

El Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente de derecho

EDMUNDO MATÍA PORTILLA

Letrado de las Cortes de Castilla y León

Profesor asociado de Derecho Constitucional Universidad de Valladolid

Resumen

El presente trabajo pretende analizar el Estatuto del Personal de las Cortes Generales como fuente del derecho. Concebido como instrumento normativo al servicio de la autonomía de las Cámaras, la Constitución le encomienda la regulación del personal a su servicio. Tras ocuparse de la delimitación del ámbito material de esa reserva normativa y establecer el carácter relativo de la misma, el trabajo afirma, de la mano de la jurisprudencia constitucional y de la doctrina, que el Estatuto es una norma con valor y fuerza de ley. Nos encontramos ante una fuente del derecho singular y específica, que se distingue de otros tipos normativos, como las leyes formales y los Reglamentos parlamentarios. Después de constatar que no existen normas jurídicas que disciplinen el procedimiento a seguir para la aprobación del Estatuto, el trabajo plantea una cuestión controvertida, como es la de la aptitud de las Mesas de las Cámaras para proceder a su aprobación. Se estudian, a continuación, los límites constitucionales a la libertad de configuración de la norma que nos ocupa, que debe respetar los derechos fundamentales de los empleados parlamentarios y el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos. El trabajo concluye analizando los cauces procesales para la impugnación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales ante el Tribunal Constitucional.

Resum

El present treball pretén analitzar l'Estatut del personal de les Corts Generals com a font del dret. Concebut com a instrument normatiu al servei de l'autonomia de les cambres, la Constitució li encomana la regulació del personal al seu servei. Després d'ocupar-se de la delimitació de l'àmbit material d'aquella reserva normativa i establir-ne el caràcter relatiu, el treball afirma, de la mà de la jurisprudència constitucional i de la doctrina, que

l'Estatut és una norma amb valor i força de llei. Ens trobem davant una font del dret singular i específica, que es distingeix d'altres tipus normatius, com les lleis formals i els reglaments parlamentaris. Després de constatar que no hi ha normes jurídiques que disciplinien el procediment que s'ha de seguir per a l'aprovació de l'Estatut, el treball planteja una qüestió controvertida, com és la de l'aptitud de les meses de les cambres per a procedir-ne a l'aprovació. S'estudien, a continuació, els límits constitucionals a la llibertat de configuració de la norma que ens ocupa, que ha de respectar els drets fonamentals dels empleats parlamentaris i el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics. El treball conclou analitzant les vies processals per a la impugnació de l'Estatut del personal de les Corts Generals davant el Tribunal Constitucional.

Abstract

This work aims to analyze the Statute of the staff of the Spanish Parliament as a source of law. Conceived as a normative instrument to serve the autonomy of the Chambers, the Constitution entrusts it with the regulation of their staff. After dealing with the demarcation of the material scope of this legal reserve and establish the relative character of it, the work states along with the constitutional jurisprudence and the doctrine, that the Statute is a rule with force and legal validity. We are facing a unique and specific source of law that is different from other rules such as formal laws and parliamentary regulations. After noting that there are no rules able to discipline the procedures for the adoption of the Statute, the paper raises a controversial question on the legal competence of the Board of the Chambers for its approval. They are also studied the constitutional limits on the freedom of the configuration of the rule we are concerned with, which must respect fundamental rights of the employees of the parliament and the principle of interdiction of the arbitrariness of public authorities. The paper concludes by analyzing the procedural channels for challenging the Statute of the staff of the Spanish Parliament before the Constitutional Court.

Sumario

- I. El Estatuto del Personal y la autonomía normativa de las Cámaras
- II. La reserva de Estatuto: contenido y límites
- III. La posición del Estatuto del Personal en el sistema de fuentes: su valor y rango normativo
- IV. El Estatuto del Personal como tipo normativo específico: su distinción de otras fuentes de derecho
- V. Una cuestión controvertida: la competencia para la aprobación del Estatuto
- VI. Los límites constitucionales a la libertad de configuración del Estatuto
- VII. La justiciabilidad del Estatuto del Personal de las Cortes Generales
- VIII. Bibliografía

I. El Estatuto del Personal y la autonomía normativa de las Cámaras

Como es sabido, el artículo 72.1 de la Constitución dice que las Cámaras que componen las Cortes Generales, esto es, el Congreso de los Diputados y el Senado, «establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.» El apartado concluye afirmando que «los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta».

Con el precepto constitucional que acabamos de citar se incorpora a nuestro ordenamiento jurídico positivo un principio que se ha venido considerando consustancial a las Cámaras parlamentarias desde los mismos albores del régimen constitucional. Nos referimos al reconocimiento de la autonomía para decidir sobre su organización y funcionamiento internos y para disponer, por sí mismas, de los medios personales y materiales y de los recursos económicos necesarios para el ejercicio de sus funciones. No es este ni el momento ni el lugar adecuado para exponer los orígenes históricos ni las distintas argumentaciones dogmáticas en que se fundamenta el principio de autonomía parlamentaria. A estos efectos basta con recordar aquí que el nacimiento y consolidación de este principio, concebido como una prerrogativa constitucional, se encuentra indisolublemente unido a la enconada pugna entre el Parlamento y la Corona de la que acabó emergiendo en Europa, no sin gravísimas dificultades, el Estado Liberal. A la enconada pugna, llena de retrocesos y vicisitudes, por conseguir que el principio de soberanía nacional se impusiera definitivamente sobre el principio monárquico. Construida dogmáticamente en el siglo XIX, la autonomía parlamentaria constituye, hoy como ayer, una garantía de la libertad e independencia de las Asambleas Legislativas. En virtud de la misma, el Parlamento es, en primer lugar, dueño de su organización y de los procedimientos a través de los cuales ejerce sus funciones institucionales y, en segundo lugar, se garantiza la plena disposición sobre los medios auxiliares o ancillares que necesita para el desarrollo de sus tareas.

El apartado 1 del artículo 72 de la Constitución antes transcrito recoge las tres vertientes en las que tradicionalmente se proyecta la autonomía parlamentaria: la autonomía reglamentaria, la autonomía presupuestaria y la autonomía en materia de personal. La autonomía de las Cortes Generales comprende tanto la competencia para la regulación normativa de estas materias, como la de ejecución y gestión de las mismas.

Al servicio de la autonomía normativa de las Cortes Generales para regular el régimen jurídico del personal a su servicio, el artículo 72.1 de la Constitución crea una fuente de derecho específica: el Estatuto del Personal. El análisis de este peculiar instrumento normativo es, precisamente, el objeto del presente trabajo.

II. La reserva de Estatuto: contenido y límites

Como acabamos de decir, la Constitución encomienda al Estatuto del Personal de las Cortes Generales la regulación del régimen jurídico de sus empleados. Se establece así una reserva formal y material a favor de este instrumento normativo, de modo que la materia señalada queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica, que no podrá incidir válidamente sobre ella, con la única excepción de las disposiciones que en desarrollo de las previsiones del propio Estatuto puedan dictarse, en los términos y con las condiciones a las que nos referimos más adelante. Pero si la regulación jurídica de la función pública parlamentaria está reservada al Estatuto del Personal, también el Estatuto del Personal está reservado a la materia que le es propia, no pudiendo entrar a regular cuestiones ajenas a las que el artículo 72.1 de la Constitución le confía.

La constatación de la existencia de esa reserva a favor del Estatuto del Personal nos obliga, en primer lugar, a tratar de precisar mejor el ámbito material de la misma. Es claro que ésta comprende todas las cuestiones atinentes a la relación de servicio del personal que trabaja profesionalmente para las Cámaras, como son la determinación de las diversas clases de personal, la regulación del acceso al empleo parlamentario y las condiciones de permanencia en el mismo, el establecimiento de los derechos y deberes de dicho personal, de las situaciones administrativas en que éste puede encontrarse y de su régimen disciplinario. Más difícil nos parece pronunciarse sobre si esa reserva normativa exige, o, al menos, faculta, al Estatuto del Personal de las Cortes Generales para ocuparse de la dimensión u ordenación orgánica de sus recursos humanos. Con esta expresión nos referimos a las normas destinadas a establecer la disposición organizativa del personal al servicio de las Cámaras, determinando las diferentes dependencias administrativas en que éste se estructura y las competencias que a cada una de ellas se les asignan. Lo que nos preguntamos, en definitiva, es si también forman parte de la materia reservada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales las reglas jurídicas que disciplinan la organización burocrática de la Administración parlamentaria. No resulta sencillo dar una respuesta categórica a esta cuestión. En el ámbito de nuestro derecho positivo, las Cortes Generales han disociado la regulación de esas dos cuestiones, reservando el Estatuto del Personal para la normación de los distintos aspectos de lo que aquí hemos denominado relación de servicio y estableciendo en disposiciones específicas dictadas al margen del mismo la normativa que establece su organización administrativa.¹ No obstante, y a pesar de la práctica seguida en esta materia por el Parlamento nacional, nos inclinamos por entender que, en la medida en que la estruc-

¹ En estos momentos, esa normativa está constituida por las Normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, aprobadas por Resolución de la Mesa del Congreso de 4 de septiembre de

2007, y por la Resolución de la Mesa del Senado, de 4 de septiembre de 2007, por la que se aprueban las Normas de organización de la Secretaría General del Senado.

tura organizativa que adopte la Cámara incide, sin duda, en las expectativas profesionales de los empleados parlamentarios, esas normas organizativas pueden ser incluidas válidamente en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.² De este modo, esta fuente del derecho tendría un contenido necesario (el que establece la regulación jurídica de los aspectos básicos que definen la relación de servicios del personal de las Cámaras) y un contenido conexo con el anterior, posible o eventual (constituido por las reglas que sirven para estructurar la Administración parlamentaria).

Como ya se insinuó en páginas anteriores, la reserva de Estatuto del Personal de las Cámaras parlamentarias no es absoluta. Sobre la regulación del personal al servicio del Parlamento pueden incidir disposiciones dictadas en desarrollo de las previsiones estatutarias. Para que la existencia de tales disposiciones sea compatible con la reserva de Estatuto es requisito inexcusable que éstas encuentren el fundamento de su validez en el propio Estatuto del Personal. Estas disposiciones sólo pueden nacer de una autorización o habilitación expresa del propio texto estatutario, que debe señalar el órgano que está autorizado para dictarlas. Como quiera que la *ratio* última de la institución como fuente de derecho singular y específica del Estatuto del Personal de las Cortes Generales que lleva a cabo la Constitución es la de garantizar la autonomía e independencia del Parlamento sobre la materia reservada, impidiendo la intromisión normativa de cualquier poder ajeno a éste, el órgano u órganos autorizados para dictar las disposiciones de desarrollo del Estatuto habrán de ser necesariamente órganos parlamentarios. La función de estas disposiciones es, como ya se ha dicho, la de desarrollar las previsiones normativas contenidas en el Estatuto del Personal, completando y especificando las determinaciones que en el mismo se contienen, no pudiendo introducir innovaciones en aspectos sustantivos de la relación de servicio de los empleados parlamentarios por impedírselo la reserva normativa establecida en el artículo 72.1 de la Constitución. Finalmente, las disposiciones a las que nos referimos son, obviamente, normas subordinadas al Estatuto del Personal, jerárquicamente supeditadas al mismo, por lo que su validez se encuentra condicionada a su conformidad con las prescripciones estatutarias.

2 Parecen compartir esta opinión L.M. Díez-Picazo, cuando afirma que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales «no sólo regula la llamada *relación orgánica* (que es efectivamente una cuestión *interna*) de los dependientes de las Cortes, sino también su *relación de servicio*, es decir, sus derechos y deberes como empleados parlamentarios» (*La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*), Real Colegio de España, Bolonia, 1985, p. 89), y R. Jiménez Asensio, que dice que la reserva material de Esta-

tuto «se debe entender hecha a lo que afecta a la estructura burocrática de la Cámara y a los derechos y deberes derivados de la relación especial de sujeción a la que están sometidos los funcionarios y personal al servicio de la misma» («El Estatuto de Personal del Parlamento Vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional», en vv.AA. *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, volumen II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 695).

III. La posición del Estatuto del Personal en el sistema de fuentes: su valor y rango normativo

Sobre el rango normativo del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, esto es, sobre su posición en el sistema de fuentes, hay que empezar recordando que, ya en una fecha tan temprana como 1983, Ramón Punset³ defendió su condición de norma primaria, directamente incardinada a la Constitución, característica que el autor citado deducía de su completa identificabilidad constitucional y que le llevaba a afirmar la competencia del Tribunal Constitucional para controlar a través del recurso de inconstitucionalidad la conformidad del mismo con la Constitución. La tesis expuesta acabó siendo acogida por el propio Tribunal Constitucional. En una de sus primeras aproximaciones al tema que nos ocupa,⁴ y que, curiosamente, no se refería al Estatuto del Personal de las Cortes Generales sino al Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra, el Alto Tribunal plantea la hipótesis de que pueda entenderse dicho Estatuto como una norma con valor de ley, aunque emanada de la Mesa del Parlamento navarro, sin llegar a pronunciarse de forma concluyente sobre la cuestión. La configuración definitiva de la posición de los Estatutos del Personal de las Cámaras parlamentarias la efectúa el Tribunal Constitucional en su Sentencia 139/1988, de 8 de julio, dictada en el recurso de amparo promovido contra el Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado de 21 de noviembre de 1985, por el que se modifica el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En esta importante resolución, el Tribunal va a afirmar, con toda claridad, que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales «no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquel no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución», añadiendo que «no se trata, en efecto, de una disposición de categoría inferior a la Ley, sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo posee valor de Ley.»⁵ Para llegar a esta conclusión, el Tribunal Constitucional efectúa un estudio combinado de los artículos 23.2, 103.3 y 122.1 de la Constitución, que reservan a la ley la regulación del estatuto de los funcionarios públicos y de las condiciones de acceso a la función pública, y del artículo 72.1 de la Constitución que, como ya hemos visto, establece una reserva constitucional material para proceder a la regulación del estatuto del personal de las Cortes a favor de una norma específica y singular de ese nombre, estudio del que deduce que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales debe poseer forzosamente una posición en el sistema de fuentes equiparada a la de la ley, pues de lo contrario la propia reserva constitucional de ley en materia funcional quebraría, al menos en lo que a los funcionarios al servicio de las Cortes se refiere. Del carácter de disposiciones con valor y fuerza de ley que se atribuye a la norma que analizamos se sigue, según la Sentencia a la que nos refe-

3 R. Punset: *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pp. 101 y ss.

4 Se trata del ATC 296/1985, de 8 de mayo.

5 Fundamento jurídico 2.º.

rimos, que ésta sólo puede impugnarse a través del recurso de inconstitucionalidad. Para el Tribunal, el hecho de que el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no mencione expresamente el Estatuto del Personal de las Cortes Generales entre las normas susceptibles de ser objeto de una declaración de inconstitucionalidad no empece a la conclusión que se acaba de exponer, pues el Estatuto puede subsumirse sin dificultad en la categoría genérica de «actos del Estado con fuerza de ley» que sí se encuentra incluida en el apartado b) del precepto legal citado. La doctrina que sobre el valor y rango normativo del Estatuto del Personal de las Cortes estableció el Tribunal Constitucional en la Sentencia 139/1988 que acabamos de resumir no ha sufrido variación alguna hasta la fecha y es compartida plenamente, tanto en su fundamentación como en sus conclusiones, por quien esto escribe.

IV. El Estatuto del Personal como tipo normativo específico: su distinción de otras fuentes de derecho

Si la posición normativa del Estatuto del Personal de las Cortes le sitúa entre las normas con valor o rango de ley, la relación de ese singular tipo normativo con las restantes fuentes del derecho con las que comparte esa misma posición no puede articularse, obviamente, a través de la aplicación del principio de jerarquía.

Dentro del subordenamiento jurídico estatal, el Estatuto que analizamos se relaciona con la ley formal no en virtud del principio de competencia, como se dice muy a menudo, sino del principio de procedimiento.⁶ En efecto, la competencia para elaborar y aprobar las leyes formales y el Estatuto del Personal del que tratamos están atribuidas, en ambos casos, a un mismo órgano: las Cortes Generales. El Estatuto del Personal no se diferencia, por tanto, de la ley formal porque su aprobación se haya atribuido a un sujeto distinto. Lo que distingue a estas dos fuentes del derecho es el distinto procedimiento establecido para su elaboración y aprobación. La Constitución dedica un buen número de preceptos a regular la forma en que deben aprobarse las leyes formales y otros tipos normativos a aquellas asimiladas en fuerza y valor, llegando a dedicar a esta cuestión un Capítulo específico (que se denomina, precisamente, «De la elaboración de las leyes») dentro del Título dedicado a las Cortes Generales. Contrasta esta abundante regulación del procedimiento de elaboración de las leyes con la absoluta parquedad con que el artículo 72.1 de la Constitución se refiere al modo en que las Cortes deben elaborar y aprobar el Estatuto del Personal a su servicio. Dicho precepto se limita a señalar que las Cámaras lo regularán «de común acuerdo». No obstante, de estas escuetas palabras se puede deducir ya una primera diferencia procedimental entre los modos de elaboración de la ley formal y del Estatuto del Personal. Si el procedimiento legislativo consagra la supremacía normativa incontestable del Congreso de los Diputados sobre el Senado a la hora de fijar el texto definitivo de las leyes,

⁶ Recogemos esta distinción entre los principios de competencia y de procedimiento de J.A. Santamaría Pastor: *Fundamentos de Derecho Administrativo*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, pp. 314 y ss.

en el caso del Estatuto del Personal la utilización por la Constitución de la expresión «de común acuerdo» nos obliga a concluir que en la aprobación de esta singular fuente del derecho las competencias normativas del Congreso y del Senado se encuentran absolutamente equiparadas, de modo que para el establecimiento de ese Estatuto será necesario la plena concurrencia de las voluntades de ambas Cámaras.⁷ De la *ratio* constitucional que está en el origen de la creación del tipo normativo objeto de este trabajo se pueden deducir otras diferencias en su procedimiento de elaboración con respecto al que se sigue para la aprobación de las leyes formales. Si el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se ha instituido con la finalidad de garantizar la autonomía e independencia de las Cámaras, es fácil concluir que, en relación con el mismo, no cabrá el ejercicio de iniciativa normativa por ningún sujeto ajeno a las propias Cámaras. En consecuencia, el procedimiento de aprobación de la norma que nos ocupa no admite el ejercicio de las iniciativas gubernamental, popular o de las Comunidades Autónomas previstas, con carácter general, en el artículo 87 de la Constitución. Por la misma razón, las propuestas de Estatuto del Personal no habrán de ser remitidas al Gobierno y éste no tendrá la facultad de manifestar su criterio sobre las mismas, ni podrá ejercer sobre ellas el derecho de veto que, respecto a las proposiciones de ley que supongan aumento de los créditos presupuestarios, le confiere el artículo 134.6 de la Constitución. Por último, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no precisa para su perfeccionamiento de la sanción y promulgación real exigidas para las leyes del Estado por el artículo 91 de la Constitución. No ocurre lo mismo con la publicación. A nuestro juicio, sí es de aplicación al Estatuto del Personal de las Cortes la exigencia de su publicación en el *Boletín Oficial del Estado* como requisito necesario para su entrada en vigor, no siendo, a tales efectos, suficiente con la publicación del mismo en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*. Las razones que nos llevan a sostener esta opinión son las mismas que nos van a permitir defender, a continuación, que el Estatuto del Personal de las Cortes, en cuanto categoría normativa, no puede asimilarse al Reglamento parlamentario por tratarse de fuentes del derecho independientes, que se distinguen entre sí por el ámbito distinto en que despliegan su eficacia (*ad extra* del Parlamento, el primero, y *ad intra* del mismo, el segundo) y porque, precisamente por ello, el Estatuto del Personal, a diferencia de lo que ocurre con el Reglamento parlamentario, debe servir y ser aplicado por los Tribunales de Justicia ordinarios para controlar la validez de los actos y disposiciones que en su ejecución puedan dictar las Cámaras. Una vez descritas las diferencias más importantes que separan la forma de elaborar y aprobar el Estatuto del Personal de las Cortes de las leyes formales, la aplicación del principio de procedimiento significa que la Constitución va a establecer los distintos ámbitos materiales de los que cada uno de estos tipos normativos puede ocuparse válidamente. En el caso del Estatuto del Personal de las Cortes, la Constitución acotará positivamente la materia cuya regulación le confía, atribuyéndole de forma exclusiva y excluyente el esta-

7 Para J. L. Martínez López-Muñiz, «la diferencia entre el Estatuto del Personal y las leyes estará –por lo que al “común acuerdo” se refiere– en que no será de aplicación el apartado 2 del artículo 90 de la Constitución, que permite al Congreso imponer unilateralmente su voluntad al Senado dentro de ciertas condiciones: aquí ha de llegarse necesariamente a una voluntad conciliada sobre el contenido de la norma por parte de ambas Cámaras» («Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: reserva “legal” y Administración parlamentaria», en *VV.AA. I Jornadas de Derecho Parlamentario*, volumen II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 681).

blecimiento del régimen jurídico del personal a su servicio. En el caso de las leyes formales pertenecientes al subordenamiento jurídico estatal hay que distinguir entre las leyes orgánicas, que sólo pueden tener por objeto aquellas materias que la Constitución asigna expresamente a ese tipo normativo, y las leyes ordinarias, que acotadas materialmente de forma negativa, podrán regular todas aquellas materias que la Constitución no haya remitido a otra fuente del derecho específica.

Como anunciábamos en el párrafo anterior, debemos ocuparnos ahora de la relación existente entre la norma objeto del presente estudio y el Reglamento parlamentario. Se trata de una cuestión no del todo clara, que ha dado lugar a posiciones ambiguas, cuando no contradictorias, en la doctrina y en la jurisprudencia. Así, en la primera ocasión que tuvo de pronunciarse sobre el tema que nos ocupa, el Tribunal Constitucional declaró de aplicación a las Cortes de Castilla y León, como derecho supletorio, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, entendiendo que tal aplicación derivaba del hecho de que las Normas Provisionales de Organización y Funcionamiento por las que en aquel momento se regía el Parlamento castellano-leonés se remitían expresamente al Reglamento del Congreso de los Diputados como derecho supletorio y de que dicho Reglamento, en su disposición final cuarta, establece que los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicios del Congreso serán los determinados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.⁸ Del razonamiento expuesto parece deducirse una concepción del Estatuto del Personal como norma jurídica derivada del Reglamento, que encontraría en éste su fundamento normativo. También en la doctrina se pueden rastrear opiniones en las que, a menudo de una forma un tanto vaga y confusa, parece latir una concepción del Estatuto del Personal como Reglamento parlamentario especializado. Según esta tesis, dentro de una categoría normativa única, la de Reglamento parlamentario, es posible distinguir entre Reglamentos funcionales y Reglamentos administrativos. Los primeros dedicados a la regulación de la organización y funcionamiento internos, adoptados por las Cámaras y por las Cortes Generales para el ejercicio de las funciones constitucionales que el artículo 66.2 de la Constitución les encomienda. Los segundos, los Reglamentos administrativos, dedicados a articular y regular la disponibilidad del Parlamento sobre los medios personales y materiales de carácter instrumental que necesita para su correcto funcionamiento, garantizando su autonomía e independencia en la obtención y gestión de dichos medios. El Estatuto del Personal pertenecería a esta segunda clase que, de esta forma, pasaría a ser un Reglamento administrativo de las Cortes especializado en la regulación de los recursos humanos al servicio de las mismas. Entre los autores que siguen esta línea no es infrecuente encontrar razonamientos que sugieren la existencia de una relación de jerarquía entre estas dos clases de Reglamentos parlamentarios, de modo que los Reglamentos administrativos, y entre ellos el Estatuto del Personal, estarían subordinados a los Reglamentos que

⁸ ATC 241/1984, de 11 de abril.

aquí hemos llamado funcionales o Reglamentos parlamentarios *strictu sensu*, sirviendo éstos de fundamento normativo de aquellos. Esta es la tesis que parece subyacer en el trabajo del profesor Ramón Punset antes citado, cuando se afirma en el mismo que la previsión constitucional de un Estatuto del Personal de las Cortes Generales como instrumento normativo específico trae su causa de la naturaleza bicameral de nuestro Parlamento y de la necesidad de conciliar la autonomía administrativa de la que gozan cada una de las Cámaras que lo componen con la pretensión de crear una función pública común para el Congreso y el Senado, pues «en un sistema unicameral el Estatuto habría sido concebido como norma secundaria, subordinada al Reglamento de la Asamblea, coincidiendo entonces secundariedad, subordinación y naturaleza administrativa.»⁹ No podemos compartir esta opinión. Teniendo en cuenta que el artículo 72.1 de la Constitución prevé la existencia, junto a los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado, de un Reglamento de las Cortes Generales, si el constituyente hubiera compartido la tesis que acabamos de describir ningún problema hubiera tenido en vincular a este último la regulación del personal al servicio de las Cámaras. Pero no es esta objeción formal la que nos lleva a negar que el Estatuto del Personal que nos ocupa pueda ser incluido en la misma categoría normativa que los Reglamentos parlamentarios. Existe, a nuestro juicio, una diferencia esencial entre éstos y el Estatuto del Personal que hace imposible sostener que son manifestaciones especializadas de una única fuente del derecho o entender que el Reglamento parlamentario constituye el fundamento normativo del Estatuto del Personal, que sería una norma derivada de éste y a él subordinada. Esta diferencia fundamental estriba en la distinta eficacia de sus preceptos. El Reglamento parlamentario es un tipo normativo al que la Constitución encomienda la regulación de los aspectos relativos a la organización y funcionamiento internos de las Cámaras. Como escribe Luís María Díez-Picazo, «solamente aquello que está plenamente integrado en la institución Asamblea legislativa debe ser regulado por el ordenamiento de ésta y, por tanto, por los reglamentos parlamentarios; y viceversa, las situaciones, actos y relaciones que desbordan los límites de la institución parlamentaria son competencia del ordenamiento general.»¹⁰ Las normas reglamentarias sólo obligan a los sujetos parlamentarios,¹¹ únicos destinatarios posibles de las regulaciones contenidas en las mismas, que no pueden afectar a la generalidad de los ciudadanos. Normas, en definitiva, que agotan su eficacia jurídica en el

9 R. Punset: *ob.cit.*, p. 105, nota 11.

10 L.M. Díez-Picazo: *ob.cit.*, p. 88.

11 En esta categoría de «sujetos parlamentarios» hay que entender incurso al Gobierno, como consecuencia obligada de la forma política parlamentaria adoptada por la Constitución. En el modelo de gobierno parlamentario, el Ejecutivo se encuentra totalmente inmerso en el Parlamento, no pudiendo, en modo alguno, ser considerado como un tercero ajeno a la Institución. En otro orden de cosas, los Reglamentos parlamentarios espa-

ñoles sólo contemplan a los ciudadanos particulares en su condición de visitantes de la sede parlamentaria, pero sólo para establecer la obligación de las Presidencias de las Cámaras de asegurar el orden en el recinto parlamentario. A tal fin, los Presidentes podrán expulsar del mismo a cualquier persona que se comporte de forma inadecuada, pero no podrán imponerles sanción alguna. Lo que demuestra que los Reglamentos parlamentarios no son fuente de obligaciones jurídicas para los terceros ajenos a las Cámaras, ni siquiera cuando estos se encuentran en el interior de sus sedes.

interior de las Cámaras, o lo que es lo mismo, que no poseen eficacia *ad extra* de las mismas.¹² Lo que desborda este ámbito excede de la reserva de reglamento y pertenece al dominio de la ley, o, en su caso, de la fuente del derecho expresamente señalada por la Constitución para la regulación de la materia de que se trate. Frente a lo que acabamos de exponer, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es un instrumento normativo creado por la Constitución con la función específica y exclusiva de regular un tipo concreto de relaciones externas a las Cámaras como son, sin duda alguna, las que se establecen entre éstas y el personal a su servicio. Es claro que los funcionarios que auxilian profesionalmente a las Asambleas legislativas no se integran, ni forman parte, del órgano parlamentario, no son, en puridad, sujetos parlamentarios y que, en consecuencia, poseen en relación con el Parlamento la condición de terceros.¹³ A mayor abundamiento, en la medida en que uno de los contenidos necesarios del Estatuto del Personal de las Cortes es la regulación del acceso a la función pública parlamentaria, los preceptos en que ésta se contiene tienen como potenciales destinatarios de los mismos a todos los ciudadanos que, por mor de lo dispuesto en el artículo 23.2 de la Constitución, tienen derecho a tratar de acceder a dicha función pública en condiciones de igualdad. Es, precisamente, esta distinta eficacia de los preceptos de los Reglamentos parlamentarios y del Estatuto del Personal de las Cortes lo que explica, y también justifica, la diferente justiciabilidad de los actos dictados en aplicación de aquellos y de éste. Así, los primeros sólo regulan, como ya hemos visto, supuestos de hecho que se producen en el interior de las Cámaras, sólo se aplican a sujetos parlamentarios, estando ordenadas sus disposiciones a disciplinar el ejercicio por el Congreso, el Senado y las Cortes Generales de sus funciones constitucionales, lo que hace razonable que el control de su aplicación recaiga exclusivamente sobre órganos internos del propio Parlamento y que a la jurisdicción ordinaria le esté vedado el conocimiento de los actos que de la misma emanen, en virtud de la doctrina de los *interna corporis acta*. Por el contrario, el Estatuto del Personal regula relaciones que exceden del ámbito interno de las

12 No es infrecuente leer o escuchar que existen en los Reglamentos parlamentarios normas con eficacia *ad extra*. En la inmensa mayoría de los casos, en los ejemplos que se esgrimen para avalar esta opinión se confunde la eficacia de la norma con la del acto parlamentario que pone fin al procedimiento que aquélla establece. Decir que un gran número de actos parlamentarios posee eficacia *ad extra* es un obviedad, pues no en vano el Parlamento es un órgano constitucional que tiene entre sus fines el de expresar la voluntad política del Estado. Pensemos en actos como el de concesión de un suplicatorio o, sobre todo, los actos legislativos. Pero las normas reglamentarias que establecen la organización interna que van a adoptar las Cámaras y cómo van a proceder éstas en el ejercicio de sus funciones, si bien pueden interesar, lógicamente, a aquellos que van a verse afectados por los actos parlamentarios que así se adopten, no son, en puridad, normas con eficacia *ad extra*. En este punto, el único criterio posible para determinar el ámbito de eficacia de estas normas es el de establecer quiénes son

los destinatarios de sus mandatos, esto es, si obligan jurídicamente a personas ajenas a los miembros del colegio. Si esas disposiciones sólo establecen derechos y obligaciones para los miembros de la Cámara (incluyendo, a estos efectos, a los miembros del Gobierno), es que se trata de normas con eficacia jurídica *ad intra*.

13 J.J. Mollinedo Chocano, en un excelente trabajo, el más exhaustivo y completo sobre el tema que nos ocupa, expresa esta misma idea cuando señala que «el Parlamento asume la condición de sujeto de la relación jurídica de servicios que le vincula a sus funcionarios públicos» («El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)», en VV.AA. *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coord. F. Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 422.

Cámaras en la medida en que su función exclusiva y excluyente es, como sabemos, ordenar las relaciones entre éstas y unos sujetos ajenos a las mismas, cuales son los funcionarios parlamentarios. El control jurídico de los actos dictados por las Cortes en el marco de esas relaciones no puede quedar residenciado en las propias Cámaras, pues éstas serían a la vez juez y parte,¹⁴ y ello supondría ignorar el derecho que al personal al servicio del Parlamento le confiere el artículo 24 de la Constitución. Es de este precepto constitucional, como consecuencia inexcusable del mismo, de donde nace la competencia de los Tribunales ordinarios para conocer de los actos y disposiciones dictados en aplicación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales.¹⁵ De lo expuesto resulta, en conclusión, que mientras que las normas incorporadas a los Reglamentos parlamentarios no van a ser aplicadas judicialmente, los preceptos contenidos en el Estatuto del Personal servirán a los Tribunales de Justicia de parámetro para determinar la conformidad a derecho de las disposiciones de desarrollo y de los actos de aplicación que en materia de personal puedan dictar las Cámaras.

Si, como acabamos de ver, es consustancial al Reglamento parlamentario que sus preceptos posean una eficacia limitada al interior del Parlamento y que no constituyan derecho que deba aplicar la jurisdicción ordinaria y al Estatuto del Personal que sus normas posean eficacia *ad extra* de las Cámaras y que su aplicación esté sometida, en última instancia, a la revisión de los Tribunales de Justicia, resulta completamente imposible, a nuestro juicio, sostener que nos encontramos ante manifestaciones especializadas de un mismo tipo o categoría normativa, que el Reglamento parlamentario y el Estatuto del Personal integran una fuente del derecho única, ni tampoco que el Estatuto del Personal sea una norma secundaria emanada del Reglamento parlamentario y que encontraría en éste su fundamento normativo.¹⁶ En la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988 antes citada se contiene una observación, ciertamente sutil, que permite pensar que nuestro Alto Tribunal comparte la opinión que aquí se defiende. El Tribunal, después de explicar en el último párrafo del fundamento jurídico 2.º de esa resolución que no es obstáculo a su concepción del Estatuto del Personal como norma con valor y rango de ley el hecho de que el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional no lo mencione expresamente entre las normas susceptibles de ser impugnadas a través de un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad, va a optar por subsumir el Estatuto en la fórmula genérica contenida en la letra b) del precepto citado (es decir, entre «los actos del Estado con fuerza de ley»), desechando

14 L.M. Díez-Picazo: *ob. cit.*, p. 137.

15 Justiciabilidad de los actos y disposiciones en materia de personal adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado que se concreta en el artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial y en los artículos 1.3.a) y 12.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. R. Punset se adelantó a la legislación positiva, defendiendo el derecho de los

funcionarios de las Cortes –*ex artículo 24.1 de la Constitución*– a acudir al juez no constitucional en demanda de tutela de aquellos derechos e intereses legítimos que el Estatuto les reconoce (*ob. cit.*, pp. 106 y ss.).

16 En este mismo sentido, defendiendo que el Estatuto del Personal y los Reglamentos parlamentarios pertenecen a categorías normativas distintas, se pronuncian R. Jiménez Asensio (*ob. cit.*, p. 696) y J.J. Mollinedo Chocano (*ob. cit.*, pp. 437 y ss.).

expresamente la posibilidad de ubicarlo en el apartado *d*) de ese mismo artículo (es decir, entre los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales), por considerar que esta segunda posibilidad exigiría una «interpretación un tanto forzada».

Una vez establecido que Reglamento parlamentario y Estatuto del Personal son fuentes de derecho diferentes y autónomas que comparten, eso sí, el mismo rango o valor de ley, es preciso proceder ahora al examen de los principios que regulan la relación entre esos dos tipos normativos. Como ya hemos dicho reiteradamente, a cada una de estas fuentes del derecho la Constitución les encomienda la regulación de una determinada materia. En el caso de los Reglamentos parlamentarios, la organización y funcionamiento internos de las Cámaras para el ejercicio de sus funciones constitucionales. En el del Estatuto del Personal de las Cortes, la ordenación del régimen jurídico del personal al servicio del Parlamento. Recordemos que en ambos casos no sólo se reserva en exclusiva a esos tipos normativos los ámbitos materiales de normación que acabamos de señalar sino que, además, ambas fuentes están reservadas también a esas materias, de forma que no podrán ocuparse válidamente de ninguna cuestión ajena o no vinculada a las mismas. Aclarado esto, hay que decir que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales se relaciona con los Reglamentos del Congreso y el Senado en virtud del principio de competencia, pues no pueden confundirse, por ser sujetos distintos, las Cortes Generales, que son las que tienen atribuida la competencia normativa para la aprobación del Estatuto, con las Cámaras del Congreso de los Diputados y del Senado individualmente consideradas, a las que les corresponde la aprobación de sus Reglamentos respectivos. En cambio, el Reglamento de las Cortes Generales y el Estatuto del Personal de las mismas son aprobadas por un mismo órgano, por lo que la relación entre ambas normas se rige por el principio de procedimiento. Mientras que los apartados 1 y 2 del artículo 72 de la Constitución, al exigir que los Reglamentos parlamentarios sean aprobados por mayoría absoluta en una votación final de totalidad, están, tácitamente, atribuyendo a los Plenos de las Cámaras la competencia para su aprobación, en el caso del Estatuto del Personal el artículo 72.1 de la Constitución sólo señala, como se recordará, que la regulación del mismo se efectuará de común acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado, sin establecer ninguna indicación sobre el procedimiento a seguir, ni concretar los órganos de las Cámaras que deben participar en su elaboración. A pesar de ese silencio, es posible deducir que en la medida en que el Estatuto y los Reglamentos citados comparten una misma *ratio* constitucional, son instrumentos normativos al servicio de una misma finalidad, que no es otra que la de garantizar la autonomía e independencia del Parlamento, evitando la intromisión en su funcionamiento interno de los restantes poderes del Estado, van a compartir también rasgos comunes en sus respectivos procedimientos de elaboración parlamentaria. Así, ambos tipos normativos coinciden en que la puesta en marcha de sus respectivas tramitaciones legislativas sólo pueden nacer de ini-

ciativas surgidas de las propias Cámaras y en la radical exclusión, en ambos casos, de toda intervención gubernamental en su proceso de elaboración. Del mismo modo, ninguna de esas normas precisan de la sanción y promulgación real para su perfeccionamiento. En el *iter* procedimental de los Reglamentos y del Estatuto no hay coincidencia, sin embargo, en el tema de su publicación. Como ya hemos dicho, en el caso de los Reglamentos parlamentarios es suficiente para su entrada en vigor con su publicación en el Boletín Oficial de las Cámaras, dado que sus preceptos no poseen eficacia externa y no son susceptibles de ser aplicados judicialmente. Por el contrario, para que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales entre en vigor es, a nuestro juicio, requisito inexcusable la publicación del mismo en el *Boletín Oficial del Estado*, dado que sus disposiciones se dirigen potencialmente a un número indeterminado de destinatarios, a la generalidad de los ciudadanos, en la medida en que desarrollan el derecho consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución y deben ser aplicadas por la jurisdicción ordinaria en su función de revisión de los actos y disposiciones dictados en su aplicación.

V. Una cuestión controvertida: la competencia para la aprobación del Estatuto

Nos hemos venido refiriendo hasta aquí a aquellos aspectos del procedimiento de elaboración del Estatuto del Personal que vienen impuestos, directa o indirectamente, por la Constitución, incluyendo entre ellos aquellos rasgos procedimentales que de la función constitucional asignada al mismo se siguen, aspectos que nos han permitido diferenciar el Estatuto de las Leyes y de los Reglamentos parlamentarios. Vamos a centrarnos ahora en el examen de una cuestión esencial de ese procedimiento de elaboración cual es la de determinar el órgano u órganos de las Cámaras a quienes corresponde la aprobación del Estatuto del Personal. Como ya hemos indicado anteriormente, sobre esta cuestión crucial nada dice la Constitución, que se limita a señalar, en su artículo 72.1, que las Cámaras lo regularán «de común acuerdo». De esta previsión constitucional sólo es posible inferir, como ya se ha indicado en páginas anteriores, que para la aprobación del Estatuto es preciso que se produzca un pleno acuerdo entre el Congreso de los Diputados y el Senado, sin que el primero pueda imponer al segundo su voluntad normativa en este caso, porque para la elaboración de esta fuente del derecho las facultades normativas de ambas Cámaras se encuentran absolutamente equiparadas. Pero, ¿a través de qué órgano deben las Cámaras ejercer la potestad estatutaria de la que aquí nos ocupamos? Ante el silencio de la Constitución parece lógico acudir en busca de respuesta a los Reglamentos parlamentarios, pues es a estas normas a las que encomienda la Constitución la regulación de la organización y funcionamiento de las Cámaras en el ejercicio de sus funciones constitucionales, materia en la que se incluye la dis-

tribución entre los diversos órganos parlamentarios del ejercicio de las competencias atribuidas a las Cámaras. Es sobradamente conocido que el Reglamento de las Cortes Generales previsto en el apartado 2 del artículo 72 de la Constitución no ha sido confeccionado hasta el momento. Por su parte, ni el Reglamento del Congreso de los Diputados, ni el Reglamento del Senado, indican nada sobre el procedimiento que deben seguir las Cámaras para la aprobación del Estatuto de su personal, ni sobre los órganos internos de cada una de ellas a quienes les corresponde proceder a la misma. La atribución que el artículo 31.1.1.º del Reglamento del Congreso efectúa a la Mesa para «adoptar cuantas decisiones y medidas requiera la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara» es, a todas luces, insuficiente para fundamentar la competencia de ésta para dictar normas con valor y rango de ley como la que nos ocupa. Por otro lado, el artículo 60 de ese mismo Reglamento, tras establecer en su apartado 1 que «el Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento», dispone, en su apartado 3, que «la relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de ellos se hará por la Mesa del Congreso». Si el apartado 1 del precepto citado debe interpretarse como una garantía dirigida a los miembros de la Cámara de que dispondrán de los recursos humanos y materiales que precisen para el correcto desempeño de su mandato, el apartado 3 del artículo 60 que acabamos de transcribir se refiere a la vertiente de la regulación del personal al servicio del Parlamento que en este trabajo hemos denominado como orgánica, fijando la competencia de la Mesa para organizar y establecer la estructura burocrática de los recursos humanos con los que cuenta y sirviendo, en combinación con el artículo 31.1.1.º al que nos hemos referido antes, para confirmar la condición de la Mesa como órgano rector de la Administración parlamentaria. Pero este precepto reglamentario ni se ocupa de la relación de servicio del personal parlamentario, ni ofrece ningún indicio sobre el procedimiento a seguir para la aprobación del Estatuto de ese personal. En realidad, sólo existe una mención expresa a esa norma en el Reglamento del Congreso. Se trata de la disposición final cuarta que dice, textualmente, que «los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso, serán los determinados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales.» El Reglamento del Senado tampoco aporta nada al tema que nos ocupa. Su disposición adicional tercera se limita a reproducir para los funcionarios de la Cámara Alta la misma disposición del Congreso que acabamos de transcribir. Estas disposiciones reglamentarias son normas perfectamente superfluas. No son preceptos que habiliten al Estatuto del Personal para regular la relación de servicios del personal que trabaja en las Cámaras, por la sencilla razón de que esa específica fuente del derecho ya ha sido habilitada para normar esta materia por la Constitución, que se la reserva en exclusiva. Así las cosas, hay que concluir que la disposición

final cuarta del Reglamento del Congreso y la disposición adicional tercera del Reglamento del Senado no son sino un mero e innecesario recordatorio de lo dispuesto por el artículo 72.1 de la Constitución, que nada aportan normativamente y que, en consecuencia, carecen de toda eficacia.¹⁷

Ante el silencio que guardan tanto la Constitución como los Reglamentos de las Cámaras sobre el cómo y el por quién debe procederse a la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, ¿qué se ha hecho? Pues que el Estatuto ha venido siendo aprobado a través de acuerdos adoptados por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta. En concreto, el vigente Estatuto del Personal de las Cortes Generales fue aprobado por Acuerdo de 27 de marzo de 2006 de las citadas Mesas. En el preámbulo de esta norma sólo se dedica una escueta frase a tratar de justificar la competencia de las Mesas de las Cámaras para la aprobación de ese texto normativo, cuando se alude a ellas «como órganos rectores competentes para el establecimiento del régimen parlamentario interno». Se trata, sin duda, de una justificación muy pobre para tratar de salvar la ausencia, en el caso que nos ocupa, de una atribución de competencia normativa expresa.

Podría pensarse que si los Reglamentos del Congreso y del Senado han renunciado a determinar los órganos parlamentarios habilitados para proceder a la elaboración del Estatuto del Personal ha sido por considerar, con buen criterio, que es el Reglamento de las Cortes Generales el lugar adecuado para establecer tal determinación, Reglamento previsto en el apartado 2 del artículo 72 de la Constitución pero que, como ya hemos dicho, no ha sido aprobado todavía. Sin perjuicio de que la expresión «de común acuerdo» contenida en el artículo 72.1 de la Constitución permite sostener que lo que exige ese precepto constitucional es que se produzca una declaración de voluntades concordantes, pero sucesiva, y no simultánea o en un solo acto, de las dos Cámaras¹⁸ y que ello justificaría, a nuestro juicio, que el Reglamento privativo de cada una de ellas estableciera el órgano a través del cual cada Asamblea va a ejercer sus atribuciones en orden a la aprobación del Estatuto, hay que decir que, hasta la fecha, las cuestiones que debían encontrarse reguladas en ese *non nato* Reglamento de las Cortes Generales y que no podían aplazarse, han sido disciplinadas a través de normas y resoluciones específicas

17 Compartimos con R. Jiménez Asensio (*ob.cit.*, pp. 709 y 710) que estas previsiones reglamentarias no son normas habilitantes ya que se limitan a reiterar lo establecido en el artículo 72.1 de la Constitución. No compartimos, en cambio, su opinión de que los Reglamentos de las Cámaras no pueden introducirse en estas cuestiones por estar reservadas al Estatuto. Precisamente, nosotros reprochamos a esas disposiciones de los Reglamentos del Congreso y del Senado que no establezcan el órgano y el procedimiento a través de los cuales van a proceder a la elaboración del Estatuto de su personal. Cuestiones éstas que, a nuestro juicio, pertenecen de lleno al ámbito material de normación reservado a los Reglamentos parlamentarios.

18 De esta opinión es R. Punset: «Los Reglamentos de las Cortes Generales» en *Revista de Derecho Público*, n.º 87, abril-junio, 1982, p. 335. Para J.J. Mollinedo Chocano (*ob.cit.*, pp. 439 y ss), la aprobación del Estatuto del Personal mediante actos de aprobación separados y sucesivos de cada una de las Cámaras (aunque coincidentes en cuanto a su contenido) no es una posibilidad sino una exigencia de la autonomía de personal de la que, a su juicio, son titulares el Congreso y el Senado a título individual. Arguye Mollinedo Chocano en apoyo de su tesis que del artículo 74 de la Constitución puede deducirse que las sesiones conjuntas de ambas Cámaras se encuentran circunscritas a los supuestos expresamente previstos en dicho precepto constitucional.

adoptadas conjuntamente por las Mesas del Congreso y del Senado. Normas y resoluciones de naturaleza inequívocamente reglamentaria, que han venido a suplir las lagunas provocadas por la inexistencia del Reglamento de las Cortes.¹⁹

A la vista de cuanto acabamos de exponer, es nuestra opinión que, bien a través de los Reglamentos parlamentarios de cada una de las Cámaras, bien a través de una resolución conjunta de las Mesas de las mismas, debería haberse procedido a articular normativamente el procedimiento parlamentario de elaboración del Estatuto del Personal de las Cortes, estableciendo expresamente la competencia de las Mesas del Congreso y del Senado para su aprobación, pues es un principio general de nuestro ordenamiento jurídico que las competencias normativas no pueden presumirse, principio aún más exigible cuando de la emanación de una norma con rango y valor de ley se trata.

Más allá del reproche formal que nos merece la ausencia de un procedimiento jurídicamente reglado que discipline la elaboración del Estatuto del Personal de las Cortes, la solución fáctica finalmente adoptada para la aprobación de éste suscita una cuestión de más hondo calado que no podemos pasar por alto, cual es la de preguntarnos por la idoneidad de las Mesas de las Cámaras para proceder a dicha aprobación. En relación con esta cuestión, no faltan voces en la doctrina que niegan rotundamente que las Mesas parlamentarias puedan ejercer esta competencia normativa. Así, Martínez López-Muñiz²⁰ ha sostenido que las Mesas del Congreso y del Senado no tienen, ni pueden tener, entre sus funciones la aprobación de normas con rango o fuerza de ley, categoría a la que pertenece, como sabemos, el Estatuto del Personal. La crítica de Martínez López-Muñiz va más allá de la constatación de la falta de atribución expresa en nuestro derecho positivo de esa competencia normativa, carencia que ya hemos denunciado en estas páginas, para cuestionar la propia aptitud constitucional de las Mesas parlamentarias para esa función. O, lo que es lo mismo, si es constitucionalmente posible otorgar a las Mesas de las Cámaras la potestad normativa de aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Aunque no podemos compartir algunos de los argumentos en que se basa la posición doctrinal que comentamos,²¹ es preciso reconocer que Martínez López-Muñiz plantea una objeción fundada y de peso.²² La Cons-

19 A través de estas normas y resoluciones adoptadas por esa denominada «Mesa conjunta» se ha regulado el funcionamiento de las Comisiones Mixtas Congreso-Senado, la tramitación de la Cuenta General del Estado y la ordenación de las Publicaciones oficiales de las Cortes Generales, entre otras cuestiones. Como pone de relieve J.J. Mollinedo Chocano (*ob.cit.*, p. 442, nota 46), esta «Mesa conjunta» «no se encuentra prevista en la CE ni en los Reglamentos del CD o del Senado ni, menos aún, en el RCG, que todavía no ha sido aprobado, por lo que en definitiva, se trata de un órgano parlamentario que no ha sido creado de forma regular por ninguna norma jurídica, sino que ha nacido de la práctica parlamentaria.»

20 J.L. Martínez López-Muñiz: *ob.cit.*

21 En especial, la absoluta identificación que efectúa entre las Cámaras y sus respectivos Plenos. A nuestro juicio, el Pleno sólo se identifica con

la Asamblea parlamentarias en su conjunto en el momento de la aprobación del Reglamento de la Cámara, pasando, a partir de ese momento, a ostentar la condición de órgano de la misma. Un órgano funcional habilitado, desde luego, para expresar la voluntad de la Institución. Sin duda el órgano más preeminente de la Cámara, pero que está sujeto y tiene que respetar las competencias que el Reglamento atribuye a los restantes órganos en que el Parlamento se organiza.

22 Objeción que comparte plenamente J.J. Mollinedo Chocano (*ob.cit.*, pp. 441 y ss), para quien las Mesas del Congreso y del Senado (en sesión conjunta o por separado) no son Poder Legislativo, por ser «órganos parlamentarios de gobierno, no funcionales, que, consecuentemente, carecen de competencias legislativas propias». Tras analizar de forma exhaustiva la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y de la jurisdicción ordina-

titución, en su artículo 72.2, se limita a prever la existencia en cada una de las Cámaras de estos órganos colegiados, estableciendo que estarán formados por sus Presidentes respectivos y los demás miembros que aquellas elijan. Si bien es cierto que la Constitución no define estos órganos parlamentarios, ni establece sus competencias, limitándose a conferir a los Presidentes de las Cámaras el ejercicio en nombre de éstas de todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes, es evidente que tanto en la tradición parlamentaria española,²³ como en los actuales Reglamentos del Congreso y del Senado que han venido a desarrollar y concretar las previsiones constitucionales,²⁴ las Mesas parlamentarias han sido configuradas como órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas, encargadas de dirigir y organizar sus trabajos, garantizar el cumplimiento de sus Reglamentos y de regir y gestionar la Administración parlamentaria, pero no como órganos habilitados para el ejercicio de las funciones constitucionales asignadas a aquellas, o lo que es lo mismo, para expresar la voluntad política de las Cámaras. Evidencia ésta que corrobora el artículo 75 de la Constitución cuando, en su apartado 1, dice textualmente que «las Cámaras funcionarán en Pleno y por Comisiones». En apoyo de la tesis de Martínez López-Muñiz puede argüirse también que si bien los Reglamentos parlamentarios aseguran la presencia en las Mesas de las minorías parlamentarias, no garantizan la presencia en las mismas de todos los Grupos Parlamentarios presentes en las Asambleas, por lo que estos órganos no reflejan el pluralismo político existente en aquellas. Pero a pesar de estos argumentos y de otros más que sin duda podrían esgrimirse para sostener que las Mesas no son órganos habilitados para la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes, la cuestión que examinamos dista mucho de ser clara. Así, podría defenderse la posibilidad de que los Reglamentos del Congreso y del Senado atribuyan a sus Mesas el ejercicio de las competencias de las que son titulares en orden a la elaboración del Estatuto de su personal diciendo que si tal opción no es posible en el caso de las leyes, cuya aprobación sólo puede llevarse a cabo por los Plenos de las Cámaras o, por delegación de éstas, por las Comisiones Legislativas Permanentes, es por ordenarlo así expresamente el artículo 75.2 de la Constitución. Al no existir una prescripción constitucional similar referida al Estatuto del Personal, las Cámaras pueden, lícita-

ria sobre esta materia, Mollinedo Chocano va a reprochar a ésta que haya rehuido sistemáticamente enfrentarse al problema que denuncia. Aunque sólidamente fundada la posición que comentamos no nos convence del todo en algunos de sus extremos, porque en su argumentación tiende a confundir, a nuestro entender, la función legislativa en sentido estricto con la función de creación de normas con rango de ley, funciones no del todo coincidentes en nuestro ordenamiento jurídico. El origen parlamentario de las leyes formales es, precisamente, uno de los rasgos definitorios que sirven para diferenciar esta fuente del derecho de otras con las que comparte valor y rango. El Gobierno, que, obviamente, no forma parte del Poder Legislativo, puede sin embargo aprobar disposiciones con fuerza y

valor de ley. Aunque es preciso reconocer que si posee esta potestad es por expresa atribución de la Constitución.

23 Sobre el origen y evolución histórica de las Mesas como órganos de gobierno de las Cámaras en nuestro país puede consultarse I. Torres Muro: *Los órganos de gobierno de las Cámaras Legislativas. Presidente, Mesa y Junta de portavoces en el Derecho parlamentario español*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987, pp. 154 y ss.

24 Las funciones de las Mesas de las Cámaras se especifican en el artículo 31 del Reglamento del Congreso y en el artículo 36 del Reglamento del Senado, respectivamente.

tamente, distribuir el ejercicio de sus funciones constitucionales entre sus diversos órganos. Más aún, podría aducirse, incluso, que si los Plenos del Congreso y del Senado decidieran, a través de sus Reglamentos, confiar a sus Mesas respectivas la elaboración del Estatuto del Personal estarían asumiendo, anticipadamente, los contenidos del mismo como propios, al modo de un reenvío recepticio.²⁵ En esta misma línea es preciso señalar, por último, que en ninguna de las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre el Estatuto del Personal de las Cámaras parlamentarias españolas, ha manifestado el Alto Tribunal que exista contradicción alguna entre su concepción de dicho Estatuto como norma con valor y rango de ley y su aprobación por las Mesas de las Asambleas Legislativas. Muy al contrario, el Tribunal Constitucional no ha tenido inconveniente en incluir entre las disposiciones con rango de ley las Resoluciones de carácter general dictadas por las Presidencias de las Cámaras (normalmente con el acuerdo y concurso de otros órganos de gobierno parlamentarios) para suplir las lagunas reglamentarias.²⁶

Hasta aquí hemos tratado de exponer argumentos en pro y en contra de la idoneidad de las Mesas parlamentarias para ser titulares de la competencia para la aprobación del Estatuto del personal a su servicio, en una cuestión que estimamos dudosa. Pero, sea cual sea la posición que se mantenga en relación con este problema, lo que no podemos compartir son las conclusiones que de esa pretendida falta de competencia de las Mesas del Congreso y del Senado para elaborar el Estatuto extrae Martínez López-Muñiz en el trabajo que comentamos. Para este autor, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta, en cuanto dictado por unos órganos parlamentarios que sólo poseen competencias normativas en su condición de órganos superiores de la Administración parlamentaria, es «una norma meramente administrativa, privada del valor y de la fuerza que, en principio, sólo poseen las normas dictadas o aprobadas por los únicos órganos titulares de la potestad legislativa, las Cámaras de las Cortes Generales, en pleno o, en su caso, a través de las correspondientes Comisiones Legislativas.»²⁷ Para Martínez López-Muñiz la conclusión es clara. Nos encontramos ante

25 Sobre el concepto de reenvío recepticio puede consultarse E. García de Enterría y T.R. Fernández: *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Civitas, Madrid, 1984, pp. 254 y ss. Ni que decir tiene que la hipótesis del reenvío recepticio de la que nos hacemos eco en el texto sólo tiene sentido de *lege ferenda*. De *lege data*, el hecho de que no exista ninguna norma jurídica, ni constitucional ni reglamentaria, que prevea las reuniones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado y que atribuya a esa «Mesa conjunta» la competencia para la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes, hace obligatorio suscribir las acertadas palabras de J.J. Mollinedo Chocano (*ob.cit.*, p. 444) de que nos encontramos ante «una delegación inexistente respecto de un órgano inexistente».

26 Así, en la STC 118/1988, de 20 de junio, el Tribunal Constitucional va a conferir rango de ley a las normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario, al equipararlas a éste. Esta doctrina fue aban-

donada posteriormente por el Alto Tribunal en la STC 44/1995, de 13 de febrero, en el que se afirmará que las normas supletorias del Reglamento no se equiparan a éste, ni comparten su mismo rango. Un comentario de estas sentencias y una crítica al giro doctrinal efectuado por el Tribunal Constitucional puede verse en E. Matía Portilla: «La insatisfactoria jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las llamadas normas interpretativas y supletorias del Reglamento parlamentario», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario* n.º 7, 1999, pp. 179 y ss.

27 J.L. Martínez López-Muñiz: *ob.cit.*, p. 682. Comparte plenamente esta opinión J.J. Mollinedo Chocano (*ob.cit.*, pp. 443 y ss.), para quien esta degradación del rango normativo del Estatuto del Personal de las Cortes Generales lo aboca a su invalidez, por tratarse entonces de una disposición reglamentaria que invade el ámbito reservado a una norma con rango o valor de ley por el artículo 72.1 de la Constitución.

un reglamento *sensu stricto* que infringe la reserva legal establecida en el artículo 72.1 de la Constitución y que, por ello, incurre en nulidad de pleno derecho, nulidad de la que, por tratarse de una norma de rango inferior a la ley, puede y debe conocer la jurisdicción contencioso-administrativa. Discrepamos de esta opinión. Como recuerda el Tribunal Constitucional en su Sentencia 139/1988, es la Constitución la que determina el rango normativo de las normas a ella subordinadas y no el procedimiento seguido para su elaboración. En nuestro ordenamiento jurídico, el lugar que una norma ocupa en la jerarquía normativa está indisolublemente unido a las vestiduras formales con que surge al mundo del derecho. Así, se presume a todos los efectos, incluida la determinación del régimen de su posible impugnación, que es ley la norma que con tal nombre y con la forma externa propia de las leyes aparece publicada en el *Boletín Oficial del Estado*. Es la forma que adopte la norma, en consecuencia, y no el procedimiento seguido para su elaboración, lo que determina su categoría y régimen jurídico. Dicho con otras palabras, la falta de competencia normativa del autor de una norma jurídica a la que la Constitución atribuye valor o rango de ley no produce, como sostiene Martínez López-Muñiz, la degradación de su rango normativo, sino la existencia de una norma con rango de ley inconstitucional o inválida. La aplicación de lo que acabamos de exponer al caso que nos ocupa, la eventual incompetencia de las Mesas de las Cámaras para la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes, podrá dar lugar a la inconstitucionalidad del texto normativo así aprobado, por estar radicalmente viciado el procedimiento seguido para su elaboración, pero sobre dicha inconstitucionalidad sólo puede pronunciarse el Tribunal Constitucional, no pudiendo conocer de la misma la jurisdicción ordinaria, por tratarse de una norma jurídica revestida de las vestiduras formales propias de una fuente del derecho a la que la Constitución atribuye valor y rango de ley.

VI. Los límites constitucionales a la libertad de configuración del Estatuto

La libertad de configuración del Estatuto del Personal de las Cortes Generales que el artículo 72.1 del texto constitucional confiere a las Cámaras para la regulación de los empleados a su servicio no es absoluta, sino que se encuentra sometida a límites. Dicho Estatuto es, como ya hemos dicho, una norma primaria, directamente incardinada a la Constitución. De esta forma, la Constitución se erige en el límite de esa libertad de configuración normativa. Se trata de un límite común a todas las normas del ordenamiento, pues en un sistema jurídico presidido por una Constitución normativa, ésta se constituye en la norma superior común a todas las restantes, cualquiera que sea su tipo, contenido o naturaleza, siendo precisamente esta común dependencia la que proporciona al ordenamiento su unidad. A partir de aquí, la validez del Estatuto

del Personal queda condicionada, como es obvio, a que sus disposiciones respeten todos y cada uno de los preceptos constitucionales. Pero siendo esto así, parece también evidente que, por constituir la materia a regular por el Estatuto la relación de servicios de los empleados parlamentarios, las disposiciones constitucionales con mayor incidencia sobre éste serán las relativas a los derechos fundamentales. En primer lugar, naturalmente, el derecho de los ciudadanos a acceder en condiciones de igualdad a las funciones públicas consagrado en el artículo 23.2 de la Constitución y a que dicho acceso se produzca respetando los principios de mérito y capacidad establecidos en el artículo 103.3 del mismo texto constitucional. Derecho que deberán respetar y principios a los que habrán de ajustarse las disposiciones del Estatuto que determinen los requisitos y los procedimientos para el ingreso en la función pública parlamentaria. También poseen una especial incidencia sobre el Estatuto del Personal de las Cortes los derechos constitucionales a la libertad de expresión y de creación intelectual, de asociación, incluida en su vertiente del derecho a militar en un partido político, así como el derecho a la libertad sindical. Precisamente sobre la incidencia de este último derecho en la autonomía normativa de las Cortes Generales y, en particular, en la competencia de éstas para regular el Estatuto de su personal, ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en su Sentencia 121/1997, de 1 de julio. La doctrina que en ella se establece, aunque referida al derecho fundamental a la libertad sindical, es aplicable en relación con cualquier otro derecho fundamental. Para el Alto Tribunal, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, dictado por expreso mandato del artículo 72.1 de la Constitución, puede contener disposiciones que, referidas a la materia constitucionalmente reservada al Estatuto, afecten o incidan en los derechos constitucionales de sus empleados. Esta regulación debe respetar, obviamente, la Constitución, pero no sólo ésta sino también las leyes a las que el texto constitucional encomienda el desarrollo directo de esos derechos fundamentales. La regulación estatutaria puede modular la regulación legal del derecho de que se trate, introduciendo en la misma variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades parlamentarias del personal al servicio de las Cortes Generales. Pero estas adaptaciones de las previsiones establecidas con carácter general por el legislador llevadas a cabo por el Estatuto del Personal requieren de una justificación constitucional específica, que conecten esas modificaciones del régimen jurídico general con la *ratio* constitucional que está en el origen de la norma estatutaria, y que no es otra que la necesidad de garantizar la autonomía e independencia de las Cortes Generales como órgano constitucional. Tratando de ir un poco más allá de lo que en este punto nos dice el Tribunal Constitucional, nos atrevemos a sugerir que esa capacidad del Estatuto del Personal para modular la forma de ejercicio de determinados derechos fundamentales por el personal parlamentario puede justificarse a partir de un doble orden de razones. La primera de ellas, en la necesidad de eliminar cualquier posibilidad de intervención en el régimen y la

vida interior de las Cámaras de un poder ajeno a las mismas, y muy especialmente del Poder Ejecutivo. Finalidad ésta que llevada consecuentemente hasta sus últimas consecuencias va a exigir que los funcionarios parlamentarios se inscriban en una Administración propia de las Cortes Generales, completamente distinta e independiente de cualquier otra Administración Pública, especialmente de la Administración General del Estado, de forma que, por un lado, los funcionarios parlamentarios no se integren, ni formen parte, de una Administración que, por formar parte del Poder Ejecutivo, las Cortes tienen la obligación de fiscalizar y controlar en el ejercicio de sus funciones constitucionales, y, por otra, que ninguna influencia pueda ejercer el Poder Ejecutivo en el desarrollo de las carreras profesionales de los empleados al servicio de las Cámaras, como garantía de la independencia de éstos. La segunda razón que puede legitimar la introducción por el Estatuto del Personal de modificaciones en el régimen legal general de desarrollo de los derechos consagrados por la Constitución es la de atender a las especiales exigencias de neutralidad e imparcialidad política a las que deben estar sometidos aquellos que han hecho del servicio al Parlamento su profesión. En relación con este punto, podría argüirse que la exigencia de imparcialidad, objetividad y pleno sometimiento a la ley y al Derecho en el ejercicio de sus funciones es un requerimiento común a todos los funcionarios públicos, por imposición expresa del artículo 103 de la Constitución. Pero lo que queremos indicar aquí es que uno de los rasgos que caracteriza y diferencia la función pública parlamentaria es la especial intensidad y rigor con que debe exigirse la observancia de estos principios por parte del personal al servicio de las Cámaras. La causa de que estos requerimientos constitucionales afecten en mayor grado a los empleados parlamentarios deriva del hecho de que la Administración General del Estado, aunque obligada constitucionalmente a servir con objetividad a los intereses generales, en su condición de aparato instrumental al servicio del Gobierno al que se encuentra subordinada, debe adecuar su actuación a la orientación política que éste, en el ejercicio de su función de fijación del *indirizzo político*, establezca. Son los Gobiernos parlamentarios, a partir de la legitimidad democrática que les brindan las Cámaras y, en último término, la voluntad popular, los que identifican, a través de sus programas políticos, cuáles son esos intereses generales que la Administración debe satisfacer. Es por ello que la Administración General del Estado, con el único límite del respeto escrupuloso a la ley, ha de ajustar su actuación a las directrices legítimas que el Gobierno imparta para la mejor consecución de los objetivos fijados en su programa político. En claro contraste con lo que acabamos de exponer, los Parlamentos carecen de un programa de gobierno o, por mejor decir, están regidos por un programa preestablecido, fijo e inmutable, ajeno a las mayorías políticas coyunturales, y que no es otro que el de facilitar por igual el trabajo de todos y cada uno de los parlamentarios, proporcionándoles los auxilios y recursos que precisen para el mejor ejercicio de sus funciones, con independencia de las opciones polí-

ticas que representen y del apoyo electoral con el que cada una de ellas cuente. Es de esta circunstancia de donde nace la necesidad de que el personal al servicio de las Cámaras desempeñe sus funciones con la más estricta neutralidad e imparcialidad política. Y es esta peculiaridad de la función pública parlamentaria la que justifica que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales prohíba a los empleados que en ellas prestan servicio el ejercicio de todo tipo de actividades políticas en el seno de las Cámaras o que considere falta disciplinaria muy grave el incumplimiento por estos funcionarios de su deber de imparcialidad política.²⁸

Cuando hemos citado en párrafos anteriores algunos de los derechos constitucionales que limitan la libertad de configuración del Estatuto del Personal conferida a las Cámaras no hemos incluido en esa enumeración el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución. Se trata de una omisión deliberada. A nuestro juicio, del precepto constitucional que acabamos de citar deriva directamente la exigencia de que las disposiciones y actos dictados por las Cámaras en aplicación del Estatuto de su personal puedan ser impugnados judicialmente. De este modo, no tiene cabida en nuestro ordenamiento jurídico la denominada *autodidquía* o jurisdicción doméstica de las Asambleas parlamentarias,²⁹ en virtud de la cual éstas resuelven, por sí mismas y en vía exclusiva, las controversias jurídicas surgidas con terceros con ocasión del ejercicio de su autonomía administrativa, sin que de esos litigios puedan conocer los Tribunales de Justicia. No obstante, el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva no es, propiamente, un límite al ejercicio de la potestad estatutaria de las Cortes Generales de la que aquí nos ocupamos, porque las normas infraconstitucionales llamadas a desarrollar el derecho que el artículo 24 de la Constitución confiere a los empleados parlamentarios son las leyes reguladoras del Poder Judicial, encargadas, entre otras cosas, de establecer la competencia de los distintos órdenes jurisdiccionales, siendo completamente indiferente a estos efectos lo que el Estatuto del Personal pueda disponer sobre la justiciabilidad de los actos y disposiciones que en su aplicación puedan dictar las Cámaras.³⁰

La libertad conferida a las Cortes para configurar el estatuto jurídico del personal a su servicio encuentra un último límite en la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos contenida en el artículo 9.3 de la Constitución. Con este precepto se ha venido a consagrar la aplicación, generalizándola a todos los poderes públicos, de la vieja doctrina de la desviación de poder, nacida originariamente como una técnica para el control de los actos discrecionales de las Administraciones Públicas. Aplicada al asunto del que nos ocupamos, la proscripción de la arbitrariedad impide que la libertad de las Cámaras para regular la relación de servicio de los empleados parlamentarios sea absoluta. En la elaboración del Estatuto de su personal, las Cortes Generales deberán tener presente, como un referente necesario, la legislación general sobre función pública, y muy especialmente, la regulación establecida en la misma de los

28 Artículos 58 y 68.4 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado por Acuerdo de 27 de marzo de 2006 de las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta.

29 Sobre esta cuestión puede consultarse L.M. Díez-Picazo, *ob.cit.*, pp. 137 y ss.

30 Véase nota 15.

derechos y obligaciones de los funcionarios. Una ampliación o restricción exorbitante de tales derechos o de esas obligaciones que no pueda justificarse, en términos de razonabilidad y proporcionalidad, por la finalidad de propiciar la libertad e independencia del Parlamento, implicaría una utilización de la potestad normativa conferida por el artículo 72.1 de la Constitución para fines distintos de los que motivaron su concesión. Lo que queremos decir es que el ejercicio de la autonomía normativa de las Cámaras no puede servir para establecer un régimen jurídico discriminatorio, por más beneficioso o más gravoso, de los funcionarios parlamentarios respecto al establecido para los restantes funcionarios públicos, cuando tales diferencias no encuentren su fundamento en una finalidad constitucionalmente establecida. De transgredirse el límite que acabamos de describir, esas diferencias de trato devendrían inconstitucionales por arbitrarias y vulneradoras de la prohibición contenida en el artículo 9.3 de la Constitución.

En la elaboración del Estatuto del Personal de las Cortes habrán de tenerse en cuenta aquellos preceptos de los Reglamentos de las Cámaras que distribuyen entre los diferentes órganos internos de éstas el ejercicio de sus competencias en materia de administración parlamentaria, especialmente los relativos a la dirección y gestión de su personal, pero también los que desarrollan la autonomía presupuestaria y financiera del Parlamento y aquellos otros que se relacionan con el ejercicio de los poderes de policía contemplados en el artículo 72.3 de la Constitución. Nos estamos refiriendo a preceptos como los artículos 31.1, 60.3 y 105 del Reglamento del Congreso de los Diputados o los artículos 35.2 y 38 del Reglamento del Senado. No se trata, en puridad, de que estas disposiciones reglamentarias sean límites a la capacidad de normación estatutaria de la que aquí nos ocupamos. Se trata, más bien, de una consecuencia del necesario respeto a los respectivos ámbitos materiales de regulación reservados a los Reglamentos parlamentarios y al Estatuto del Personal. Es claro que es a los primeros a los que les corresponde efectuar esa distribución y asignación de las funciones constitucionalmente atribuidas a las Cámaras entre los distintos órganos parlamentarios en que aquellas se estructuran. Por ello, esas determinaciones reglamentarias constituirán un hecho normativo dado, un presupuesto de partida necesario, a la hora de elaborar el Estatuto del Personal de las Cortes.

VII. La justiciabilidad del Estatuto del Personal de las Cortes Generales

Como ocurre con todas las normas con rango o valor de ley, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales sólo puede ser impugnado ante el Tribunal Constitucional, no siendo posible su enjuiciamiento por los Jueces y Tribunales ordinarios. Como norma primaria directamente subordinada a la Constitución, su conformidad o disconfor-

midad con la misma puede ser examinada por la jurisdicción constitucional, sin que sea un obstáculo para ello la circunstancia, ya comentada en estas páginas, de que el Estatuto no se encuentre expresamente mencionado en la relación de normas jurídicas susceptibles de ser declaradas inconstitucionales contenida en el artículo 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, pues, como el propio Alto Tribunal ha declarado, no hay problema alguno en considerarlo incluido en la categoría genérica de «disposiciones normativas y actos del Estado con fuerza de ley» contemplada en la letra b) del citado artículo 27.2.

La declaración de inconstitucionalidad del Estatuto puede promoverse, en primer lugar, a través del recurso de inconstitucionalidad. Siguiendo la teoría defendida en este trabajo, el plazo de tres meses establecido para la interposición del recurso debe computarse a partir de la publicación del Estatuto en el *Boletín Oficial del Estado*. En cuanto a los sujetos legitimados para su formulación, nos ofrece muchas dudas la legitimidad de los órganos colegiados ejecutivos y de las Asambleas de las Comunidades Autónomas para cuestionar la constitucionalidad de la norma que nos ocupa. No ignoramos que la limitación para la legitimación de esos órganos autonómicos que establece el apartado 2 del artículo 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, consistente en que la ley, disposición o acto con fuerza de ley del Estado que se impugne pueda «afectar a su propio ámbito de autonomía», es interpretada por el Tribunal Constitucional con una gran flexibilidad. Si, inicialmente, el Tribunal Constitucional afirmó que «la legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad frente a cualquier clase de leyes o disposiciones con valor de ley corresponde sólo a aquellos órganos o fracciones de órganos que por su naturaleza tienen encomendada la tutela de los intereses públicos generales (art. 32.1) y que la legitimación conferida a los órganos de las Comunidades Autónomas, de acción objetivamente ceñida al ámbito derivado de las facultades correspondientes a sus intereses peculiares, está reservada a las normas que les afecten (art. 32.2)»,³¹ muy pronto pasó a proclamar que «la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está al servicio de la reivindicación de una competencia violada, sino de la depuración del ordenamiento jurídico y, en este sentido [...] se extiende a todos aquellos supuestos en que existe un punto de conexión material entre la ley estatal y el ámbito competencial autonómico, lo cual, a su vez, no puede ser interpretado restrictivamente»,³² lo que permitió al Alto Tribunal añadir después que «al día de hoy, puede afirmarse que los condicionamientos materiales a la legitimación de las Comunidades Autónomas para impugnar leyes del Estado constituye una verdadera excepción».³³ Doctrina ésta que ha permanecido incólume hasta nuestros días, habiéndose reiterado recientemente en las STC 108/2004, 194/2004 y 68/2007. A pesar de las amplias posibilidades que la doctrina expuesta brinda a los órganos ejecutivos y legislativos de las Comunidades Autónomas para impugnar las normas del Estado con rango de ley, nos parece suma-

31 STC 25/1981, de 14 de julio, fundamento jurídico 3.º.

32 STC 199/1987, de 16 de diciembre, fundamento jurídico 1.º.

33 STC 48/2003, de 12 de marzo, fundamento jurídico 1.º.

mente difícil admitir su legitimación para recurrir de inconstitucionalidad el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Tratándose de una norma tan especial, nacida de una autonomía que la Constitución confiere a las Cámaras para preservar su libertad e independencia, no parece posible encontrar ese punto de conexión material entre dicho Estatuto y los ámbitos competenciales autonómicos que, como acabamos de ver, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige, pues resulta bastante obvio que sobre el personal al servicio de las Cortes Generales ninguna competencia poseen las Comunidades Autónomas.

La conformidad con la Constitución del Estatuto del Personal de las Cortes también puede ser examinada por el Tribunal Constitucional a través de la cuestión de inconstitucionalidad.³⁴ En este punto cobran interés las consideraciones efectuadas en páginas anteriores para categorizar el Estatuto del Personal como un tipo normativo autónomo y diferenciado de los Reglamentos parlamentarios. Como se recordará, una de las características que distinguen al Estatuto de los Reglamentos es que las normas contenidas en el primero pueden ser aplicadas por la jurisdicción ordinaria. Ya dijimos entonces que del reconocimiento del derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24 de la Constitución se sigue la exigencia de que los actos dictados por las Cámaras en materia de personal puedan ser impugnados judicialmente. La ley que, entre otras cosas, tiene encomendado el desarrollo normativo de ese derecho, ha dado cumplimiento a este mandato constitucional. Así, el artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dispone que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá de los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado en los términos y materias que la Ley establezca. Disposición ésta que viene a completar la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa cuando, en su artículo 1, dice que los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán de los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados, entre otros, por los órganos competentes del Congreso y del Senado. La competencia para conocer en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con dichos actos la atribuye el artículo 12.1.c) de esa misma Ley 29/1998 a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo. Siendo esto así, si presentado un recurso contencioso-administrativo ante la Sala de ese orden del Tribunal Supremo contra un acto o disposición dictado en materia de personal por los órganos competentes de las Cámaras, considera el Tribunal, de oficio o a instancia

³⁴ Aunque R. Punset se pronunció inicialmente en contra de esta posibilidad, por entender que la falta de rango legal del Estatuto impedía que pudiera ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad en vía incidental ex artículo 163 de la Constitución (*Las Cortes Generales, ob.cit.*, p. 106), posteriormente rectificó esta opinión afirmando que «los Estatutos del

Personal parlamentario son residenciables ante el TC mediante las vías de la cuestión y la autocuestión» («La posición de los Reglamentos parlamentarios en el Ordenamiento español» en *Las fuentes del derecho parlamentario* (coord. J.C. da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, p. 84).

de parte, que el precepto del Estatuto del Personal de las Cortes aplicable al caso y de cuya validez depende el fallo puede ser contrario a la Constitución, deberá plantear la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley Orgánica del mismo, para que éste se pronuncie sobre la constitucionalidad del precepto impugnado y decreta, si procede, la nulidad del mismo.

Por último, también el recurso de amparo ofrece una vía posible para la revisión por el Tribunal Constitucional de la constitucionalidad del Estatuto del Personal de las Cortes. Así lo ha admitido expresamente el propio Tribunal Constitucional en el fundamento jurídico 4.º de su Sentencia 139/1988, de 8 de julio. Se trata de una vía de impugnación incidental o indirecta. Habrá que esperar a que un acto dictado en aplicación del Estatuto, o incluso una disposición general que no exija de actos de concreción posteriores, es decir, que sea autoaplicativa, sea impugnado por entender que vulnera alguno de los derechos o libertades públicas reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución. Tras agotar la vía judicial previa que acabamos de exponer, ese acto o disposición podrá dar lugar a la presentación de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Si la Sala del Tribunal o, en su caso, la Sección, a quien corresponda conocer del mismo entendiera que el recurso debe ser estimado por juzgar que la norma del Estatuto del Personal aplicable al caso lesiona un derecho o libertad pública fundamental, elevará la cuestión al Pleno, con suspensión del plazo para dictar sentencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 55.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.³⁵ Planteada de este modo la autocuestión, el Tribunal Constitucional podrá pronunciarse sobre la constitucionalidad de la norma estatutaria de que se trate, teniendo la sentencia que se dicte los mismos efectos que las pronunciadas en los procedimientos de inconstitucionalidad. Para terminar este examen de la potencialidad del recurso de amparo como cauce indirecto para la revisión de la adecuación del Estatuto del Personal de las Cortes a la Constitución, o, al menos, a los preceptos de ésta que regulan los derechos y libertades públicas fundamentales, debe señalarse que el propio Tribunal Constitucional, en su Sentencia 121/1997, de 1 de julio, ya citada en páginas anteriores, ha declarado³⁶ que el cauce indicado para impugnar a través del recurso de amparo los actos y disposiciones dictados por las Cámaras en materia de personal no es el establecido en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, previsto para la impugnación de las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes Generales o de cualquiera de sus órganos, que pueden ser recurridos en el plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras, sean firmes. A juicio del Alto Tribunal, la vía establecida en este artículo 42 está reservada a los actos y decisiones sin valor de ley de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, están excluidos del conocimiento, verificación y control de la jurisdicción ordinaria por per-

35 De acuerdo con la redacción dada a ese precepto por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo.

36 En su fundamento jurídico 3.º.

tenecer a la esfera de los *interna corporis acta*. Los actos y disposiciones de rango inferior al Estatuto del que nos ocupamos dictados por las Cámaras en materia de personal no pueden ser calificados como internos, explica el Tribunal Constitucional, porque recaen sobre una materia que está sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Por ello, al tratarse de actos y disposiciones nacidos de la Administración parlamentaria, deben equipararse procesalmente a las decisiones y actos jurídicos emanados del Poder Ejecutivo, de modo que su eventual impugnación a través del recurso de amparo deberá efectuarse a través del cauce establecido en el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, previsto para las violaciones de derechos que provengan del Gobierno o de los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas, o de sus respectivas autoridades, funcionarios o agentes, con la importante consecuencia de que el plazo para la interposición de este recurso de amparo constitucional será de veinte días a contar desde el siguiente al de la notificación de la resolución recaída en el proceso judicial previo.

Bibliografía

- DÍEZ-PICAZO, Luis María: *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Real Colegio de España, Bolonia, 1985.
- JIMÉNEZ ASENSIO, Rafael: «El Estatuto de personal del Parlamento Vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional» en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 687-713.
- MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, José Luis: «Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: reserva “legal” y Administración parlamentaria» en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 667-685.
- MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín: «El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)», en *Parlamento y Justicia Constitucional: IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos* (coord. Francesc Pau i Vall), Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 421-480.
- PUNSET BLANCO, Ramón: «Los Reglamentos de las Cortes Generales», en *Revista de Derecho Público*, n.º 87, abril-junio, 1982, pp. 333-352.
- *Las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983.
- «La posición de los Reglamentos parlamentarios en el Ordenamiento español», en *Las fuentes del derecho parlamentario* (coord. Juan Carlos da Silva Ochoa), Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, pp. 67-86.