

COMENTARIOS Y NOTAS

LA FUNCIÓN PÚBLICA PARLAMENTARIA: EL ESTATUTO DEL PERSONAL DEL PARLAMENTO DE CATALUÑA

Pere Sol i Ordís

Letrado del Parlamento de Cataluña

1. Introducción

1.1. *Constitución y Estatuto de la función pública*

El art. 149.1.18 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, las cuales deben garantizar, en cualquier caso, a los administrados un tratamiento común ante aquéllas. Esta reserva competencial es preciso relacionarla con el art. 103 de la Constitución:

«1. La Administración pública sirve con objetividad a los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con plena sumisión a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado se crean, rigen y coordinan de acuerdo con la ley.

3. La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública según los principios del mérito y de la capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a la sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.»

Ambos artículos de la Constitución tratan de un mismo objeto: la Administración pública, entendida como la organización con personalidad jurídica sometida al derecho administrativo y dirigida por el Gobierno, y el funcionario de ésta o personal que realiza en ella su actividad laboral o profesional, bajo un régimen estatutario sometido al derecho administrativo y no contractual-laboral.¹

Desde esta perspectiva la reserva competencial del art. 149.1.18 no tiene un alcance extensivo para toda la función pública entendida como el personal al servicio, no sólo de la Administración, sino también de los órganos constitucionales y que expresan los poderes públicos, antes al contrario, la reserva se limita a los funcionarios

1. No puedo estar de acuerdo con J.N. Carmona Salvador cuando afirma que el art. 103 de la Constitución, al referirse a la Administración pública, se está refiriendo también a la Administración parlamentaria (en «*Consideraciones sobre la Administración Parlamentaria Autonómica*», dentro de II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, pág. 170, Santa Cruz de Tenerife, Parlamento de Canarias, 1986). Si el art. 103 CE se está refiriendo a cualquier Administración (en sentido amplio) pública (también en sentido amplio), ¿por qué se sitúa dentro del título IV «Del Gobierno y de la Administración»? ¿No es el mismo concepto de Administración el del art. 103 CE que el del art. 97 CE, sometida a la dirección del Gobierno?

de las Administraciones públicas (y en este sentido hay que entender la expresión «régimen estatutario de sus funcionarios»).

La propia Constitución prevé la existencia de varios estatutos para la función pública. En algunos casos la diferencia tiene su origen en la especificidad de la función, y con un marcado sentido teleológico, como por ejemplo la reserva de una ley orgánica que determine las funciones, los principios básicos de actuación y los estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 104 de la Constitución). En otros casos, sin embargo, la previsión de un estatuto diferenciado es una consecuencia de la autonomía de los órganos constitucionales y expresa el principio de la separación de poderes. En este sentido, el art. 72.1 de la Constitución determina que «las Cámaras establecen los propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el estatuto del personal de las Cortes Generales». Por su parte, el art. 122.1 establece que «la ley orgánica del poder judicial determinará la constitución, el funcionamiento y el gobierno de los juzgados y de los tribunales, y el estatuto jurídico de los jueces y de los magistrados de carrera, los cuales formarán un cuerpo único, y el del personal al servicio de la administración de la justicia».

La Constitución, pues, diferencia entre la función pública al servicio de las administraciones públicas y el personal al servicio del Parlamento y el correspondiente a la Administración de justicia. Esta diferencia, además, no es restrictiva a los casos directamente previstos en la Constitución. En este sentido, la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, determina que el personal al servicio de éste se rija por la misma Ley y por el reglamento que se dicte en desarrollo de ésta (art. 96.2), reglamento que debe ser aprobado por el propio Tribunal (art. 19.ª), sin que esta reserva de un estatuto propio para el personal al servicio del Tribunal Constitucional se desprenda necesariamente de la Constitución, ni se corresponda con todos los órganos previstos constitucionalmente. Así, por ejemplo, la Ley orgánica 2/1982, del Tribunal de Cuentas, determina que el personal de éste está sujeto al régimen general de la función pública (art. 32.1) a pesar de la dependencia directa de este Tribunal en relación a las Cortes Generales, y, por el contrario, el personal al servicio del Defensor del Pueblo tiene la consideración de personal al servicio de las Cortes (art. 35.1 de la Ley orgánica 3/1981) y, en consecuencia, sometido al estatuto de aquel personal.

No existe, pues, a nivel constitucional, una única función pública sometida a un único estatuto, sino que éste se define para cada caso concreto. La función pública al servicio de las administraciones públicas (en el sentido estricto expresado por el art. 103 de la Constitución) es, solamente, una de las funciones públicas previstas, a pesar de que desde la perspectiva del tamaño, y, consiguientemente, de los intereses afectados, es la principal y constituye el «modelo» de la función pública, sin que este carácter de «modelo» conlleve la extensión del concepto de «básico», que es un valor de reserva competencial a toda la función pública en sentido genérico.²

2. Como elemento de reflexión, y sin darle respuesta, I. Astarloa Huarte-Mendicoa se 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?» (en «La Administración parlamentaria», dentro de II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas, pág. 192, Santa Cruz de Tenerife, Parlamento de Canarias, 1986).

1.2. *Las previsiones del Estatuto de autonomía*

La doctrina ha afirmado que la asunción de competencias por las comunidades autónomas que han aprobado sus estatutos por el procedimiento del art. 151 de la Constitución se ha hecho por la vía de «fotografiar en negativo» el art. 149 de ésta, en el sentido de asumir todas las competencias que no estén expresa y explícitamente reservadas al Estado.

Si analizamos, sin embargo, los cuatro estatutos aprobados según el procedimiento del art. 151 de la Constitución en relación con la materia de función pública, veremos que existen dos tratamientos diferenciados. El Estatuto de autonomía del País Vasco establece que la Comunidad autónoma tiene «competencia exclusiva» en materia de:

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

Contrariamente a esta posición, los estatutos de Cataluña (art. 10.1.1), Galicia (art. 28.1) y Andalucía (art. 15.1.1) sitúan la competencia entre las denominadas de «desarrollo legislativo y de ejecución». Este tratamiento no tiene solamente un valor formalmente diferenciado, en el sentido de que la remisión al art. 149.1.18 contenida en el EAPV implica el reconocimiento de la competencia estatal, y, en consecuencia, el vaciado de contenido de la expresión «competencia exclusiva», ya que el Estatuto vasco no sólo se refiere al régimen estatutario de los funcionarios de la administración pública, sino a todos los «funcionarios del País Vasco». Por el contrario, los tres estatutos restantes circunscriben la referencia a los funcionarios de las administraciones públicas. Así, el art. 10.1.1 EAC establece:

«1. En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que aquella legislación establece, corresponde a la Generalidad el desarrollo legislativo y la ejecución de las materias siguientes:

1) Régimen jurídico y sistema de responsabilidad de la administración de la Generalidad y de los entes públicos que dependan de ella, así como el régimen estatutario de sus funcionarios.»

Es decir, el redactado del Estatuto es simétrico al del art. 149.1.18 de la Constitución, en el sentido de que la reserva en favor del Estado está prevista para la administración en sentido estricto, por cuyo motivo no se configura como una competencia exclusiva, a diferencia del País Vasco, en el que, al referirse a la función pública sin adjetivos, se enmarca en las competencias exclusivas, manteniendo, sin embargo, la remisión al art. 149.1.18 de la Constitución, el cual, como hemos visto, sólo incide en la materia en tanto que ésta se vincula a la Administración pública.

1.3. *La competencia del Parlamento para fijar el estatuto de su personal*

El Estatuto de autonomía de Cataluña determina la organización institucional de la Generalidad en los términos establecidos en el art. 152 de la Constitución, sin regularla, sin embargo, de forma exhaustiva. Este hecho conlleva que en la regulación

del Parlamento (art. 30 a 35 EAC) no exista ninguna referencia explícita al personal de éste, a diferencia, por ejemplo, del Estatuto de autonomía del País Vasco, el cual, en su art. 27.1, párrafo tercero, establece:

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

Esta previsión sobre un estatuto diferenciado del personal al servicio de la institución parlamentaria y aprobado por ésta como reflejo de su actuación autónoma no es única, sino que los estatutos de otras comunidades, y en concreto de Asturias (art. 28.1), de Murcia (art. 17.1) y de Aragón (art. 14.1), contienen previsiones similares.

El hecho de que el Estatuto de autonomía de Cataluña no contenga una determinación parecida debe relacionarse con las remisiones que aquél hace a las leyes que apruebe al Parlamento, y en concreto con los art. 29.2 y 30.1 EAC, los cuales disponen lo siguiente:

«Art. 29

2. Las leyes de Cataluña ordenarán el funcionamiento de estas instituciones (el Parlamento, el Presidente de la Generalidad y el Consejo Ejecutivo o Gobierno) de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto.

»Art. 30

1. El Parlamento representa al pueblo de Cataluña y ejerce la potestad legislativa, aprueba los presupuestos, impulsa y controla la acción política y de gobierno y ejerce las demás competencias que le sean atribuidas por la Constitución y, de acuerdo con ella y el Estatuto, por la ley que apruebe el propio Parlamento.»

El Estatuto de Cataluña es la «norma institucional básica» de la Comunidad autónoma, tal como establece el art. 147.1 de la Constitución, y en consecuencia con su carácter de «básico» no agota todo el contenido «institucional». Desde esta perspectiva, la opción tomada en el EAC es de remisión a las leyes del Parlamento para completar este contenido «institucional». La autonomía de la institución parlamentaria se infiere del Estatuto e incluso del art. 152 de la Constitución por la analogía en este caso entre la organización institucional autonómica «necesaria» y la organización institucional del Estado regulada por la propia Constitución, a pesar de que esta «autonomía del Parlamento» no tenga un reflejo absoluto en ninguno de ambos textos.

La afirmación anterior no sólo es aplicable a la posibilidad de regulación autónoma del estatuto del personal al servicio de la cámara, sino en cuestiones tan esenciales como la autonomía reglamentaria. El Estatuto de Cataluña y el de Castilla-La Mancha son los únicos que no prevén explícitamente que el reglamento parlamentario sea aprobado por la propia Cámara (a pesar de que determinen parte de su contenido), y estos dos estatutos, junto al de la Comunidad Valenciana, son los únicos que no prevén un quórum determinado para la aprobación del reglamento. En otro orden, el Estatuto de Cataluña, el de Andalucía, el de la Comunidad Valenciana, el de Extremadura, el de las Islas Baleares, el de Madrid y el de Castilla-León no hacen mención alguna al presupuesto de la institución parlamentaria, mientras que en todos los demás casos (País Vasco, Galicia, Asturias, Cantabria, La Rioja, Murcia, Aragón, Castilla-La Mancha, Canarias y Navarra) prevén que las respectivas asambleas legislativas aprueben su presupuesto de forma autónoma. En todos los casos nadie pone en

duda que la no previsión estatutaria disminuya o modifique la autonomía de las cámaras en estas cuestiones, pues esta autonomía *es necesaria en el modelo parlamentario* descrito por la propia Constitución.³

A partir de esta premisa, debe entenderse que la integración de los preceptos del EAC se ha hecho mediante la Ley 3/1982, del Parlamento, del presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, cuyo art. 8 establece lo siguiente:

«Artículo 8

1. El Parlamento goza de autonomía organizativa, financiera, administrativa y disciplinaria.

2. El Parlamento establece el reglamento propio, elabora y aprueba su presupuesto y fija el estatuto del personal que depende de él.

3. La aprobación y la reforma del reglamento corresponden al pleno de la cámara y requieren el voto favorable de la mayoría absoluta de los diputados en una votación final sobre la totalidad.»

Consecuentemente con lo que se ha dicho, corresponde al Parlamento, en el ejercicio de su autonomía institucional, la determinación del estatuto de su personal, el cual no se halla necesariamente vinculado a las bases que fija el Estado en el ejercicio de las competencias que le reserva el art. 149.1.18 de la Constitución.

A pesar de esta última afirmación, el Parlamento, en el momento de elaborar el estatuto del personal, debe respetar, a su vez, el modelo de la función pública establecido en la Constitución. Esto implica que, a pesar de que ésta determina estatutos diferenciados, estas diferencias sólo se justifican desde la perspectiva de que la institución o la función concreta son distintas, por lo cual el estatuto del personal se adapta a las características propias de la institución o de la función. Este es, por ejemplo, el proceso seguido en el País Vasco, en el que la disposición adicional quinta de la Ley 6/1989, de la función pública vasca, establece que el Parlamento debe adaptar el estatuto de su personal a esta Ley, sin que ello entre en contradicción con el art. 27.1 del Estatuto de autonomía del País Vasco, que reserva al Parlamento la aprobación del estatuto de su personal, o del Acuerdo de las Cortes Generales de 17 de enero de 1991, de modificación del estatuto del personal de las Cortes generales, que adapta la aplicación de la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

2. El marco de determinación del estatuto de la función pública

2.1. *Los modelos teóricos*

Doctrinalmente se distinguen dos modelos de función pública vigentes en alguna medida en el mundo occidental y que determinan una relación de trabajo del personal

3. Sobre la autonomía parlamentaria en general como conjunto de facultades instrumentales de las cámaras para garantizar su independencia institucional (lo que denomino «modelo parlamentario» descrito en la Constitución) es preciso ver la obra de Luis M. Díez-Picazo, *La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, «Cuadernos de los Studia Albornotiana», núm. 2 (1985), Zaragoza.

al servicio de las administraciones públicas, más o menos sujeta a un estatuto diferenciado. De acuerdo con ello se habla de un sistema de puesto de trabajo y de un sistema de funcionariado de carrera.⁴

Ante todo es preciso señalar que ambos modelos son teóricos y que su correspondencia con la función pública de los países a los cuales se aplica siempre es aproximativa, y que, por otra parte, la aplicación de un modelo a un país concreto responde siempre a la estructura sociopolítica de éste, por lo cual la función pública de dos países no puede superponerse.

El modelo teórico que se corresponde con el sistema de puesto de trabajo toma como base la función pública de los Estados Unidos de América. Este modelo postula la homogeneidad de tratamiento entre la Administración y las empresas privadas y, por lo tanto, la inexistencia de un estatuto de la función pública diferenciado del laboral. El personal al servicio de la Administración es contratado por ésta para ocupar un puesto de trabajo determinado, y sólo tiene en cuenta la adecuación de la competencia de la persona a los perfiles del puesto que hay que proveer. En consecuencia, si la función se agota (es decir, si el puesto de trabajo llega a ser innecesario), o si la persona contratada no actúa con la competencia que se exige para el puesto, puede ser despedida, sin que los conflictos se rijan por un derecho propio, sino por el laboral y ante la jurisdicción ordinaria.

Por el contrario, en el modelo de funcionariado de carrera, con relación al cual se considera paradigmático el sistema francés, el elemento clave no lo constituyen los puestos de trabajo sino las plantillas de personal. Se ingresa en la función pública para dedicarse a ella toda la vida a partir de las posibilidades de promoción que la propia función pública ofrece. La «carrera» posibilita que, mediante la aportación de méritos o la superación de pruebas de capacidad, el funcionario pueda recorrer los distintos grados de promoción y ascenso. En consecuencia, la Administración encuentra a su personal dentro de la propia organización, sin que el cese de una función le permita despedir al personal que desarrolla los puestos de trabajo afectados. La característica principal del modelo es la existencia de un régimen estatutario diferenciado sometido al derecho administrativo y de una estructura jerárquica que conforma la propia carrera funcional.

El modelo de la función pública que institucionaliza la Constitución española de 1978 se articula fundamentalmente, de acuerdo con el modelo histórico, alrededor del sistema de carrera, y de ahí que el art. 103 CE prevea un «estatuto» diferenciado y un sistema de acceso a la función pública relacionado únicamente con los principios del «mérito» y la «capacidad». La novedad, anunciada con mucha cautela en el texto constitucional, la constituye la previsión de que los funcionarios públicos se organicen en sindicatos, lo cual permite introducir elementos para la adopción de un modelo mixto en el cual el modelo antiguo, caracterizado por la inexistencia de vías de participación y de negociación que condicionaran la decisión unilateral del poder legislativo o del ejecutivo en relación con la función pública, se modifica en beneficio de la participación sindical y de las asociaciones profesionales en la determinación de las condiciones de trabajo.

4. Para esta parte del trabajo me he guiado en la exposición que, sobre la función pública, hace A. Martínez Marín en la obra *Derecho Administrativo. La Organización Administrativa*, Madrid, Tecnos, 1986.

2.2. Las bases de la función pública

El Estado, amparándose en el art. 149.1.18 de la Constitución, ha determinado un modelo básico de la función pública (que incluye elementos organizativos y de vertebración competencial) aplicable a todas las administraciones públicas. Las materias determinadas como básicas son las siguientes:

a) El acceso a la función pública a través de los sistemas de concurso, de oposición y de concurso-oposición libres, en los que deben garantizarse los principios constitucionales de igualdad, mérito, capacidad y publicidad (art. 19 de la Ley 30/1984).

b) Los criterios de provisión de puestos de trabajo, de promoción profesional y de fomento de la promoción interna (art. 20, 21 y 22 de la Ley 30/1984).

c) Los conceptos retributivos y de determinación de su cuantía (art. 23 y 24 de la Ley 30/1984).

d) Los grupos de clasificación del personal y la ordenación de la adscripción y de las funciones de los cuerpos y escalas de funcionarios de las administraciones públicas (art. 25 y 26 de la Ley 30/1984).

e) Las situaciones de los funcionarios (art. 29 de la Ley 30/1984).

f) El régimen disciplinario en lo que se refiere a la determinación de las faltas muy graves (art. 31 de la Ley 30/1984).

g) La adecuación al Régimen general de la Seguridad Social de la determinación en la condición de beneficiarios de la asistencia sanitaria (art. 32 de la Ley 30/1984).

h) La determinación de la edad de jubilación forzosa (art. 33 de la Ley 30/1984).

i) La regulación de las incompatibilidades de todo el personal al servicio de las administraciones públicas (Ley 53/1984, de 26 de diciembre).

j) Los órganos de representación del personal, la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo (Ley 9/1987, de 12 de junio, modificada por la Ley 7/1990, de 19 de julio).

k) Además de los anteriores, la legislación estatal considera básicos elementos no estrictamente estatutarios, como la igualdad de derechos entre funcionarios transferidos y los propios de las comunidades autónomas (art. 12 de la Ley 30/1984); la exigencia de un Registro de personal en todas las administraciones públicas (art. 13 de la Ley 30/1984); la determinación de las plantillas de personal a través de los presupuestos anuales (art. 14 de la Ley 30/1984); la publicidad de las relaciones de puestos de trabajo (art. 16 de la Ley 30/1984); la movilidad de los funcionarios de las distintas administraciones (art. 17 de la Ley 30/1984); la oferta de ocupación pública anual (art. 18 de la Ley 30/1984); la institución del Consejo Superior de la Función Pública y de la Comisión de Coordinación de la Función Pública (art. 6, 7 y 8 de la Ley 30/1984).

El alcance que corresponde a estas bases no es, sin embargo, homogéneo. En primer lugar es preciso señalar que el texto legal central (la Ley 30/1984) es un texto instrumental, de «medidas para la reforma», que convive con otras normas generales sin formar un «corpus» único, como por ejemplo la Ley de funcionarios civiles del Estado de 1964, vigente en gran medida, o el texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado de 1987.

En segundo lugar hay que señalar que en los tres textos legales que el Estado considera «básicos» (Ley 30/1984, de medidas de reforma, Ley 53/1984, de incompa-

tibilidades, y Ley 9/1987, de órganos de representación y participación de personal), el título competencial enunciado es el art. 149.1.18, sin que en ningún caso la norma básica mantenga correspondencia con este título competencial. Así, por ejemplo, la Ley 53/1984, de incompatibilidades, determina como ámbito personal de aplicación, entre otros, al personal que presta servicios en empresas en las que la participación del capital, directa o indirectamente, de las administraciones públicas, sea superior al 50 % (art. 2.1.b). Es obvio que en este caso se desbordan el concepto de administración pública y el concepto de funcionario sometido a estatuto, por lo que difícilmente se puede justificar, en este caso, la referencia al art. 149.1.18 de la Constitución. A pesar de lo anterior, y sin que ello implique un posicionamiento estudiado sobre la cuestión, la Ley 53/1984 podría ampararse en el art. 149.1.1 (igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) o en el art. 149.1.13 (bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica). En un mismo sentido se puede interpretar el título competencial del Estado en materia de órganos de representación, negociación colectiva y participación del personal, y es preciso señalar que, antes de la aparición de la Ley 9/1987, el Tribunal Constitucional ya había indicado 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 8).⁵

En otro orden de cosas, determinados preceptos declarados «básicos», especialmente los contenidos en la Ley 30/1984, y que afectan a la materia de organización de la función pública, sólo son comprensibles desde la perspectiva, ya explicada, de que el art. 149.1.18 se refiere a funcionarios de las administraciones públicas en sentido estricto. Así, la integración del Consejo Superior de la Función Pública por representantes de las comunidades autónomas se determina en la misma Ley (el miembro del Consejo Ejecutivo que tenga a su cargo la dirección superior del personal, en lo que se refiere al Consejo, y los titulares de los órganos directivos encargados de la administración de personal, en lo que se refiere a la Comisión). Estas referencias solamente son admisibles desde la perspectiva de que tratan de personal sometido a la organización y a la jerarquía de la Administración, pues en caso contrario afectarían a las competencias de la comunidad autónoma en la organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 de la Constitución).

Por todos estos motivos, las «bases» estatales no pueden contemplarse desde una perspectiva unitaria ni con un alcance homogéneo para toda la función pública, a pesar de que configuran una estructura a la que se adecúan con más o menos rigor los diversos estatutos de personal, en función de las especificidades sectoriales de cada uno de ellos.

5. Lo subrayado es nuestro.

3. El rango normativo del estatuto de la función pública parlamentaria

En la tradición parlamentaria, la autonomía organizativa y administrativa de las cámaras legislativas había situado al personal al servicio de éstas bajo la autoridad exclusiva de sus órganos de gobierno, lo cual conllevaba que, como consecuencia de la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios, las disposiciones estatutarias y los actos individuales relativos al personal quedaban exentos de control de los tribunales.

Esta tradición está muy presente en Francia, en donde no es hasta 1958 cuando, mediante la Ordenanza 58-1100, de 17 de noviembre, se establece que «la jurisdicción administrativa es la competente para conocer (*«est appelée à connaître»*) todos los litigios de orden individual que conciernen a los agentes de los servicios de las asambleas parlamentarias». El cambio constitucional que conllevó el advenimiento de la V República y el establecimiento de un «parlamentarismo racionalizado» ayudaron a evolucionar los conceptos tradicionales hasta la Ley 83-634, de 14 de julio de 1983, que impone derechos y obligaciones a los funcionarios y que limita el sentido de la regla tradicional. Actualmente los funcionarios de la Asamblea Nacional y del Senado francés son funcionarios del Estado, cuyo estatuto lo determina la Mesa (*«bureau»*) de la Cámara correspondiente después de consultar a las organizaciones sindicales representativas del personal. El reclutamiento de estos funcionarios se hace por concurso de acuerdo con las convocatorias determinadas por los órganos competentes de las asambleas parlamentarias, y la relación de éstas con su personal está sometida a la jurisdicción administrativa, la cual se pronuncia sobre los conflictos a la vista de los principios generales del derecho y de las garantías fundamentales reconocidas al conjunto de los funcionarios civiles y militares del Estado.⁶

El ejemplo francés tiene gran importancia en la construcción del sistema español. La construcción de los modelos jurídicos que deben regir las instituciones democráticas nacidas de la Constitución española de 1978 se hace, en muchos casos, a partir de parámetros extraídos del derecho administrativo. Ocurre, sin embargo, que en materia de derecho administrativo, y especialmente en materia de función pública, la tradición jurídica española adopta, en muchos casos, y a veces acriticamente, las soluciones francesas.

En este sentido, la tendencia de los primeros textos legislativos posteriores a la Constitución es la de reconocer de forma ilimitada la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios, y, así, el art. 42 de la Ley orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, prevé el recurso de amparo directo contra «las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». Por el contrario, cuando la violación de los derechos o las libertades tiene su origen en disposiciones, actos jurídicos o la simple vía de hecho del Gobierno o de la Administración, el recurso de amparo no es posible procesalmente si no se ha agotado la vía judicial (art. 43 LOTC); y lo mismo ocurre cuando el origen sea un acto o una omisión de un órgano judicial (art. 44 LOTC). Debemos tener en cuenta que la legislación positiva vigente en aquel

6. Una visión general sobre la función pública parlamentaria en Francia se puede encontrar en la obra de P. Avril y J. Gicquel, *Droit Parlementaire*, París, Montchresien, 1988.

momento, y en concreto la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa de 27 de diciembre de 1956, no preveía en su concepto de Administración pública a la Administración parlamentaria, ni preveía expresamente el recurso jurisdiccional contra ningún acto de ningún órgano parlamentario.

La aplicabilidad del control jurisdiccional a determinados actos de los órganos parlamentarios es una construcción doctrinal que responde a los principios constitucionales de igualdad y legalidad, a la sumisión de los poderes públicos a los jueces y tribunales y a la interdicción de la arbitrariedad. La determinación de que el control jurisdiccional se haga en una vía específica, ante unos tribunales que conocen un derecho estatutario como es el derecho administrativo, es una opción, por otra parte legítima, pero que la mayor parte de la doctrina incorpora acríticamente como única solución,⁷ la cual aparece, dentro del derecho positivo, en la Ley orgánica 6/1985, del poder judicial, cuyo art. 58.1 determina, dentro del ámbito competencial de la Sala Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo, entre otros, los recursos contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del senado en materia de personal y actos de administración. En un sentido similar, referido a la sala Contencioso-Administrativa de los Tribunales Superiores de Justicia, lo que se refiere a los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de la Comunidad autónoma se recoge en el art. 74.1 de la LOPJ.

Este punto de llegada, la sumisión de determinados actos de los órganos parlamentarios a una jurisdicción especializada en el derecho de las administraciones públicas, conlleva problemas de identificación y de confusión entre la actividad administrativa de los Parlamentos y la actividad estrictamente parlamentaria. Esta identificación-confusión afecta especialmente al sistema de fuentes del derecho. Desde una perspectiva esquemática y formal, se considera que las normas emanadas del Ejecutivo son reglamentos administrativos y que las normas emanadas del Parlamento son leyes. Las excepciones relativas al rango de las normas del Gobierno mediante la legislación de urgencia (decretos-ley) y la legislación delegada (decretos legislativos), además de ser tasadas constitucionalmente, conllevan una intervención del titular del poder legislativo. Por el contrario, la determinación del rango de «reglamento administrativo» de alguna disposición general emanada del Parlamento es más compleja, ya que la ecuación «exceso del ejecutivo en el uso de delegación legislativa es igual a reglamento administrativo controlable por la jurisdicción contencioso-administrativa» no puede ser aplicada, sin que en nuestro derecho exista, a diferencia del derecho francés, una reserva material de normas reglamentarias, y, por el contrario, el concepto de «ley» sea un concepto formal; de tal manera que se podría atribuir «valor de ley» a todas las disposiciones generales emanadas del Parlamento. En esta línea de argumentación, la Resolución interlocutoria 296/1985 del Tribunal Constitucional que no admitió a trámite un recurso de amparo contra la modificación del Estatuto de régimen y gobierno interior del Parlamento de Navarra señala:

7. Como señala E. García de Enterría, en el prólogo a la obra de Luis M. Díez-Picazo citada en la nota 3 (pág. 12), refiriéndose al argumento (muy común por otra parte) que concluye con que los actos de administración de los parlamentos deben someterse al derecho administrativo, «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...».

«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 2).

Este posicionamiento del Tribunal Constitucional, que entrañaba la equiparación entre disposición general emanada del Parlamento y norma con valor de ley, es la que sirvió de fundamento al Tribunal Supremo, en la Sentencia de la sala 3.^a de 20 de enero de 1987, para no admitir a trámite el recursos contencioso-administrativo contra la modificación del Estatuto de personal de las Cortes Generales:

«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 4).

Entre la resolución interlocutoria del Tribunal Constitucional y la sentencia del Tribunal Supremo apareció, sin embargo, la Ley orgánica del poder judicial. Esta contempla (art. 68.c LOPJ) la posibilidad de que los órganos parlamentarios dicten «disposiciones» susceptibles de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, es decir, equiparables a los reglamentos administrativos, tal como lo interpreta el Tribunal Constitucional en la STC 118/1988, de 20 de junio:

«...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 al art. 27 de la misma Ley orgánica...» (FJ 2).

Esta nueva posición supone, necesariamente, romper definitivamente con la tradición parlamentaria de la inmunidad jurisdiccional, ya que si los órganos de gobierno de los parlamentos pueden dictar «disposiciones» controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa, ésta no puede abstenerse con el argumento expresado en la sentencia de 30 de enero de 1987, es decir, alegando que la procedencia parlamentaria de la norma le otorga valor de ley, ya que al ser una disposición emanada de un «órgano de gobierno» de la Cámara, puede ser una disposición de rango inferior, y si

tenemos en cuenta el carácter «formal» del concepto de ley debemos concluir que necesariamente es una disposición de rango inferior, ya que los «órganos de gobierno de las Cámaras» no son, formalmente, los titulares del poder legislativo, sino que éste debe referirse al propio Parlamento. En esta línea de pensamiento se manifestó el Tribunal Supremo en su Resolución interlocutoria de 26 de enero de 1988, que reproduzco íntegramente: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 éstos 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 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 en 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

8. Debo agradecer al letrado del Parlamento de Navarra, Pablo Díez Lago, que me facilitara el texto de esta Resolución interlocutoria, y también la indicación relativa a numerosa jurisprudencia.

pueda sustraerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al planteamiento del incidente en que ahora nos encontramos al venirle atribuido su conocimiento por el artículo 1 de su Ley reguladora, interpretado a la luz de los artículos 106.1 y 153.c) de la Constitución.

»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 formulan 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 esta tesis en el art. 24 de la LOPJ que, al igual que los demás comprendidos 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 se plantea cuando se intenta conjugar esta interpretación con la normación de materias que gozan de reserva de ley de acuerdo con la Constitución. El Estatuto de la función pública es una de las materias reservadas a la ley de forma genérica, y en este sentido es preciso entender que la previsión, por lo que respecta al estatuto del personal de las Cortes Generales, de un «común acuerdo de las Cámaras», es una verdadera reserva del «valor» de ley. Esta reserva constitucional entraña una limitación a la potestad reglamentaria, la cual no puede ampliarse por la vía de la deslegalización o de la remisión ilimitada a normas de rango inferior, tal como señala el Tribunal Constitucional en la STC 99/1987, y por lo tanto también afecta a las normas emanadas de las cámaras cuando no tienen valor o fuerza de ley.

En este sentido, si se pretende otorgar valor de ley al Estatuto del personal al servicio de las cámaras legislativas aprobado por un órgano de gobierno de éstas, con esta pretensión se agota la posibilidad de reconocer las «disposiciones» de este órgano de rango inferior a la Ley, lo cual vacía parcialmente de contenido a los artículos 58.1 y 74.1.c) LOTJ y sitúa el pronunciamiento de la STC 118/1988 en el terreno metajurídico, o bien plantea un concepto «material» de ley desconocido en nuestro Derecho.⁹

9. R. Jiménez Asensio, en «*El estatuto de personal del Parlamento Vasco: Notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional*» (dentro de *Jornadas de Derecho parlamentario*, pág. 705, Madrid, Congreso de los Diputados, 1985, vol. II), mantiene la teoría de la ley material. En un mismo sentido parece inclinarse A. Embid Irujo, en *Los parlamentos territoriales*, Madrid, Tecnos, 1987, pág. 254. Sin duda, el Tribunal

4. La adecuación del actual Estatuto del personal del Parlamento de Cataluña al modelo y a su rango normativo

4.1. *La adecuación formal al modelo de función pública*

El Estatuto del personal al servicio del Parlamento se encuentra actualmente regulado en el título III de los estatutos de régimen y gobierno interiores del Parlamento de Cataluña (ERGI) (BOPC, 55/III, de 03.04.89; correcciones en el BOPC 58/III, de 10.04.89).¹⁰ Este Estatuto se adapta bastante a la legislación básica del Estado, que responde al modelo constitucional de la función pública, excepto en los aspectos siguientes:

- a) Los conceptos retributivos y la determinación de su cuantía.
- b) La ordenación de los funcionarios en cuerpos o escalas.

Además de estas dos cuestiones, hay elementos que no se ajustan plenamente a la legislación básica, aunque este desajuste no es esencial. Entre éstos existen diferencias en relación con la promoción profesional, las situaciones de los funcionarios, la determinación de la edad de jubilación forzosa y la regulación de incompatibilidades.

Los ERGI se adaptan bastante a la Ley 17/1985, de la función pública de la Administración de la Generalidad. A pesar de todo, el estatuto del personal definido en los ERGI se plantea como una norma completa con voluntad de agotar la práctica totalidad de la materia con pocas remisiones a la legislación de función pública, la cual, por otra parte, se determina como supletoria. Este hecho entraña que la interpretación de los ERGI sea al menos confusa, en el sentido de que no siempre la omisión de algún aspecto concreto previsto en la legislación de la función pública debe comportar su inaplicación, ya que no se sabe de manera cierta si se trata de una laguna o de un rasgo específico del estatuto del personal al servicio del Parlamento. Este hecho se agrava cuando se hacen remisiones incompletas, como es el caso del

Constitucional considera que determinadas «normas supletorias e interpretativas» de los reglamentos parlamentarios adoptadas por los órganos de gobierno (Mesa o Presidencia) gozan de «valor de Ley», pero el mismo Tribunal Constitucional matiza que «con las debidas distancias, nos encontramos ante un supuesto cercano al de integración normativa o de la “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 4), es decir que el valor «material» se relaciona con una norma «formal» previa que es preciso integrar. Quizás no se trata tanto de eso, sino, como indican J. Solé Tura y M. A. Aparicio Pérez, citando a F. Rubio Llorente, de la introducción de determinados elementos procesales que operan en relación con la posibilidad de control de las normas (en *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, pág. 91, Madrid, Tecnos, 1984).

10. Los ERGI han sufrido varias modificaciones, a pesar de que, como consecuencia de incluir la clasificación de puestos de trabajo como anexo, cualquier variación de ésta tiene el valor formal de modificación de los primeros. Estas modificaciones se han publicado en los BOPC: 65/III, de 02.05.89 (corrección de errores 67/III, de 08.05.89); 88/III, de 17.07.89; 122/III, de 27.12.89 (corrección de errores 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 (corrección de errores 284/III, de 15.07.91); 306/III, de 28.10.91; 333/III, de 31.12.91; 8/IV, de 04.05.92; y 95/IV, de 22.03.93. Últimamente el Parlamento de Cataluña ha publicado, con el mismo formato que el BOPC, la recopilación de los ERGI y suya sobre la normativa complementaria, actualizada hasta el 30 de junio de 1993, con la «finalidad de reunir en un sólo corpus la normativa relativa a régimen y gobierno interiores del parlamento y está destinada principalmente a los funcionarios del Parlamento», según consta en la nota editorial.

régimen disciplinario, en el que las faltas son las determinadas por la legislación de la función pública, pero las sanciones y el procedimiento son los previstos en los ERGI. Este hecho entraña cierta inseguridad jurídica a la hora de determinar la norma aplicable, como consecuencia de que la supletoriedad debe conjugarse con la aplicación analógica de los principios generales del derecho penal.

A pesar de que formalmente el estatuto del personal del Parlamento de Cataluña parece que se adapta bastante al modelo, un análisis más cuidadoso nos obliga a tener en cuenta varios conflictos que hacen parentes las diferencias entre ambos:

a) La previsión de un estatuto para el personal del Parlamento sólo tiene sentido si se tiene en cuenta el modelo constitucional de la función pública, el cual ha sido positivizado por el Estado mediante la legislación básica en la materia. Las diferencias del estatuto del personal del Parlamento en relación con el «modelo» deben responder a especificidades de aquél. En todos los estatutos de personal estudiados,¹¹ la organización de la función pública se hace mediante cuerpos y escalas de funcionarios, elemento imprescindible para definir una carrera administrativa. Los ERGI actuales no recogen este modelo, sino que confunden «plantilla» y «relación de puestos de trabajo», especialmente en lo que se refiere al «sistema de acceso», que se confunde con «sistema de provisión de puestos de trabajo», y en lo que se refiere a la dotación de personal.

b) Como consecuencia de lo anterior, el sistema retributivo del personal del Parlamento presenta ciertas disfunciones. Todos los estatutos estudiados plantean un sistema retributivo propio, que puede adecuarse conceptualmente al previsto para las administraciones públicas, pero que no necesariamente se ajusta a las cuantías previstas para éstas. Estos sistemas retributivos responden a la especificidad de la función pública parlamentaria, que puede generar unas necesidades de dedicación y disponibilidades mayores, conocimientos específicos o un sistema de incompatibilidades más rígido. Pero, en todos los casos, el sistema retributivo intenta conjugar dos aspectos inherentes a la función pública: pertenecer a un cuerpo o escala y desarrollar las tareas de un puesto de trabajo determinado. El primer aspecto se retribuye mediante «retribuciones básicas» y el segundo mediante «retribuciones complementarias». Estas últimas no son consolidables y permiten, teóricamente, aproximar los modelos de función pública citados anteriormente. Para conseguirlo es preciso que las «retribuciones complementarias» sean significativas en su cuantía como medida realmente incentivadora en el desarrollo del puesto de trabajo. La proporción observada sitúa la relación básico/complementario alrededor del 60/40 %, mientras que en el Parlamento de Cataluña esta relación se sitúa alrededor del 75/25 %. Este hecho supone que la conformación de cuerpos de funcionarios dentro de la función pública parlamentaria no es suficiente si no se acompaña con un análisis de los puestos de trabajo y con una revisión de la política retributiva que tenga en cuenta este concepto.

c) La configuración de la función pública parlamentaria como función pública plenamente independiente y separada de la función pública de la Administración de la Generalidad, hecho que, relacionado con el tamaño, necesariamente reducido y limi-

11. Para este trabajo he utilizado como documentos de estudio los estatutos del personal de las Cortes Generales, del Parlamento vasco, del Parlamento de Navarra y del Tribunal Constitucional.

tado, del colectivo afectado, entraña esfuerzos en la determinación de las políticas de personal proporcionalmente mucho más elevados que en cualquier Administración. En este sentido, y en una primera línea, la definición de un sistema propio de representación colectiva, negociación y participación en la determinación de las condiciones de trabajo implica la no vinculación, al menos formal, de los acuerdos tomados en la Mesa General de Negociación de la Generalidad de Cataluña. Ciertamente, el sistema definido en los ERGI toma como modelo la Ley 9/1987, pero es sintomática la tendencia a excluir a las organizaciones sindicales, con independencia de su mayor o menor representatividad en la función pública de la Generalidad, tal como se desprende de la lectura de los ERGI, especialmente en los art. 78, 80, 81, 88, 89, 93, 94 y 96.

d) Desde otro punto de vista, el tamaño de la Administración parlamentaria y su independencia provoca problemas adicionales a los planteados, y especialmente en dos aspectos: el reclutamiento del personal y las posibilidades de promoción de éste. La falta de interdependencia entre la función pública de la Administración de la Generalidad y la función pública del Parlamento entraña que el acceso a la función pública de ambas sea independiente y que, como consecuencia del número reducido de puestos que ofrece el Parlamento, los costes y los esfuerzos para su cobertura sean proporcionalmente muy superiores. Este hecho se agrava en los ERGI, ya que el artículo 25 determina que el acceso a puestos que no requieren titulación universitaria se hace mediante oposición libre, lo cual impide valorar en fase de concurso la experiencia del personal que se selecciona, y no facilita el intercambio de personal. Por otra parte, las posibilidades de promoción profesional del Parlamento son muy limitadas, no sólo por el número real de puestos que pueden reservarse con este fin, sino porque la falta de estructuración de la función pública parlamentaria entraña la inexistencia de una «carrera administrativa» en la que esta promoción sea factible.¹²

4.2. *El valor normativo de los ERGI*

En cuanto al valor de ley o al valor de disposición general inferior a la ley del Estatuto del personal del Parlamento de Cataluña, es preciso señalar que los ERGI son aprobados por una comisión parlamentaria que «traduce el funcionamiento de la Cámara» según la expresión del Tribunal Supremo, pero que, de acuerdo con el Reglamento, no es una comisión legislativa, lo cual podría plantear algunas dudas sobre el rango de las normas aprobadas si se pretende hacer una lectura extensiva de la Resolución interlocutoria del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988.

La principal duda puede plantearla la ubicación de la Comisión de Gobierno Interior entre los «órganos de gobierno» del Parlamento desde la perspectiva del artículo 74.1.c LOPJ, como consecuencia de que la Comisión tiene atribuidas por el Reglamento de la Cámara funciones ejecutivas en materia de personal («aprobar la composición de las plantillas de personal del Parlamento y las normas que regularán el modo de acceder a las mismas», art. 46.2.4 RPC) susceptibles de recurso jurisdiccio-

12. Coincido en esto con el análisis de A. Embid Irujo en la obra citada en la nota 8 (pág. 253), en donde indica que «se trata de respetar la autonomía organizativa del parlamento pero, al mismo tiempo, evitar la creación de ghettos jurídicos y funcionales, contraproducentes para una configuración moderna y ágil de la función pública».

nal, y que se ven ampliadas dentro de los ERGI (recursos en expedientes disciplinarios, negociación colectiva, etc.). La duda sobre el rango normativo de los ERGI puede plantearse y generar situaciones de incertidumbre e inseguridad jurídica en su aplicación.

Es preciso indicar, además, que el art. 46.2.1 RPC atribuye a la Comisión de Gobierno Interior la «elaboración» de los estatutos del régimen y el gobierno interiores de la cámara y que, en terminología del mismo artículo, el término «elaborar» no es equivalente a «aprobar». Así, por ejemplo, la Comisión de Gobierno Interior elabora el presupuesto del Parlamento para que sea aprobado en el Pleno (art. 46.2.2 RPC). Ello implica que sin necesidad de forzar la interpretación del Reglamento puede entenderse que la Comisión de Gobierno Interior, como comisión especializada (al igual que la Comisión del Reglamento), debe «elaborar» materialmente la norma, pero que ésta ha de ser aprobada por el Pleno, sin perjuicio de que éste pueda delegar en la Comisión en los términos establecidos en el artículo 116 del propio Reglamento.

5. Conclusiones

Como conclusiones de este trabajo, y además de lo que ya se ha dicho sobre el rango normativo del estatuto del personal del parlamento de Cataluña, se propone la definición del contenido de este estatuto adaptado a lo que entendemos como modelo constitucional de la función pública.

Tal como se ha señalado, los ERGI actuales se adaptan bastante a la Ley de función pública, pero al conformarse como un estatuto diferente con voluntad de regular toda la materia, deberían reproducirse todas las normas que son aplicables a ambos supuestos, pues la técnica de la supletoriedad no siempre es idónea. Por estos motivos sería preciso que esta adaptación hiciese uso de las técnicas de la remisión y de la aplicación supletoria de manera adecuada.

El contenido básico del estatuto debería prever:

a) La conformación de cuerpos o escalas a partir de la identidad de titulaciones y la homogeneidad de funciones de los puestos actuales.

b) La conformación de una «carrera administrativa» a partir de la determinación de «niveles» o «grados» teóricos, con el establecimiento de los niveles máximo y mínimo que corresponden a cada cuerpo o escala o, en su caso, a cada grupo de titulación.

c) La determinación de conceptos retributivos y la relación porcentual que corresponde a las retribuciones básicas (iguales para todo el cuerpo, escala o nivel) y las complementarias en función del puesto de trabajo.

d) El sistema de acceso, de promoción interna y de provisión de puestos de trabajo, con la posibilidad o no de establecer puestos que puedan ser cubiertos por movilidad de los funcionarios de las administraciones públicas.

e) La descripción del sistema propio de incompatibilidades, disponibilidad y dedicación del personal del Parlamento.

f) Las interrelaciones del sistema de representación colectiva, negociación y participación en la determinación de los puestos de trabajo del personal del Parlamento y el que corresponde a la Administración pública.

g) Las equivalencias orgánicas entre el Ejecutivo y los órganos de gobierno del Parlamento a los efectos del ejercicio de las competencias de dirección, disciplinarias, etc., en los casos en que los estatutos se remiten a la legislación sobre la función pública.

Finalmente, es preciso indicar que los ERGI incorporan también normas de organización y de procedimiento y es preferible que el estatuto del personal se sitúe sistemáticamente en un texto separado de éstas. También es preciso eliminar, porque no constituyen propiamente disposiciones normativas, sino actos de administración, las definiciones de la relación de puestos de trabajo, ya que ésta responde a una «plantilla» que se desprende, en todo caso, de las previsiones presupuestarias anuales.