

Aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal al servicio de los parlamentos: en especial al personal de Corts Valencianes

ENRIQUE SORIANO HERNÁNDEZ

Letrado de Les Corts Valencianes

Resumen

La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana y, posteriormente, la reforma del Reglamento de Les Corts Valencianes han establecido un marco jurídico nuevo que, unido a la aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público, hace necesario la regulación del régimen jurídico del personal que presta sus servicios en Les Corts Valencianes. En el presente trabajo, tras referirse al principio de autonomía parlamentaria, los principios constitucionales en materia de función pública y la regulación del personal al servicio de Les Corts Valencianes, se examina la incidencia de la Ley 7/2007 en el personal al servicio de Les Corts Valencianes. Concluye el artículo evaluando cuáles serían los posibles contenidos de ese Estatuto de Personal sin olvidar que pueden tener incidencia en las instituciones comisionadas de la Cámara valenciana.

Resum

La reforma de l'Estatut d'autonomia de la Comunitat Valenciana i, posteriorment, la reforma del Reglament de les Corts Valencianes han establert un marc jurídic nou que, unit a l'aprovació de l'Estatut bàsic de l'empleat públic, fa necessària la regulació del règim jurídic del personal que presta serveis en les Corts Valencianes. En el present treball, després de referir-se al principi d'autonomia parlamentària, els principis constitucionals en matèria de funció pública i la regulació del personal al servei de les Corts Valencianes, s'examina la incidència de la Llei 7/2007 en el personal al servei de les Corts Valencianes. Conclou l'article avaluant quins serien els possibles continguts d'aquell estatut de personal sense oblidar que poden tenir incidència en les institucions comissionades de la cambra valenciana.

Abstract

The reform of the Statute of Autonomy of the Valencian Community and then the reform of the internal rules of the Corts have established a new legal framework which, together with the adoption of the Basic Statute for Civil Servants, requires the regulation of the legal regime of the personnel of the Corts. The present work, after referring to the principle of parliamentary autonomy, constitutional principles regarding the civil service and the regulation of the staff of the Corts, examines the impact of the Law 7/2007 on the staff at the service of the Corts. The paper concludes evaluating what the possible contents of the staff regulations would be without forgetting their possible impact on the commissioner institutions of the Valencian Chamber.

Sumario

- I. La autonomía parlamentaria
- II. Principios constitucionales en materia de función pública
- III. Regulación del personal al servicio de Les Corts Valencianes
- IV. Ámbito de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público
- V. La necesidad de Estatuto de Personal propio: contenido posible

La aprobación del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) en 2007 ha servido para que se puedan retomar y, en algunos casos, abrir, diversos debates en torno al personal al servicio de las administraciones públicas. La Ley 7/2007, de 12 de abril, es el producto de un largo proceso, si bien su inicio se puede concretar en la creación de una comisión de expertos a la que se encargó el análisis y la elaboración de un documento base para la posterior redacción de un anteproyecto de ley.¹ En el informe las propuestas que se formulaban se realizaban en tres líneas.² La primera directriz perseguía aproximar los regímenes jurídicos del personal laboral y estatutario, unificando en lo posible todas las normas de común aplicación. La segunda línea propuesta para la reforma era la necesidad de contar con un Estatuto Básico de «baja intensidad»³ que permitiese la adaptación a las características de cada administración por lo que su contenido se debería limitar a lo que es común al conjunto de las administraciones públicas. El tercero de los elementos contemplados era un conjunto de «principios y de garantías de carácter general que favorecieran el proceso de modernización de nuestro sistema de empleo público».⁴

Entre los debates que se han recuperado con el Estatuto Básico se encuentra el de la determinación del régimen jurídico del personal al servicio de las instituciones parlamentarias, derivado de las singularidades que nacen consecuencia de que este personal presta sus servicios en un poder distinto del que se encuadra la administración general. En el caso de Les Corts Valencianes junto con la aparición del EBEP hemos de tener en consideración la existencia de otros textos de reciente aparición que inciden en la regulación del estatuto específico del personal a su servicio, sin olvidar que la regulación que sigue vigente en esta materia se remonta a los inicios de esta institución parlamentaria, contemplando situaciones que han desaparecido en las sucesivas regulaciones en materia de función pública.

I. La autonomía parlamentaria

El examen de la incidencia del EBEP y la posible aplicación a Les Corts Valencianes requiere que en primer lugar recordemos que la característica esencial de las instituciones parlamentarias es la autonomía.

La autonomía del Congreso y del Senado viene reconocida en la Constitución Española en el art. 72. En el vigente Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana (en adelante EACV), cuya modificación⁵ fue aprobada mediante la ley orgánica 1/2006,

1 <http://www7.map.es/documentacion/iniciativas/mejora_de_la_administracion_general_del_estado/funcion_publica/estatuto_funcion_publica/proceso/parrafo/o/document_es/Informe_de_la_comision_de_expe.pdf>

2 Sánchez Morón, Miguel: *Prólogo a Comentarios al Estatuto del Empleado Público*, Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 30 y ss.

3 Sánchez Morón, Miguel: *op. cit.* p. 31.

4 Sánchez Morón, Miguel: *op. cit.* p. 34.

5 Guillem Carrau, Javier y Visiedo Mazón, Francisco J: «Los trámites parlamentarios y sus consecuencias en el contenido material de la reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 18 (2007), pp. 165-194.

de 10 de abril, el art. 21.1, manifiesta con rotundidad que Les Corts Valencianes gozan de autonomía. Aunque ello en ningún caso puede hacer considerar que la ausencia de un reconocimiento explícito de la autonomía parlamentaria suponía su inexistencia, dado que puede considerarse una característica intrínseca de la institución parlamentaria en un sistema democrático. En este sentido se señalaba que los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas «responden a la necesidad de articular un *modus operandi* propio, como expresión del principio de autonormatividad, y garantía de su independencia frente al poder ejecutivo.»⁶

En un sistema parlamentario la relación entre poderes difiere de los presidencialistas, especialmente entre el poder ejecutivo y el legislativo. La mayoría en sede parlamentaria es la que da soporte al ejecutivo. El ejecutivo es plasmación de la mayoría política presente en el parlamento, que es expresión de las mayorías políticas presentes en la sociedad. El ejecutivo obtiene su legitimidad de su elección por el representante directo de la soberanía popular que es el parlamento, es ante el legislativo ante el que tiene que responder y del que depende. Sin embargo, la realidad cotidiana difiere de esa teórica relación. La configuración del gobierno parlamentario ha derivado en que el ejecutivo, dotado de medios materiales y personales, es el que marca la dirección política, invirtiendo la retórica subordinación del ejecutivo al parlamento.

La autonomía parlamentaria se configura históricamente como una conquista del parlamento frente a los poderes de la Corona. La autonomía parlamentaria nació como instrumento para garantizar que la elaboración de la ley se pueda desarrollar sin la interferencia del poder ejecutivo. La consolidación de las Asambleas representativas tras los procesos revolucionarios, hizo que la autonomía parlamentaria se concibiese como una consecuencia inevitable de su carácter soberano.

La separación de poderes se traduce, en el ámbito parlamentario, en el reconocimiento de autonomía que supone, según el Tribunal Constitucional (ATC 52/94) la existencia de una esfera de decisión propia que solo puede fiscalizar el TC. Aunque, la autonomía parlamentaria «no se encuentra comprendida entre los fines institucionales que la Constitución encomienda a las Cámaras, sino que, con respecto a ellos, la autonomía representa un atributo secundario de las Cámaras, que les es conferidos, precisamente, para que cumplan con independencia dichos fines.»⁷

Originariamente, la autonomía del parlamento implicó, para el mismo, una exención de jurisdicción. El Parlamento era juez y parte de sus propios asuntos, tenía la facultad de regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizaban, sin la injerencia de otros órganos del estado. En la actualidad el parlamento es una insti-

6 Corno Caparrós, Luis: «El reglamento parlamentario. Especial referencia a los reglamentos de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Vol. I, Instituto de Estudios Fiscales Madrid, 1984, p. 643.

7 Marco Marco, Joaquín: *El reglamento parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho*, Corts Valencianes, Valencia, 2000, p. 57.

tución integrada en el estado,⁸ la autonomía ya no supone una exención de jurisdicción⁹ y se ha convertido en la capacidad para regular sus propios asuntos mediante la producción de normas jurídicas.¹⁰

La extensión de la autonomía parlamentaria a la actividad administrativa de las cámaras (art. 72.3 CE) puede plantear dudas al no estar dentro del ámbito de los fines institucionales¹¹ de las Asambleas Legislativas. Sin embargo, tradicionalmente, se ha considerado que la actividad administrativa es un instrumento necesario para garantizar la independencia del parlamento «que no hubiese sido posible sin cuerpo de funcionarios, política de contratación o facultades de policía de sede que no estuvieren subordinadas a otros poderes tentados de utilizarlos al servicio de intereses reñidos, tal vez, con los de las propias Asambleas. Aunque solo fuese por razones de confianza, las mismas no podían desentenderse de un aparato administrativo a su servicio.»¹² La división de poderes, al desarrollarse con una concepción orgánica, ha tenido como consecuencia que las facultades administrativas de las cámaras queden integradas como parte de la esfera de su autonomía. La elaboración de la ley y el control del gobierno necesitan una administración a su servicio, aunque los actos en los que se manifiesta tienen una naturaleza distinta a las de los que sirve para la realización de los sus fines institucionales.¹³ El conocimiento de estos actos por los tribunales ordinarios¹⁴ se justifica fácilmente en que no se diferencian de los actos administrativos que otras administraciones dictan en el ejercicio de su actividad.

En el ámbito de Les Corts Valencianes la definición del parlamento como autónomo se incorporó en la reforma del EACV operada por la Ley Orgánica 1/2006, aunque la propuesta remitida por el parlamento valenciano incluía también el reconocimiento

8 Fernández-Viagas, Plácido: *El Poder Legislativo entre la Política y el Derecho*, Ed. Thomson-Aranzadi, Cizur-Menor, 2008, p. 49.

9 Aunque, como ha señalado el Tribunal Constitucional, no hay que olvidar que si hay actos de los parlamentos no sujetos al control como consecuencia de la autonomía parlamentaria, siendo una de sus últimas resoluciones donde lo establece el ATC 262/2007 en el que señala: «La autonomía parlamentaria amparada constitucionalmente (art. 72 CE) y la propia naturaleza del art. 23.2 CE como derecho de configuración legal obligan, en efecto, a limitar nuestro control a los supuestos de actuaciones parlamentarias lesivas de derechos fundamentales susceptibles de amparo y, en particular, de los reconocidos en dicho precepto. Así, éste fue el criterio seguido en la STC 64/2002, de 11 de marzo (RTC 2002, 64), relativa a la negativa de la Mesa del Congreso de los Diputados a considerar constituido el Grupo Parlamentario del Bloque Nacionalista Galego (BNG) en la Legislatura anterior. Pero también lo ha sido en la más frecuente jurisprudencia sobre la admisión a trámite de las iniciativas parlamentarias que la propia normativa parlamentaria somete a requisitos de tipo material [por todas, STC 40/2003, de 25 de febrero (RTC 2003, 40), F 2, y 78/2006, de 13 de marzo (RTC 2006, 78), F 3 a)]. Como en tantos otros ámbitos, el empleo de un canon de control de este tipo supone reconocer a los órganos parlamentarios un margen de interpretación de la normativa que rige su actuación que no puede ser ignorado por este Tribunal. Ello no obsta, como es lógico, a que

dicha interpretación no deba ser censurada en los casos en que la misma conlleve una vulneración de los derechos fundamentales susceptibles de amparo. El que en la STC 64/2002, de 11 de marzo, hayamos reconocido que el art. 23.2 CE obliga a los órganos parlamentarios a motivar las decisiones que restringen los derechos fundamentales reconocidos en su seno (F 4), o a interpretar restrictivamente las normas que puedan suponer una limitación a los mismos (F 2) no contradice lo anterior, puesto que estos deberes tienen su base constitucional en los propios derechos fundamentales. Son las propias Cámaras, pues, las que deben interpretar la legalidad parlamentaria, sin que dicha interpretación pueda ser controlada por este Tribunal al margen de los derechos fundamentales y, significativamente, del art. 23.2 CE.»

10 García Pechuan, Mariano: *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes*, Corts Valencianes, Valencia, 2001, p. 2.

11 Díez Sánchez, Juan José: «Autonomía administrativa parlamentaria. Las cuestiones relativas al personal administrativo y su control judicial», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 16, 2005, p. 25.

12 Fernández-Viagas, Plácido: *op. cit.*, p. 51.

13 Fernández-Viagas, Plácido: *op. cit.*, p. 51.

14 Martínez Corral, Juan Antonio: «El control jurisdiccional de la actividad materialmente administrativa del Parlamento» en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, n.º 17/2006, pp. 13-37.

expreso de personalidad jurídica¹⁵ para Les Corts Valencianes, es decir, la capacidad de ser titular de derechos y obligaciones, titular de relaciones jurídicas. Sin embargo, parece que fueron razones ajenas al debate sobre si los parlamentos tiene una personalidad jurídica propia por las que se suprimió en el Congreso de los Diputados este aspecto. En todo caso, la mención a la personalidad jurídica de Les Corts se introdujo en el artículo 2 del Reglamento de les Corts Valencianes, cuya aprobación fue posterior a la reforma del Estatuto de Autonomía.¹⁶

El reconocimiento de la «autonomía» de la cámara valenciana en el EACV no es más que, como se ha señalado, una constatación de una característica intrínseca del propio parlamento derivada del principio de separación de poderes. Este principio garantiza que el parlamento no se verá supeditado a otros poderes, esencialmente del ejecutivo, dotado de mayores medios materiales y personales, y por lo tanto con capacidad para poder incidir en las decisiones que adopte el parlamento.

La autonomía parlamentaria se manifiesta de diferentes formas si bien tradicionalmente se afirma que la máxima expresión de la misma es la capacidad para dotarse de su propio reglamento «sin interferencias de otros órganos o poderes del estado» (STC 234/2000 FJ 12), mediante la que ejerce su potestad de autoorganización y en el que se «disciplina las reglas de juego parlamentario» (STC 226/2004 FJ 2). Las otras manifestaciones de la autonomía¹⁷ parlamentaria son la organizativa, la administrativa, la patrimonial y la presupuestaria.¹⁸ Ello supone que el parlamento se dota de una administración propia, separada del resto de las otras instituciones y, especialmente, del gobierno. Por último, el parlamento tiene su propio presupuesto, aunque integrado dentro del presupuesto de la Generalitat, como conjunto de instituciones de autogobierno de la Comunitat Valenciana (art. 20.1 EACV).

En materia de recursos humanos la autonomía parlamentaria se traduce en que el personal al servicio de la Cámara no se integra con el personal al servicio del gobierno valenciano, por lo que las vías de acceso a la función pública parlamentaria son distintas de las de la administración y tiene un régimen jurídico diferenciado. Ello no ha sido óbice para que la Ley de la Función Pública Valenciana, cuyo diseño tenía un afán de completud, contenga menciones al personal al servicio de la Cortes Valencianes si bien es para manifestar reconocimiento de su autonomía organizativa, administrativa y financiera (art. 2 LFPV).¹⁹ Las específicas características del personal al servicio del

15 Martínez Corral, Juan Antonio «Asambleas legislativa: autonomía patrimonial y personalidad jurídica», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, n.º 6, 1998, pp. 251-279.

16 Guillem Carrau, Javier: «Anotaciones sobre la reforma del marco competencial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana» en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, n.º 32, 2008, pp. 101-132.

17 García Escudero, Piedad: «Comentario al artículo 72.1 CE», en *Comentarios a la Constitución Española*, T. VI, Ed. Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1996, pp. 415-428.

18 Aguiló Lúcia, Lluís: *Las Cortes Valencianes. Introducción al derecho parlamentario*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 25-27.

19 «Las Cortes Valencianes, en virtud de su autonomía organizativa, administrativa y financiera, desarrollarán la presente ley, mediante el establecimiento del régimen del personal dependiente de las mismas, atendidas las características especiales de la actividad parlamentaria.»

parlamento junto con la autonomía de la institución sirven de fundamento para que las Cortes Valencianas pudieran desarrollar la ley, dotar de un régimen propio a su personal, por lo que únicamente en aquello no previsto en el régimen del personal del parlamento sería subsidiariamente de aplicación lo establecido en la legislación en materia de función pública valenciana.

II. Principios constitucionales en materia de función pública

En la Constitución Española podemos encontrar un conjunto de preceptos en los que se contienen referencias a la función pública. En estos artículos, 23.2, 103.3, 149.1.1 y 18, se opta por un modelo estatutario para quienes prestan un servicio público y se establece el núcleo esencial común a toda la función pública, en la que también está incluida la función pública parlamentaria. Entre los elementos que se establecen en estos preceptos se encuentra el «acceso en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos» (art. 23.2 CE) y la regulación de las «condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales». En este núcleo esencial hay que destacar la existencia de una reserva de ley (art. 103.3) para la regulación de «el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones» y, en segundo lugar, la atribución al Estado la competencia exclusiva sobre las bases del régimen jurídico de los funcionarios que garantice un tratamiento igual (149.1.18 CE).

En este sentido la STC 99/87, FJ 3, letra c, señalaba que:

«En el primer inciso del artículo 103.3 la Constitución ha reservado a la Ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o régimen estatutario [...] Es éste, desde luego, un ámbito cuyos contornos no puedan definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionarios, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones en que esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones pública, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario con carácter general, para los servidores públicos (artículos 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que determine en qué casos y con qué condiciones pueden reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadores del Estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas

interesarán directamente a las relaciones entre estos y las Administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración. Esta normación en virtud de la reserva constitucional a la que viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la Ley misma una determinación material suficiente de los ámbitos así incluidos en el Estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de Ley en la labor que la Constitución le encomienda.»

El que la reserva,²⁰ a una norma con rango de ley, de la regulación de la función pública se extienda también al personal al servicio de los parlamentos ha planteado el problema de si las normas en los que se contenía el régimen jurídico del mismo tenían ese rango, siendo suficiente la habilitación establecida en los reglamentos parlamentarios y, en nuestro caso, añadido a ello, la referencia que se establece en la Ley de Función Pública Valenciana.

El Estatuto de Personal de las Cortes Generales en este marco constituye una excepción establecido por la propia Constitución que establece una reserva material en su favor lo que hace que por imperativo constitucional goce de fuerza de ley, al menos en su vertiente pasiva. En este sentido se pronuncia la STC 139/1988 en su FJ 2 que establece que:

«[...] la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del “Estatuto del Personal de las Cortes generales”, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primaria– que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.

Bastaría, en este momento, a los efectos que interesan, con esta sencilla constatación para afirmar que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (y, en principio, también el Acuerdo modificador que ahora se impugna) no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución.

20 Palomar Olmeda, Alberto: *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios*. Dykinson 2009, Madrid, p. 35. Castillo Blanco, Federico A.: en *Comentarios al Estatuto Básico del Empleado Público* (Sánchez Morón, Miguel; Castillo Blanco, Federico A.) Lex Nova, Valladolid, 2009, pp. 330 y ss.

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. Pero puede añadirse también, no obstante, que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los “actos del Estado con fuerza de Ley” [art. 27.2 b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales obviándose de este modo la aparente “laguna” de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 72.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC.»

Esta excepcionalidad no es trasladable a los parlamentos de las CC.AA.²¹ pues la referencia concreta que consta en el artículo de la Constitución es a las Cortes Generales, no siendo posible la equiparación²² con los Parlamentos de las CC.AA. *per saltum*.²³ Además, nos encontramos con el silencio de los Estatutos de autonomía sobre esta materia, sin indicar qué órgano es el que debe aprobarlo y el procedimiento que se debe seguir para su aprobación, aspecto esencial este último para poder afirmar que posee fuerza de ley. Todo ello impide la equiparación del estatuto del personal de la Cortes Generales establecido en el art. 72 CE con la norma reguladora del régimen del personal de las Asambleas Legislativas de las CC.AA.

III. Regulación del personal al servicio de Les Corts Valencianes

La mención que encontramos en el vigente EACV (art. 25.1 EACV) es a que en la forma que determine el reglamento de Les Corts Valencianes se aprobaran los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior (EGRI). Lo que no se encuentra en el EACV es una especificación de cuál deba ser su contenido de los EGRI, no hay una mención expresa a una reserva a las Cortes Valencianas de la regulación de la función pública parlamentaria como si que efectúa el art. 72 CE en relación a las Cortes Generales al establecer que regularán el Estatuto de su Personal.

En los actuales EGRI podemos distinguir dos partes claramente diferenciadas. En una primera parte se regula la estructura organizativa de la administración del parlamento

21 La tesis contraria ha sido defendida por Mollinedo Chocano, José Joaquín: «El personal de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen jurídico de la función pública» en *Parlamento y Justicia Constitucional*. IV Jornadas AELPA Aranzadi-AELPA, 1997, pp. 421-480.

22 Mazaruela Bermejo, Almudena: «La función pública de la Asamblea de Madrid ante los Tribunales de Justicia», *Revista Asamblea*, n.º 1 (extraordinario), 2005, pp. 482.

23 Cólera Leirado, José Ramón: «La función pública de los Parlamentos Autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional», en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Corts Valencianes, n.º 17, 2007, p. 121.

valenciano. En la que consta un primer título con referencias a un conjunto de las competencias de la Mesa, la Presidencia y el Letrado Mayor de índole administrativa. En el segundo título, se detallan las funciones de las diferentes unidades administrativas existentes en Les Corts Valencianes, comenzando por el Gabinete de la Presidencia y siguiendo con las unidades administrativas existentes que sirven de soporte a las funciones que desarrolla el Parlamento. La segunda parte, que comprende el actual título tercero, es en el que se encuentra la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de Les Corts Valencianes. Esta parte se subdivide en cuatro capítulos: En el primero se regula la organización del personal; en el segundo ingreso y cese; en el tercero se contemplan las situaciones, derechos y deberes; en el cuarto, y último, el régimen disciplinario. En principio, el contenido de los EGRI, a los que se hace mención en el Estatuto de Autonomía, no puede ser otro que el que tienen los vigentes EGRI en el momento de la aprobación del EACV. Ello comprende tanto la estructura organizativa como el régimen jurídico de su personal. Aunque, como indicábamos, no hay una mención expresa en el EACV a función pública parlamentaria, como en el art. 72 CE, cabe considerar que ésta se encuentra comprendida en la referencia a los estatutos de gobierno y régimen interior del art. 25.1 del EACV.

La remisión que efectúa el EACV al reglamento parlamentario para la determinar la forma en que se deben aprobar los EGRI no se ve completamente reflejada en el mismo, encontramos una regulación que no encaja exactamente con el contenido actual de los EGRI. La primera referencia que el RCV hace a los EGRI se encuentra en el art. 34, en el que, al igual que se establecía en el anterior reglamento parlamentario, se dispone que la aprobación de los EGRI corresponde a la Mesa de la cámara. En segundo lugar, en el art. 49.3 RCV, que determina las funciones de la Comisión de Gobierno Interior, se encomienda a ésta: «Conocer las modificaciones de los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior y de las normas de acceso a las plantillas, con carácter previo a su aprobación por la Mesa.» En tercer lugar, el artículo 108 RCV establece cual será el contenido de los futuros EGRI que no es otro que el de regular «la organización y funcionamiento de la Secretaría General, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 110 sobre el Estatuto de Personal.»

Por último, el art. 110 RCV establece:

- «1. Corresponde al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de Les Corts, mediante la aprobación del oportuno estatuto del personal de Les Corts.
2. A los efectos previstos en el apartado anterior, el Estatuto del Personal de Les Corts será aprobado por el Pleno de acuerdo con el procedimiento legislativo previsto en el presente reglamento para la tramitación de los proyectos de ley en lectura única, correspondiendo en este caso la iniciativa a la Mesa.

3. La reforma del Estatuto del Personal de Les Corts se llevará a cabo conforme al mismo procedimiento seguido para su aprobación.»

En este recorrido por las referencias a los EGRI y al régimen del personal en el reglamento de Les Corts se puede apreciar cómo en el Reglamento de Les Corts se ha optado por establecer una regulación en textos distintos de la organización de la administración parlamentaria y del régimen jurídico del personal del parlamento. Pero ese acto de separación no se efectúa de una forma rotunda, pues en ningún momento esta distinción se plasma con claridad.

En esta nueva configuración de los EGRI parece que Les Corts deben tener un documento normativo, EGRI del EACV, cuyo contenido se define por el que tiene los EGRI vigentes, organización y funciones de las unidades administrativas junto con el régimen del personal al servicio de la cámara. Ello supone que existe una habilitación expresa del EACV para que el parlamento valenciano regule el régimen del personal a su servicio, al igual que establece la CE en relación con la Cortes Generales, y en consecuencia en esta materia nos encontraremos con que el principio de competencia primará sobre otros como el principio de jerarquía normativa.²⁴

En desarrollo del EACV, el Reglamento de la Les Corts genera del documento normativo previsto en el estatuto, EGRI, dos normas que separan en el contenido descrito de los vigentes EGRI pero además establece un procedimiento distinto para su aprobación. La norma que debe contener la organización administrativa de Les Corts, mediante la que se desarrolla la potestad autoorganizativa de la cámara, es una norma que encuentra su apoyo directamente en el EACV pero a la que no parece posible concederle el rango de norma con fuerza de ley, aunque sí que rige para la misma el principio de competencia y no el de jerarquía. La segunda parte, la que regula el régimen jurídico del personal a su servicio, será una norma con fuerza de ley en la medida en que el procedimiento establecido, art. 110 RCV, para su aprobación y el órgano que lo aprueba es el que está habilitado para la aprobación de normas con rango de ley. De esta forma se cumple con el mandato constitucional de reserva de ley²⁵ derivado del art. 103 CE para la regulación de determinados ámbitos de la función pública, según se señalaba en la STC 99/87.

24 «[...] la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del “Estatuto del Personal de las Cortes generales”, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primaria– que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder

a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo» (STC 139/88 FJ 2).

25 Rubio Llorente, Francisco: «Rango de ley, Fuerza de ley, Valor de ley», en *Revista de Administración Pública*, n.º 100-102, 1983, pp. 417-432.

El estatuto de personal del Parlamento tendrá rango de ley al cumplirse con un conjunto de requisitos formales que lo puedan identificar como tal, es decir, que sea aprobado por un órgano con potestad legislativa y por un procedimiento semejante al establecido para la aprobación de una ley.²⁶

IV. **Ámbito de aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público**

Antes de entrar a examinar la posible aplicación a les Corts Valencianes del Estatuto Básico del Empleado Público será necesario revisar cuáles son los límites que el propio texto de la Ley 7/2007, de 12 de abril establece.

El EBEP se configura como una norma de carácter básico, según ella misma indica, en el ejercicio de los artículos de la CE 149.1.18, bases del régimen estatutario de los funcionarios, artículo 149.1 7.º, por lo que se refiere a la legislación laboral, y 149.1.13 relativo a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica. El Estatuto básico no es una norma que se remite exclusivamente a los funcionarios públicos, sino que la utilización de la expresión del empleado público pretende que esta norma alcance al conjunto del personal al servicio de las Administraciones Públicas, lo que comprende también al personal laboral, según se establece en la propia exposición de motivos de la ley.

El ámbito de aplicación del Estatuto viene delimitado en el propio EBEP en dos preceptos. En el art. 2,²⁷ en el que establece el ámbito general de aplicación del Esta-

26 En este sentido podemos recordar lo que señaló el Tribunal Supremo en su sentencia de 12 de junio de 1997 (RJ 199715441) en relación al valor que había que conferirle al reglamento de la Sindicatura de Cuentas de Generalitat Valenciana en la se establecía: «[...] la Sala entiende, en primer lugar, que el proyecto del RRI de la S. de C. remitido a las Cortes Valencianas por la Sindicatura, en ejercicio de un poder de iniciativa reconocido por la propia LSC (Disposición Adicional Única), objeto de las enmiendas que pudieron presentar todo los Grupos Parlamentarios, ha sido debatido y aprobado por una Comisión Permanente de aquellas Cortes dotada de competencia legislativa plena. Se ha seguido, pues, un procedimiento estrictamente legislativo, al término del cual ha recaído la aprobación de un órgano parlamentario dotado del poder necesario para crear una norma con rango de ley. Consiguientemente, el producto resultante de tal procedimiento de discusión y aprobación tiene, precisamente, ese mismo rango de ley. Ha sido el mismo legislador –Disposición Adicional Única de la LSC– el que ha querido encomendar a las Cortes Valencianas la discusión y aprobación del RRI. Degradar al nivel de Reglamento –que eso es lo que lleva a cabo la sentencia– una norma que el legislador autonómico ha establecido que sea ley, supondría, lisa y llanamente, una vulneración del art. 10 del ECV, que dice: “la potestad legislativa dentro de la Comunidad corresponde a las Cortes Valencianas, que representan al pueblo.» En segundo lugar, el Reglamento aprobado regula el Régimen Interior de una Institución –la S. de C.– que ejerce sus funciones de control del sector público valenciano por delegación de las Cortes Valencianas, lo que aleja su naturaleza de las

disposiciones administrativas a que se refiere el art. 74.1, c) de la LOPJ (RCL 198511578, 2635 y APNDL 8375), y todavía más de los Reglamentos ejecutivos que pudieran tener origen en los órganos que ejercen la potestad reglamentaria (arts. 106.1 CE y 17.1 ECV). Sería incompatible con la separación de poderes que respectivamente ejercen el Gobierno y las Cortes Valencianas que aquél, el Gobierno, regulase aspectos del funcionamiento de un órgano, la S. de C., que actúa por delegación de las Cortes y que cabalmente tiene entre sus funciones la de controlar precisamente al Gobierno. Por otra parte –y en tercer lugar– en el RRI se encuentran preceptos constitucionalmente reservados a normas con rango de ley, preceptos que por ello mismo no pueden encontrar emplazamiento idóneo en una disposición general como son los reglamentos ejecutivos. Finalmente, atribuir al RRI rango de norma con rango de ley no significa, como se desprende de la sentencia impugnada, que se cree una situación de indefensión. Además del control político que todos los Grupos Parlamentarios pueden llevar a cabo a través de su participación en la tramitación seguida ante la Comisión Parlamentaria competente, está el control de constitucionalidad que al Tribunal Constitucional encomienda con exclusividad el art. 27.2, f) de la LOTC. Téngase en cuenta que el contenido propio de los Reglamentos a que este artículo se refiere no tiene necesariamente que encontrarse en un cuerpo único.»

27 «Artículo 2

1. Este Estatuto se aplica al personal funcionario y en lo que proceda al personal laboral al servicio de las siguientes Administraciones Públicas:

tuto Básico, no se encuentra referencia alguna al personal al servicio de los Parlamentos, aunque no puede obviarse la existencia de una cláusula de cierre en el apartado 5.º en la que establece que: «El presente estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación.» Una primera lectura podría llevarnos a concluir que efectivamente el EBEP, en ausencia de regulación propia del parlamento, le es de aplicación subsidiaria, sin intermediación de ninguna norma.

El segundo precepto en el que regula el ámbito de aplicación es el art. 4,²⁸ en el que se establece a qué grupo de empleados públicos no se aplica directamente el Estatuto, serían regímenes especiales «externos».²⁹ En el bloque definido en este precepto encontramos al personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las CC.AA., (art. 4.a), junto con el personal de los demás órganos constitucionales y estatutarios, el personal de la administración de justicia, y el personal de las Fuerzas Armadas, entre otros. A todos ellos, las disposiciones del EBEP «solo se aplicarán directamente» cuando así lo disponga su legislación específica. Sin embargo, como se ha indicado en el art. 2.5 dice que el Estatuto es supletorio. La contradicción parece flagrante: El EBEP solo es de aplicación directa cuando así se indique (art. 4 EBEP) pero, en todo caso, el EBEP es de de aplicación supletoria (art. 2.5).

Si la interpretación conjunta de los preceptos indicados nos lleva a concluir que existe una doble cláusula que se cierra con la aplicación supletoria, en todo caso, del EBEP, nos encontraríamos con que los preceptos mencionados estarían vacíos de contenido y sería de aplicación general el EBEP. Que la *vocación supletoria*,³⁰ se proyecte sin límite sobre toda la función administrativa es difícil de admitir, al menos de forma general, sobre todo cuando entre los sectores enumerados en el art. 4 EBEP se encuen-

- La Administración General del Estado.
 - Las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
 - Las Administraciones de las Entidades Locales.
 - Los Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
 - Las Universidades Públicas.
2. En la aplicación de este Estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades.
 3. El personal docente y el personal estatutario de los Servicios de Salud se registrarán por la legislación específica dictada por el Estado y por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias y por lo previsto en el presente Estatuto, excepto el Capítulo II del Título III, salvo el artículo 20, y los artículos 22.3, 24 y 84.
 4. Cada vez que este Estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido el personal estatutario de los Servicios de Salud.
 5. El presente Estatuto tiene carácter supletorio para todo el personal de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación.»

- 28 «Artículo 4
Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal:
- a) Personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
 - b) Personal funcionario de los demás Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas.
 - c) Jueces, Magistrados, Fiscales y demás personal funcionario al servicio de la Administración de Justicia.
 - d) Personal militar de las Fuerzas Armadas.
 - e) Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
 - f) Personal retribuido por arancel.
 - g) Personal del Banco Nacional de Inteligencia.
 - h) Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.»

29 Palomar Olmeda, Alberto: *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del empleado Público*, Thomson Aranzadi: 2008, p. 51.

30 Palomar Olmeda, Alberto: *op. cit.*, p. 51.

tran algunos para los que la propia Constitución exige la existencia de leyes específicas como son los miembros de la judicatura.

En la colisión entre los preceptos indicados deberá primar la regulación específica, prevista en el art. 4 sobre la de carácter general establecido en el art. 2. Ello significa que solo cuando la regulación específica del Parlamento establezca la aplicación directa o la supletoriedad del Estatuto Básico, este podrá configurarse como tal. Una interpretación, distinta supondría que la no aplicación directa salvo cuando lo establezca la legislación estaría vacía de contenido. Por vía indirecta resultaría de aplicación el EBEP sin que sea éste el propósito, ya que, al menos, en el ámbito parlamentario lo que se busca al igual que a los demás órganos del Estado, es el respeto a la autonomía que, en cuanto tales órganos, poseen respecto del resto de las Instituciones.

Distinta parece que sea la situación en relación al personal laboral que pueda existir en el ámbito de los parlamentos, personal eventual y, si existe, personal directivo a los que parece será de aplicación³¹ el EBEP con carácter básico. Pero hay que considerar que en la medida en que no se encuentra dentro de los grupos de sujetos previstos en el art. 2, tampoco le sería de aplicación directa, sino que con carácter supletorio.

La entrada en vigor del EBEP no ha comportado que este haya sido aplicable de forma inmediata.³² Las disposiciones finales delimitan el modo en que este puede resultar aplicable, destacando la Disposición Final Cuarta³³ que, tras señalar la entrada en vigor en el plazo de un mes desde la publicación en el *Boletín Oficial del Estado*, establece que los capítulos II, (carrera profesional, promoción interna y evaluación del desempeño), y capítulo III, Régimen Retributivo, del Título III, excepto el art. 25.2 y el Capítulo III del Título V (provisión de puestos de trabajo y movilidad) producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las leyes de función pública que se dicten en desarrollo del Estatuto. Esta disposición lo que hace es dejar en suspenso la entrada en vigor de los capítulos indicados hasta que no se apruebe las leyes de función pública Estatal o de las Comunidades Autónomas, en el Estatuto Básico.

Además, la Disposición Final Tercera,³⁴ relativa a la modificación de la Ley de Incompatibilidades (Ley 53/84) produce efectos a partir de la entrada en vigor del Régimen Retributivo (Capítulo III, del Título III) que lo hará con la aprobación de las leyes de función pública, dictadas en desarrollo del Estatuto Básico del Empleado Público.

31 Martínez Corral, Juan Antonio y Visiedo Mazón, Francisco J.: «El Estatuto Básico del Empleado Público y su posible aplicación a los parlamentos autonómicos» en *Asamblea. Revista Parlamentaria de Asamblea de Madrid*, n.º 19 diciembre 2008, p. 102.

32 Sánchez Morón, Miguel: *Comentarios al estatuto básico del empleado público*. Lex Nova, Valladolid, 2007, pp. 80-81.

33 Ignacio del Valle de Joz, Juan Ignacio: «Comentarios a la Disposición Final Cuarta», en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto*

Básico del Empleado Público (Dir. Alberto Palomar Olmeda y Antonio V. Sempere Navarro), Thomson Aranzadi, 2008, pp. 982-986.

34 Ignacio del Valle de Joz, Juan Ignacio: «Comentarios a la Disposición Final Cuarta» en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Alberto Palomar Olmeda y Antonio V. Sempere Navarro), Thomson Aranzadi, 2008, pp. 976-981.

En cuanto a la entrada en vigor, también es necesario tener en cuenta que la Disposición Derogatoria Única,³⁵ que debe ponerse en conexión con lo previsto en la Disposición Final Cuarta, ya que no todas las disposiciones que se citan quedan derogadas, sino que algunas se dejan en vigor en tanto en cuanto no se dicten las correspondientes leyes de función pública que desarrollan el EBEP.

La Disposición Transitoria Tercera establece que, en tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se hacen referencia en el art. 76 EBEP,³⁶ para el acceso a la función pública, seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes. En el ámbito de la Comunitat Valenciana, el art. 27 de la Ley, 15/2007, de 27 de diciembre, de Presupuestos de la Generalitat Valenciana para 2008 introdujo para el año 2008, en materia de retribuciones, la nueva clasificación. En la administración del estado se dictaron instrucciones para la aplicación del EBEP en las que se establecían previsiones en este sentido.³⁷

Finalmente, la Disposición Final Cuarta, punto 2, establece que en tanto no se dicten las Leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada administración, las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

Fuera de la eficacia diferida en el tiempo, sólo quedan algunos preceptos del Estatuto Básico sobre los que no cabe duda de su eficacia inmediata,³⁸ entre ellos, las retribuciones de funcionarios interinos (art. 25.2), la regulación de los permisos (art. 48); y los grupos de clasificación (art. 76), en relación con la Disposición Transitoria Tercera, el art. 60, relativo a los órganos de selección.

En todo caso, hay que recordar que el que estos preceptos sean de aplicación inmediata no significa que sean de aplicación directa a los Parlamentos salvo que su propia regulación así lo establezca. En el mismo sentido podemos añadir que el que las normas de función pública del Estado o de las CC.AA. no suponen que los preceptos del EBEP o lo que dispongan tales leyes de función pública sean de aplicación al personal de los parlamentos salvo que las disposiciones parlamentarias que regulan la materia de personal dispongan una aplicación directa de tales normas.

35 De Miguel Pajuelo, Francisco: «Comentarios a la Disposición Derogatoria» en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Alberto Palomar Olmeda y Antonio V. Sempere Navarro), Thomson Aranzadi, 2008, pp. 959-962.

36 Sempere Navarro, A.V. y Areta Martínez, M.: «Comentarios al artículo 76», en *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público* (Dir. Alberto Palomar Olmeda y Antonio V. Sempere Navarro), Thomson Aranzadi, 2008, pp. 636-652.

37 Resolución de 21 junio 2007, de la Secretaría General para la Función Pública, por la que se publican Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos (BOE de 23 de junio de 2007).

38 Embid Irujo, Antonio: «Incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público en la normatividad de las Comunidades Autónomas» en *Civitas: Revista Española de Derecho Administrativo*, n.º 137, 2008, p. 12.

V. La necesidad de Estatuto de Personal propio: contenido posible

La aplicación del EBEP a los parlamentos y, en particular a Les Corts Valencianes, genera algunas dudas como hemos señalado. A ello debemos añadir que de lo preceptuado tanto en el EACV como en el RCV se deriva la capacidad de las Cortes Valencianes para establecer el régimen jurídico del personal mediante una disposición «Estatuto de Personal» que tendrá fuerza de ley. Únicamente la aprobación de esa norma «Estatuto de Personal» se podrá clarificar el régimen aplicable al personal al servicio de Les Corts Valencianes.

La aprobación de un régimen jurídico propio para el personal de Les Corts Valencianes no significa que éste deba discrepar radicalmente del establecido para el personal al servicio de la administración del estado o del previsto para el personal al servicio de la administración del Consell de la Generalitat Valenciana. Lo que justifica la existencia de un Estatuto propio es que atienda las necesidades específicas de una institución con unas funciones, distintas de las que son propias de administración pública burocrática. En línea de principio ello nos permite afirmar que se deberá establecer en el Estatuto de Personal a la ley de función pública valenciana y al EBEP como supletorios del régimen jurídico del personal de Les Corts Valencianes.

Los modelos que pueden servir de referencia para el Estatuto de Personal de Les Corts (EPC) deben ser los que existen en otros parlamentos españoles, comenzando por el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, ya que estos responden a unas necesidades comunes a las que se pueden detectar en las Cortes Valencianes. Con posterioridad a la aprobación del EBEP, únicamente el Parlamento de Galicia³⁹ ha efectuado una reforma completa de su estatuto de personal, aunque otras cámaras autonómicas han efectuado reformas parciales sin que pueda afirmarse que esté relacionada con la aparición del EBEP.

Los contenidos concretos de un Estatuto de Personal de Les Corts Valencianes estos deberían ser aquellos aspectos que pueden considerarse específicos de un parlamento, sin necesidad de una regulación exhaustiva de ámbitos que se pueden remitir a otra legislación de forma supletoria.

El primer aspecto en el ámbito de una institución parlamentaria como las Cortes Valencianes que es necesario definir es el ámbito de aplicación, dada la singularidad de la existencia de dos instituciones comisionadas sobre las que esta regulación puede tener incidencia. En segundo lugar en cuanto a las clases de personal, dadas las dimensiones de la organización parlamentaria estas podrían limitarse a: Funcionarios de carrera, Funcionarios interinos, Personal eventual y Personal laboral.⁴⁰

Otra cuestión es la necesidad de determinar cuáles son los órganos competentes en materia de personal y cuáles son sus competencias. A tenor de lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía, los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior, y especial-

³⁹ *Diario Oficial de Galicia*, n.º 248, de 26 de diciembre de 2007.

⁴⁰ Este último caso derivado de las singularidades que conlleva la existencia de personal con un determinado tipo de discapacidad.

mente el art. 110 del RCV, estos son: la Mesa de les Corts Valencianes, La Presidencia y el Letrado Mayor. La distribución de funciones debería efectuarse en función de la trascendencia de las mismas, correspondiendo la que son de gestión ordinaria al Letrado Mayor.

La ordenación de la función pública de Les Corts también requiere un tratamiento específico por ser distinto de la administración ordinaria. La estructura que existe en la actualidad puede calificarse de confusa por lo que debería optarse claramente por la estructuración de todo el personal en cuerpos y escalas al igual que se hace en el EBEP en su artículo 75.⁴¹ Los cuerpos suponen una delimitación funcional de las competencias y habilidades, como señala el art. 75.3 se trata de agrupar «competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo.» Los colectivos que se creen deben realizarse en un sentido amplio pues el EBEP señala que la mención a Cuerpos comprende cualquier agrupación de funcionarios.

Este modelo no ha existido hasta la fecha en las Cortes Valencianas⁴² pero tampoco se ha conocido, salvo excepciones en la administración del Generalitat Valenciana. La mayoría de los Parlamentos han optado por un sistema de cuerpos, con una mayor o menor complejidad, cuyo referente común inicial fue las Cortes Generales. La determinación de los cuerpos y escalas, así como la definición de funciones que a cada uno le corresponde, deberá precisarse en la redacción definitiva del EPC pero el sentido de esta estructuración debe ser articular adecuadamente lo que ya existe, aunque en ningún caso debería ir encaminado a generar compartimentos estancos. En este apartado también será necesario la adopción de los grupos de titulación a los establecidos en estos momentos en el art. 76 EBEP.

En la medida que el acceso a la función pública parlamentaria se realiza de forma específica el estatuto de personal deberá regular la adquisición y la pérdida de la condición de funcionario. Este capítulo debe comprender la regulación de la oferta de empleo, el procedimiento de selección, regidos por los principios de mérito y capacidad, los posibles procedimientos de selección de los funcionarios interinos, los requisitos para la adquisición de funcionario, la regulación de la promoción interna, los supuestos de pérdida de la condición de funcionario y la jubilación.

La regulación de las diferentes situaciones administrativas no debería ser distinta de las previstas en la legislación general pues es innecesario generar situaciones especiales que discrepen de las comunes. Las situaciones podrían ser, junto al servicio activo, los servicios especiales, la excedencia en sus diversas modalidades, la suspensión de funciones y las opciones para el reingreso al servicio activo.

41 La opción de una estructura de Cuerpos y Escalas también es la que ha sido elegida en el Proyecto de Ley de Función Pública valenciana.

42 En las Cortes Valencianas a los letrados se les puede calificar de Cuerpo en cuanto que tienen un conjunto de funciones, propias de una

profesión, que pueden desempeñar en exclusiva. Además hay un reconocimiento expreso en la Ley 10/2005, de Asistencia Jurídica en el art. 1.3 de unas funciones de su exclusiva competencia.

El apartado sobre el horario y la jornada laboral deberá recoger, al menos, lo ya establecido en el vigente acuerdo de condiciones de trabajo lo que supone garantizar como regla general que la jornada laboral será de 35 horas semanales, excepto para los puestos que desempeñan funciones de especial responsabilidad. En esta materia las características del trabajo parlamentario hacen que el tratamiento de la jornada no pueda ser el mismo que el de una administración que presta servicios directamente a los ciudadanos. En el trabajo parlamentario hay periodos de sesiones, en los que se concentra la actividad de la cámara, pero también es posible celebración de sesiones extraordinarias que deben atenderse por el personal al servicio de la cámara y cuya previsión es difícil o imposible de realizar. Tampoco es sencillo conocer de antemano el desarrollo temporal de las reuniones de los diferentes órganos del Parlamento. Este conjunto de consideraciones hace que no sea posible la aplicación de la jornada laboral y el horario previsto en otras administraciones. Indudablemente, deberán regularse límites y las formulas de compensación de los excesos de la jornada que puedan producirse como consecuencia del normal funcionamiento de la cámara.

En este mismo apartado, deben contemplarse medidas relativas a la flexibilidad horaria y la reducción de jornadas que destinadas a contribuir a que sea posible la conciliación de la vida familiar con la laboral o situaciones especiales como las derivadas de la violencia de genero, cuya previsión ya se encuentra en el EBEP pero que pueden requerir su traslación al EPC.

El apartado retribuciones deberá contemplar, junto con los elementos que se reconocen en la actualidad, la previsión de la existencia, de al menos, dos conceptos nuevos. En primer lugar, el reconocimiento de la carrera profesional, al igual que sucede en otras administraciones, comporta el establecimiento de un complemento de carrera en el que se plasme la valoración de la actuación y la trayectoria profesional, junto con los conocimientos adquiridos y los méritos que se estimen adecuados. El Estatuto de personal deberá establecer las características básicas de este complemento, siendo materia de un desarrollo posterior los concretos procesos de evaluación y de garantías para los evaluados.⁴³ En segundo lugar, la existencia de un régimen de incompatibilidades, que podría tomar como principal referencia la regulación ya existente en otros Parlamentos como las Cortes Generales, deberá comportar la existencia de distintos niveles de dedicación y exclusividad en el desempeño de las funciones, esas diferencias en la exclusividad del compromiso no deberían ser ignoradas y tener un reconocimiento en las retribuciones.

En relación a los sistemas de provisión de puestos de trabajo, necesariamente deben estar sometidos a los principios constitucionales de publicidad, mérito y capacidad. Los sistemas deberán ser los usuales previstos en la legislación en esta materia, es decir, concurso y libre designación. La utilización de un sistema u otro deberá determinarlo la relación de puestos de trabajo, teniendo al procedimiento concurso como sistema ordi-

43 Sobre esta cuestión puede verse en este mismo número de *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Guillem Carrau, Javier: «La evaluación del desempeño como instrumento de modernización de la función pública parlamentaria».

nario para la provisión de los puestos de trabajo. El sistema de libre designación debería reservarse para determinados puestos singularizados y que normalmente estarán ligados a funciones de dirección.

Los deberes de los funcionarios y el régimen de incompatibilidades al que deben encontrarse sometidos el personal al servicio de las Cortes Valencianas debe ser objeto de un tratamiento específico. El detalle de los deberes debe contemplar previsiones que deben resaltarse especialmente en un parlamento, como es el caso de garantizar que todo el personal actúa con absoluta imparcialidad partidaria e ideológica en el cumplimiento de las funciones que le corresponde a cada funcionario. Ello no significa que en otros ámbitos de la función pública no sea así, supone que siendo los grupos parlamentarios y los partidos actores fundamentales de la actividad de las cámaras debe destacarse.

En cuanto al régimen de incompatibilidades, es necesaria una regulación específica dadas las particularidades de las funciones que desempeña el personal de las Cortes Valencianas. El principio general, sin perjuicio de las correspondientes excepciones, debería ser la incompatibilidad con el desempeño de otras actividades en el sector público, con actividades privadas para entidades que se relacionen con las Cortes Valencianas y con el desempeño de cualquier cargo o actividad que pueda limitar el cumplimiento de los deberes o comprometer su imparcialidad o independencia. Este régimen de incompatibilidades deberá establecer qué actividades son compatibles, cuales son incompatibles y el proceso de reconocimiento de compatibilidad.

La regulación de un régimen disciplinario para el personal al servicio del parlamento valenciano viene derivada de las singularidades propias de las funciones parlamentarias. El régimen disciplinario se sustenta en la existencia de una relación especial de sujeción que existe entre la administración, Cortes Valencianas, y el personal a su servicio. Será en el capítulo de los tipos de infracciones donde se pueden encontrar las singularidades que derivan de específicas funciones de Les Corts: la custodia de la documentación y la reserva de las actuaciones adquieren una relevancia especial. El régimen sancionador, debe tener como principios que deben observarse los que derivan de la propia Constitución Española, y que en síntesis son: principio *non bis in idem*, principio de legalidad, principio de tipicidad, y principio de irretroactividad.

Un capítulo necesario, es la regulación del derecho a la participación del personal al servicio de las Cortes Valencianas lo que comporta el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la representación y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo.

Los instrumentos existentes, cuyo cambio no parece necesario, mediante los cuáles se puede realizar la participación del personal al servicio de la cámara, son el Consell de personal y la Mesa Negociadora. El primero como órgano de representación de los trabajadores y el segundo como órgano de representación paritaria de la adminis-

tración parlamentaria y de las organizaciones sindicales, en proporción a su representatividad. Al EPC le corresponderá fijar cuáles son las funciones de estos órganos.

Finalmente, no se puede ignorar que el Estatuto del Personal de Les Corts Valencianes, si bien es una norma que tiene por objeto regular el estatuto jurídico de su personal, puede tener una incidencia directa en la regulación del personal de sus instituciones comisionadas: Sindicatura de Greuges y de la Sindicatura de Comptes.

Las Sindicaturas se encuentran en la misma situación que las Cortes Valencianes en cuanto a la aplicación del EBEP de acuerdo con lo que este dispone en el art. 4. b) «Personal funcionario de los demás Órganos constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las comunidades Autónomas».

A ello se añade que la vigente regulación de la Sindicatura de Greuges el art. 35 de la Ley 11/88, del Sindic de Greuges establece que «El personal que se encuentre al servicio del Síndico de Agravios, y mientras permanezca en el mismo, se considerará como personal al servicio de las Cortes» y el art. 22 del Reglamento del Sindic de Greuges establece, después de indicar que el personal del Sindic de Greuges tiene la consideración de personal al servicio de las Cortes, que se rige por lo dispuesto en la Ley de Función Pública Valenciana y con carácter supletorio los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior y demás normas concordantes. Lo que supone una inversión, en relación al personal que presta sus servicios en Les Corts, en las preferencias en la aplicación de las normas, pese a declarar su equiparación.

En la norma reguladora de la Sindicatura de Comptes, Ley 6/1985, de 11 de mayo, establece en su Disposición Adicional Única:

- «1. El personal de la Sindicatura se regirá por las disposiciones contenidas en la presente Ley, así como por las que dicten las Cortes Valencianes en relación al régimen jurídico de su personal.
2. El Reglamento de Régimen Interior de la Sindicatura de Cuentas que aprueben las Cortes Valencianes, así como las normas que apruebe el Consejo, en virtud de lo previsto en el artículo 3.3.º, desarrollarán y adaptarán a las características propias de la Sindicatura de Cuentas el régimen previsto en el párrafo anterior.»

En este caso nos encontramos con un precepto que con mayor claridad que en la Sindicatura de Greuges remite a la regulación que adopten las Cortes Valencianes para su personal, sin perjuicio de que prevé que el reglamento (STC de 12 de junio de 1997), que recordemos tiene reconocido rango de ley, podrá adaptar esa regulación a las características propias de la institución de control.