

El Estatuto básico del empleado público y su posible aplicación a los Parlamentos Autonómicos

Sumario: RESUMEN.—I. INTRODUCCIÓN.—II. CON CARÁCTER PREVIO, TRES PREGUNTAS ELEMENTALES.—2.1. Realizar la primera operación no es sencillo.—2.2. Para realizar la segunda operación ha de examinarse la doctrina especializada y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.—2.3. Contestación a las tres preguntas elementales formuladas con carácter previo.—III. EL EBEP Y LA CLASIFICACIÓN DEL EMPLEO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS.—IV. UNA PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA CONFERENCIA DE COOPERACIÓN DE ADMINISTRACIONES PARLAMENTARIAS.

RESUMEN

El presente trabajo analiza la posible aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público al personal de los Parlamentos Autonómicos y, específicamente, la incidencia del Estatuto sobre las diferentes clases de personal que pueden prestar servicios profesionales para la Administración Parlamentaria. Se hace especial hincapié en el valor que, para la garantía de independencia de esta singular Administración y de la propia Institución parlamentaria, representa la naturaleza funcional de esta relación de servicio profesionales, y se analizan los interrogantes que plantea la posible incorporación del Personal Directivo a la Administración Parlamentaria. Finalmente, se formula una reflexión novedosa sobre el interés y la conveniencia de articular la creación de una Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias, como foro para establecer puentes de comunicación, colaboración o, incluso, coordinación voluntaria entre las distintas Administraciones Parlamentarias del Estado, siempre con pleno respeto a la autonomía de cada Parlamento.

* Juan A. Martínez Corral, Letrado de las Cortes Valencianas. Francisco J. Visiedo Mazón, Letrado de las Cortes Valencianas y Profesor de Derecho Constitucional de la Universitat de Valencia y de la Cardenal Herrera-CEU.

I. INTRODUCCIÓN¹

En estas primeras palabras de nuestra intervención, nos parece lógico poner de relieve que el Parlamento es una Institución especial, no identificable con ninguna otra que pueda gozar de autonomía. El Parlamento es vértice de los poderes del Estado democrático, lugar de encuentro para debatir todo lo público; con pluralidad y libertad, siendo precisamente lo genuino del Parlamento, como señala Manuel Aragón, “debatir”, el entendimiento pacífico, entre todos.

Toda esta realidad, convierte en elemento esencial a la Autonomía Parlamentaria, entendida esta como aquel conjunto de facultades de que gozan los Parlamentos para regular y gestionar ellos mismos las actuaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones sin injerencia de otros órganos e instituciones. Esta Autonomía Parlamentaria, se predica tanto en el texto constitucional como en los Estatutos de Autonomía para las Cortes Generales y para los Parlamentos Autonómicos. La Autonomía Parlamentaria, que tiene su origen en Inglaterra, otorga relativa libertad al Parlamento en el ámbito normativo, financiero, administrativo, de policía, jurisdiccional y de control, y no debe ser considerada un fin en sí misma sino un instrumento para el ejercicio de las funciones del Parlamento.

Una de las proyecciones precisamente de esta Autonomía Parlamentaria es la existencia de una “administración propia”, independiente de la de otros órganos e instituciones, que es la Administración Parlamentaria integrada por un conjunto de medios personales y materiales al servicio del Parlamento y para el mejor cumplimiento de sus funciones. La Administración Parlamentaria por tanto, es una administración estructurada para el ejercicio de las funciones Parlamentarias y las funciones estrictamente administrativas del Parlamento. Así lo ha descrito, por ejemplo, con claridad y sencillez Benigno Pendás diciendo que la Administración Parlamentaria es “el conjunto de órganos que sirven de soporte material y técnico para el cumplimiento de las funciones encomendadas a la Institución Parlamentaria”.²

¹ El presente trabajo forma parte de la Ponencia presentada por sus autores en el Curso de Verano sobre “*El Estatuto Básico de la Función Pública y su incidencia posible en el Parlamento*”, dirigido por los Letrados del Parlamento de Cantabria Ángel Sanz Pérez y Luis González del Campo y organizado por el Parlamento y la Universidad de Cantabria en la Casa de Cultura de Reocín, los días 14 a 18 de julio de 2008.

² — AAVV, en volúmenes monográficos I y II Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, Madrid 1985 y 1986;

— AGUILÓ I LÚCIA, Lluís: “*El Particularismo de la Administración Parlamentaria: el caso de Las Cortes Valencianas*”. En: *Dels Furs a l'Estatut. València*: Institut Valencià d'Administració Pública, 1992, pp. 231-240.

— ALBA BASTERRECHEA, Esther de: “*El Régimen Jurídico del personal al servicio de la Asamblea de Madrid. en Asamblea*”: Revista de la Asamblea de Madrid, nº 2, 1999, pp. 139-153.

— ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, Ignacio: “*La Administración Parlamentaria*”. En II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas. Parlamento de Canarias, 1986, pp. 187-192.

— BLANCO HERRANZ, F.J.: “*Notas sobre recientes procesos de reforma emprendidos en las Administraciones de los Parlamentos Autonómicos*”, en Corts. Anuario de Derecho Parlamentario n. 13. 2002.

La Administración Parlamentaria tiene, por tanto, como función permitir que las Asambleas Legislativas desarrollen sus funciones constitucionales, esto es la representativa, la legislativa, la de control y otras; la Administración existe pues para el mejor desarrollo de las funciones de los Parlamentos. Desde esta perspectiva, precisamente, la Administración Parlamentaria es una organización instrumental específica y separada del resto de la Administración, y es una proyección de la Autonomía Parlamentaria, esto es, de ese conjunto de facultades de que gozan los Parlamentos para regular y gestionar por sí mismos todas las actuaciones que realizan en el ejercicio de sus funciones sin injerencia de otros órganos del Estado.

Si quisiéramos hacer historia sobre nuestra Administración Parlamentaria podríamos remontarnos a las primeras Cortes de 1812. Sin embargo, en la actualidad encuentra su proyección con la llegada de la democracia, el 15 de junio de 1977 y el nacimiento de las primeras Cortes, las Cortes Constituyentes. Posteriormente con la aprobación de los Estatutos de Autonomía se producirá también la recuperación, y el nacimiento, de los Parlamentos Autonómicos en todo el Estado.

La estructura del Parlamento, desde su inicio, contó con unos órganos de carácter específico y político como son el Presidente, la Mesa, y en su caso las Comisiones de Gobierno Interior y con una dirección administrativa integrada fundamentalmente por el Letrado Mayor, Secretario General, y las diferentes Direcciones del Parlamento. No nos cabe la menor duda que inicialmente “*imperó*” la improvisación, los escasos medios y que, básicamente, los Parlamentos Autonómicos se nutrieron de personal transferido o cedido por otras Administraciones (*Administración Local; Administración Provincial; Cabildos o Consejos Insulares; Cortes Generales*) y, en un número muy escaso, de personal que ingresó en los Parlamentos Autonómicos mediante concursos entre funcionarios de distintas administraciones públicas, concursos internos, contratación administrativa, oposiciones... Por otra parte, la organización administrativa parlamentaria inicial en algunos Parlamentos Autonómicos (*An-*

— CID VILLAGRASA, Blanca: “*La Administración Parlamentaria*” en Asamblea, Revista de la Asamblea de Madrid núm. 3. Madrid 2000. “*Origen y Evaluación de la Administración Parlamentaria*” en Asamblea: Revista de la Asamblea de Madrid núm. 5, Madrid 2001.

— CÓLERA LEIRADO, José Ramón: “*La Función Pública de los Parlamentos Autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional*” en Corts. Anuari de Derecho Parlamentario núm. 17 Valencia 2006;...

— DÍEZ-PICAZO, Luis María: *La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza 1985.

— DÍEZ SÁNCHEZ, Juan José: en “*Corts Anuari de Derecho Parlamentario*” núm. 16 Corts Valencia 2005;

— GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, Piedad: “*Los Actos de la Administración Parlamentaria*”, CDP núm 4 de 1998; “*Los actos de la Administración Parlamentaria*” en: *Los actos del Parlamento*. Victoria-Gasteiz: Parlamento Vasco, 1999, p. 205-274; “*Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria*” en Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, nº 10, 2004; “*Potestades administrativas de las Cámaras: artículo 72.3º*” en Alzaga Villaamil, O (*dir.*), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Cortes Generales, Madrid, 1996-1999.

— GARCÍA PECHUAN M: “*Potestad de organización y autonomía reglamentaria.*” REDA nº 58, 2000; “*Autonomía administrativa Parlamentaria: las cuestiones relativas al personal parlamentario y el control jurisdiccional*”.

Galicia, Castilla León, Comunitat Valenciana y Madrid), fue una organización autónoma independiente del Ejecutivo frente a otros Parlamentos (*Murcia, Galicia o Extremadura*) donde guardaba una relación muy directa con el resto del conjunto de la Administración de la Comunidad.

En la actualidad en la Administración Parlamentaria distinguimos unos órganos de naturaleza claramente política y unos órganos de carácter técnico de dirección de la administración, el primero integrado como decíamos por el Presidente, la Mesa y las Comisiones Específicas de Gobierno Interior y en el segundo caso por el Secretario General o Letrado Mayor y el resto por el personal con titulación superior que está a cargo de las distintos Direcciones o Servicios de la Cámara.

Puede decirse que en esta organización o estructura de carácter político, Presidente, Mesa y una Comisión Específica, encargada de la Administración Parlamentaria, los Parlamentos han vivido un cierto presidencialismo. Prácticamente desde el inicio, dentro de estos órganos de naturaleza política, la Presidencia de las Cámaras ha ocupado un lugar principal; y casi de una manera paralela, dentro de lo que es la organización de carácter técnico administrativo, la Dirección Administrativa se configuro con una clara centralidad en torno a la figura de la Secretaría General de la Cámara o Letraduría Mayor.

Sin ánimo de alargar más esta Introducción, habida cuenta de que el contenido nuclear de nuestro trabajo pretende acercarse al Estatuto Básico del Empleado Público y a su posible aplicación a los Parlamentos, cabe señalar, exclusivamente con relación a la Administración Parlamentaria, que el Secretario General o Letrado Mayor ha venido acumulando inexcusablemente las condiciones de Jefe de Personal y de todos los Servicios y Direcciones de la Cámara; asistencia y asesoramiento jurídico a la Presidencia, la Mesa, el Pleno, la Junta de Portavoces, las Comisiones Permanentes no Legislativas....; la Jefatura de los Servicios Jurídicos de la Cámara; la Secretaría, en muchos casos, de la Junta Electoral de la Comunidad Autónoma; la defensa jurídica de la Institución en todo tipo de procesos;...

Como se desprende de lo señalado, el titular de la Secretaría General es un elemento de “*engarce*” entre la Administración Parlamentaria y los órganos políticos y de Gobierno Interior del Parlamento. Es también un órgano de “*engarce*” entre la Presidencia y la Mesa y los Grupos Parlamentarios en la preparación y ejecución de los acuerdos que han de adoptarse por aquellos órganos en materias que afecten a los Grupos Parlamentarios. Por último también es un elemento de “*enlace*” entre la Administración Parlamentaria y las restantes Administraciones especialmente con la Administración del Gobierno de la Comunidad que es el que recibió la confianza del Parlamento.

Hemos apuntado en anteriores ocasiones el riesgo que está suponiendo, en algunos Parlamentos, la tentación de introducir modelos bicefálicos de Dirección Administrativa del Parlamento o “*extraer facultades de dirección*” del Secretario General para depositarlas entre el personal eventual que integran los Gabinetes de las Presidencias del Parlamento. Junto a ello vuelve a tener actualidad la cuestión importante, y a veces “*conflictiva*”, representada por la

designación del Secretario General, esto es quien designa y entre quienes puede designar (*entre los Letrados de la Cámara*); entre los Letrados de la Cámara que tengan un determinado número de años de servicio; Letrados Parlamentarios; funcionarios públicos que desempeñen puestos de asesoramiento jurídico; funcionarios públicos que tengan el título de Derecho... A ello hay que añadir que existe en la actualidad una tendencia a crear Secretarías Generales Adjuntas que operan como "*alter ego*" del Letrado Mayor, designados a propuesta del mismo, y con la finalidad de concentrar las funciones de aquel en los ámbitos funcionales que se delimitan en cada caso. Finalmente, las Direcciones Administrativas particulares, se confieren generalmente a otros Letrados de la Cámara, a fin de unificar en el mismo puesto de Dirección el análisis jurídico-parlamentario de las cuestiones y la Dirección del Área competente para preparar y ejecutar los acuerdos que se adopten.

Precisamente, hemos planteado anteriormente el debate en torno a quién debe desempeñar las diferentes Direcciones en los Parlamentos. ¿Deben ser exclusivamente los Letrados y Letradas los que desempeñen esas Direcciones? ¿Pueden o deben abrirse estas Direcciones a funcionarios de la Cámara pertenecientes a Cuerpos diferentes o con una cualificación técnica y no jurídica —intervención, informática, contratación, archivo...—? Este es un debate abierto, sobre el que posiblemente, un trabajo como el nuestro que incide sobre el Estatuto Básico del Empleado Público y su repercusión en el Parlamento, y además, en las clases de personal, no puede evitar pronunciarse.

Debemos señalar, con carácter muy general, que la Administración Parlamentaria debe servir con objetividad a los intereses generales en el ámbito parlamentario y debe hacerlo con sujeción a la Ley y al Derecho, como todos los poderes públicos. La Administración Parlamentaria es una administración "*ad intra*", más que "*ad extra*" y su estructura se basa en los principios de jerarquía y división del trabajo, con una cierta flexibilidad y polivalencia de los funcionarios que las sirven —en un número muy reducido—.

También la Administración Parlamentaria debe adaptarse a las exigencias cada vez más complejas que plantean los Diputados, (*mayores apoyos y mayores prestaciones personales, instrumentales, económicas de todo tipo, ordenadores, teléfonos móviles, asesoramiento jurídico-parlamentario, documental...*). Debe, por otra parte, reformar sus estructuras orgánicas y duplicar los efectivos de personal de que actualmente dispone para responder a las exigencias de la Institución a la que sirve y además teniendo en cuenta el "*factor tiempo*" que es básico en el funcionamiento del Parlamento. Todas estas exigencias o retos externos van acompañados también de una necesidad de aproximar día a día el Parlamento a los ciudadanos, establecer una relación directa con el pueblo, mejorando la imagen del Parlamento y ello conlleva también el que los Parlamentos realicen un conjunto de actividades, de proyección exterior, que también puede "*estresar*" a la Administración Parlamentaria, que no cuenta con medios suficientes para este cometido.

No nos cabe la menor duda de que la Administración Parlamentaria, como señala Piedad García Escudero, ha sabido responder a los cambios e innovacio-

nes, ha sabido adaptarse, con esfuerzo, incrementando su dedicación y pericia, pero sobre todo ha mantenido en esto, como en otros avatares más políticos, sus dos características esenciales que son la profesionalidad y la neutralidad.

Finalizamos ya esta Introducción en la que hemos procurado entroncar la posible incidencia de este Estatuto Básico sobre el personal al servicio de los Parlamentos y los principales problemas u oportunidades que el mismo nos puede ofrecer. La ordenación del conjunto de medios personales con los que cuentan las diferentes administraciones y, en nuestro caso, la Administración Parlamentaria se podía haber acometido desde distintos modelos de función pública. Un modelo abierto, como reflejo del modo de gestión del sector privado, que permitiría sencillez en su gestión y flexibilidad, pero que tendría como inconveniente el no crear una cultura administrativa; y un modelo cerrado o estatutario, que facilitaría a los poderes públicos, administradores profesionales, independientes de los vaivenes políticos, pero con una costosa gestación y una escasa flexibilidad.

Como luego veremos, nuestra Constitución, en el artículo 103, apartado 3º, ha establecido que *“la ley regulará el Estatuto Básico de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública, de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho de sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”* y al mismo tiempo en el artículo 149.1.18ª establece que las reglas competenciales en la materia son la compartimentalización de las competencias en materia de la función pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas, reservando al Estado la competencia para la regulación de las cuestiones básicas y a las Comunidades el desarrollo de las bases Estatales.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública permitió, provisionalmente, acometer este reto. En la actualidad el Estatuto Básico del Empleado Público aprobado por Ley 7/2007, de 12 de abril, parece consagrar definitivamente una cierta fragmentación de la función pública otorgando a las Comunidades Autónomas grandes posibilidades de desarrollar su contenido en aspectos importantes.

II. CON CARÁCTER PREVIO, TRES PREGUNTAS ELEMENTALES

Para determinar la posible incidencia del Estatuto Básico del Empleado Público (*EBEP*) sobre el personal al servicio de los Parlamentos es conveniente contestar, con carácter previo, a tres preguntas elementales:

1ª. ¿Qué pueden hacer, a partir de la aprobación del EBEP, los Parlamentos en materia de regulación del empleo público al servicio del propio Parlamento?

2ª. ¿Qué pasa hasta que los Parlamentos hagan, mediante una norma con rango de Ley, lo que el Estatuto dice que pueden hacer?

3ª. ¿Qué pasará una vez que los Parlamentos hayan hecho, mediante una norma con rango de Ley, lo que el Estatuto dice que pueden hacer?.

La contestación de estas tres preguntas requiere, por una parte, examinar entrelazadamente los preceptos del EBEP mediante los que se define su ámbito de aplicación y el régimen de entrada en vigor de las distintas partes del Estatuto; es decir, exige, en primer lugar, definir qué es el EBEP. Por otra parte, es preciso saber que es jurídicamente más importante que el EBEP en materia de función pública, qué hay que tener en cuenta exista o no exista el EBEP, diga lo que diga el EBEP y hasta tanto los Parlamentos hagan lo que el EBEP les permite; en resumen, en segundo lugar, hay que determinar las exigencias que se derivan de los preceptos que la Constitución Española dedica al régimen de función pública y de la jurisprudencia que el Tribunal Constitucional ha dictado en relación con aquellos.

2.1. Realizar la primera operación no es sencillo

Es más, a nosotros nos parece bastante complicado. Para definir el ámbito de aplicación y el régimen de entrada en vigor de las distintas partes del Estatuto hay que combinar distintos elementos que se contienen en diversos preceptos y disposiciones del EBEP.³ Esta amalgama de preceptos y disposiciones

³ 1º. Normas generales:

— Primera. el EBEP tiene por objeto establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación (*art. 1.1*). Norma complementaria a la anterior: el EBEP se aplicará al personal funcionario al servicio de las siguientes administraciones públicas (*art. 2.1*):

- 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 autónomos, agencias y demás entidades de derecho público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las administraciones públicas.
- Las universidades públicas.

— Segunda. El EBEP tiene carácter supletorio para todo el personal de las administraciones públicas no incluido en su ámbito de aplicación (*art. 2.5*).

— Tercera. En desarrollo del EBEP, las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las comunidades autónomas aprobarán, en el ámbito de sus competencias, las leyes reguladores de función pública de la Administración General del Estado y de las Comunidades autónomas (*art. 6*).

— Cuarta. la Disposición Final Cuarta establece el régimen de entrada en vigor o, dicho de otra forma, de retraso indefinido de la entrada en vigor de los preceptos del EBEP. Además, la Disposición Transitoria Tercera relativa a la entrada en vigor de los Grupos y Subgrupos de funcionarios previstos en el artículo 76.

— Quinta. la Disposición Derogatoria del EBEP produce sus efectos pero con el alcance previsto en la Disposición Final Cuarta.

2º. Normas especiales:

— Primera. No obstante lo dicho en el artículo 2, lo establecido en el EBEP se aplicará a los organismos reguladores previstos en la Disposición Adicional Décima Uno de la Ley 6/1997, de 14 de abril, LOFAGE en la forma prevista en sus leyes de creación (*Disposición Adicional Quinta EBEP*).

— Segunda. En la aplicación del estatuto al personal investigador se podrán dictar normas singulares para adecuarlo a sus peculiaridades (*art. 2.2*)

— Tercera. El personal docente y el personal estatutario de los servicios de salud (*art. 2.3*) se regirán 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 estatuto excepto el capítulo II del Título

mediante los cuales el Estatuto fija o delimita su ámbito de aplicación y el régimen de entrada en vigor de sus propios preceptos permite extraer las siguientes consecuencias:

Primera: el EBEP es una norma dictada por el Estado en ejercicio de la competencia que le asignan los artículos 103.3 y 149.1.7^a, 17^a y 18^a de la CE. Por ello, los preceptos del EBEP tienen carácter básico para todos los funcionarios incluidos expresamente por el Estatuto en su ámbito de aplicación. Para todos los demás funcionarios los preceptos del EBEP tienen, en todo caso, carácter supletorio.

Segunda: para todos aquellos funcionarios a los que el EBEP se aplica directamente con carácter básico, habrá que estar, además, a los preceptos de las leyes que se dicten por el Estado o por las Comunidades Autónomas en desarrollo del EBEP; no obstante, cuando el propio Estatuto remita específica y expresamente la concreción de sus principios a dichas leyes estatales o autonómicas, quedará diferida la aplicación concreta del EBEP a la elaboración y entrada en vigor de tales leyes.

Tercera: al personal funcionario de las Instituciones, Organismos y colectivos que se detallan en el artículo 4 (*entre ellos, el personal al servicio de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*) sólo se le aplicarán directamente los preceptos del EBEP cuando así lo disponga su legislación específica.

Cuarta: en los demás casos en que los artículos 2, 3, 4 y 5 del EBEP hacen referencia a una legislación general o especial que se aplica con carácter prevalente o concurrente con los preceptos del EBEP, habrá de estarse a lo que disponga dicha legislación específica (*personal de la Sociedad Estatal Correos y Telégrafos, personal investigador, personal docente, personal estatutario de los servicios de salud y personal funcionario de las entidades locales*).

III salvo el artículo 20 y los artículos 22.3 y 24 y 84. El apartado 4 declara expresamente que cada vez que el estatuto haga mención al personal funcionario de carrera se entenderá comprendido en el mismo el personal estatutario de los servicios de salud.

— **Cuarta.** El personal funcionario de las entidades locales (*art. 3.1*) se regirá por la legislación estatal que resulte de aplicación de la cual forma parte este estatuto y por la legislación de las comunidades autónomas.

— **Quinta.** El personal funcionario de la sociedad estatal Correos y Telégrafos (*art. 5*) se regirá por sus normas específicas y supletoriamente por lo dispuesto en este estatuto.

— **Sexta.** Personal con legislación específica propia (*art. 4*): las disposiciones del 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 Centro Nacional de Inteligencia.
- h) Personal del Banco de España y fondos de garantías de depósito en entidades de crédito.

Además de lo anterior, para saber qué es el EBEP hay que tener en cuenta diversas normas complementarias a las anteriores que se contienen en el propio Estatuto. La evidente complejidad de esta delimitación del ámbito de aplicación del EBEP adquiere proporciones difícilmente manejables cuando los preceptos que efectúan dicha delimitación se combinan con la Disposición Final Cuarta del propio Estatuto que establece las normas de *Entrada en vigor* del EBEP, con la Disposición Derogatoria, y, finalmente, con la Disposición Transitoria Tercera. Vamos a examinarlas con detalle:

- a) La Disposición Final Cuarta EBEP dice lo siguiente: 1.- El presente estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el BOE. 2.- No obstante, lo establecido en los capítulos II (*carrera profesional, promoción interna y evaluación del desempeño*) y III (*régimen retributivo*) del Título III, excepto el artículo 25.2 y en 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 EBEP. Complementariamente, la Disposición Final Tercera Dos del EBEP (*régimen de incompatibilidades*) producirá efectos en cada administración pública a partir de la entrada en vigor del capítulo III del Título III (*régimen retributivo*) con la aprobación de las leyes de función pública de las administraciones públicas que se dicten en desarrollo del EBEP. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.
- b) En conexión con la DF4ª, la Disposición Derogatoria Unica dice literalmente que “*Quedan derogadas con el alcance establecido en la Disposición Final Cuarta las siguientes disposiciones...*”. Es decir, en las materias citadas anteriormente, el Estatuto no derogará la normativa prestatutaria hasta que no se aprueben y entren en vigor las expresadas leyes de desarrollo del EBEP.
- c) La Disposición Transitoria Tercera señala que hasta tanto no se generalice la implantación de los títulos universitarios que se refiere el artículo 76 EBEP (*clasificación de los funcionarios en distintos Grupos*), para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes en la entrada en vigor del EBEP.
- d) Por último, la Disposición Final Cuarta. 4 establece que hasta que se dicten las leyes de función pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada administración pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos (*Ordenación de la actividad profesional*) en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

A nuestro juicio, de este galimatías legislativo pueden extraerse dos consecuencias que pueden afirmarse sin rubor en este momento inicial del trabajo:

Primera: cuestiones tan importantes como las reguladas en los capítulos dedicados a la carrera profesional, a la promoción interna, la evaluación del

desempeño, el régimen retributivo, la provisión de puestos de trabajo o la movilidad de este Estatuto, quedan condicionadas en su entrada en vigor *sine die* a la elaboración, aprobación y entrada en vigor de las correspondientes leyes de su función pública que se dicten por la Administración General del Estado o por las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para el desarrollo del propio estatuto.

Segunda: Por lo que se refiere al personal al servicio del Parlamento, todo lo que el EBEP dispone respecto de los funcionarios de carrera e interinos, la aplicación de todos estos preceptos a dicho personal, queda pendiente y condicionada a que el Parlamento decida, mediante una norma con rango de ley, si el Estatuto se aplica o no directamente a aquellos. Dicha disponibilidad parlamentaria no es referible, sin embargo, a lo que el EBEP establece respecto del personal laboral, el personal eventual y el personal directivo. Respecto de estas clases de empleados públicos, los preceptos del EBEP tienen carácter básico y son aplicables también al personal de los Parlamentos autonómicos.

2.2. Para realizar la segunda operación ha de examinarse la doctrina especializada y la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Si los Parlamentos Autonómicos pueden decidir, mediante una norma con rango de ley, qué hacer con los preceptos del EBEP relativos a los funcionarios, ¿quiere eso decir que no existen límites jurídicos a lo que aquellos Parlamentos decidan al respecto mediante una norma con rango de ley?

Contestar esta pregunta exige recordar las exigencias sobre la regulación del régimen de función pública, que se derivan de los preceptos que la CE dedica al mismo. Pero no sólo eso. El estudio sistemático de los artículos 23.2, 103.3, 149.1.1ª y 18ª de la Constitución Española ha de concordarse con los Estatutos de Autonomía —que habilitan, de forma expresa, a las Asambleas Legislativas para regular su Estatuto de Gobierno y a veces el Estatuto de su Personal—, los Reglamentos parlamentarios —que autorizan a sus Cámaras para que aprueben un Estatuto de personal— y, por último, las leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas en materia de función pública, que permiten sentar unos criterios generales en materia de función pública aplicable, a veces directamente y a veces supletoriamente, al personal al servicio del Parlamento de cada Comunidad Autónoma.

El análisis de los elementos constitucionales y legislativos expresados, ha llevado a Cólera Leirado a efectuar diversas afirmaciones básicas a las cuales nos adherimos. Son las siguientes:

Primero: existe un modelo constitucional esencial de función pública que opta por un régimen estatutario para los servidores públicos, llamado a ser positivizado en un estatuto básico aprobado por el Estado.

Segundo: los Parlamentos Autonómicos gozan de autonomía normativa para establecer el régimen jurídico de su función pública a través de sus

Estatutos de Personal. Deben, sin embargo, por una parte, respetar el modelo constitucional y los principios contenidos en el artículo 103.3 de la Constitución Española; por otra, deberían respetar así mismo el estatuto básico en materia de función pública elaborado por el Estado en ejercicio de su competencia y, en la mayoría de los casos, adaptarse a la legislación de su Comunidad en materia de función pública.

Tercero: Los Estatutos de Personal, cuando regulen el contenido básico de la función pública parlamentaria, deben hacerlo con una norma que tenga rango y fuerza de ley.⁴

El Tribunal Constitucional, a través de sus STC 99/1987, 70/1988, 57/1990 y, finalmente, la STC 1/2003, ha destacado los principios constitucionales que informan la función pública en general y la necesidad de su positivación en normas básicas que determinen lo que es esencial o común a todas las funciones públicas del Estado. Existe, por tanto, un núcleo normativo esencial y común para toda la función pública, incluida la correspondiente a las Asambleas Legislativas. Este núcleo vendrá definido por dos criterios:

- Uno material, vinculado al contenido básico de la norma, común en todo lo que afecte a los elementos estructurales de la situación orgánica funcional y a la relación estatutaria de servicio.
- Otro formal, concerniente al procedimiento de aprobación de la norma, teniendo en cuenta que su regulación queda reservada para normas que tengan el rango de ley⁵.

Resulta esclarecedora la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional en la STC núm. 99/1987, de 11 de junio: *“En el primer inciso de su 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, por emplear la expresión que figura en el artículo 149.1.18 de la misma norma Fundamental. Es este, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori, pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la formación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, 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 públicas...”*. Es decir, si un Parlamento decide, mediante una norma con fuerza de ley, apartarse, por así decirlo, del EBEP en cuanto a la regulación del régimen del personal funcionario del propio Parlamento, deberá regular mediante una norma de ese

⁴ COLERA LEIRADO, Juan Ramón: *“La función pública de los Parlamentos Autonómicos y su enjuiciamiento jurisdiccional”*. En *CORTS. ANUARIO DE DERECHO PARLAMENTARIO*. Núm. 17. Les Corts. Valencia, 2006, p. 115.

⁵ COLERA LEIRADO, Juan Ramón: *op. cit.* p. 119.

rango todo ese contenido estatutario imprescindible al que hace referencia el Tribunal Constitucional.

Dicho lo anterior, para valorar lo que ha hecho el EBEP como norma básica viene bien traer a colación la opinión de Fondevila Antolín, quien ha señalado que el Tribunal Constitucional, al pronunciarse sobre el contenido de unas bases efectúa una *“delimitación definitiva, al menos, en la fijación del “mínimo común uniforme” en que se constituye esa legislación básica. Por lo tanto estaría vedada al legislador estatal una regulación de lo básico cuyo alcance y contenido fuera inferior al existente dado que entonces estaríamos en presencia de un proceso de renuncia a la competencia constitucionalmente atribuida.”*⁶ Sostiene Fondevila Antolín que, en relación con el estatuto de la función pública, el Tribunal Constitucional ha declarado que la legislación básica postconstitucional, anterior al EBEP, supone una regulación completa e innovadora de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, sin descartar incluso la posibilidad de ampliar su contenido: *“por lo tanto, no se puede negar que ya existe un “mínimo común uniforme o núcleo esencial” de lo básico reconocido expresamente por el máximo órgano encargado de interpretar la Constitución y, por ello, estos contenidos regulados por el anterior marco normativo deberían necesariamente haberse considerado una delimitación definitiva de lo básico, por lo que toda actuación del legislador reduciendo el alcance y contenido de lo básico, podría llegar a ser calificada de inconstitucional, en tanto en cuanto el actual marco jurídico constitucional no sufra modificación.”*

Esta tesis se apoya, entre otras, en la STC 1/2003 de 16 de enero, dictada en el recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Gobierno de la Nación, contra determinados incisos de los arts. 13, 17 y 19 de la Ley de la Asamblea de Extremadura 5/1995, de 20 abril, de modificación parcial y urgente del texto refundido de la Ley de la función pública de Extremadura, aprobado por Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio.⁷

⁶ FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge: *La selección y pérdida de la condición de empleado público*. Derecho y Administración. ATELIER, Libros Jurídicos. Barcelona, 2008, p. 35.

⁷ Entre otras cosas, la STC dice que *“...debemos recordar que, en relación con “el régimen estatutario de los funcionarios públicos”... corresponde al Estado, en virtud del artículo 149.1.18 CE, fijar “el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias (STC 48/1988, FJ 3). Esto es, un marco normativo unitario de aplicación a todo el territorio nacional (STC 147/1991), dirigido a asegurar los intereses generales y dotado de estabilidad... , a partir del cual pueda cada Comunidad, en defensa de su propio interés, introducir las peculiaridades que estime convenientes dentro del marco competencial que en la materia correspondiente le asigne su Estatuto” (SSTC 223/2000, de 21 de septiembre, FJ 6; y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5)”. Y continúa la STC declarando que “Corresponde, en definitiva, al legislador estatal la determinación de ese común denominador normativo que son las bases en la materia relativa al régimen estatutario de los funcionarios públicos... , pero el ejercicio de tal función normativa habrá de efectuarse, en cada caso, respetando, por un lado, la dimensión formal ligada al concepto constitucional de bases... y, por otro lado, “esa regulación normativa uniforme, a la que responde la noción material de norma básica, debe permitir, no obstante, que cada Comunidad Autónoma introduzca en persecución de sus propios intereses las peculiaridades que estime pertinentes dentro del marco competencial que en la materia dibuje el bloque de la constitucionalidad (SSTC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1; 44/1982, de 8 de julio, FJ 2; 69/1988, de 19 de abril, FJ 5)” (STC 37/2002, de 14 de febrero)...”.*

Es interesante señalar que la *Comisión para el estudio y preparación del EBEP (Comisión de Expertos)*, constituida en virtud de la Orden APU/3018/2004, de 16 de septiembre, emitió en abril de 2005 el Informe solicitado por el Ministerio de Administraciones Públicas. El índice del Informe emitido es suficientemente ilustrativo respecto del criterio de la Comisión acerca de la dimensión excesiva o ajustada de la normativa básica dictada en materia de función pública con anterioridad al EBEP. Dice el título del apartado I. 1 del Informe: *“Frente a la heterogeneidad creciente del empleo público, la legislación vigente es demasiado uniforme.”* Y dicen posteriormente los títulos de los apartados III. 11 y 12 del Informe: *“11. La extensión de la legislación básica actual sobre el empleo público es excesiva y, por ello, demasiado rígida. 12. La legislación básica debe ser reducida y, al mismo tiempo, renovada en su contenido con un objetivo de modernización administrativa.”* Podría decirse que el EBEP ha seguido al pie de la letra las recomendaciones de la Comisión de Expertos en esta materia.

2.3. Contestación a las tres preguntas elementales formuladas con carácter previo

Ya hemos definido las coordenadas que hemos de utilizar para encontrar la contestación a las preguntas que nos formulamos al inicio de este trabajo. Vamos ahora a afrontar esa contestación.

2.3.1. Una advertencia como premisa del razonamiento

El EBEP se desvía definitivamente del antiguo dogma de la unidad/unicidad de régimen de función pública que inspiró normas como el Decreto 315/1964 de 7 de febrero (*TA-LFCE*) como instrumento para reducir la fragmentación y la heterogeneidad estatutaria y detiene el proceso de racionalización de cuerpos y escalas iniciado por la Ley 30/1984 de 2 de agosto (*LMURFP*) para ordenar el minifundismo corporativo existente en la función pública española. Hay que recordar que así lo recomendó claramente el Informe de la Comisión de Expertos.

El EBEP invoca tres títulos competenciales del Estado. La Disposición Final Primera del EBEP dice que *“Las disposiciones de este Estatuto se dictan al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución, constituyendo aquellas bases del régimen estatutario de los funcionarios; al amparo del artículo 149.1.17ª de la Constitución, por lo que se refiere a la legislación laboral, y al amparo del artículo 149.1.13ª de la Constitución, bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica.”* Sin embargo, el contenido del texto legal no ofrece un resultado acorde con la riqueza y potencia de los títulos competenciales que se invocan. Por eso se ha criticado la relativa vacuedad del EBEP como norma básica del Estado en materia de función pública. El EBEP establece un sistema

caracterizado por la flexibilidad que abocará inexcusablemente a asentar la heterogeneidad de regímenes jurídicos de función pública en el conjunto del Estado.⁸ Podría decirse que el EBEP asume la heterogeneidad, la potencia y podría decirse que renuncia a ordenarla.

El EBEP es por tanto una norma básica que ampara y propicia la fragmentación y, en determinadas materias, la diversificación sin límites del régimen de función pública en España. Como han señalado Castillo Blanco y Fondevila Antolín, el EBEP ofrece a las Comunidades Autónomas y, especialmente, a los Parlamentos Autonómicos un menú dispositivo, más que una normativa básica, lo que a su entender quiebra toda la doctrina emanada por nuestro Tribunal Constitucional: *“no es posible concebir unas bases que carezcan de contenido alguno, es decir, que no regulen contenido mínimo común alguno, y se limiten a permitir “barra libre” a las comunidades autónomas en la regulación completa y sin límite alguno, dado que no existe ese mínimo que debería garantizar el Estado”*; *“...como consecuencia de ello, no puede pretenderse ahora aprobar un nuevo marco legal que renuncie a regular un contenido jurídico material básico reconocido previamente así por el Tribunal Constitucional...”*; *“...a nuestro juicio no es posible establecer como contenido básico la siguiente declaración “puede hacer usted lo que quiera”, como ocurre con la carrera administrativa, que no fija ni tan siquiera modelos alternativos, sino que declara expresamente que las Comunidades Autónomas podrán regular cualquier clase de carrera administrativa, y eso sin establecer parámetros claros y definidos de lo que debe entenderse por esta, dado que la definición del artículo 16.1 del EBEP es tan sumamente amplia que cabe cualquier cosa.”*⁹

Cabría preguntarse si hemos conocido alguna vez algún funcionario que quiera ser diferente a otro para estar peor que él. Con ello queremos decir que la heterogeneidad en materia de función pública constituye en cierto modo un instrumento idóneo para satisfacer las posibilidades de mejorar mediante la ar-

⁸ Así se declara textualmente en la Exposición de Motivos del EBEP: *“El régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.”* Y en otro pasaje de la misma Exposición de Motivos se dice que *“La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez. Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos.”* Es por esto por lo que *“En desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones, así como las normas aplicables a la Administración local, respetando en este último caso la autonomía organizativa de las entidades locales.”*

⁹ FONDEVILA ANTOLÍN, Jorge: *op. cit.* p. 41.

ticulación de regímenes especiales al común. Ahora bien, una vez instauradas las diferencias, es frecuente observar movimientos generalizados que tratan de obtener la equiparación con los colectivos de funcionarios que tienen el mejor de los regímenes diferentes. El problema es cómo homogeneizar condiciones laborales cuando se han eliminado los instrumentos legales —las normas básicas estatales— previstos en la Constitución para garantizar la ausencia de discriminación entre los semejantes.

Hay que pensar, además, que una cosa es la heterogeneidad y otra el minifundismo corporativo. Para ilustrarnos sobre los riesgos que ello puede comportar puede ser demostrativo recordar la situación que trató de corregirse mediante el proceso de racionalización que se afrontó en la Disposición Adicional Novena de la Ley 30/1984: bastaría con examinar lo que ocurría, por ejemplo, con las escalas de funcionarios que servían en las Juntas de los correspondientes puertos del Estado.

Un examen de la relación que se aporta en dicha Disposición Adicional pone de manifiesto que había cuando menos veintitrés puertos en la Administración del Estado y, si tomamos como referencia por ejemplo el Puerto de Pasajes y proyectamos lo que allí ocurre con los veintitrés puertos del Estado, podemos alcanzar la conclusión de que había veintitrés escalas de funcionarios por cada uno de similares tipos de plazas adscritas a cada Junta: Comisario, Ingeniero de caminos, Titulado de escuelas técnicas de grado medio, Depositario pagador, Jefes de negociado primera y segunda, Oficiales mayores primera y segunda, Auxiliar administrativo, Capitán de marina mercante, Maquinista naval, Contra maestres titulados, Contra maestro, Patrón de cabotaje, Practicantes titulados, Fogoneros habilitados... Es decir, de cada una de éstas, por así decirlo, categorías de funcionarios, existían, porque habían veintitrés puertos diferentes en el Estado Español, veintitrés escalas de funcionarios nominalmente diferentes pero con la misma categoría, las mismas retribuciones, el mismo régimen de ingreso en la función pública, la misma reserva de puesto de trabajo para los funcionarios del cuerpo, etc. Parece pues evidente la necesidad —que hubo de afrontar la Ley 30/1984— de abordar la estructuración de un nuevo sistema de función pública.

Coincide la doctrina en señalar que, sin perjuicio de habilitar la posibilidad de que las Comunidades Autónomas establecieran singularidades respecto de los regímenes de función pública aplicables en cada una de ellas, la Ley 30/1984 dictada por el Estado definió un modelo basado en una estructura de puestos de trabajo y la adopción de las medidas de racionalización necesarias para integrar en dicho sistema la estructura de cuerpos y escalas que se heredó del régimen anterior. Podría decirse, sin riesgo de exagerar, que el EBEP no ha definido un modelo, sino que ha establecido un sistema de puertas abiertas, habilitando a las Comunidades Autónomas para regular mediante ley regímenes diferentes de función pública con un delgadísimo tronco común conformado por los preceptos del EBEP que tienen un contenido indisponible para aquellas. Recordemos, finalmente, que el Estatuto habilita a los Parlamentos Autonómicos para prescindir incluso de ese tronco común en la regulación de los funcionarios al servicio del propio Parlamento.

Quizás no sea muy descabellado imaginar que, al cabo de unos años, los Parlamentos Autonómicos pueden llegar a convertirse, al socaire de las posibilidades que el EBEP les confiere, en algo no tan diferente al ejemplo expuesto de la Junta del Puerto de Pasajes.

2.3.2. *Conclusión del razonamiento: respuesta a las tres preguntas iniciales*

Expuesta la premisa pasaremos a continuación a formular la conclusión del razonamiento como contestación a las preguntas elementales que nos hicimos al comiendo de este trabajo. Las preguntas eran las siguientes:

Primera: ¿Qué pueden hacer, a partir de la aprobación del EBEP, los Parlamentos en materia de regulación del empleo público al servicio del propio Parlamento?

Además de las posibilidades legislativas que tienen las Comunidades Autónomas en virtud del espíritu abierto a la heterogeneidad que caracteriza el EBEP y que se concreta en numerosos preceptos del Estatuto, el EBEP permite específicamente a los Parlamentos decidir, mediante una norma con rango de ley, si se le aplica o no directamente los preceptos del Estatuto a los funcionarios al servicio del propio Parlamento.

El ejercicio de esta posibilidad abierta por el EBEP no es sin embargo un camino igualmente expedito para todos los Parlamentos Autonómicos, porque no está claro que actualmente todos los Parlamentos están en condiciones de aprobar un Estatuto del Personal del Parlamento que tenga rango y fuerza de ley, ni tampoco lo está que lo puedan dictar con ese rango apoyándose sólo en lo que dice el artículo 4 del EBEP.

Recordemos, por una parte, la exigencia constitucional de que el instrumento normativo necesario para establecer el régimen jurídico del personal al servicio de las Asambleas Legislativas sea una norma con rango y fuerza de ley. Y recordemos también que el Tribunal Constitucional ha declarado que la excepcionalidad prevista en el artículo 72.1 de la Constitución española para el personal de las Cortes Generales no es extensible a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.¹⁰ El propio Informe de la Comisión de Ex-

¹⁰ La STC 139/1988, declara que “No se trata, en efecto, de una “disposición de categoría inferior a la Ley”, sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley. Pero puede añadirse también, no obstante, que en nada empece tal conclusión el hecho de que el artículo 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el artículo 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 artículo 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 impug-

peros sólo excluía de la aplicación directa de los preceptos del EBEP al personal funcionario de las Cortes Generales, pero no al de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

El examen de las diferentes Comunidades Autónomas ofrece un muestrario diverso que ha sido bien sintetizado por Cólera Leirado en el trabajo ya citado. En él se distinguen tres realidades diferentes:

1ª. Existen Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía habilitan a sus respectivos Parlamentos —con distintas expresiones— para aprobar un estatuto de personal a su servicio. En estos casos, la excepción constitucional de artículo 72.1 CE ha sido trasplantada *mutatis mutandi* —y defendida por un sector doctrinal con la finalidad de reconocer dicha potestad legislativa— a favor de aquellas Comunidades Autónomas.

¿Qué trascendencia tiene el que un determinado artículo de un Estatuto de Autonomía atribuya a su Parlamento la competencia para regular el régimen jurídico de su personal? Coincidimos con Cólera Leirado en que esto significa que, desde esa habilitación estatutaria, el principio de jerarquía normativa en materia de función pública parlamentaria se ve desplazado por el principio de competencia.

A partir de ese reconocimiento en la norma básica institucional de una Comunidad, su Parlamento adquiere la competencia para someter a su personal a una legislación específica que, en parte, será propia por su singularidad y, en otra, tributaria de la legislación autonómica y estatal en aquellas materias que afecten al contenido básico de la relación estatutaria. Pero también significa que, el Estatuto de Personal sólo tendrá rango de ley cuando se cumpla un doble requisito ya indicado:

- Formal, consistente en que el órgano y el procedimiento de aprobación sean legislativos y no administrativos, procedimiento que le dará el valor de ley.
- Y material, que exige que el contenido normativo sometido a reserva legal se regule con fuerza de ley, respetando los principios constitucionales de la función pública y adaptándose, en lo esencial, a la legislación sectorial.

2ª. Otras Comunidades Autónomas, carentes de la referida reserva estatutaria, han tratado de buscar su habilitación en los Reglamentos de sus respectivas cámaras, para fundamentar la aprobación de sus Estatutos de Personal, en los aspectos referentes a derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias del personal al servicio de sus respectivas cámaras.

narse, 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 artículo 55.2 de la LOTC.”

3º. Por último, algunos Reglamentos parlamentarios diferencian entre las Normas de Régimen y Gobierno Interior y los Estatutos de Personal, sometiéndolos a órganos y procedimientos distintos, ya que corresponde a la Mesa la aprobación de las primeras, y al Pleno de la Cámara de los segundos.

Nos adherimos a la opinión de Cólera Leirado y la de aquel sector doctrinal que califica a la mayoría de los Estatutos de Personal de los Parlamentos Autonómicos vigentes como reglamentos generales, tanto por el órgano que los aprueba como por el procedimiento seguido en su tramitación.

El hecho jurídico de que un Estatuto de Autonomía reconozca al Parlamento de la Comunidad Autónoma la habilitación necesaria para la aprobación de sus Estatutos de Personal sólo supone, a nuestro juicio, atribuirle la competencia exclusiva para regular su función pública parlamentaria, de forma que en su ordenamiento no intervenga otro poder que no sea el de su propia Cámara. Consecuentemente con lo anterior, además de lo que dice el artículo 4 del EBEP y lo que suelen establecer los Estatutos de Autonomía o los Reglamentos parlamentarios, para que la norma resultante tenga el rango y el valor de ley, será necesario que el órgano que apruebe el Estatuto de Personal sea el Pleno o una Comisión con competencia legislativa y que, en su tramitación, se haya seguido un procedimiento legislativo diferenciado, como lo es el correspondiente a la aprobación de los Reglamentos parlamentarios o el de lectura única.

Esta conclusión pone de manifiesto una realidad jurídica que no debe ser desatendida: la mayoría de los Estatutos de Personal actualmente aprobados por las Mesas de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tienen el rango de norma reglamentaria y carecen de rango normativo suficiente para regular determinadas materias para las que, de acuerdo con la Constitución, existe reserva legal. Estos Estatutos de Personal carecen, por tanto del rango y la fuerza de ley necesarios para que el Parlamento pueda decidir mediante aquellos que se apliquen o no directamente al personal funcionario del Parlamento los preceptos del EBEP.

Segunda: ¿Qué pasa hasta que los Parlamentos hagan, mediante una norma con rango de Ley, lo que el EBEP dice que pueden hacer?.

La redacción literal del artículo 4 del EBEP implica que los preceptos del EBEP sólo se aplicarán directamente al personal funcionario del Parlamento si así lo decide el propio Parlamento, mediante una norma con rango y fuerza de ley. Por tanto, hasta que dicha decisión no se adopte en tal sentido mediante ese instrumento legal, los preceptos del EBEP no pueden aplicarse directamente a dicho personal del Parlamento. Siguiendo los dictados del propio EBEP (*art. 2.5*) sus preceptos serían en todo caso aplicables supletoriamente a este personal, habida cuenta de que hasta que no se adopte aquella decisión el personal funcionario del Parlamento no estará incluido en el ámbito de aplicación del EBEP.

Esta mera supletoriedad del EBEP traslada el protagonismo, en tales circunstancias, a la normativa sobre función pública dictada por cada Comunidad Autónoma, la cual constituye el marco normativo de referencia ante la ausencia de normativa básica del Estado directamente aplicable al personal funcionario del Parlamento —pues la normativa básica en materia de función pública anterior al EBEP ha sido derogada por este—.

El panorama de la normativa autonómica sobre función pública aplicable al personal funcionario del Parlamento es muy diverso y ha sido descrito con precisión y claridad por Cólera Leirado en el trabajo ya citado. En síntesis, esta normativa autonómica puede clasificarse, a meros efectos descriptivos, en cuatro grupos:

- De exclusión.— En este apartado se habrían de incluir aquellas comunidades autonómicas que, en el ámbito de aplicación de la legislación autonómica, no hacen referencia, o excluyen de forma expresa, al personal parlamentario: Andalucía, Asturias, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia y La Rioja.
- De aplicación supletoria.— En este grupo pueden incluirse las leyes de función pública que expresamente declaran su aplicación supletoria al personal del Parlamento.
- De aplicación directa y parcial.— En este apartado se incluirían las comunidades que, al regular aspectos concretos como la movilidad de los funcionarios entre la Administración de la Comunidad Autónoma y la Administración del Parlamento, tienden a homogeneizar el estatuto básico de sus funcionarios, para que dicha movilidad sea posible.
- De vinculación por equiparación.— Por último, en este grupo se incluirían las Comunidades cuya legislación de función pública expresamente equipara a los funcionarios de las Cortes con los de la Administración de la Comunidad Autónoma.

Este caso último es el de la legislación de función pública de la Comunidad Valenciana. En efecto, el artículo 2.1 del Decreto Legislativo de 24 de octubre de 1995 que aprueba el Texto Refundido de la Ley de la Función Pública Valenciana (TR-LFPV) establece lo siguiente:

“1. Es personal al servicio de la Generalitat Valenciana: el de las Cortes Valencianas y de las instituciones de ellas dependientes, el del Gobierno valenciano y demás organismos e instituciones configuradoras y dependientes de la Generalitat Valenciana.

Las Cortes Valencianas, 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”.

Paradójicamente, el TR-LFPV optó por la instauración de un modelo unitario de función pública, incluyendo expresamente en su ámbito de aplicación

a todo el personal de la Generalitat —docente, sanitario e investigador incluido—, al personal de Administración Local que no fuere habilitado de carácter nacional, y al personal de Administración y Servicios de las Universidades del ámbito territorial de la Comunidad Valenciana.

Dentro del personal de la Generalitat, el artículo 2 del TR-LFPV incluye el personal de las Cortes Valencianas y de las Instituciones de ellas dependientes, y el de las demás Instituciones de la Generalitat Valenciana. Respecto de las Cortes Valencianas, en virtud de su autonomía organizativa, administrativa y financiera, el artículo 2 TR-LFPV dice que *“desarrollarán la presente ley, mediante el establecimiento del régimen del personal dependiente de las mismas, atendidas las características especiales de la actividad parlamentaria.”* Sin embargo, el nuevo Reglamento de Les Corts establece en su artículo 110 que corresponde al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de Les Corts, mediante la aprobación del Estatuto del Personal de les Corts. Este Estatuto se aprobará mediante el procedimiento legislativo de lectura única. Quiere todo ello decir que el futuro Estatuto del Personal de Les Corts tendrá rango de ley y no constituirá una norma reglamentaria de desarrollo del TR-LFPV. Dado que Les Corts están incluidas entre las Instituciones relacionadas en el artículo 4 EBEP, hay que entender que el EBEP sólo será directamente aplicable al personal funcionario de les Corts, si así lo establece el Estatuto del Personal de Les Corts.¹¹

Tercera. ¿Qué pasará una vez que los Parlamentos hayan hecho, mediante una norma con rango de Ley, lo que el Estatuto dice que pueden hacer?

La norma con rango de Ley aprobada por el Parlamento para regular el Estatuto del personal del propio Parlamento, decidirá en primer lugar si los preceptos del EBEP se aplican directamente al personal funcionario del Parlamento. Esta decisión puede tener, según se adopte en un sentido u otro, distintas consecuencias:

- Si dicho Estatuto de Personal decide que los preceptos del EBEP sí se aplican directamente al personal funcionario del Parlamento, entonces el EBEP como norma básica dictada por el Estado se aplicará a dicho personal, condicionando y limitando el contenido que dicho Estatuto de Personal pueda tener. Por otra parte, parece razonable entender que las referencias que en el EBEP se hacen a la legislación autonómica de desarrollo del propio EBEP habrán de considerarse referidas en este caso a la norma con rango de ley que el Parlamento apruebe para regular el Estatuto del Personal del Parlamento.

¹¹ Una consideración muy parecida podría hacerse también respecto de las demás Instituciones que integran la Generalitat (*Sindicatura de Cuentas, Sindic de Greuges, Academia Valenciana de la Lengua, Consejo Jurídico Consultivo, Consejo Valenciano de Cultura y Comité Económico y Social*), si bien, en estos casos, por legislación específica habrá que entender la ley de creación de cada una de las citadas Instituciones. Curiosamente, la Ley 6/1986 de la Generalitat reguladora de la Sindicatura de Cuentas establece que al personal de la Sindicatura se le aplicará el régimen del personal de les Corts.

- Si dicho Estatuto de Personal decide que los preceptos del EBEP no se aplican directamente al personal funcionario del Parlamento, entonces el Parlamento tiene abierta la posibilidad de regular dicho régimen mediante aquella norma con rango de ley, con el único límite de lo que dispongan los preceptos constitucionales, lo que diga la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en esta materia y lo que dispongan otras normas estatales especiales que sean de aplicación transversalmente al régimen de función pública (*por ejemplo, el Código Penal al tipificar los delitos cometidos por funcionarios públicos*).

En este caso, los preceptos del EBEP serán de aplicación supletoria al personal funcionario del Parlamento, en virtud de lo dispuesto por el artículo 2.5 del propio EBEP.

III. EL EBEP Y LA CLASIFICACIÓN DEL EMPLEO PÚBLICO EN LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS

Vamos a entrar a continuación en el análisis de la primera de las cuestiones específicas que hemos de abordar poniendo en relación el EBEP y los Parlamentos Autonómicos. Esta cuestión hace referencia a las clases de empleados públicos.

Antes de iniciar el examen detallado de cada uno de ellas conviene recordar alguno de los datos obtenidos en el Cuestionario sobre Administración Parlamentaria-Año 2007 elaborado para la Ponencia “25 años de la Administración Parlamentaria” que presentamos el año pasado en la Casa de Cultura de Reocín. Este cuestionario puso de manifiesto que las Administraciones Parlamentarias de nuestro Estado tienen un componente fundamentalmente funcional, en el que los funcionarios interinos no alcanzan generalmente el 10 % de la plantilla. El recurso al personal laboral tiene dimensiones mínimas y, en algún caso, excepcionales. Y lo mismo puede decirse del personal eventual, si bien destaca el elevado número de personal eventual del Parlamento de Andalucía (*26 eventuales sobre un total de 149 funcionarios de carrera*), el parlamento Vasco (*40 eventuales sobre un total de 100 funcionarios de carrera*), la Asamblea de Madrid (*24 eventuales sobre un total de 148 funcionarios de carrera*) y la Asamblea de Extremadura (*20 eventuales sobre un total de 58 funcionarios de carrera*).

Entre los antecedentes legislativos de la regulación del EBEP en esta materia merecen citarse los siguientes:

- El TA-LFCE ya recogía (*art. 3 a 7*) la distinción entre funcionarios de carrera, de empleo (*interinos —por razones de necesidad o urgencia— y eventuales*) y trabajadores. También preveía la posibilidad de que los Ministros autorizaran la contratación de personal para la realización de trabajos específicos, concretos y de carácter extraordinario o de urgencia, o para la colaboración temporal en tareas administrativas en considera-

ción al volumen de gestión, cuando por exigencias y circunstancias especiales la función no pudiesen atenderse adecuadamente por los funcionarios de carrera. El propio TA-LFCE —recogiendo el régimen de los Diplomados contenida en un Decreto de 10 de enero de 1958— regulaba (*art. 25 y 26*) los Diplomas que capacitaban a los funcionarios en determinadas funciones, ramas o disciplinas de la Administración y les habilitaban para acceder a las plazas expresamente reservadas a sus poseedores. El artículo 26 preveía expresamente los Diplomas de funcionarios directivos. La Disposición Transitoria Cuarta del Decreto contenía normas transitorias para los funcionarios que ya estuviesen desempeñando puestos o cargos directivos en los Ministerios antes de la Ley 109/1963.

- La Ley 30/1984, sin contener la referencia en un precepto concreto, mantenía la distinción entre funcionarios de carrera, interinos (*mantiene vigente al art. 5.2 TA-LFCE*), personal eventual (*art. 20.2 y 3*). Sin embargo, la Disposición Adicional Cuarta prohibía a las Administraciones Públicas celebrar contratos de colaboración temporal en régimen de derecho administrativo y somete a la legislación de contratos del Estado y la normativa civil o mercantil la contratación de personal para la realización de trabajos específicos y concretos no habituales; complementariamente, la Disposición Transitoria Sexta obligaba a clasificar las funciones desempeñadas por personal contratado administrativo, a crear las plazas de funcionario que sean precisas y a convocar su provisión mediante pruebas en las que se tengan en cuenta los servicios prestados por el personal interino y contratado en este régimen. La Ley 30/1984 en su artículo 26 prohibía que los cuerpos y escalas de funcionarios tuvieran asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Pero decía a continuación “*únicamente las RPT podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones*”.

El EBEP dedica el Título II —art. 8 a 13— a la regulación de las clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas; en estos preceptos el Estatuto define las clases de empleados públicos —funcionarios de carrera e interinos, personal laboral y personal eventual— y regula al margen de las anteriores la nueva figura del personal directivo.¹² Es interesante señalar que el Informe de la Comisión de Expertos propuso la regulación de cuatro clases de empleados públicos, incluyendo como cuarta clase al personal directivo (*junto a los funcionarios, personal laboral y personal eventual*). No ha seguido el EBEP

¹² La Exposición de Motivos del EBEP declara que “*El personal directivo está llamado a constituir en el futuro un factor decisivo de modernización administrativa, puesto que su gestión profesional se somete a criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad y control de resultados en función de los objetivos. Aunque por fortuna, no han faltado en nuestras Administraciones funcionarios y otros servidores públicos dotados de capacidad y formación directiva, conviene avanzar decididamente en el reconocimiento legal de esta clase de personal, como ya sucede en la mayoría de los países vecinos.*”

esta recomendación de la Comisión, excluyendo al personal directivo de las cuatro clases de empleados públicos que se relacionan en el artículo 8.2 (*funcionarios de carrera, funcionarios interinos, personal laboral y personal eventual*).

Todos los artículos del Título II son preceptos de carácter básico, aplicables inmediatamente con la entrada en vigor del EBEP, salvo en aquellos aspectos, importantes, que puntualmente se remiten a la regulación mediante Ley de desarrollo del EBEP. Estas remisiones son las siguientes:

- La fijación de los términos en que corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos el ejercicio de las funciones que participen directa o indirectamente en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado o de las Administraciones Públicas (*art. 9.2*).
- La regulación de los procedimientos de selección de funcionarios interinos, con sujeción a los principios establecidos en el artículo 10.2 EBEP.
- Los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que (*respetando lo dispuesto por el art. 9.2*) pueden ser desempeñados por personal laboral.
- La especificación de los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas que pueden disponer de personal eventual (*art. 10.2*).
- Queda remitido al Gobierno y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas la determinación del régimen jurídico específico del personal directivo, determinación que, a nuestro juicio, requeriría una norma con rango legal.

El EBEP establece una nueva categoría, la de empleado público, aglutinadora de las diferentes clases de personal al servicio de las Administraciones Públicas y definida por el “*desempeño de funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales*” (*art. 8.1*).

Lorenzo de Membiela considera que este encuadramiento genérico se cobija bajo la acepción meramente didáctica de empleado público.¹³ Hay que recordar, sin embargo, que el Convenio núm. 151, de la OIT, *Sobre la protección del derecho de sindicación y los procedimientos para determinar las condiciones de empleo en la Administración Pública* de 27 de junio de 1978, ratificado por España el 22 de junio de 1984 (BOE núm. 297/1984, de 20 de Septiembre de 1984), ya decía en su artículo 2 que “*A los efectos del presente Convenio, la expresión empleado público designa a toda persona a quien se aplique el presente Convenio de conformidad con su artículo 1.*”¹⁴

¹³ LORENZO DE MENBIELA, Juan B: “*Aproximación crítica al nuevo Estatuto Básico del Empleado Público*”. Actualidad Administrativa, núm. 16 septiembre 2007. Editorial La Ley, p. 1.

¹⁴ Complementariamente, el artículo 1 del Convenio 151 de la OIT señala que:

“1. El presente Convenio deberá aplicarse a todas las personas empleadas por la Administración Pública en la medida en que no les sean aplicables disposiciones más favorables de otros Convenios internacionales del trabajo.

2. La legislación nacional deberá determinar hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio se aplican a los empleados de alto nivel que, por sus funciones, se considera normalmente que

No hay que olvidar, por otra parte, que el EBEP es, por así decirlo, una ley de origen casi sindical. La anterior Ley 30/1984, de 2 de agosto, abrió el camino a la participación de los funcionarios en la determinación de las condiciones de trabajo, el cual fue articulado posteriormente a través de la Ley Orgánica de Libertad Sindical 11/1985, de 2 de agosto, y la Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas. La génesis y la elaboración del EBEP han contado desde el primer momento con la participación y el acuerdo de las organizaciones sindicales más representativas. De hecho Alonso Timón¹⁵ considera que *“El importante proceso de laboralización que han experimentado nuestras Administraciones Públicas en los últimos años ha hecho que se prefiera hablar de empleados públicos y no de funcionarios públicos cuando se hace referencia al personal al servicio de las Administraciones Públicas.”*

No puede evitarse una sensación de que el EBEP produce una devaluación de la categoría, en la medida en que se desplaza el rasgo definitorio de los servidores públicos, tradicional y constitucionalmente puesto en la *función* calificada como *pública* (art. 23.2 CE) —quicio sobre el que se sustenta la existencia y la singularidad del régimen estatutario de los funcionarios públicos— a la común condición de *empleado*, la cual pone el acento en la mera existencia de una relación de servicios retribuidos.

No consideramos que la indudable aplicación del artículo 8.1 EBEP (*Concepto y clases de empleados públicos*) al personal que presta servicios retribuidos en las Administraciones de las Comunidades Autónomas obligue necesariamente a modificar la denominación de las leyes autonómicas reguladoras de la función pública y dictar en su lugar una Ley del Empleado Público de cada Comunidad Autónoma. De la misma manera no cabe entender que, a partir del EBEP, los Parlamentos hayan necesariamente de modificar la denominación de sus Estatutos de Personal por la de Estatuto de los Empleados Públicos del Parlamento.

En todo caso, por imperativo del artículo 103.3 CE, deberá necesariamente formar parte de dichas leyes el contenido, ajustado a las competencias en materia de función pública de cada Comunidad Autónoma y de cada Parlamento, preciso para conformar el estatuto de los funcionarios públicos al servicio de las correspondientes Administraciones.

A) Los funcionarios de carrera.

El concepto de funcionario de carrera que se contiene en el artículo 9 del EBEP, utiliza como texto base el concepto de funcionario de carrera dado por el artículo 4 del TA-LFCE. La diferencia radica fundamentalmente en dos aspectos:

poseen poder decisorio o desempeñan cargos directivos o a los empleados cuyas obligaciones son de naturaleza altamente confidencial.

3. *La legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente Convenio son aplicables a las Fuerzas Armadas y a la Policía.”*

¹⁵ ALONSO TIMÓN, Antonio J.: *“Análisis de la nueva regulación de la función pública: al fin un Estatuto”*. ASAMBLEA, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid. Núm. 17. Madrid 2007, p. 46.

- No se menciona la necesidad de que los puestos de funcionario de carrera estén consignados en las correspondientes plantillas y dotados presupuestariamente.
- Introduce la precisión de que la relación de servicio propia del funcionario de carrera es “*una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo*”. Esta precisión responde a la exigencia del artículo 103.3 CE el cual dispone que “*La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos...*”.

En relación con esta última precisión hay que recordar que el artículo 38.3 del EBEP, al regular la negociación colectiva de los funcionarios públicos, establece que los Pactos y Acuerdos tienen efecto normativo directo en determinados aspectos de las condiciones de trabajo. Por ello, Sánchez Morón afirma que el EBEP ha consolidado definitivamente una nueva fuente de producción de Derecho Administrativo, esta vez de naturaleza bilateral y negociada.¹⁶

Algunos textos legales autonómicos anteriores al EBEP, como el artículo 3 TR-LFPV, contienen una referencia adicional a la definición del funcionario de carrera que da el artículo 9.1 EBEP. El TR-LFPV introduce en el concepto la exigencia, previa al nombramiento legal, de que haya “*superado las pruebas selectivas previstas en el artículo 9 de la presente ley en las que se exigía una formación de carácter administrativo*”.

Esta precisión es prescindible en el concepto de funcionario de carrera. Prueba de ello es que el propio artículo 3 TR-LFPV especifica que también se adquiere la condición de funcionario a través de los caminos que se detallan en los apartados 2, 3 y 4 del precepto.¹⁷ Esta diversidad de vías de acceso a la función pública valenciana refleja, por un lado, la singularidad del proceso de formación de la Ad-

¹⁶ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: “*Clases de personal*” en *Comentarios a la ley del Estatuto Básico del Empleado Público*. Editorial LEX NOVA. Valladolid, 2007, p. 89.

¹⁷ Dice el artículo 3 del TR-LFPV lo siguiente: “2. También es personal funcionario de carrera de la Generalitat Valenciana quien adquirió tal condición en otras Administraciones Públicas, mediante pruebas selectivas, para cuya superación se requería una formación general administrativa y se integre en la función pública de la Generalitat Valenciana por vía de transferencias.

3. Adquirirán también la condición de personal funcionario de carrera de la Generalitat Valenciana los funcionarios y las funcionarias de otras Administraciones Públicas que se incorporen por concurso de méritos en las circunstancias contempladas en el artículo 9.6 de la presente norma. Igualmente adquirirán dicha condición los funcionarios o las funcionarias de las Corporaciones Locales que, habiendo sido seleccionados por el sistema previsto en el artículo 10 de esta ley, hayan accedido a un puesto de trabajo en la Generalitat Valenciana a través de los procedimientos regulados en el artículo 20.

4. Asimismo, son funcionarios o funcionarias de carrera de la Generalitat Valenciana quienes habiendo superado las pruebas selectivas previstas en el artículo 9 de la presente ley, en las que se haya exigido una formación de carácter específicamente técnico de acuerdo con la titulación requerida, en virtud de nombramiento legal desempeñen profesionalmente servicios de carácter permanente, regulados por el derecho administrativo, en los puestos a que se refiere el apartado 3 del artículo 16 de la presente ley, incluidos en las respectivas plantillas y dotados presupuestariamente.

En todo caso, se incluyen en el presente apartado los funcionarios y las funcionarias de carrera que hayan obtenido tal condición por su ingreso en cuerpos o escalas de otras Administraciones Públicas en las que se haya exigido una formación de carácter específicamente técnico y se integren en la función pública valenciana mediante transferencia.”

ministración Autonómica y, por otro, la permeabilidad del sistema de función pública configurado desde la Ley 10/1985 por el legislador valenciano.

Ha de señalarse también que el artículo 9.2 del EBEP reserva exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración pública se establezcan, *“en todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas...”*. Respecto de esta reserva hay que decir dos cosas:

1ª.- Refleja una sintonía de mínimos con la doctrina del Tribunal Constitucional, expresada ya en la STC 99/1987, de que nuestro modelo constitucional de empleo público ha optado de forma inequívoca por la preferencia general hacia las relaciones jurídicas funcionariales sobre las de cualquier otra índole o clase. Esta apreciación es especialmente predicable del personal al servicio del Parlamento, institución cuya idiosincrasia y cuyas funciones constitucionales o estatutarias proyectan sobre los servidores públicos unas especiales exigencias de independencia e imparcialidad que son prioritariamente garantizadas mediante el estatuto funcionarial.

2ª.- Este precepto regula la reserva de puestos de trabajo a funcionarios de carrera utilizando un criterio que se reproduce literalmente por el artículo 57 del EBEP, si bien en este caso curiosamente el criterio sirve para determinar las plazas de funcionario de carrera respecto de las que estará vedado el acceso a los ciudadanos no españoles de los países de la Unión Europea. Dice así el artículo 57, *“Acceso al empleo público de nacionales de otros Estados.*

1. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.”

La interpretación correcta del artículo 9.2 del EBEP hace coincidir el ámbito de las funciones reservadas a funcionarios de carrera con aquellas funciones públicas excluidas de libre circulación de trabajadores en la Unión de Europea. Parece, pues, que los ciudadanos no españoles de la Unión Europea sólo podrán acceder como funcionarios a aquellos puestos de trabajo que estén clasificados como funcionariales a pesar de no estar reservados necesariamente para ser desempeñados por funcionarios de carrera.

B) Motivos que justifican el nombramiento de funcionarios interinos.

El artículo 10.1 EBEP permite el nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño no sólo de puestos sino de funciones propias de funciona-

rios de carrera. Este matiz es importante, porque la normativa anterior sólo permitía nombrar interinos en puestos de trabajo incluidos en la RPT que estuvieran vacantes y no pudieran proveerse de forma inmediata por funcionarios de carrera o que se encontrasen reservados a su titular por cualquiera de las causas previstas en la ley. Como puede verse, este precepto amplía el espectro de posibilidades previstas anteriormente permitiendo también nombrar funcionarios interinos cuando se de alguna de estas circunstancias:

- Ejecución de programas de carácter temporal.
- Exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un periodo de doce meses.

No lo dice el EBEP, pero parece que tal previsión, en cuanto permite saltarse transitoriamente todo el sistema de ordenación del acceso a la función pública, la estructuración de los puestos de trabajo en cada Administración, la clasificación de los mismos y la dotación presupuestaria de las plantillas, exige una regulación específica con rango legal en las leyes de desarrollo del EBEP. En cierto modo recuerda la contratación laboral temporal con cargo a créditos para inversiones, prevista anualmente en las leyes de presupuestos y sujeta a estrictos límites y controles como los regulados, por ejemplo, en el artículo 38 de la Ley 51/2007, de 26 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2008.

C) El personal laboral.

Se ha dicho que el EBEP enfatiza la contratación laboral, distinguiéndola del empleo de carrera, y que propicia una laboralización de la Administración Pública *“como la forma más adecuada para implantar modos gestores próximos a la empresa privada.”*¹⁸ Esto se aprecia claramente, por ejemplo, en la regulación de los derechos individuales de ejercicio colectivo que se contiene en el Capítulo IV del Título III del EBEP (*derecho de huelga, derecho a la negociación colectiva, valor normativo de los Pactos y Acuerdos en determinadas materias de las condiciones de trabajo, derecho a promover conflictos colectivos...*).

En esta línea la Exposición de Motivos recuerda el recurso por muchas Administraciones Públicas a la contratación de personal conforme a la legislación laboral: *“Si bien por imperativo constitucional no puede ser éste el régimen general del empleo público en nuestro país, ni existen razones que justifiquen hoy una extensión relevante de la contratación laboral en el sector público, no debe desconocerse que un porcentaje significativo de los empleados públicos tienen la condición de personal laboral, conforme a la legislación vigente. La flexibilidad que este régimen legal introduce en el empleo público y su mayor proximidad a los criterios de gestión de la empresa privada explican la preferencia por él en determinadas áreas de la Administración.”*

¹⁸ LORENZO DE MEMBIELA: op. cit. p. 3.

Por ello, el EBEP, sin merma de la aplicación de la legislación laboral general en lo que proceda y siguiendo las recomendaciones de los expertos, se propone regular en el mismo texto legal que articula la legislación básica del Estado sobre la función pública, aquellas peculiaridades de la relación laboral de empleo público. El presente Estatuto pretende contener, pues, también las normas que configuran esta relación laboral de empleo público, en virtud de la competencia que atribuye al Estado el artículo 149.1.7^a de la Constitución. Sin embargo, lo cierto es que el artículo 7 del EBEP remite al Estatuto de los Trabajadores al referirse a la *“Normativa aplicable al personal laboral. El personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas se rige, además de por la legislación laboral y por las demás normas convencionalmente aplicables, por los preceptos de este Estatuto que así lo dispongan.”*

Hay que recordar, por otra parte, que ya la Ley 30/1984 ya apostó claramente por la laboralización de la función pública hasta extremos de dudosa constitucionalidad, lo que llevó al Tribunal Constitucional a anular la redacción originaria del artículo 15 en la STC 99/1987 de 11 de junio, porque era *“un auténtico portillo abierto a la laboralización de la función pública, lo que chocaba frontalmente con el artículo 103.3 CE”*.¹⁹ El Tribunal Constitucional permite la convivencia de laborales y funcionarios en el seno de la Administración Pública siempre que la ley especifique claramente los puestos que pueden desempeñar los primeros, sin la calculada ambigüedad escogida por el originario artículo 15 de la ley 30/1984. La STC 99/1987 obligó al legislador estatal a modificar la Ley 30/1984 y a adaptarla a dicho pronunciamiento. La Ley 23/1988, de 28 de junio, se dictó, entre otras cosas, con ese fin y dio una nueva redacción al citado artículo 15 delimitando claramente los puestos que pueden ser ocupados por personal laboral.

El artículo 11.2 del EBEP, cumpliendo con la reserva legal exigida por el Tribunal Constitucional en esta materia, establece que *“Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2.”* No hay que olvidar, finalmente, que algunos autores, con los que coincidimos, han señalado que *“en esencia y, a salvo hechos circunstanciales, por muy graves que sean, la función pública de carrera es la única que puede mantener una organización profesional e independiente, además de imparcial.”*²⁰

D) El personal eventual.

La caracterización del personal eventual es similar en el EBEP y la normativa anterior: desempeña puestos expresamente clasificados como tales por realizar funciones de confianza o asesoramiento especial. El artículo

¹⁹ ALONSO TIMÓN: *op. cit.* p. 52.

²⁰ LORENZO DE MEMBIELA. *op. cit.* p. 3.

12.2 EBEP remite a las leyes de función pública que lo desarrollen la determinación de los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que pueden disponer de este tipo de personal y a tales órganos la fijación del número máximo de personal eventual que cada órgano puede disponer. Algunas normas legales autonómicas, como el artículo 6 TR-LFPV, sin embargo, exigen que la Ley de Presupuestos de la Generalitat determine el número de puestos de naturaleza eventual asignados a cada órgano y las retribuciones de cada uno.²¹

El artículo 60.2 EBEP incluye una prohibición expresa de que los funcionarios interinos y el personal eventual puedan formar parte de los órganos de selección para el ingreso en la función pública. El fundamento de tal prohibición expresa radica, tal vez, en el vínculo de confianza con la autoridad a la que están adscritos que determina su nombramiento, la prestación de sus servicios y el mantenimiento de su condición, lo cual puede ir en detrimento de la imparcialidad e independencia que es exigida por el EBEP a los miembros de dichos órganos de selección.

En los Parlamentos, frecuentemente, suele suceder que el personal eventual de la Presidencia del Parlamento aparece investido de una condición que no posee: ser la voz de la Presidencia. La relación de confianza que suele estar en el origen del nombramiento de este personal no permite proyectar sobre el mismo la condición o la autoridad que posee la Presidencia de la Institución; por tanto este personal no puede intermediarse en el conducto orgánico y reglamentario de dirección y de responsabilidad que culmina en el Secretario General y que discurre a través del mismo. No olvidemos que la Administración Parlamentaria no ejerce su función, ni responde de sus actuaciones, en virtud de un vínculo de confianza con quien preside la Institución, ni con quien forma parte del órgano colegiado rector de la Cámara.

Es interesante poner de manifiesto que los Estatutos de Personal de los Parlamentos vienen recogiendo en los últimos tiempos la posibilidad de que el personal eventual sea adscrito al servicio no sólo de la Mesa, sino también de otros parlamentarios e incluso de los Grupos Parlamentarios. Así lo hace el Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado en sesión conjunta por las Mesas del Congreso y del Senado el 27 de marzo de 2006, el cual en su artículo 2.1 dice que

“La asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y a otros parlamentarios que aquellas determinen corresponderá al personal eventual. Los Grupos Parlamentarios podrán contar con personal que tenga este carácter en el número que determine la Mesa respectiva de cada Cámara.”

²¹ Cabe significar el caso singular constituido por el personal del Síndic de Greuges que es, en la totalidad de la plantilla, de carácter eventual. En ello ha seguido el modelo inicialmente establecido en el Defensor del Pueblo e instituciones afines de otras Comunidades Autónomas. Modelo que genera importantes consecuencias en el funcionamiento de la Institución y que comporta no pocas singularidades, por ejemplo, en materia de negociación colectiva y participación del personal en la determinación de las condiciones de trabajo.

En relación con el personal eventual, es de nuevo interesante recordar el Cuestionario sobre Administración Parlamentaria-año 2007 que elaboramos para la Ponencia que presentamos el año pasado en la Casa de Cultura de Reocín. Resulta muy ilustrativo sobre las funciones que cumple el personal eventual en los Parlamentos Autonómicos examinar las contestaciones a la pregunta núm. 24 incluida en el cuestionario.

Pregunta 24.- El personal eventual ¿asume algún puesto de dirección de las actividades administrativas del Parlamento?

Sí: Canarias (*Sólo hay un supuesto y que está recurrido por la Junta de Personal y es el Jefe de Protocolo, Relaciones Públicas y Conservación, que, siendo un puesto configurado como funcional en la RPT están encomendadas sus funciones a personal eventual; Sin carácter directivo, existen cuatro puestos de personal eventual en el Servicio de Control y Seguimiento Presupuestario, bajo la dirección de un Jefe de Servicio funcional*).

No: Andalucía, Aragón: (No y creo que sería un muy grave problema), Castilla-León, Cataluña, Corts Valencianes, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, P. Vasco,

— ¿Forma parte de algún órgano administrativo de participación?

Sí: Ningún Parlamento.

No: Andalucía, Aragón: (*No y creo que sería un muy grave problema*), Canarias, Castilla-León, Cataluña, Corts Valencianes, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, P. Vasco,

— ¿Forma parte de alguna Comisión de Selección o Valoración para la provisión de puestos de trabajo?

Sí: Ningún Parlamento.

No: Andalucía, Aragón: (*No y creo que sería un muy grave problema*). Canarias, Castilla-León, Cataluña, Corts Valencianes, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, P. Vasco,

— ¿Forma parte de alguna Mesa de Contratación?

Sí: Ningún Parlamento.

No: Andalucía: (*No, si bien tienen voz cuando la Mesa conoce de las propuestas de gasto planteadas por dicho personal*). Aragón: (*No y creo que sería un muy grave problema*). Canarias, Castilla-León, Cataluña, Corts Valencianes, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, P. Vasco,

E) El personal directivo.

La configuración del personal directivo profesional que hace el EBEP constituye una de sus novedades (*así se indica en la Exposición de Motivos*) y refleja un salto cualitativo respecto de la antecedente regulación en el TA-LFCE de los Diplomas de Directivos para funcionarios y la reserva de puestos de trabajo para ellos, así como de la configuración híbrida del personal que se contiene en el artículo 130.3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local²² y el artículo 176.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, que aprobó el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local²³.

En el ámbito de la Administración Local se ha señalado que *“La Conferencia del Consejo de Europa celebrada los pasados días 17 y 18 de enero de 2008 en la ciudad francesa de Estrasburgo bajo el título Ejecutivos electos y ejecutivos administrativos, un delicado binomio de relación complementaria...”* ha evidenciado que, al amparo de la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985 los cargos electos de los municipios y regiones europeas reclaman *“el derecho a nombrar a los directivos profesionales de entre un registro o cuerpo de ámbito estatal o regional (autonómico), atendiendo básicamente a una relación de confianza que, funambulísticamente hablando, obliga a estos funcionarios a lidiar entre un origen basado en la confianza apriorística y un desarrollo de sus cometidos basado en una pretendida posición de neutralidad. Es decir, se pretende que el ejecutivo en jefe sea un profesional de reconocida solvencia, integrado en un cuerpo de directivos de ámbito autonómico o estatal tras superar exigentes procesos selectivos, pero, sin embargo, cuyo nombramiento competa al Alcalde o al Pleno; que pueda ser cesado por quien lo nombró en atención a criterios tales como la no obtención de objetivos o resultados previamente establecidos...”*²⁴

En primer lugar, habrá que resolver una posible disfunción normativa entre el artículo 13.1 del EBEP, que define el personal directivo como un tipo de personal distinto del funcionario de carrera y que *“desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas”* y el artículo 9.2 del propio EBEP. Este precepto, referido sólo a los funcionarios de carrera, dispone que

²² El artículo 130.3 LBRL establece que *“3. El nombramiento de los coordinadores generales, y de los directores generales deberá efectuarse entre funcionarios de carrera del Estado, de las comunidades autónomas, de las entidades locales o funcionarios de administración local con habilitación de carácter nacional, a los que se exija para su ingreso el título de doctor, licenciado, ingeniero, arquitecto o equivalente, salvo que el Pleno, al determinar los niveles esenciales de la organización municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 123.1.c, permita que, en atención a las características específicas del puesto directivo, su titular no reúna dicha condición de funcionario. En este caso los nombramientos habrán de efectuarse motivadamente y de acuerdo con criterios de competencia profesional y experiencia en el desempeño de puestos de responsabilidad en la gestión pública o privada.”*

²³ El artículo 176.3 RDL 781/1986 establece que *“3. Podrán ser desempeñados por personal eventual determinados puestos de trabajo de carácter directivo, incluidos en la relación de puestos de trabajo de la Corporación, de acuerdo con lo que dispongan las normas que dicte el Estado para su confección. En estos supuestos, el personal eventual deberá reunir las condiciones específicas que se exijan a los funcionarios que puedan desempeñar dichos puestos.”*

²⁴ BALAGUER LLAGARÍA, Eduardo: *“Nuevos tiempos para los Secretarios e Interventores municipales”*. Levante-EMV 28 de enero de 2008. Secretario de Administración Local.

“En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos...”. A la vista de lo que disponen ambos preceptos parece que el personal directivo podrá realizar funciones directivas profesionales, pero sólo aquellas que no estén reservadas a funcionarios de carrera por el propio EBEP (*no es fácil saber cuáles podrán ser tales funciones directivas*), salvo que para el desempeño de estas el personal directivo se designe entre personas que tengan la condición de funcionarios de carrera.

El precepto, plantea problemas de encaje y posible colisión con la regulación del nombramiento de los titulares de los órganos directivos (*Subsecretarios, Secretarios Generales, Secretarios Generales Técnicos, Directores Generales y Subdirectores Generales de los Ministerios*) de la Administración General del Estado —atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia— prevista en el artículo 6 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración Civil del Estado (*LOFAGE*). Es interesante recordar que el artículo 18.2 de la LOFAGE establece que *“Los Directores Generales serán nombrados y separados por Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del titular del Departamento. Los nombramientos habrán de efectuarse de acuerdo con los criterios establecidos en el apartado 10 del artículo 6 entre funcionarios de carrera del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Entidades locales, a los que se exija para su ingreso el Título de Doctor, Licenciado, Ingeniero, Arquitecto o equivalente, salvo que el Real Decreto de estructura del Departamento permita que, en atención a las características específicas de las funciones de la Dirección General, su titular no reúna dicha condición de funcionario.”*

En cierto modo, la regulación del personal directivo no funcionario y su introducción por el EBEP en la Administración Española aflora un conflicto secular entre el mantenimiento o la supresión de los instrumentos estatutarios que tienden a garantizar la independencia del funcionario de carrera frente a la acción del cargo público que rige los destinos de la Administración en la que aquel presta sus servicios.

Resulta muy ilustrativo de la pervivencia actual de este conflicto el sonado enfrentamiento judicial que mantienen desde hace bastantes años la Asociación profesional del Cuerpo Superior de Sistemas y Tecnologías de la Información de la Administración del Estado (*ASTIC*) y el Consejo de Ministros acerca de si la Dirección General para el Desarrollo de la Sociedad de la Información, del Ministerio de Ciencia y Tecnología, realiza funciones con características específicas que justifiquen que el Director General no haya de ser nombrado entre funcionarios de carrera, tal y como de lo dispuesto por el artículo 18.2 de la LOFAGE.

Pueden verse la STS de 21 de marzo de 2002 y la STS de 4 de junio de 2008, mediante las cuales el Tribunal Supremo ha anulado reiteradamente por falta de motivación suficiente y razonable los Reales Decretos dictados para regular la estructura orgánica del Ministerio correspondiente, excluyendo dicha Dirección General de entre las que debían proveerse entre funcionarios de ca-

rrera, y anulando asimismo los Decretos de nombramiento de diferentes Directores Generales que no reunían la condición de funcionarios de carrera.²⁵

Por otra parte, la regulación del personal directivo por el EBEP plantea problemas de encaje con el nombramiento del personal directivo de las Agencias regulado por el artículo 23 de la ley 28/2006, de 18 de julio, de Agencias Estatales para la mejora de los servicios públicos²⁶. Tal vez por todo ello han sido numerosos los comentarios críticos que la regulación de este personal ha suscitado en la doctrina. De ello mostraremos sólo algunos ejemplos:

²⁵ Las mencionadas Sentencias dicen lo siguiente:

"La Ley 6/1997, de 14 de abril, introdujo como garantía de objetividad en el servicio a los intereses generales el principio de profesionalización de los órganos directivos de la Administración General del Estado, incluidos los altos cargos con responsabilidad directiva en la estructura administrativa. Por aplicación de este principio, la Ley dispone que los Subsecretarios y Secretarios generales técnicos, en todo caso, y los Directores Generales, con carácter general, habrán de ser nombrados entre funcionarios de carrera a quienes se exija titulación superior. El nombramiento, además, deberá ser acordado (artículo 6.10) atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia.

La nueva regulación legal consagra, pues, un régimen riguroso de profesionalización (funcionarización, en realidad) de los más altos cargos de la estructura administrativa estatal, por encima de los cuales sólo se encuentran los Secretarios de Estado y los Ministros quienes, dada su cualidad de miembros del Gobierno (Ministros) o de titulares de órganos directamente responsables de la ejecución de la acción del Gobierno (Secretarios de Estado), no están, obviamente, sujetos a aquellos condicionamientos.

La excepción inserta en el artículo 18.2 de la Ley 6/1997 permite al Consejo de Ministros excluir que una determinada Dirección General sea servida, de modo obligado, por funcionario de carrera de nivel superior, exclusión que:

a) Ha de venir contemplada, precisamente, en el Real Decreto de estructura del Departamento.

b) Ha de tener como causa las 'características específicas' de las funciones atribuidas a la Dirección General.

A partir de esta premisa, el Consejo de Ministros, como titular de la potestad de nombramiento, puede designar o bien a un funcionario o bien, como en este caso, a persona que no ostente dicho carácter, en el buen entendimiento de que la excepción se refiere tan sólo a la previa condición funcionarial pero no al resto de los criterios (profesionalidad y experiencia) exigibles.

[...] No siendo incondicionada la atribución que la Ley confiere al Consejo de Ministros para sustraer una determinada Dirección General a su régimen de provisión ordinario entre funcionarios de carrera, según hemos visto, la decisión de aquel órgano exige, para su validez, además del respeto de los elementos reglados, que la justificación sea objetiva y expuesta en términos que permitan comprender las razones por las cuales la decisión misma es adoptada."

²⁶ El artículo 23 de la Ley 28/2006 de 18 de julio establece que "1. El personal directivo de las Agencias Estatales es el que ocupa los puestos de trabajo determinados como tales en el Estatuto de las mismas en atención a la especial responsabilidad, competencia técnica y relevancia de las tareas a ellos asignadas.

2. El personal directivo de las Agencias Estatales es nombrado y cesado por su Consejo Rector a propuesta de sus órganos ejecutivos, atendiendo a criterios de competencia profesional y experiencia entre titulados superiores preferentemente funcionarios, y mediante procedimiento que garantice el mérito, la capacidad y la publicidad.

El proceso de provisión podrá ser realizado por los órganos de selección especializados a los que se refiere el apartado 1 del artículo 20, que formularán propuesta motivada al Director de la Agencia Estatal, incluyendo tres candidatos para cada puesto a cubrir.

Cuando el personal directivo de las Agencias tenga la condición de funcionario permanecerá en la situación de servicio activo en su respectivo Cuerpo o Escala o en la que corresponda con arreglo a la legislación laboral si se trata de personal de este carácter.

3. El Estatuto de las Agencias Estatales puede prever puestos directivos de máxima responsabilidad a cubrir, en régimen laboral, mediante contratos de alta dirección.

4. El personal directivo está sujeto, en el desarrollo de sus cometidos, a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia, eficiencia y cumplimiento de la legalidad, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que le hayan sido fijados.

5. El personal directivo percibe una parte de su retribución como incentivo de rendimiento, mediante el complemento correspondiente que valore la productividad, de acuerdo con los criterios y porcentajes que se establezcan por el Consejo Rector, a propuesta de los órganos directivos de la Agencia Estatal."

- Victor Manteca Valdelande,²⁷ señala que *“La regulación separada del personal directivo supone la introducción de una nueva clase de personal que se ubica entre la dirección política y la función pública superior de carrera y que se regirá por un régimen jurídico especial que deberán regular las Leyes de Función Pública que desarrollen el Estatuto.”*
- La regulación de este personal directivo es completamente desacertada, a juicio de Ortega Álvarez²⁸, pues de los arts. 8 y 13 EBEP se desprende que los directivos no son empleados públicos, pero son personal al servicio de las Administraciones Públicas, y su régimen jurídico se ha deslegalizado, pues no se remite a las futuras Leyes estatales o autonómicas reguladoras de la función pública, como constituye la regla general²⁹, sino a los reglamentos que aprueben estas Administraciones; la determinación de su régimen jurídico, a pesar de la dicción literal del EBEP, no debería corresponder al Gobierno y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas, sino a las leyes de desarrollo del EBEP, dada la importancia de las materias a que afectará dicha determinación: definición de funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas y diferenciación con las funciones que corresponden en exclusiva a los funcionarios públicos ex artículo 9.2 EBEP, requisitos y procedimiento de designación, criterios de clasificación de los puestos de trabajo reservados a personal directivo profesional, régimen retributivo, situaciones aplicables al personal funcionario que acceda a dichos puestos.
- En cuanto a la selección del personal directivo profesional, el artículo 13.2 EBEP establece que *“Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.”* Parada³⁰ predice toda una nueva patología por venir, derivada del muy alto grado de politización que cabe esperar de esta clase directiva, pues en los procesos selectivos, meros concursos sin programas ni pruebas selectivas, será posible nombrar no al mejor, sino al que la autoridad elige dentro de una terna, como ya establece la Ley 6/2006 de Agencias Estatales.³¹

²⁷ MANTECA VALDELANDE, Víctor: *“Novedades y aspectos generales del Estatuto Básico del Empleado Público.”* Actualidad Administrativa, núm. 15, 2007. Editorial La Ley. P. 2.

²⁸ ORTEGA ÁLVAREZ, Luis.- *Nuevo Estatuto del Empleo Público: la dificultad de unas bases constitucionales coherentes y su relación con los Estatutos de Autonomía.* - Indret.- Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, Octubre 2007, p. 17.

²⁹ Artículo 6 EBEP.

³⁰ PARADA, op. cit. p. 68.

³¹ Cabe señalar que algunas normas autonómicas, como el artículo 16.6 TR-LFPV, incluye ya entre los puestos de Administración Especial la siguiente posibilidad:

— *“Las relaciones de puestos de trabajo podrán prever, en puestos de libre designación, que el personal docente y sanitario ocupe puestos de trabajo en las administraciones docente o sanitaria, y excepcionalmente en puestos de asesoramiento técnico o que impliquen representación, directamente vinculados al nivel directivo de la administración. En tanto desempeñen estos puestos les será directamente de aplicación el contenido de esta Ley y sus normas de desarrollo, excepto la consolidación de grado, y quedarán en sus Administraciones de origen en la situación administrativa que corresponda.”*

En el supuesto de que a un funcionario o a una funcionaria de la Generalitat Valenciana se le nombre para ocupar un puesto de trabajo de carácter directivo, por el sistema de libre designación, en las ins-

No han faltado voces que han puesto también el acento en los elementos positivos que la regulación del personal directivo puede tener. Así, Lorenzo de Membiela señala que *“La gerencia requiere de unas aptitudes específicas y de una formación y mentalidad diferente que la mera artificialidad del cumplimiento de circulares”* y recuerda que ya el Tribunal Supremo había prescindido en algunas sentencias de los criterios de mérito y capacidad para la provisión de puestos de trabajo, *“enfatisando el principio de eficacia en la Administración Pública. Es decir, ponderar el talento, cosa compleja en una organización pública con evidente corte doméstico.”* (STS 28 y 31 de enero de 1997). Tal vez por ello, destaca el notable avance que supone que el EBEP haga referencia a la *“responsabilidad del gestor”*, aunque se limite a una declaración, ya que no determina el procedimiento, ni el modo o forma de llevarla a cabo.³²

Como conclusión al examen de esta novedad que supone la regulación del personal directivo por el EBEP, cabría preguntarse qué cabida puede tener este tipo de personal en la Administración Parlamentaria.

Esta pregunta tiene su interés habida cuenta, en primer lugar, de que el artículo 13 del EBEP remite al Gobierno y los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la regulación del régimen jurídico específico del personal directivo, así como los criterios para determinar su condición. No parece aceptable que esta regulación se haya deslegalizado y que se haya asignado al Poder Ejecutivo la competencia para dictar la normativa que regule dicho régimen jurídico. Ello es especialmente inaceptable por lo que se refiere, además, al personal directivo que pueda prestar servicio en la Administración Parlamentaria.

Por otra parte, cabe preguntarse cómo puede, en un Parlamento, ser evaluado el personal con funciones de alta dirección hasta el punto de exigírsele la *“responsabilidad por su gestión y el control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados”* a la que se hace referencia en el apartado 3 del artículo 13 del Estatuto. Decimos esto porque el conocimiento de la realidad parlamentaria evidencia con reiteración la versatilidad de las situaciones y la inconsistencia de los acuerdos, que un día se alcanzan y al siguiente pueden desmoronarse, al socaire de las cambiantes y legítimas estrategias políticas. Esta variabilidad no sólo afecta a las decisiones que adoptan los órganos de dirección del Parlamento en materias estrictamente políticas, sino también a los proyectos y actuaciones que se promueven en materia de gobierno interior de la Cámara y a las actividades de mera administración y gestión.

Profundizando un poco más y teniendo en cuenta que existe una generalizada creencia de que Parlamento va perdiendo en nuestros tiempos la centralidad institucional que le corresponde, en beneficio del ejecutivo, podríamos preguntarnos si la introducción de criterios gerenciales en la dirección de la Administración Parlamentaria puede detener o más bien acentuar dicho pro-

tituciones sanitarias dependientes de ésta, de acuerdo con las normas de provisión aplicables, se mantendrá en situación de servicio activo, y cesará en su destino anterior, sin perjuicio de que mientras desempeñe el puesto le sean de aplicación las normas sobre el personal de las instituciones sanitarias.”

³² LORENZO DE MEMBIELA, *op. cit.* p 6.

ceso. Parece, más bien, que la recuperación por el Parlamento de su posición institucional estriba, no tanto en buscar fórmulas innovadoras para agilizar y realzar la eficacia de la gestión administrativa, cuanto en robustecer las potestades políticas del Parlamento y posibilitar que cumpla profunda, extensamente y eficazmente las funciones clásicas que le corresponden.

Habrà también que pensar qué parte del espacio de dirección de la Administración Parlamentaria podría ocuparse con la incorporación de personal directivo profesional a la Administración Parlamentaria. ¿Tal vez la que corresponde al Secretario General o al Letrado Mayor, las que se distribuyen entre quienes asumen las diferentes Direcciones dentro de cada Parlamento, o, por el contrario, se reducirían las competencias de la Presidencia o el órgano rector de la Cámara en lo que se refiere al gobierno interior de la Institución?

En nuestra opinión, las especiales características de la Institución Parlamentaria desaconsejan la introducción en la misma de modelos bicefàlicos de dirección, que escindan, por un lado, la dirección de la Administración en cuanto se refiere directamente a la actividad parlamentaria y la asistencia jurídico parlamentaria prestada en estas materias a los órganos de la Cámara y, por otro, la gerencia de las actividades administrativas realizadas por la administración del Parlamento con una finalidad instrumental respecto de las anteriores.

En otro orden de cosas, nuestra experiencia al servicio del Parlamento nos lleva a considerar imprescindible garantizar la profesionalidad de los procedimientos de selección de funcionarios parlamentarios y mantener o, en su caso, acrecentar las garantías estatutarias que proporcionan al funcionario parlamentario la tranquilidad necesaria en su puesto de trabajo para poder ejercer plenamente sus funciones con independencia e imparcialidad. No parece que pueda redundar en beneficio de dichos principios la incorporación a las funciones de dirección de la Administración Parlamentaria de un tipo de personal, como el directivo profesional regulado por el EBEP, sujeto a los principios regulados por el propio Estatuto que pueden convertirlo fácilmente en reo de la autoridad que lo nombró y que puede, en caso de que no alcance los objetivos o los resultados comprometidos, cesarle.

IV. UNA PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA CONFERENCIA DE COOPERACIÓN DE ADMINISTRACIONES PARLAMENTARIAS

Como ya hemos dicho anteriormente, el EBEP es el primer texto legal que redacta el Estado para cumplir íntegramente con la competencia y el mandato que le asignan los artículo 103.3 y 149.1.18 CE. En desarrollo de este Estatuto Básico, el legislador estatal y el de las Comunidades Autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, habrán de aprobar o modificar las leyes de función pública de sus Administraciones. Singularmente, los Parlamentos Autonómicos podrán decidir, mediante una norma con rango de ley que regule el estatuto de su personal, la inaplicación del EBEP al personal funcio-

nario del propio Parlamento. El EBEP se desvía, por tanto, definitivamente del antiguo dogma de la unidad de régimen de función pública que inspiró normas como el TA-LFCE y establece un sistema caracterizado por la flexibilidad y por la heterogeneidad de regímenes jurídicos de función pública en el conjunto del Estado.

Esta previsión del Estatuto incidirá, sin duda, en la regulación y la ordenación futura del empleo público al servicio de los Parlamentos y posibilitará la confección de un mapa de la función pública parlamentaria cuya diversidad no es posible anticipar aunque sí intuir. Tal vez por ello, sea interesante preguntarse por los instrumentos que el propio EBEP articula para establecer puentes de comunicación, colaboración o, incluso, coordinación voluntaria en materia de empleo público entre las distintas Administraciones Parlamentarias del Estado.

Hay que examinar para ello, en primer lugar, los artículos 99 y 100 del EBEP, incluidos en el Título VIII que regula la *Cooperación entre las Administraciones Públicas*. En virtud la Disposición Final Primera y Segunda del EBEP, los preceptos de la Ley, estos incluidos, tienen carácter de bases del régimen estatutario de los funcionarios y son aplicables a todas las Comunidades Autónomas, respetando en todo caso las posiciones singulares en materia de sistema institucional y las competencias exclusivas y compartidas en materia de función pública y de autoorganización que les atribuyen los respectivos Estatutos de Autonomía, en el marco de la Constitución.

Por una parte, el artículo 99 regula las relaciones de cooperación entre las Administraciones Públicas y establece que *“Las Administraciones Públicas actuarán y se relacionarán entre sí en las materias objeto de este Estatuto de acuerdo con los principios de cooperación y colaboración, respetando, en todo caso, el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.”* Complementariamente, el artículo 100 regula los órganos de cooperación, que son los siguientes:

- La Conferencia Sectorial de Administración Pública, como órgano de cooperación en materia de administración pública de la Administración General del Estado, de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, de las Ciudades de Ceuta y Melilla, y de la Administración Local, cuyos representantes serán designados por la Federación Española de Municipios y Provincias, como asociación de entidades locales de ámbito estatal con mayor implantación.
- La Comisión de Coordinación del Empleo Público como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia Sectorial de Administración Pública. En concreto le corresponde:
 - a) Impulsar las actuaciones necesarias para garantizar la efectividad de los principios constitucionales en el acceso al empleo público.
 - b) Estudiar y analizar los proyectos de legislación básica en materia de empleo público, así como emitir informe sobre cualquier otro proyecto normativo que las Administraciones Públicas le presenten.
 - c) Elaborar estudios e informes sobre el empleo público.

Además de los indicados preceptos, hay que atender a lo previsto en el artículo 84 del EBEP, que regula, específicamente, la movilidad voluntaria entre Administraciones Públicas. Este precepto dispone en su apartado 1 que, con el fin de lograr un mejor aprovechamiento de los recursos humanos, que garantice la eficacia del servicio que se preste a los ciudadanos, *“la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y las Entidades Locales establecerán medidas de movilidad interadministrativa, preferentemente mediante Convenio de Conferencia Sectorial u otros instrumentos de colaboración.”* Y a continuación el apartado 2 señala que la Conferencia Sectorial de Administración Pública podrá aprobar los criterios generales a tener en cuenta para llevar a cabo las homologaciones necesarias para hacer posible la movilidad. Este precepto está incluido en el Capítulo III del Título V del EBEP. Recordemos que el carácter básico del mismo queda mediatizado por la Disposición Final Cuarta. 2 al establecer que el Capítulo III del Título V *“producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto.”* En relación con ello, la Disposición Derogatoria Única dice *“Quedan derogadas, con el alcance establecido en la disposición final cuarta, las siguientes disposiciones:.... Se deja por tanto en manos de las Cortes Generales y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas la decisión sobre si se sigue aplicando y hasta cuándo la legislación derogada por el EBEP.”*

Como hemos podido comprobar, la regulación del EBEP en esta materia no contempla siquiera las Administraciones de los Parlamentos del Estado Español, en la medida en que la Conferencia Sectorial de Administración Pública y la Comisión de Coordinación del Empleo Público se configuran como órganos de cooperación de la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y la Administración Local.

A la vista de esta situación consideramos que puede ser interesante y conveniente caminar hacia la articulación de órganos interparlamentarios que posibiliten el estudio conjunto de los problemas que afectan a las Administraciones de los Parlamentos Autonómicos. Estos órganos pueden ser un foro adecuado, con pleno respeto a la autonomía normativa y organizativa de cada Parlamento, para el debate e incluso la suscripción de Convenios u otros instrumentos de colaboración interparlamentaria. Ello posibilitaría el análisis y el afrontamiento conjunto de problemáticas comunes o haría factible la regulación de procedimientos que, de manera específica, viabilizaran la movilidad interparlamentaria de los funcionarios públicos de los propios Parlamentos (*por ejemplo, la regulación de un expediente tipo de homologación de cuerpos, plazas o categorías de funcionarios de diferentes Parlamentos*).

Una vez explicitado el sentido y el interés de la propuesta, nos parece que la génesis y la impulsión del proyecto podrían residenciarse en la Conferencia de Presidentes de Parlamentos Autonómicos (COPREPA). La COPREPA es un foro institucional de encuentro de los Presidentes de Parlamentos Autonómicos del Estado español. Sus objetivos se centran en *“el intercambio de experiencias sobre el funcionamiento de las Cámaras, el análisis de los problemas, retos y*

oportunidades a los que se enfrentan los sistemas parlamentarios, así como en su caso la aprobación de iniciativas tendentes a mejorar su funcionamiento o su intercomunicación.” Tiene además el soporte y la asistencia jurídica de la reunión de Letrados Mayores y Secretarios Generales que suele precederle o desarrollarse en paralelo a la Conferencia.

En el marco de la COPREPA podría valorarse la conveniencia de constituir los siguientes órganos:

- La Conferencia de Cooperación de las Administraciones Parlamentarias, como órgano de naturaleza y composición políticas.
- La Comisión Técnica de Empleo Parlamentario, como órgano técnico y de trabajo dependiente de la Conferencia de Cooperación de las Administraciones Parlamentarias.

A tal fin sería interesante formar un Grupo de Estudio para la formulación del proyecto y la redacción de diferentes documentos que se trasladarían a los Parlamentos a través de los Letrados Mayores o Secretarios Generales. Estos documentos podrían ser los siguientes:

- Propuesta de Protocolo de creación y regulación de la Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias y la Comisión Técnica de Empleo Parlamentario: composición, funciones y régimen de funcionamiento.
- Propuesta de Acuerdo de la COPREPA de aprobación del Protocolo.
- Propuesta de documento de Adhesión de cada Parlamento al acuerdo adoptado por la COPREPA.

Una vez elaborados estos documentos de estudio podrían remitirse a los Parlamentos a fin de posibilitar, en su caso, la inclusión de la propuesta en el programa de trabajo de una reunión de la COPREPA. Esta inclusión permitiría, a su vez, la presentación de sugerencias, enmiendas y propuestas que podrían analizarse y debatirse en el curso de la expresada reunión. Siguiendo el curso de este hipotético camino, correspondería a la COPREPA aprobar, en su caso, el Protocolo de creación y regulación de la Conferencia de Cooperación de Administraciones Parlamentarias y la Comisión Técnica de Empleo Parlamentario, así como el Documento para formalizar la adhesión de cada Parlamento al acuerdo adoptado por la COPREPA. Una vez adoptados dichos acuerdos habrían de ser trasladados a los diferentes Parlamentos y podría iniciarse en estos el proceso de adhesión voluntaria al Protocolo y de designación de los representantes de cada Parlamento en la Conferencia de Cooperación y la Comisión Técnica.

El procedimiento culminaría en cada caso con el acuerdo de adhesión al Protocolo, adoptado en cada Parlamento por el órgano que pudiera corresponder, conforme a lo que disponga la normativa interna parlamentaria, y con la designación de los representantes del Parlamento en la Conferencia de Coope-

ración y la Comisión Técnica. Una vez adoptados dichos acuerdos, serían publicados en el Boletín Oficial del Parlamento y en el Diario Oficial de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Con este diseño elemental —que sería necesario perfilar con mayor detalle— hemos querido realizar una pequeña aportación, no sólo analítica sino un poco creativa, al debate sobre la posible aplicación del EBEP a los Parlamentos Autonómicos. La sugerencia o, también, el interrogante puesto sobre la mesa puede hacernos reflexionar sobre la importancia y la conveniencia de que los Parlamentos Autonómicos tracen caminos de encuentro para afrontar del mejor modo la situación que afectará a las Administraciones Parlamentarias y a la función pública al servicio de las mismas en el futuro, como consecuencia de las previsiones que se contienen en el recientemente aprobado Estatuto Básico del Empleado Público.