

La función pública parlamentaria y su plasmación legislativa en Galicia

XOSÉ ANTÓN SARMIENTO

Letrado Mayor del Parlamento de Galicia

Resumen

La aprobación del Estatuto de Personal del Parlamento de Galicia en un momento de cambio del marco normativo estatal de la función pública ha suscitado en el poder legislativo autonómico la reflexión acerca de tópicos que desde tiempo atrás ocupan a constitucionalistas y administrativistas. El alcance de los poderes de autorregulación de los Parlamentos en el Estado autonómico y las garantías de la independencia institucional de las Cámaras se estudian en este trabajo con referencias concretas a la normativa recientemente incorporada al corpus legislativo autonómico de Galicia. Las principales novedades gallegas respecto a la regulación del Estatuto básico han de ser analizadas con espíritu crítico y desde la perspectiva de su necesaria justificación tanto cuando se acude a postulados jurídicos de nuevo cuño como cuando se trasladan miméticamente asertos que nacen en ámbitos estatales de la administración activa, tan distinta por lo demás del aparato de apoyo de las Asambleas parlamentarias.

Resum

L'aprovació de l'Estatut de personal del parlament de Galícia en un moment de canvi del marc normatiu estatal de la funció pública ha suscitat en el poder legislatiu autonòmic la reflexió sobre tòpics que des de temps arrere ocupen constitucionalistes i administrativistes. L'abast dels poders d'autoregulació dels parlaments en l'estat autonòmic i les garanties de la independència institucional de les cambres s'estudien en aquest treball amb referències concretes a la normativa incorporada recentment al corpus legislatiu autonòmic de Galícia. Les principals novetats gallegues respecte a la regulació de l'Estatut bàsic han de ser analitzades amb esperit crític i des de la perspectiva de la necessària justificació tant quan s'acudeix a postulats jurídics de nou encuny com quan es traslladen mimèticament afirmacions que naixen en àmbits estatals

de l'administració activa, tan distinta d'altra banda de l'aparell de suport de les assemblees parlamentàries.

Abstract

The approval of the Statute for the staff of the Parliament of Galicia which happened to occur when the framework of the public service was being changed has raised in the Autonomic legislative power the reflection on topics that had long occupied constitutionalists and civil law specialists. The extent of the self-regulation powers of parliaments in the Spain's autonomous regions and the constitutional rights of the institutional independence of the Chambers are discussed in this work with specific references to the rules recently incorporated into the Autonomic legislative corpus of Galicia. The main Galician innovations regarding the regulation of the Basic Statute have to be analyzed critically and from the perspective of the justification needed both when it comes to new-style legal postulates as when transferring mimetically assertions born in the state public administration, so different from the support mechanisms of the parliamentary assemblies.

Sumario

- I. La comprensión actual de la autonomía administrativa de las Cámaras
 - Algunos ejemplos ilustrativos
 - Características generales
- II. Aspectos del régimen jurídico del personal parlamentario que se relacionan con la centralidad de las Cámaras
 - La aprobación del Estatuto funcional
 - La organización administrativa de la función pública parlamentaria
 - El acceso y cese a la condición funcional
- III. Aspectos de la regulación gallega que difieren de la normativa general
 - Clases de personal
 - Planificación y ordenación del personal de la Administración del Parlamento de Galicia. Medios para la optimización del personal parlamentario
 - Carrera y promoción profesional
 - Derechos y deberes del personal funcionario
- IV. Conclusiones

I. La comprensión actual de la autonomía administrativa de las Cámaras

El reconocimiento constitucional de un ámbito de autonomía al Parlamento puede ser interpretado con muy distintos alcances. En efecto, sabido es que la tradicional inteligencia de la autonomía parlamentaria predicaba como consecuencia lógica de la afirmación institucional de la superioridad del poder legislativo la proclamación de la inatacabilidad del mismo ante las normas que se dictasen con carácter general y no declarase éste como sujeto pasivo de tales disposiciones.

La aproximación al modo en el que en la actualidad se debe diseñar la autonomía administrativa del Parlamento¹ debe partir a mi juicio, de la consabida reafirmación del condicionante que genera la democracia en su formulación contemporánea, esto es, reconocer una vez más el papel esencial de los partidos políticos en el funcionamiento de nuestro sistema político. Como recuerda Esther de Alba² con la aparición de los partidos políticos se produce un desplazamiento de la representación hacia ellos, con las evidentes consecuencias que este traslado va a tener en la dinámica de la relación entre las instituciones básicas del Estado.

La vigencia en España del *mandato imperativo partidario* se ha puesto de manifiesto de modo más acentuado cuanto más ha avanzado la consolidación de nuestra joven democracia y ha traído consigo la confirmación de que son los partidos políticos los encargados de actuar como correa de transmisión entre poderes, de tal forma que más que colaboración entre poderes se produce una clara subordinación del Parlamento al Ejecutivo, que es normalmente el sujeto privilegiado por la dirección de los partidos políticos en relación a la toma de decisiones políticas fundamentales.

Esta constatación no obsta para reivindicar con fuerza la necesidad de ámbitos de garantía institucional, no residenciadas en los criterios ideológicos de dirección política, determinados como he comentado por los partidos, sino en los mecanismos del funcionamiento parlamentario, que a mi juicio, deben afectar cuanto menos a:

- a) la *posibilidad* de formación de criterio separado de la Cámara.³

1 Que por lo demás no es ajena al reconocimiento de la crisis del principio de uniformidad en lo tocante al modelo administrativo. Así Luciano Vandelli: «Anatomía y Fisiología de las Instituciones Públicas». *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, febrero, 2009, p. 60. Fernández Miranda, Alfonso había llamado la atención sobre el peligro de aplicar «indiscriminadamente» categorías conceptuales del Derecho administrativo al análisis del factor político de los Parlamentos. Prólogo al libro de Ignacio Torres Muro, *Los órganos de gobierno de las Cámaras*. Madrid, 1987, p. 12. En la doctrina italiana es de interés la aportación de Antonio D'Andrea: *Autonomia Costituzionale delle camere e principio di legalità*. Giuffrè editore. Milano. 2004.

2 En su comentario al artículo 9 del *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Asamblea de Madrid. 2008, p. 169. En un sentido crítico puede consultarse Hill Blaikie: «Réflexions sur la réforme du Parlement». *Revue Parlementaire Canadienne*, n.º 3 (2008) pp. 2 a 4.

3 Como apunta Edson Nunes, se trata de proteger al núcleo técnico del Estado contra la interferencia que deriva del público o de otras organizaciones intermedias. Así en su obra: *A gramática política do Brasil. Clientelismo e insulamento burocrático*. Ed. Zahar, 3.ª edición. Rio de Janeiro. 2003, p. 96. Sobre la separación-colaboración de poderes en este contexto resulta de interés: «La notion de «régime d'assemblée» et les origines de la classification des régimes politiques». *Revue française de Droit constitutionnel*, n.º 58. 2004, pp. 305 y ss.

- b) equiparación de la posición de todos los parlamentarios en los procedimientos parlamentarios,⁴ cuyo aspecto clave es la igualdad de información de los actores de la cámara. Esta cuestión tiene reflejos en distintos ámbitos: el asesoramiento, el apoyo técnico y la documentación parlamentaria.
- c) La independencia en el funcionamiento económico interno del Legislativo, que es respaldada de modo esencial por el diseño técnico del presupuesto de la Cámara y su ejecución a lo largo del año presupuestario.

Todas estas afirmaciones de principio no pueden desconocer la posible introducción de mecanismos de flexibilización en la gestión de ciertas prestaciones de la Administración parlamentaria (las meramente instrumentales), pues obviamente la vinculación de las funciones de los servidores públicos al desarrollo de las tareas constitucionalmente atribuidas no es homogénea.

Algunos ejemplos ilustrativos

De seguido y con ánimo meramente referencial citaré una serie de actividades funcionariales que en el seno de las Cámaras tienen relevancia para el ejercicio de las competencias parlamentarias. No se trata con ello sino de transmitir las hondas razones, también de índole práctico, que sin duda tuvo en cuenta el autor del Estatuto Básico cuando expresamente excluyó al personal de las Cámaras autonómicas y de las Cortes Generales de su ámbito de regulación.⁵

Los ejemplos clarificadores de actividades funcionariales que están íntimamente vinculadas a la independencia del poder legislativo se clasifican en varias categorías:

Actividades consultivas

Entendiendo por tales todas aquellas actuaciones de los servidores parlamentarios que están directamente vinculadas con la actuación de los sujetos parlamentarios, sean individuales o actuando colegiadamente.

Actividades consultivas jurídicas: entre las que hay que incluir sin duda el importante papel desempeñado por la asesoría técnica de Comisiones parlamentarias de estatuto de diputados o de incompatibilidades, que implica el ejercicio de una función

⁴ La constatación de esta realidad es permanente en los Parlamentos de nuestro entorno. *Vid.*, por todos, Clemerson Merlin Clève: *A atividade legislativa do poder executivo*. São Paulo, ed. Malheiros, 1994. Especialmente relevante es este dato en relación con el status comparativo de los diputados de la mayoría y de la oposición parlamentaria. Así puede comprobarse en el apartado coordinado por Michele Ainis: «Disegno di legge costituzionale. Norme per uno statuto dell'opposizione». *Rassegna Parlamentare*, n.º 3. 2004. Giuffrè editore, pp. 753 y ss.

⁵ En este sentido debe tenerse en cuenta la Disposición final segunda del Estatuto de Personal del Parlamento de Galicia que dispone en cuanto al Derecho supletorio: «En lo no previsto en el presente estatuto y en las

disposiciones reglamentarias que la Mesa del Parlamento de Galicia dicte en su desarrollo, y siempre que resulte compatible con lo regulado en los mismos, se aplicará supletoriamente la normativa de la función pública de Galicia y la del Estado, por este orden.» García-Escudero apunta que en el debate parlamentario de la ley 30/1992 se rechazó una enmienda que pretendía incluir expresamente a la Administración parlamentaria en su ámbito de aplicación, lo que resulta ciertamente significativo en relación a la posición de las Cámaras con el Derecho administrativo general. «Los actos de la Administración parlamentaria». *Cuadernos de Derecho público*, n.º 4, mayo-agosto, 1998, p. 73.

que en ocasiones es hiperbólicamente tildada de jurisdiccional, pero que en todo caso supone la comprobación inicial en sede parlamentaria de la corrección de las actas que actúan como título para el desempeño del cargo público y del respeto estricto de la normativa atinente al estatuto individual del diputado (aspectos todos ellos unidos al contenido esencial del artículo 23 de nuestro texto constitucional). Una cuestión por lo demás de gran actualidad después de los sucesos de primavera de 2009 en la Cámara de los Comunes y que autores reputados como A.W. Bradley⁶ ya habían advertido con anterioridad al llamar la atención sobre la relajación de la exigencia de informes jurídicos en esta materia.

Igualmente deben hacerse constar las actuaciones de informe en el seno del procedimiento legislativo y muy singularmente aquellas que afectan a la calificación de las enmiendas presentadas a los proyectos y proposiciones, respecto de las cuales también la decisión que se adopte en relación con su admisibilidad o no afectarán de modo directo al ejercicio del cargo público representativo.⁷

En tercer lugar interesa llamar la atención sobre el papel del asesor funcional en el seno de las Comisiones de investigación. A mi juicio la escasa regulación que el común de nuestros reglamentos parlamentarios dispensan a estos instrumentos de encuesta hacen que haya surgido un importante margen de innovación sujeto a la valoración técnico-jurídica caso por caso del letrado actuante.

Finalmente, y sin ánimo exhaustivo, la función desarrollada por los funcionarios de los servicios jurídicos de las Cámaras parlamentarias en relación con las actuaciones desarrolladas ante la jurisdicción constitucional pone de manifiesto también el importante papel que en la materialización de esta función constitucional tienen los servidores parlamentarios. Esta materialización de los documentos procesales puede alcanzar contenido muy diferente, aún partiendo de criterios políticos semejantes, y por ello devenir en consecuencias jurídicas de muy diferente alcance.

Actividades consultivas de carácter económico: en este punto la normativa parlamentaria suele atribuir a los funcionarios especializados la función de apoyo al letrado mayor secretario general en la elaboración del proyecto de presupuestos de la Cámara. Como resulta sabido este es un instrumento capital de afirmación de la autonomía de las Cámaras, no siendo excepcionales los dispares criterios entre los órganos rectores parlamentarios y los responsables de los caudales públicos en los Ejecutivos.⁸

6 «Relaciones entre Ejecutivo, judicial y Parlamento: ¿Alguna evolución?» *El cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, n.º 1, enero. 2009. En concreto p. 26.

7 Unos trabajos en los cuales además la confidencialidad es un carácter esencial para su canalización comunicativa. Cfr. Nina Serafino. *Investigación y análisis para los parlamentos: manual práctico*. Washington c.c. : Centro para la Democracia, 1997.

8 El necesario reforzamiento de la singularidad en la regulación de la función pública se reconoce por los documentos de trabajo que ha generado la Xunta de Galicia en relación al desarrollo legislativo autonómico del Estatuto básico. Así *Documentos para la reforma de la función pública*. Xunta de Galicia. Alva Gráfica, 2008, p. 30. La sustantividad de los temas contables y administrativos se reconoce también por la doctrina italiana, así Carlo Chimenti: *Principi e regole delle Assemblée politiche*. G. Giappichelli Editore. Torino. 2004, p. 82.

De modo semejante cabe reflexionar cuando los Parlamentos ejercen sus funciones administrativas de contratación y patrimoniales. Pensar en un escenario de dependencia institucional respecto de funcionarios de otros poderes del Estado nos adentra en complejas situaciones de posibles conflictos de intereses que pueden verse complicados con vinculaciones políticas de insospechados alcances.⁹

Actividades lingüísticas y de redacción: especialmente relevantes en los Parlamentos bilingües puesto que el reciente reconocimiento de la cooficialidad idiomática en España lleva a que existan numerosos contenciosos no cerrados en los que para la institución parlamentaria es imprescindible contar con un criterio científico propio. La problemática como apunta R. L. Ninyoles¹⁰ es particularmente sensible en los casos de desequilibrio en los estatus de las lenguas oficiales.

Actividades de gestión

A pesar de encontrarnos en un plano mucho más instrumental no es descabellado imaginar casos en los que la imparcialidad del servidor del parlamento y su separación de la influencia de otros poderes del Estado se hace muy necesaria.

Las publicaciones parlamentarias son un ejemplo de actuación de este tipo en las que el requisito de publicidad exigido reglamentariamente para la eficacia de los actos parlamentarios supone una actuación cabal y dirigida exclusivamente por los órganos rectores de la Cámara.

La documentación parlamentaria es un requisito importante para la formación de la voluntad de la Cámara y de sus miembros, exigida no sólo por la lógica sino por el articulado de los estatutos reglamentarios.¹¹

Actividad de ejecución

Se trata aquí de dar cuenta de una amalgama de tareas que son desenvueltas por un colectivo de gran tradición en el parlamentarismo español (los ujieres) y que en ciertas circunstancias pueden llegar a ser relevantes desde la perspectiva del cumplimiento de las tareas constitucionales de las cámaras.

Aunque en la actualidad los parlamentos progresivamente oficializan los medios telemáticos para las comunicaciones parlamentarias¹² hay que reconocer que tradicionalmente la

⁹ Tudela Aranda ha destacado la significación de las estructuras administrativas en sede parlamentaria en su excelente libro, *El Parlamento necesario. Parlamento y democracia en el siglo XXI*, Congreso de los diputados. 2008, pp. 278 y ss.

¹⁰ *Estructura social e Política Lingüística*. (Traducción al gallego de la 1.ª edición en castellano), Ir Indo, Vigo, s. d., p. 77.

¹¹ He reflexionado sobre los requisitos previos a la formación de la voluntad de la Cámara en: «El Derecho de voto y la regla de la mayoría». *Revisita de las Cortes Generales*, n.º 55. Primer cuatrimestre 2002, pp. 92 y ss.

¹² En este sentido puede consultarse el artículo 7 del Acuerdo de la

Mesa del Parlamento de Galicia del 8 de mayo de 2006 por el que se aprueban las Normas de desarrollo del Reglamento de la Cámara para la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en la actividad parlamentaria. *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*, n.º 139 del 13 de mayo de 2006. De interés el trabajo de Guillem Carrau y Soriano Hernández: «La incorporación del registro electrónico en un Parlamento: el caso de las Cortes Valencianas». Comunicación presentada al Congreso Derecho TICs. 2008. Se trata por lo demás de un fenómeno general en el parlamentarismo europeo, incluso en las nuevas Cámaras. Así Andrew George y Adrian Crompton: «Analysing the progress of a first Legislatura». *The Parliamentarian*. 2004, p. 244.

entrega de estas intimaciones y el cumplimiento de los acuses de recibo por parte de los destinatarios ante el funcionario comunicante han tenido un valor real y simbólico destacado.

Un grupo de tareas que los reglamentos de las Cámaras, o indirectamente los Estatutos de personal, siguen reservando a este colectivo tienen que ver con la ejecución de acuerdos presidenciales disciplinarios, sea en pleno o en comisión y que suponen el ejercicio de la policía en sede parlamentaria, bien en relación con los diputados o con el público asistente a las sesiones.

Características generales

Examinadas las situaciones ejemplificativas que ponen de manifiesto de modo concreto la relevancia constitucional y por lo tanto justifican la singularidad del tratamiento jurídico diferenciado del status de los funcionarios de las Cámaras, resulta posible exponer principios de general aplicación en la materia, que sirven además para proceder a una aproximación más clara al tema que me ocupa.

En primer lugar cabe pensar, a mi juicio, en la existencia de una suerte de «grados de afectación a la función parlamentaria», en función de la mayor o menor vinculación del trabajo de los funcionarios parlamentarios a la garantía de la independencia de las Cámaras. Estos grados siempre serán más relevantes cuando se hallen más vinculados al cumplimiento de las funciones constitucionales de los Parlamentos, pues como ejemplifica Laura McAllister para el caso galés, la independencia y eficiencia del Secretariado parlamentario es esencial para el correcto desarrollo de las funciones institucionales del Parlamento.¹³

Por otro lado es razonable tomar en cuenta los efectos de la actuación funcional y concluir que serán más visibles cuando existen márgenes de actuación más laxos, por ejemplo cuando se trata de la adopción de resoluciones por parte de sujetos parlamentarios que no están sujetos a plazos fijados en el reglamento, tales como las convocatorias de ciertas sesiones y los asuntos a incluir en ellas.¹⁴

En todo caso y como señala Fernández Viagas¹⁵ nos encontramos ante una suerte de actos de la administración parlamentaria que resultan imprescindibles para el ejercicio de las potestades legislativas y de control de los Parlamentos, al menos desde la concepción orgánica de la separación de poderes que se ha tenido en la Europa occidental contemporánea y por tanto de difícil cuestionamiento desde perspectivas generalistas del Derecho administrativo.

13 «The value of independent commissions». *Parliament affairs*. Volumen 58, enero 2005, p. 41.

14 Todo ello reconociendo con General Robert, la necesidad de tomar conciencia de la prevalencia de los aspectos sustanciales en el funcionamiento parlamentario sobre los abusos de exigencias procedimentales desconocedoras de la esencia de los debates políticos. *Parliamentary Law*, p. 151.

15 *El poder legislativo entre la Política y el Derecho*. Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, n.º 21, pp. 51 y 52.

II. Aspectos del régimen jurídico del personal parlamentario que se relacionan con la centralidad de las Cámaras

La aprobación del Estatuto funcionarial

Como reconoce la jurisprudencia de nuestros más altos Tribunales,¹⁶ así la STC 121/1997, de 1 de julio, dentro de ciertos límites la potestad de aprobación de un régimen jurídico propio para el personal de las Cámaras que prevé el artículo 72 de la Constitución española se haya íntimamente vinculada a la posición institucional del Parlamento en nuestro sistema político.

Arce Janáriz¹⁷ en su pormenorizado estudio de la jurisprudencia del TC en la materia ha traído a colación con motivo del análisis de la posición institucional del Parlamento y su ordenamiento regulador el Auto de la Sala especial del artículo 61 LOPJ, de 20 de mayo de 2003, en cuyo fundamento jurídico tercero se ha recalado que la autonomía organizativa de las Cámaras no puede suponer frontera de ninguna clase al ordenamiento jurídico, en definitiva al Estado de Derecho. Esta constatación de principio no obsta en absoluto que en la materia que me ocupa sea factible e incluso deseable una actuación normativa por parte de las Cámaras para aportar la necesaria seguridad jurídica en la ordenación de la función pública parlamentaria.

Estas ideas son entre otras, las que están en el ánimo de una Institución parlamentaria cuando aprueba una normativa específica para su personal.¹⁸ En este sentido son de interés las declaraciones previstas en el preámbulo del Estatuto de personal del Parlamento de Galicia, en el que se expresa que: «[...] en cuanto poder público de la Comunidad Autónoma de Galicia, derivado de la previsión del artículo 152 de la Constitución, dispone de autonomía administrativa que le permite regular el régimen jurídico del personal de su administración.»

En el caso de Galicia la expresión de esa prerrogativa, que el Estatuto de autonomía para Galicia contempla en su artículo 12, y el Reglamento de la Cámara reserva en su disposición final cuarta, llevó a que la Mesa del Parlamento de Galicia aprobara con fecha 7 de febrero de 1984 el Estatuto de personal que, con las modificaciones produ-

16 En estos términos se pronuncia el Tribunal Supremo en la Sentencia de 4 de mayo de 2005: «[...] En consecuencia, como subraya la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, los órganos constitucionales del Estado necesitan ejercer su potestad de organización dentro de la autonomía que tienen atribuida para el buen funcionamiento del servicio que prestan, con la consecuencia de que el derecho fundamental incorporado al artículo 23.2 de la CE debe ser interpretado del modo en que legalmente ha sido configurado y, en este caso, dando prevalencia a la autonomía parlamentaria, por lo que no existe inconstitucionalidad alguna en el acto impugnado.» La equiparación entre los Estatutos parlamentarios autonómicos y los de las Cortes y su posibilidad de regular en exhaustividad el régimen del personal es defendido entre otros por Díez Sánchez: «Autonomía

Administrativa parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y su control judicial». *Corts*, n.º 16. 2005, p. 46. En sentido semejante Aguiló Lucia, Sevilla Merino y Visiedo Mazón: «Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano». *Jornadas de Estudio sobre Administración y función pública en el Estado Autónomo*. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1986, p. 199.

17 *El Parlamento en los Tribunales. Prontuario de jurisprudencia parlamentaria*. Aranzadi Doctrina. Navarra. 2004, p. 125.

18 Consciente como apuntan para el caso italiano F. Garella y C. D'Orta de las funciones instrumentales de los funcionarios de las Cámaras, no destinados a la realización de políticas públicas. *Le amministrazioni degli organi costituzionali*. Bari. 1997, p. 111.

cidas en los años 1988, 1995 y 2003, permaneció vigente hasta la actualidad. Esta norma, aprobada con anterioridad a la normativa estatal reguladora de la función pública en 1984, cumplió la importante finalidad de instaurar el régimen general del personal de la Administración del Parlamento de Galicia. No obstante, los procesos de reforma operados en la función pública y la propia dinámica parlamentaria la convirtieron en un instrumento obsoleto e inadecuado para atender las nuevas demandas de las funciones parlamentarias. En definitiva se produjo, en palabras de Humberto Romagnoli,¹⁹ una nueva cultura jurídica, la conciencia de la necesidad de respuesta a una determinada demanda de regulación que el «legislador no sabe o no puede satisfacer».

En este sentido la experiencia de veinticinco años de gestión parlamentaria, el grado de desarrollo y madurez, las transformaciones operadas y la propia evolución de la Administración parlamentaria determinaron la necesidad de dotarse de un nuevo marco normativo que reordene la función pública parlamentaria, adaptándola, en el ejercicio de dicha autonomía organizativa, a las peculiaridades propias de esa administración, lo que conllevó a la aprobación del vigente Estatuto de personal del Parlamento de Galicia publicado en *el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma* el 26 de diciembre de 2007 (DOG n.º 248).

La organización administrativa de la función pública parlamentaria

Se trata de una faceta no menos clave pues, como ha apuntado recientemente Lorenzo de Membiela,²⁰ el establecimiento de las jerarquías internas en la burocracia administrativa del Parlamento es el medio esencial para el ejercicio de las potestades que tienen por finalidad contribuir al correcto funcionamiento de la institución parlamentaria.

La nueva norma gallega de 2007 viene a dar cumplimiento, en este sentido a uno de los objetivos contemplados en el Plan operativo para la implantación de un nuevo modelo de gestión, aprobado por la Mesa del Parlamento, abordando por primera vez, de una manera integral, todos los aspectos que afectan al personal al servicio de la Administración parlamentaria, acabando así con la necesidad habitual de acudir supletoriamente a diferentes normas ajenas, e incluso a la analogía, para solventar las lagunas que frecuentemente surgían en los procesos de gestión común del personal.

De este modo materias tales como la regulación de los órganos de personal, el acceso a la función pública parlamentaria de acuerdo con los principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, el reconocimiento de los derechos profesionales de las empleadas y los empleados, tanto individuales como colectivos, y de su código de conducta, la definición del sistema de retribuciones o la introducción de la movilidad interadministrativa, que permitirá a los funcionarios y las funcionarias por primera vez optar a puestos de trabajo en otras administraciones públicas, amplían y consolidan el nuevo régimen jurídico de la función pública parlamentaria.

19 «El Oficio de jurista». *Revista de Derecho Social*, n.º 43. 2008, p. 17.

20 «Jerarquía como competencia en la organización administrativa». *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 33. Zaragoza, 2008, pp. 189 y ss. El autor reflexiona también sobre otro de los ejes esenciales del autor de la normativa gallega: la pérdida de protagonismo de la persona en beneficio de la gestión.

En este orden de cosas uno de los aspectos fundamentales de esta nueva regulación lo constituyen las disposiciones referentes a la planificación y ordenación de los recursos humanos, y en particular la reorganización en cuerpos, y por razones de especialización en escalas, con una clasificación en cuatro grupos profesionales que permitirá a un gran número de funcionarias y funcionarios, los pertenecientes a los actuales grupos E y D, integrarse en los grupos inmediatamente superiores. En definitiva, se trata de dar coherencia a un sector normativo para posibilitar una homogénea gestión que evite las reticencias a seguir los esquemas normativos que nacen en las organizaciones parlamentarias²¹ cuando aquéllos se presentan como superados.

El acceso y cese a la condición funcional

La regulación jurídica estas cuestiones como ha señalado Cea Ayala²² en su estudio del Estatuto básico, íntimamente unidas a la temática de la movilidad funcional incide en la concepción general del servidor público parlamentario y se hayan en el núcleo duro de la configuración jurídica de la función pública, parlamentaria en nuestro caso.

En Galicia la gestión del personal parlamentario que se ha plasmado en el vigente estatuto de personal asume el valor de la movilidad funcional de tal modo que, abriendo esta posibilidad legalmente por vez primera en el ordenamiento autonómico, se ha ratificado en la Mesa de negociación con las fuerzas sindicales firmada en 2008 un borrador de convenio mediante el cual pueda hacerse efectiva la movilidad desde la Cámara autonómica al ejecutivo.²³

Esta racionalización de los regímenes funcionariales, junto con otras muchas medidas, tales como la reserva de plazas vacantes para su cobertura mediante promoción interna o la potenciación de actividades formativas, pretende introducir factores de motivación e implicación personal, facilitar la carrera administrativa y elevar el grado de profesionalidad de las empleadas y los empleados públicos, lo cual puede contribuir al avance de la calidad de los servicios de una Administración parlamentaria moderna y eficaz que garantice el principio constitucional de la independencia de la asamblea legislativa de Galicia. Se trata en definitiva de asumir una concepción general del funcionario público como servidor de las Administraciones públicas pero que ve modulados ciertos aspectos de su régimen jurídico en virtud de su vínculo

21 Así lo señala Ronald J. Legere: «Advocating Parliamentary procedure». *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI, n.º 1. January 2005, pp. 16 y ss. En España conviene tener presente la doctrina constitucional mantenida en sentencias como la 178/1989 de 2 de febrero (RTC 1989/178) en la que ha quedado meridianamente claro que los funcionarios no tienen derecho a mantener las condiciones en que realizan su tarea al servicio de la Administración en el mismo nivel de exigencia que cuando ingresaron.

22 «Algunas notas sobre la pérdida de la condición de funcionario público». *Actualidad administrativa*, n.º 14, julio 2008, p. 1600.

23 Hay que dejar constancia de que la posibilidad de proveer plazas mediante libre designación de entre funcionarios públicos provenientes de otras administraciones ya estaba (y sigue presente) en las Relaciones de puestos de trabajo de la Cámara (Así la de director de asuntos económicos-interventor, directora de régimen interior o director de gestión parlamentaria).

lo con el poder parlamentario.²⁴ Buena prueba de esta concepción es el diseño de la movilidad en el nuevo estatuto funcional delimitada por los siguientes criterios:

1. Al objeto de facilitar la carrera administrativa, la Administración del Parlamento de Galicia promoverá medidas a través de convenios con otras administraciones públicas u otros instrumentos que faciliten la movilidad de sus empleadas y empleados públicos, en las que tendrán especial consideración los casos de movilidad geográfica de las víctimas de violencia de género. Dichos convenios serán publicados en el *Boletín Oficial del Parlamento de Galicia*.
2. En tales convenios se regularán las consecuencias de la movilidad administrativa que implicará la integración del funcionariado del Parlamento de Galicia en la administración pública de destino, y viceversa.
3. Las empleadas y los empleados públicos procedentes de otras administraciones públicas que en virtud de la movilidad interadministrativa pasaran a ocupar puestos de trabajo en la Administración del Parlamento de Galicia se integrarán en la misma, en el correspondiente cuerpo o escala.

III. Aspectos de la regulación gallega que difieren de la normativa general

Clases de personal

Como señalan Sempere Navarro y Quintanilla Navarro²⁵ el más importante de los factores que contribuyen a satisfacer el derecho de los ciudadanos a una buena administración, así como el desarrollo económico y social, es el personal al servicio de la Administración. Pero el personal al servicio de la Administración puede establecer sus vínculos con ésta a través de diferentes modalidades que en el caso del Parlamento de Galicia se clasifican de modo semejante a lo dispuesto en el artículo 8.1 del Estatuto Básico del Funcionario público²⁶ en: Personal funcionario de carrera, Personal funcionario interino, Personal laboral, ya sea fijo o temporal y Personal eventual.

Sin embargo en la definición de las clases podemos encontrar matices de cierto alcance. Así es personal funcionario de carrera de la Administración del Parlamento de Galicia el que esté vinculado a la misma por una relación estatutaria regulada por el derecho administrativo para el desarrollo de los servicios profesionales retribuidos «con cargo al presupuesto de la Cámara». Esta última expresión difiere de la definición

24 Interesantes paralelismos cabe inferir del trabajo de Sarmiento Larrauri: «Alternativas a la selección de jueces». *Actualidad Administrativa*, n.º 20, noviembre de 2008, pp. 2366 y ss.

25 *Aranzadi Social*, n.º 14.2007. Parte Tribuna. Editorial Aranzadi, SA. Pamplona 2007.

26 A juicio de Cordero Ceballos la extensión del Estatuto básico al régimen del personal laboral no es exigible *ex constitutione* aunque ya contaba con precedentes en convenios en el ámbito local. «Marco Jurídico y competencial y novedades generales del Estatuto». *Revista de Derecho de Extremadura*, n.º 1. 2008, p. 150.

aportada por el apartado 1.º del artículo 9 de la norma estatal donde se habla de «servicios profesionales retribuidos de carácter permanente».²⁷

Por el contrario resulta, a mi juicio, más afortunada la redacción del Estatuto básico al precisar el ámbito de las actuaciones del personal funcionario. En efecto, mientras la norma parlamentaria gallega dice que «Las funciones que impliquen la participación en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguarda de los intereses generales de la Administración parlamentaria corresponderán al personal funcionario de carrera», más concretamente el Estatuto básico cierra restrictivamente el ámbito de actuación de las potestades administrativas precisando dos aspectos:

1. Se incluyen participaciones «directas o indirectas» en el ejercicio de las potestades públicas.
2. La atribución se realiza en términos de «exclusividad».²⁸

Mayores diferencias cabe apreciar en la regulación del personal temporal. El Estatuto del personal del Parlamento de Galicia agrupa en su regulación a todos los temporales, sean funcionarios o laborales con la siguiente dicción: «Es personal de carácter temporal el personal funcionario interino o el personal laboral de la Administración del Parlamento de Galicia que, con carácter transitorio y por razones de necesidad o urgencia debidamente justificadas, es nombrado para prestar servicios en puestos de trabajo vacantes reservados a personal funcionario de carrera o laboral y dotados presupuestariamente, en tanto no sean provistos con carácter permanente.» A mi modo de ver la enumeración de los supuestos en los que cabe la contratación de funcionarios interinos, prevista en los cuatro apartados del número 1 del artículo 10 del Estatuto básico sería clarificador y aportaría una mayor seguridad jurídica a la figura siempre excepcional del funcionario parlamentario interino.

El cese del personal temporal se producirá cuando el puesto que ocupase sea provisto por personal funcionario de carrera o personal laboral fijo, bien con carácter definitivo o por adscripción provisional, cuando se amortice el puesto o cuando desaparezcan las razones de necesidad o urgencia que motivaron su nombramiento. Hay que señalar que al final de la VII legislatura del Parlamento de Galicia y después de haberse tramitado los oportunos procesos de selección no existe personal de este carácter al servicio de la institución.²⁹

En el proceso de negociación que llevó a la aprobación del Estatuto del Personal fue admitida la demanda de la parte social en el sentido de que las plazas ocupadas

27 Resulta en principio difícil imaginar que de esta diferencia se puedan extraer consecuencias jurídicas, pero la norma gallega cierra más la vinculación a la institución al referir directamente la fuente de financiación de los créditos que sufragan las retribuciones de los funcionarios de carrera.

28 Si bien se incluye la salvedad de que esta exclusividad es relativa pues se llevará a cabo «en los términos que en la ley de desarrollo de cada

Administración Pública se establezca».

29 Sobre la problemática, muy presente en el ánimo del legislador gallego, de las prestaciones laborales indirectas, puede consultarse, Rosa M.^a Martín-Romo Capilla: «La contratación laboral temporal irregular en la Administración Pública». *Revista de Derecho de Extremadura*, n.º 3, 2008, pp. 323 y ss.

por personal temporal por razones de necesidad y urgencia habrán de incluirse en la oferta de empleo público inmediatamente posterior a la permanencia de un año del personal temporal en su puesto, sin perjuicio de los supuestos de amortización de las plazas, para ser objeto de provisión con arreglo a los procedimientos establecidos en el estatuto, salvo las plazas ocupadas por interinos/as para sustituir a funcionarios/as con derecho a la reserva de puestos de trabajo. En relación con este tratamiento normativo hay que señalar:

1. Que el régimen autonómico es más laxo con la obligación de convocar que el previsto en el Estatuto básico, que obliga a incluir las plazas en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento.
2. En el Parlamento de Galicia se contempla como posibilidad habitual la amortización de plazas, desconocida en la previsión del Estatuto básico.³⁰

En este orden de cosas es personal eventual de la Administración del Parlamento de Galicia el que, en virtud de libre nombramiento y con carácter no permanente, realiza funciones expresamente calificadas como de confianza y asesoramiento especial para la presidenta o el presidente, o para los demás miembros de la Mesa del Parlamento de Galicia, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados a este fin. Una vez más los matices respecto de la regulación del Estatuto básico son menores pero denotan una preocupación mayor por la limitación del ámbito de este tipo de personal en la normativa general, así:

- a) No incluye el calificativo de libre el nombramiento previsto en el artículo 12 del Estatuto básico.
- b) Se expresa que se realizarán por el personal eventual *sólo* las funciones de confianza y asesoramiento especial.

El personal funcionario de carrera de la Administración del Parlamento de Galicia que sea nombrado personal eventual de la Presidencia pasará a la situación administrativa de servicios especiales. Este personal recibe un tratamiento singularizado en lo referente a su acceso y cese constituido por las siguientes notas:

- a) El personal eventual cesará cuando la Presidencia lo estime pertinente y, en todo caso, cuando cesen en sus cargos la presidenta o el presidente, o el miembro de la Mesa del Parlamento de Galicia a cuyo servicio fue adscrito, sin perjuicio de que la Mesa pueda adoptar las medidas provisionales que juzgue oportunas para los períodos de disolución de la Cámara.
- b) La pérdida de la condición de personal eventual no generará derecho a indemnización.³¹

c) La prestación de servicios en calidad de personal eventual nunca podrá ser considerada como mérito para el acceso a la condición de personal funcionario de carrera o personal laboral ni tampoco para la promoción interna.

³⁰ Esta es una constante en la nueva regulación gallega, consecuencia de la convicción de la Administración parlamentaria de la VII Legislatura acerca de que los cambios tecnológicos y organizativos introducidos en la Cámara deben traer consigo una disminución de efectivos, sobre todo del personal de grupos técnicos inferiores.

³¹ En aplicación de lo dispuesto en el Estatuto de personal la Mesa de la Cámara ha calificado como altos cargos de la Administración parlamentaria a los titulares de dos puestos de trabajo eventuales, con la consecuencia de la consolidación económica prevista en el artículo 32-2 de la ley 31/1990, de 27 de diciembre de presupuestos generales del Estado para 1991. En estos supuestos se produce un incremento económico en el complemento de destino de estos eventuales en el momento del cese en el caso de tratarse de titulares que ostenten la condición de funcionario público, pero que no puede conceptuarse a estos efectos como indemnización.

Planificación y ordenación del personal de la Administración del Parlamento de Galicia. Medios para la optimización del personal parlamentario

Palomar Olmeda³² ha puesto de manifiesto cómo históricamente el desarrollo legislativo del 103.3 de la Constitución merece una consideración «caótica». En este sentido la ordenación en un ámbito limitado pero relevante como el parlamentario es digna de alabar por las dosis de seguridad jurídica que aporta.

El estatuto del personal del Parlamento de Galicia exhibe una auténtica declaración de principios a la luz de la cual es posible comprender algunas de sus especificaciones normativas en el artículo 16 cuando enumera como objetivos de la planificación de los recursos humanos de la Administración parlamentaria:

1. Su adecuado dimensionamiento (como se comprobará la convicción en que los procesos de informatización devienen en un ahorro de personal se plasma en aspectos como la supresión de la obligatoriedad de oferta anual de empleo público parlamentario, a diferencia de lo dispuesto por el 70.2 del EBEP).
2. Optimización y distribución de efectivos (para el logro de mayores dosis de eficacia y eficiencia).
3. Adaptación de los puestos de trabajo a las necesidades de la organización.
4. Capacitación, formación, promoción y movilidad del personal.

El personal funcionario de carrera del Parlamento de Galicia se integra en cuerpos y por razones de la especialización en escalas, clasificándose, de acuerdo con la titulación exigida para el ingreso, en los siguientes cuatro grupos de clasificación.³³

Como puede apreciarse la clasificación difiere de la prevista en el artículo 76 del Estatuto básico del empleado público y supone el abandono del esquema de cinco grupos existente hasta 2007 en la Cámara gallega, llevando a cabo el cumplimiento de un acuerdo de la mesa de negociación firmada en 2004 que integraba una de las grandes demandas de la parte social.³⁴

En aras a la mejora de la prestación de los servicios y atendiendo a un esquema de reciprocidad en la negociación, la Mesa de la Cámara asumió el ascenso de grupo profesional de una parte muy numerosa del funcionariado (el perteneciente a los grupos E y D) introduciendo mandatos normativos claros a favor de la agilidad de la gestión de los recursos humanos. Entre otros pueden citarse:

1. El personal al servicio de la Administración del Parlamento de Galicia está obligado a desempeñar las tareas propias de su puesto de trabajo, así como cualquier otra similar o equivalente que por necesidades del servicio pudiera encomendársele.

32 «Un giro inesperado en la evolución de la normativa básica». *Boletín Aranzadi Administrativo*, n.º 11/2002. Editorial Aranzadi, SA. Pamplona. 2002.

33 Grupo A: titulación de doctor/a, licenciado/a, ingeniero/a, arquitecto/a o equivalente. Grupo B: titulación de diplomado/a universitario/a, ingeniero/a técnico/a, arquitecto/a técnico/a o equivalente. Grupo C: titu-

lación de bachillerato, técnico/a superior en formación profesional o equivalente. Grupo D: titulación de graduación en educación secundaria obligatoria, técnico/a en formación profesional o equivalente.

34 Sobre la integración de grupos profesionales en el ámbito parlamentario es de interés la STS de 21 de enero de 1986. RJ/1986/10.

2. La Administración parlamentaria podrá asignar a su personal funciones, tareas o responsabilidades distintas a las correspondientes al puesto de trabajo que desempeñe siempre que resulten adecuadas a su clasificación, grado y categoría, cuando las necesidades del servicio lo justifiquen, y sin merma en las retribuciones.³⁵
3. Para el desarrollo eficaz de sus funciones y el correcto desempeño de su puesto de trabajo, todo el personal habrá de utilizar los medios y recursos que la Administración del Parlamento de Galicia ponga a su disposición para un desarrollo eficaz de sus funciones, tales como las herramientas ofimáticas y las demás relativas a las tecnologías de la información.

En una línea semejante se ha optado por una concepción amplia de las comisiones de servicio que incluye la posibilidad de que al personal funcionario de carrera, con pleno derecho a la reserva de su puesto de trabajo, se le encomienden en una serie de casos, entre los que destacan por su interés para la agilidad de la gestión parlamentaria:³⁶

- a) Cuando un puesto de trabajo quede vacante, la letrada o el letrado oficial mayor podrá, en caso de necesidad, proceder a cubrirlo durante un plazo máximo de un año, o hasta la resolución del siguiente concurso, en caso de que no se cubriera con carácter definitivo, con otro funcionario o funcionaria que reúna los requisitos establecidos en la relación de puestos de trabajo para su desempeño.
- b) En casos excepcionales, la letrada o el letrado oficial mayor podrá atribuir a los funcionarios y funcionarias el desempeño temporal en comisión de servicios de funciones especiales que no estén asignadas específicamente a los puestos incluidos en las relaciones de puestos de trabajo, o para la realización de tareas que, a causa de su mayor volumen temporal u otras razones coyunturales, no puedan ser atendidas con suficiencia por los funcionarios o funcionarias que desempeñen con carácter permanente los puestos de trabajo que tengan asignadas dichas tareas.

Carrera y promoción profesional

En esta materia las novedades de la norma gallega son escasas y pueden limitarse a tres.

En primer lugar, por vez primera en la normativa intraparlamentaria se dispone que los puestos de trabajo que tengan la consideración de altos cargos les será de aplicación lo dispuesto en el artículo 33.2 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 1991.³⁷

³⁵ Previsión semejante a lo dispuesto en el artículo 73.2 del EBEP y que la línea de propuesta de la Xunta de Galicia para el desarrollo autonómico del Estatuto básico defiende. *Cfr. Op. cit.* Supra p. 182.

³⁶ En tal supuesto continuarán percibiendo las retribuciones correspondientes a su puesto de trabajo, sin perjuicio de la percepción de las indemnizaciones por razón del servicio a que tengan derecho, en su caso.

Las comisiones de servicio serán desempeñadas voluntariamente, salvo en supuestos excepcionales, cuando existan necesidades de servicio debidamente justificadas, que tendrán carácter forzoso. En este caso ten-

drán una duración máxima de seis meses prorrogables por otros seis, se asignarán bajo criterios objetivos y serán, siempre que sea posible, de carácter rotatorio. En la tramitación de las comisiones de servicio de carácter forzoso se dará audiencia a la Junta de Personal.

³⁷ conviene advertir que la Mesa de la Cámara gallega había aplicado en tres ocasiones la normativa estatal en cuestión en ausencia de disposición propia, siendo por lo tanto congruente su incorporación al régimen funcional parlamentario. Además de los dos puestos del Gabinete referidos supra ha pasado a tener tal consideración el letrado oficial mayor.

Por otro lado se produce una actualización de los intervalos de niveles de los puestos de trabajo que correspondan a cada cuerpo o escala, de acuerdo con el grupo en que se encuentren clasificados y respetando las singularidades de la organización grupal del parlamento.³⁸

Por último y como concesión a la petición sindical del fomento máximo de la promoción interna se dice que en cada convocatoria se reservará la totalidad de plazas para su provisión mediante promoción interna por personal funcionario de carrera perteneciente al grupo inmediatamente inferior con titulación suficiente, siendo excluido de la realización de exámenes sobre las materias cuyo conocimiento se hubiera acreditado con el ingreso en el grupo de origen. Sin duda que esta reserva absoluta a la promoción interna de las vacantes que puedan producirse es la medida más novedosa, que se ve complementada con los siguientes aspectos:

1. Si no se cubriesen las plazas mediante promoción interna, serán objeto de una convocatoria en turno libre.
2. Para participar en las pruebas de promoción interna el personal funcionario de carrera deberá tener una antigüedad de, al menos, dos años en el cuerpo o plaza de procedencia, poseer la titulación exigida para ingresar en el cuerpo o plaza a que se aspira y superar las correspondientes pruebas selectivas.
3. La promoción interna se efectuará mediante el sistema de concurso-oposición, con sujeción a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.
4. En el supuesto de que las pruebas de promoción interna comprendan valoración de méritos se tendrá en cuenta expresamente la utilización de licencias de maternidad, permisos de paternidad, reducción de jornada o excedencias por cuidado de familiares dentro del baremo puntuable, en la forma que se establezca en la convocatoria.

Derechos y deberes del personal funcionario

Al analizar el status de derechos y deberes funcionariales hay que tener en cuenta que no estamos ante una materia en la que se deba atender en exclusiva a los intereses de los servidores públicos, sino que como ha señalado Lorenzo de Membiela, el interés público de la Administración y la necesaria calidad de su servicio actúa como limitación de los principios *pro libertate* que actúan en general a favor del funcionario.³⁹

Para una reflexión sobre la figura del secretario general es de interés el trabajo de M. Pacelli: *Alcune riflessioni sui Segretari generali delle Camere del Parlamento in Bolletino di informazioni costituzionali e parlamentari*. 1984, p. 82.

38 Serán los siguientes:

Cuerpos o escalas	Nivel mínimo	Nivel máximo
Grupo A	25	30

Grupo B	20	26
Grupo C	14	25
Grupo D	13	19

39 «Análisis sucinto del Estatuto del Empleado Público». *Actualidad jurídica Aranzadi*, n.º 733/2007. Parte Comentario. Aranzadi, SA. Pamplona. 2007.

El personal funcionario⁴⁰ tiene ciertos derechos profesionales, descritos a mi modo de ver de forma redundante y con defectuosa técnica jurídica, y que pienso pueden ser agrupados por su naturaleza en:

Derechos personales

Entre otros los que se refieren al mantenimiento de su condición funcional, al desempeño efectivo de las funciones o tareas propias de su condición profesional, a ser evaluado en el ejercicio de sus funciones mediante sistemas objetivos, a que sean respetadas su intimidad, orientación sexual y dignidad en el trabajo y a la no discriminación por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, religión, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

Derechos funcionales

Entre los que cabe citar la carrera entendida como la promoción profesional, a la formación y calificación profesional, a ser informado por los superiores jerárquicos de las tareas o cometidos que tiene que desempeñar y a participar en la consecución de los objetivos atribuidos a la unidad donde preste sus servicios, a recibir por parte de la Administración parlamentaria protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo⁴¹ y a recibir asistencia y protección de la Administración parlamentaria en el ejercicio de sus tareas, funciones o cargos.

Derechos económicos

Entre otros percibir las retribuciones y las indemnizaciones por razón de servicio que correspondan, la jubilación o las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que le sea de aplicación.⁴²

El personal funcionario⁴³ del Parlamento de Galicia tiene además los siguientes derechos colectivos en los términos establecidos en la Constitución y las leyes. A la libre sindicación, a la actividad sindical, a la libre asociación profesional, a la huelga, con el límite de las garantías de mantenimiento de los servicios esenciales del Parla-

40 El régimen de derechos será de aplicación al personal laboral en cuanto tales derechos no vengán regulados en su normativa laboral específica. Además la Disposición final primera dispone que entre las Facultades de la Mesa del Parlamento de Galicia está la de dictar cuantas disposiciones estime necesarias para el desarrollo del presente estatuto de personal y adoptar acuerdos que pudieran ampliar los derechos de las empleadas y empleados públicos del Parlamento de Galicia.

41 Esta protección debe adaptarse a las especialidades organizativas de la Cámara en un sentido apuntado con carácter general por autores como Moreno Solana: «La Responsabilidad disciplinaria en materia de preven-

ción de riesgos laborales». *Aranzadi Social*, n.º 9, 2008. Parte Estudio. Editorial Aranzadi, SA. Pamplona, 2008.

42 En caso de incapacidad laboral transitoria, el personal funcionario del Parlamento de Galicia tendrá derecho a percibir el cien por cien de sus retribuciones mientras se encuentra en dicha situación. Recio Sáez de Guinoa ha llamado la atención del carácter reglado de las retribuciones funcionariales en su tratamiento jurisprudencial. «Potestad organizatoria de las Administraciones Públicas, ordenación de puestos de trabajo y control judicial». *Revista aragonesa de Administración Pública*, n.º 32, junio 2008, p. 300.

43 Los derechos expresados serán de aplicación al personal laboral en los mismos términos.

mento de Galicia y de su administración, a la negociación colectiva y a la participación en la determinación de las condiciones de trabajo⁴⁴ y a la reunión.

En lo tocante a los deberes del personal funcionario⁴⁵ hay que señalar de nuevo las repeticiones o redundancias innecesarias en su enumeración. Desde mi criterio pueden clasificarse atendiendo a su naturaleza del siguiente modo:

Deberes genéricos

Guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de autonomía de Galicia y respetar el ordenamiento jurídico.

Deberes éticos

Entre los que incluyo ejercer sus tareas, funciones y cargos con lealtad institucional e imparcialidad y servir con objetividad a los intereses del Parlamento de Galicia y de su administración, cumplir la jornada y el horario establecidos, cumplir el régimen de incompatibilidades, no intervenir en negocios jurídicos con personas o entidades que puedan suponer un riesgo de provocar conflictos de intereses con su puesto público o velar por la conservación y el uso correcto de los locales, material, documentos e información a su cargo.

Deberes orgánicos

De particular interés en un contexto de cambio organizativo que trata de implantar el nuevo Estatuto en el que las tareas de los grupos profesionales quedan abiertas, dentro de los límites legales, a las necesidades de los distintos servicios que se concretizan por las órdenes de los superiores jerárquicos. Así entre otros se consignan el deber de cumplir con diligencia las instrucciones profesionales recibidas por vía jerárquica, realizar con la debida aplicación y dentro de los plazos establecidos las funciones o tareas que se le asignen relativas a las competencias y objetivos de la unidad en que trabaje y obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores y superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.⁴⁶

44 La disposición derogatoria del nuevo Estatuto de personal gallego dispone que quedan derogadas las normas en materia de representación, participación y determinación de las condiciones de trabajo del personal al servicio del Parlamento, texto refundido aprobado por acuerdo de la Mesa de la Cámara de 21 de octubre de 2002.

45 Lo dispuesto será de aplicación al personal laboral al servicio de la Administración del Parlamento de Galicia.

46 Sobre el alcance en sede parlamentaria de los deberes jerárquicos es de interés la sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2003. RJ 2003/2489.

Deberes de diligencia profesional

Entre las que incluyo el mantener actualizada su formación profesional, para el correcto desarrollo de su actividad profesional, asistir a los cursos y actividades formativas que la Administración del Parlamento de Galicia programe para la actualización y adquisición de nuevos conocimientos necesarios para un mejor desarrollo de las funciones de los puestos de trabajo y observar las normas de seguridad y salud laboral.

Deberes específicos de discreción e interdicción de publicidad

Tales como mantener sigilo de los asuntos que conozca por razón de sus cargos o funciones y no hacer uso indebido de la información obtenida, guardar secreto respecto a aquella información cuya difusión esté prohibida legalmente y garantizar la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.

Deberes respeto de las Incompatibilidades

Cuyo régimen se materializa en los siguientes aspectos:

- El personal funcionario del Parlamento de Galicia no podrá compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público,⁴⁷ salvo en los supuestos expresamente previstos en el presente estatuto.⁴⁸
- El personal funcionario del Parlamento de Galicia no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta ajena o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares, que se relacionen directamente⁴⁹ con las que desarrolle en el Parlamento de Galicia.
- El desempeño de un puesto de trabajo por el personal incluido en el ámbito de aplicación del presente estatuto será incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad pública o privada que pueda impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o comprometer su imparcialidad o independencia.

⁴⁷ se considerará actividad en el sector público la desarrollada por los miembros electivos del Parlamento europeo, miembros electivos de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, altos cargos y restante personal de los órganos constitucionales y de todas las administraciones públicas, incluida la Administración de justicia, así como de los entes, organismos y empresas de ellas dependientes, entendiéndose comprendidas las entidades colaboradoras y las concertadas de la Seguridad Social en la prestación sanitaria (artículo 80 del Estatuto de personal).

⁴⁸ En este sentido tendrá particular relevancia la determinación de la jornada del funcionario afectado por la compatibilidad como ha señalado reiteradamente el Tribunal Supremo. Valga de ejemplo la Sentencia de 21 de diciembre de 1991. RJ 1991/9617.

⁴⁹ La clave de esta prohibición es sin duda la valoración de la vinculación con la actividad parlamentaria. La sentencia de 12 de junio de 2001 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo afirma la incompatibilidad para el personal sanitario en relación con el desarrollo de actividades concertadas y sirve a mi juicio como criterio orientador en la ponderación de esta materia. RJ 2001/6805.

El personal funcionario en servicio activo del Parlamento de Galicia entiendo, en coherencia con los criterios jurisprudenciales que con independencia de su carácter titular o interino,⁵⁰ no podrá ejercer en ningún caso entre otras las actividades siguientes:

El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de entidades o particulares, en los asuntos en que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público. Se incluyen en especial en esta incompatibilidad las actividades profesionales prestadas a personas a las que se esté obligado a atender en el desempeño del puesto público; La pertenencia a consejos de administración u órganos rectores de empresas o entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con el Parlamento de Galicia; El desempeño por sí o persona interpuesta de cargos de todo orden en empresas o sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas⁵¹; La participación superior al 10 % en el capital de las empresas o sociedades a que se refiere el párrafo anterior; El ejercicio de actividades privadas lucrativas, mercantiles, profesionales o industriales, siempre que pudiera comprometer la imparcialidad o independencia del personal funcionario o impedir o menoscabar el cumplimiento de sus deberes.⁵²

Con carácter general el ejercicio de todo tipo de actividades profesionales públicas o privadas, laborales, mercantiles o industriales requerirá el previo reconocimiento de compatibilidad.⁵³ El reconocimiento de la compatibilidad habilitará para el ejercicio de la actividad declarada compatible en los términos de la propia resolución. En todo caso, dicho reconocimiento no podrá modificar la jornada de trabajo y horario de la persona interesada y quedará automáticamente sin efecto en caso de cambio de puesto en el sector público o privado.⁵⁴

Quedan exceptuadas de la necesidad de obtener el reconocimiento de la compatibilidad las actividades particulares que, en el ejercicio de un derecho legalmente reconocido, realicen para sí las personas directamente interesadas. Igualmente entre otras las siguientes actividades:

50 Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de abril de 1998 dictada en relación con funcionarios de la Administración local. RJ 1998/3695.

51 La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1999 reflexiona sobre la finalidad última de este tipo de prohibiciones, relacionadas con la evitación de conflictos de intereses. RJ 1999/1522.

52 El personal funcionario del Parlamento de Galicia no podrá invocar o hacer uso de su condición pública para el ejercicio de actividad mercantil, industrial o profesional.

53 El personal funcionario que desee obtener dicho reconocimiento presentará la correspondiente solicitud dirigida a la Mesa del Parlamento

de Galicia, en la que se contendrán detalladamente todos los datos necesarios para el pronunciamiento. La resolución motivada que reconozca la compatibilidad o declare la incompatibilidad corresponde a dicha Mesa, previo informe de la letrada o letrado oficial mayor.

54 La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido la base del derecho a obtener la compatibilidad con motivo de la denegación de compatibilidad docente como profesor asociado a jueces y magistrados en la sentencia de 3 de marzo de 2003, si bien en otras expresa claramente que en esta cuestión no cabe hablar de derechos adquiridos. Por ejemplo en la STS de 23 de abril de 1991. RJ 1991/3317.

Las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, la dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionariado o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año, la participación en tribunales calificadoros de pruebas selectivas para el ingreso en el Parlamento de Galicia, la participación del personal docente⁵⁵ en tribunales para exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente le correspondan en la forma establecida o la actividad tutorial en los centros asociados de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.⁵⁶

Quienes accedan por cualquier título a un nuevo puesto del sector público que con arreglo al estatuto resulte incompatible con el que vinieran desempeñando habrán de optar por uno de ellos dentro del plazo de toma de posesión.⁵⁷ A falta de opción en el plazo señalado, se entenderá que optan por el nuevo puesto, pasando a la situación de excedencia en el que vinieran desempeñando.

El ejercicio por el personal funcionario de cualquier actividad compatible no servirá de excusa a la asistencia al lugar de trabajo que requiera su puesto o cargo, ni al retraso, negligencia o descuido en el desempeño de los mismos, de modo que se cumpla el principio fundamental de que cada funcionario desempeñe un puesto de trabajo para que su dedicación haga realidad la eficacia que de la actividad administrativa se predica constitucionalmente (Sentencia del Tribunal Constitucional 172/1996 del 31 de octubre).

IV. Conclusiones

Examinados los principales contenidos de la normativa parlamentaria de Galicia a la luz de los datos legislativos estatales y de la jurisprudencia creo que cabe extraer algunas conclusiones del *statu quo* de la materia en la Cámara autonómica.

- a) El Parlamento de Galicia ha ejercido su potestad de autoorganización y autonormación en materia de personal tomando como límites las prescripciones constitucionales, estatutarias y las contenidas en el reglamento de la Cámara.
- b) La normativa contenida en el Estatuto de Personal aprobada por la Comisión de Reglamento con competencia legislativa plena se aparta conscientemente de preceptos declarados básicos en la normativa funcionarial del Estado y declara la apli-

⁵⁵ Debe destacarse que el Tribunal Supremo sólo reconoce esta compatibilidad en el caso de las plazas de profesor asociado pero no en las de catedrático. *Vid.* STS 25 de febrero de 1991. RJ 1991/2498.

⁵⁶ La Audiencia Nacional ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con la conceptualización de la actividad docente a tiempo parcial en cen-

tro adscrito a Universidad Pública amparando la solicitud de compatibilidad del funcionario del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Sentencia de 2 de noviembre de 1999. RJ 1999/3776.

⁵⁷ De modo semejante al previsto en el ámbito sanitario del Estado entre otros. *Cfr.* STS de 4 de marzo de 1996. RJ 1996/2172.

cación supletoria de la legislación de función pública gallega con carácter preferente.

- c) Las prescripciones del Estatuto de personal de 2007 introducen mecanismos de optimización de los recursos humanos disponibles en el Parlamento y superan los esquemas normativos precedentes de rigidez y encorsetamiento en la asignación de funciones al personal.
- d) El contenido del nuevo Estatuto supone una consolidación normativa de demandas de la parte social fundamentalmente en lo referido a la incorporación de los colectivos de grupos funcionariales inferiores en los superiores y en la admisión general de la promoción interna como vía previa para la selección del personal.