se precisa el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Parlamento en una votación final sobre el conjunto del proyecto (art. 16 de la LORAFNA).

»No es éste el caso del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra de 27 de diciembre de 1983 ni del Acuerdo recurrido de 17 de octubre de 1985, por el que se modificó el artículo 57 del expresado Estatuto (posteriormente derogado y sustituido por el de 10 de enero de 1986 y modificado el 16 de octubre del mismo año), pues en estos casos la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la Cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus Comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa (art. 17.1 de la LORAFNA en relación con el art. 154 del

8. He d'agrair al lletrat del Parlament de Navarra, Pablo Díez Lago, que em facilités el text d'aquesta Resolució interlocutòria, i també la indicació relativa a nombrosa jurisprudència.

vigente Reglamento del Parlamento de Navarra, aprobado por el Pleno en sesión celebrada el día 12 de junio de 1985).

«Segundo. Por otro lado, el Acuerdo de la Mesa de 17 de octubre de 1985 no es un acto parlamentario interno, como lo sería si afectase a las relaciones entre la Cámara y sus propios miembros; ni siquiera afecta a la organización de los servicios administrativos del Parlamento que son objeto de regulación en el Estatuto antes referido sino que incide un punto concreto que se proyecta en la relación estatutaria existente entre el Parlamento de Navarra y sus funcionarios, por cuanto al modificar el art. 57 de dicho Estatuto, suprime del cuadro referenciado en su apartado 2, relativo al grado de la carrera administrativa y tanto por ciento aplicable, el grado 8 y el porcentaje 63 sobre el sueldo inicial del nivel respectivo.

«Tercero. De lo que se ha expuesto puede inferirse que no compartimos la solución a que ha llegado el Tribunal "a quo" al dictar el Auto apelado. Si a la disposición recurrida no puede atribuírsele fuerza de ley sino categoría inferior a ésta, o sea, rango reglamentario, al haber sido aprobada por un órgano carente de potestad legislativa y si, por otro lado, no se trata de un acto parlamentario puramente interno en el que podría estar en juego la independencia del Parlamento de Navarra, no parece que pueda sustraerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al planteamiento del incidente en que ahora nos encontramos al venirle atribuido su conocimiento por el artículo 1.º de su Ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c de la Constitución.

«Creemos que esta interpretación es coherente con la efectuada implícitamente por el propio legislador en el artículo 74.1.c de la Ley Orgánica del Poder Judicial —correlativo con el artículo 58 de la misma Ley— al encomendar a la Sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento en única instancia de los recursos de esta clase que se formulen tanto contra actos como contra disposiciones procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma —y de sus Comisionados— precisamente en materia de personal. No participamos, por ello, de la interpretación restringida que el Parlamento de Navarra pretende dar a esta norma —al reducir su ámbito a las disposiciones interpretativas o supletorias del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior— que a fin de cuentas participarían de la propia naturaleza de las normas desarrolladas por venir atribuida a la Mesa del Parlamento —tanto en el Estatuto de 1983 como en el vigente de 1986— la función de aplicar, interpretar y, en su caso, suplir el contenido de aquél (art. 2.2); y menos puede encontrar apoyo estas tesis en el art. 24 de la LOPJ que, al igual que los demás comprendidas en el título I del Libro I de la misma Ley, no tiene otro alcance que el determinar la extensión y límites de la jurisdicción de los Tribunales españoles, en este caso en el orden contencioso-administrativo, pero al que no puede atribuirse la interpretación que se le pretende dar por la parte demandada.»

El problema es planteja quan s'intenta conjugar aquesta interpretació amb la normació de matèries que gaudeixen de reserva de llei d'acord amb la Constitució. L'Estatut de la funció pública és una de les matèries reservades a la llei de forma genèrica, i en aquest sentit cal entendre que la previsió, pel que fa a l'estatut del personal de les Corts Generals, d'un «comú acord de les Cambres», és una veritable reserva del «valor» de llei. Aquesta reserva constitucional comporta una limitació a la potestat reglamentària, la qual no pot ampliar-se per la via de la deslegalització o de la remissió il·limitada a normes de rang inferior, tal com assenyala el Tribunal Constitucional en la STC 99/1987, i per tant també afecta les normes emanades de les cambres quan no tenen valor o força de llei.

En aquest sentit, si hom pretén atorgar valor de llei a l'Estatut del personal al servei de les cambres legislatives aprovat per un òrgan de govern d'aquestes, amb aquesta pretensió esgota la possibilitat de destriar les «disposicions» d'aquest òrgan de rang inferior a la Llei, cosa que buida parcialment de contingut els articles 58.1 i 74.1.c LOTJ i situa el pronunciament de la STC 118/1988 en el terreny metajurídic, o bé planteja un concepte «material» de llei desconegut en el nostre Dret.⁹

4. L'adequació de l'actual Estatut del personal del Parlament de Catalunya al model i el seu rang normatiu

4.1. L'adequació formal al model de funció pública

L'Estatut del personal al servei del Parlament es troba actualment regulat en el títol III dels estatuts del règim i el govern interiors del Parlament de Catalunya (ERGI) (BOPC, 55/III, de 03.04.89; correccions al BOPC 58/III, de 20.04.89).¹⁰ Aquest Estatut s'adapta força a la legislació bàsica de l'Estat, que respon al model constitucional de la funció pública, llevat dels aspectes següents:

- a) Els conceptes retributius i la determinació de la seva quantia.
- b) L'ordenació dels funcionaris en cossos o escales.

A més d'aquestes dues qüestions, hi ha elements que no s'ajusten plenament a la legislació bàsica, malgrat que aquest desajust no és essencial. Entre aquests hi ha diferències en relació amb la promoció professional, les situacions dels funcionaris, la determinació de l'edat de jubilació forçosa i la regulació d'incompatibilitats.

9. R. Jiménez Asensio, a «El estatuto de personal del Parlamento Vasco: Notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional» (dins de *I Jornadas de Derecho parlamentario*, pàg. 705. Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II), manté la teoria de la llei material. En un mateix sentit sembla decantar-se A. Embid Irujo, a *Los parlamentos territoriales*, pàg. 254. Madrid, Tecnos, 1987. Sens dubte, el Tribunal Constitucional considera que determinades «normes supletòries i interpretatives» dels reglaments parlamentaris adoptades pels òrgans de govern del Parlament (Mesa o Presidència) gaudeixen de «valor de llei», però el mateix Tribunal Constitucional matisa que «con las debidas distancias, nos encontramos ante un supuesto cercano al de integración normativa o de "delegación receptiva", de modo que la Resolución supone ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir o interpretar, sin modificar regulaciones existentes, el Reglamento de la Cámara» (STC 118/1988, FJ 4r.), és a dir que el valor «material» es relaciona amb una norma «formal» prèvia que cal integrar. Porser no es tracta tant d'això, sinó, com indiquen J. Solé Tura i M. A. Aparicio Pérez, citant a F. Rubio Llorente, de la introducció de determinats elements processals que operen en relació amb la possibilitat de control de les normes (a *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, pàg. 91. Madrid, Tecnos, 1984).

10. Els ERGI han sofert diverses modificacions, malgrat que, com a conseqüència d'incloure la classificació de llocs de treball com a annex, qualsevol variació d'aquesta té el valor formal de modificació dels primers. Aquestes modificacions s'han publicat als BOPC: 65/III, de 02.05.89 (correcció d'errors 67/III, de 08.05.89); 88/III, de 17.07.89; 122/III, de 27.12.89 (correcció d'errors 127/III, de 22.01.90); 132/III, de 16.02.90; 150/III, de 31.03.90; 208/III, de 29.10.90; 283/III, de 08.07.91 (correcció d'errors 284/III, de 15.07.91); 306/III, de 28.10.91; 333/III, de 31.12.91; 8/IV, de 04.05.92; i 95/IV, de 22.03.93. Darrerament el Parlament de Catalunya ha publicat, amb el mateix format que el BOPC, la recopilació dels ERGI i seva la normativa complementària, actualitzada fins el 30 de juny de 1993, amb la «finalitat de reunir en un sol corpus la normativa relativa a règim i govern interiors del parlament i és destinada principalment als funcionaris del Parlament», segons consta a la nota editorial.

Els ERGI s'adapten força a la Llei 17/1985, de la funció pública de l'Administració de la Generalitat. Malgrat tot, l'estatut del personal definit als ERGI es planteja com una norma completa amb voluntat d'esgotar la pràctica totalitat de la matèria amb poques remissions a la legislació de funció pública, la qual, d'altra banda, es determina com a supletòria. Aquest fet comporta que la interpretació dels ERGI sigui si més no confusa en el sentit que no sempre l'omissió d'algun aspecte concret previst a la legislació de la funció pública ha de comportar la seva inaplicació, ja que no se sap del cert si es tracta d'una llacuna o d'un tret específic de l'estatut del personal al servei del Parlament. Aquest fet s'agreuja quan es fan remissions incompletes, com és el cas del règim disciplinari, en el qual les faltes són les determinades per la legislació de la funció pública, però les sancions i el procediment és el previst als ERGI. Aquest fet comporta una certa inseguretat jurídica a l'hora de determinar la norma aplicable, com a conseqüència del fet que la supletòrietat s'ha de conjugar amb l'aplicació analògica dels principis generals del dret penal.

Malgrat que formalment l'estatut del personal del Parlament de Catalunya sembla que s'adapta força al model, una anàlisi més acurada ens obliga a tenir en compte diversos conflictes que fan patent les diferències entre ambdós:

a) La previsió d'un estatut per al personal del Parlament només té sentit si es té en compte el model constitucional de la funció pública, el qual ha estat positivitzat per l'Estat mitjançant la legislació bàsica en la matèria. Les diferències de l'estatut del personal del Parlament amb relació al «model» han de respondre a especificitats d'aquell. En tots els estatuts de personal estudiats,¹¹ l'organització de la funció pública es fa mitjançant cossos i escales de funcionaris, element imprescindible per definir una carrera administrativa. Els ERGI actuals no recullen aquest model, sinó que confonen «plantilla» i «relació de llocs de treball», especialment pel que fa al «sistema d'accés» que es confon amb «sistema de provisió de llocs de treball» i pel que fa a la dotació de personal.

b) Com a conseqüència de l'anterior, el sistema retributiu del personal del Parlament presenta certes disfuncions. Tots els estatuts estudiats plantegen un sistema retributiu propi, que pot adequar-se conceptualment al previst per a les administracions públiques, però que no s'ajusta necessàriament a les quanties previstes per a aquestes. Aquests sistemes retributius responen a l'especificitat de la funció pública parlamentària, que pot generar unes necessitats de dedicació i disponibilitats més grans, coneixements específics o un sistema més rígid d'incompatibilitats. En tots els casos, però, el sistema retributiu intenta conjugar dos aspectes inherents a la funció pública: el fet de pertànyer a un cos o escala i el desenvolupament de les tasques d'un lloc de treball determinat. El primer aspecte es retribueix mitjançant «retribucions bàsiques» i el segon mitjançant «retribucions complementàries». Aquestes darreres no són consolidables i permeten, teòricament, aproximar els models de funció pública abans esmentats. Per aconseguir-ho cal que les «retribucions complementàries» siguin significatives en la seva quantia com a mesura realment incentivadora en el desenvolupament del lloc de treball. La proporció observada situa la relació bàsic/complementari al voltant del 60 %/40 %, mentre que al Parlament de Catalunya

11. Per a aquest treball he utilitzat com a documents d'estudi els estatuts del personal de les Corts Generals, del Parlament basc, del Parlament de Navarra i del Tribunal Constitucional.

aquesta relació se situa al voltant del 75 %/25 %. Aquest fet implica que la conformació de cossos de funcionaris dins la funció pública parlamentària no és suficient si no va acompanyada d'una anàlisi dels llocs de treball i d'una revisió de la política retributiva que tingui en compte aquest concepte.

c) La configuració de la funció pública parlamentària com una funció pública plenament independent i separada de la funció pública de l'Administració de la Generalitat, fet que relacionat amb la grandària, necessàriament reduïda i limitada, del col·lectiu afectat, comporta uns esforços en la determinació de les polítiques de personal proporcionalment molt més elevats que a qualsevol Administració. En aquest sentit, i en una primera línia, la definició d'un sistema propi de representació col·lectiva, negociació i participació en la determinació de les condicions de treball implica la no-vinculació, si més no formal, dels acords presos en la Mesa General de Negociació de la Generalitat de Catalunya. Certament, el sistema definit als ERGI pren com a model la Llei 9/1987, però és simptomàtica la tendència a excloure les organitzacions sindicals, amb independència de la seva major o menor representativitat en la funció pública de la Generalitat, tal com es desprèn de la lectura dels ERGI, especialment als art. 78, 80, 81, 88, 89, 93, 94 i 96.

d) Des d'un altre punt de vista, la grandària de l'Administració parlamentària i la seva independència provoca problemes addicionals als plantejats i especialment en dos aspectes: el reclutament del personal i les possibilitats de promoció d'aquest. La manca d'interdependència entre la funció pública de l'Administració de la Generalitat i la funció pública del Parlament comporta que l'accés a la funció pública d'ambdues sigui independent i que, com a conseqüència del nombre reduït de places que ofereix el Parlament, els costos i els esforços per a la seva cobertura siguin proporcionalment molt superiors. Aquest fet s'agreuja en els ERGI, ja que l'article 25 determina que l'accés a places que no requereixen titulació universitària es fa mitjançant oposició lliure, la qual cosa impedeix valorar en fase de concurs l'experiència del personal que se selecciona, i no facilita l'intercanvi de personal. D'altra banda, les possibilitats de promoció professional del Parlament són molt limitades, no sols pel nombre real de places que poden reservar-se amb aquesta finalitat, sinó perquè la falta d'estructuració de la funció pública parlamentària comporta la inexistència d'una «carrera administrativa» en la qual aquesta promoció sigui factible.¹²

4.2. *El valor normatiu dels ERGI*

Pel que fa al valor de llei o al valor de disposició general inferior a la llei de l'Estatut del personal del Parlament de Catalunya, cal assenyalar que els ERGI són aprovats per una comissió parlamentària que «tradueix el funcionament de la Cambra» segons l'expressió del Tribunal Suprem, però que, d'acord amb el Reglament, no és una comissió legislativa, la qual cosa podria plantejar alguns dubtes sobre el rang de les normes aprovades si hom pretén fer una lectura extensiva de la Resolució interlocutòria del Tribunal Suprem de 26 de gener de 1988.

12. Coincideixo en això amb l'anàlisi d'A. Embid Irujo, en l'obra citada a la nota 8 (pàg. 253), on indica que «se trata de respetar la autonomía organizativa del Parlamento pero, al mismo tiempo, evitar la creación de ghetos jurídicos y funcionales, contraproducentes para una configuración moderna y ágil de la función pública».

El principal dubte pot plantejar-lo la situació de la Comissió de Govern Interior entre els «òrgans de govern» del Parlament des de la perspectiva de l'article 74.1.c LOPJ, com a conseqüència del fet que la Comissió té atribuïdes pel Reglament de la Cambra funcions executives en matèria de personal («aprovar la composició de les plantilles de personal del Parlament i les normes que regularan la manera d'accedir-hi», art. 46.2.4 RPC) susceptibles de recurs jurisdiccional, i que es veuen ampliades dins els ERGI (recursos en expedients disciplinaris, negociació col·lectiva, etc.), el dubte sobre el rang normatiu dels ERGI pot plantejar-se i generar situacions d'incertesa i inseguretat jurídica en la seva aplicació.

Cal indicar, a més, que l'art. 462.2.1 RPC atribueix a la Comissió de Govern Interior l'«elaboració» dels estatuts del règim i el govern interiors de la cambra i que, en terminologia del mateix article, el terme «elaborat» no és equivalent a «aprovar». Així, per exemple, la Comissió de Govern Interior elabora el pressupost del Parlament, perquè sigui aprovat en el Ple (art. 46.2.2 RPC). Això implica que sense necessitat de forçar la interpretació del Reglament pot entendre's que la Comissió de Govern Interior, com a comissió especialitzada (a l'igual que la Comissió de Reglament), ha d'«elaborar» materialment la norma, però que aquesta ha d'ésser aprovada pel Ple, sens perjudici que aquest pugui delegar-ho a la Comissió en els termes establerts en l'article 116 del mateix Reglament.

5. Conclusions

Com a conclusions a aquest treball, i a més del que ja s'ha dit sobre el rang normatiu de l'estatut del personal del Parlament de Catalunya, es proposa la definició del contingut d'aquest estatut adaptat al que entenem com a model constitucional de la funció pública.

Tal com s'ha assenyalat, els ERGI actuals s'adapten força a la Llei de funció pública, però pel fet de conformar-se com un estatut diferent amb voluntat de regular tota la matèria, haurien de reproduir totes les normes que són aplicables a ambdós supòsits, ja que la tècnica de la supletorietat no sempre és idònia. Per aquests motius caldria que aquest adaptació fes ús de les tècniques de la remissió i de l'aplicació supletòria de manera adequada,

El contingut bàsic de l'estatut hauria de preveure:

- a) La conformació de cossos o escales a partir de la identitat de titulacions i l'homogeneïtat de funcions de les places actuals.
- b) La conformació d'una «carrera administrativa» a partir de la determinació de «nivells» o «graus» teòrics, amb l'establiment del nivell màxim i el mínim que correspon a cada cos o escala o, si escau, a cada grup de titulació.
- c) La determinació de conceptes retributius i la relació percentual que correspon a les retribucions bàsiques (iguals per a tot el cos, escala o nivell) i les complementàries en funció del lloc de treball.
- d) El sistema d'accés, de promoció interna i de provisió de llocs de treball, amb la possibilitat o no d'establir llocs que puguin ser coberts per mobilitat dels funcionaris de les administracions públiques.
- e) La descripció del sistema propi d'incompatibilitats, disponibilitat i dedicació del personal del Parlament.

- f) Les interrelacions del sistema de representació col·lectiva, negociació i participació en la determinació dels llocs de treball del personal del Parlament i el que correspon a l'Administració pública.
- g) Les equivalències orgàniques entre l'Executiu i els òrgans de govern del Parlament a l'efecte de l'exercici de les competències de direcció, disciplinàries, etc., en els casos que els estatuts es remeten a la legislació sobre la funció pública.

Finalment, cal indicar que els ERGI incorporen també normes d'organització i de procediment i és preferible que l'estatut del personal se situï sistemàticament en un text separat d'aquestes. També cal eliminar, perquè no constitueixen pròpiament disposicions normatives, sinó actes d'administració, la definició de la relació de llocs de treball, ja que aquesta respon a una «plantilla» que es desprèn, en tot cas, de les previsions pressupostàries anuals.

