

Resolución adoptada por el Defensor del Pueblo (e.f.), el 15 de julio de 2021, con motivo de la solicitud de interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 43, Disposición transitoria primera 2 in fine en relación con la Disposición transitoria tercera y la disposición transitoria segunda del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de La Rioja

(Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja, núm. 64, serie A, de 6 de abril de 2021)

ANTECEDENTES

PRIMERO. Mediante escrito que tuvo su entrada en esta institución el día 24 de mayo de 2021, Dña. (...), en su condición (...), solicita del Defensor del Pueblo el ejercicio de su legitimación para la interposición de recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 43, Disposición transitoria primera 2 *in fine* en relación con la Disposición transitoria tercera y la Disposición transitoria segunda del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de la Rioja, publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja*, número 64, serie A, correspondiente al día 6 de abril de 2021.

SEGUNDO. Los preceptos del Estatuto contra los que se solicita la interposición del recurso son del tenor literal que a continuación se transcribe

Artículo 43. Licencias y permisos

El funcionario tendrá derecho a disfrutar de licencias y permisos con y sin derecho a retribución en los términos y con la duración que determine la Mesa de la Cámara.

Disposición transitoria primera. Integración de personal funcionario.

(...)

2. Los funcionarios y funcionarias de carrera que a la entrada en vigor del presente Estatuto ocupen plaza en los distintos cuerpos del Parlamento, según la clasificación establecida en el Estatuto de Personal al servicio de la Diputación General de La Rioja de 11 de marzo de 1988, y que no estén en posesión de la titulación exigida en el artículo 56, continuarán integrados en sus cuerpos de origen y los puestos de trabajo que ocupen se declaran a extinguir.

Sin perjuicio de lo anterior, percibirán un concepto salarial transitorio, que complementará sus retribuciones hasta la cantidad correspondiente según la integración prevista, para su cuerpo de origen, en el apartado 1 de la presente disposición.

Disposición transitoria segunda. Consolidación de empleo.

Se reconoce a los empleados temporales nombrados mediante proceso selectivo público, y que a la entrada en vigor del presente Estatuto hayan permanecido desempeñando sus funciones en esta Cámara durante un período ininterrumpido de al menos cinco años, como situación jurídica individualizada, su condición de empleados públicos fijos y a permanecer en el puesto de trabajo que

actualmente desempeñan, con los mismos derechos y con sujeción al mismo régimen de estabilidad e inamovilidad que rige para el funcionario de carrera del Parlamento de La Rioja comparable, sin adquirir la condición de funcionarios y funcionarias de carrera.

TERCERO. La solicitud de interposición de recurso se inicia con una fundamentada alegación respecto del «valor y fuerza de ley» del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de La Rioja, (en adelante EPPR), con cita de diversa jurisprudencia constitucional a fin de justificar la idoneidad de la norma para ser objeto del mismo al amparo de lo dispuesto en el artículo 27.2 b) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

Tras ello se efectúan diversas consideraciones en torno a las prescripciones constitucionales relativas a la función pública, tanto en lo que hace al contenido y alcance de la reserva de ley en esta materia como en lo referente al derecho a la igualdad en el acceso a ella y asimismo respecto de la incidencia en tal acceso de los principios de mérito y capacidad (artículos 23.2 y 103.3 CE); y también respecto de la competencia exclusiva del Estado para la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos en el ejercicio de derechos y deberes constitucionales y para dictar las bases del régimen estatutario de los funcionarios (artículos 149.1.1ª y 18ª CE).

Se cuestiona entonces el primero de los preceptos antes transcritos por considerar que la regulación de las licencias y permisos forma parte del contenido necesario del régimen estatutario de los funcionarios y que su concreción no puede delegarse a la Mesa de la Cámara. Se cuestiona también el concepto salarial transitorio del segundo de los preceptos transcritos por constituir una retribución vitalicia *ad personam* contraria al principio de igualdad y desconocedora de la competencia exclusiva del Estado en materia de dirección de la actividad económica y coordinación de la hacienda pública (artículos 149.1. 13ª y 156.1 CE). Finalmente se cuestiona el tercero de los preceptos antes transcritos al considerar que la medida de consolidación del empleo temporal que contiene es contraria al principio de igualdad en el acceso a la función pública, tanto desde la perspectiva general del derecho de todos a dicho acceso como desde la particular de quienes participan en procesos selectivos en curso, y asimismo por considerar que vulnera la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y la legislación que los contiene.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

PRIMERO. Como se ha mencionado en los antecedentes el escrito de solicitud de recurso se inicia con una fundamentada exposición de la idoneidad del Estatuto de

Personal al servicio del Parlamento de la Rioja para ser objeto del recurso de inconstitucionalidad que se solicita.

La atribución de «valor y fuerza de ley» a la norma parlamentaria cuestionada es requisito imprescindible para la toma en consideración de la solicitud, como también lo es para la decisión que se adopte al respecto la determinación de la posición que dicha norma ocupa en el sistema de fuentes del derecho y en el ordenamiento jurídico en el que se inserta, así como las consecuencias que se derivan de ello.

Aunque el rango y fuerza normativa de los estatutos del personal parlamentario ha venido siendo una cuestión doctrinalmente debatida se comparte de inicio el criterio expresado en la solicitud respecto del estatuto de personal aquí examinado.

Respecto del estatuto del personal de las Cortes Generales la jurisprudencia constitucional es clara. Así, en la STC 183/2012 (FJ 5) se dice:

Debemos partir, para resolver este óbice procesal, de la STC 139/1988, de 8 julio, F. 2, en la que nos pronunciamos sobre la posición que en el sistema de fuentes ocupa el Estatuto del personal de las Cortes Generales, posición que sólo cabe explicar en función del principio de competencia, y en ella concluimos que el Estatuto del personal de las Cortes Generales goza de fuerza y valor de Ley a partir de la reserva material y formal que contiene a su favor el art. 72.1 CE.

La fuerza de Ley deriva de su naturaleza de norma primaria o directamente vinculada a la Constitución, que impide a cualquier otra norma y, por tanto, también a la Ley, regular lo que a él está reservado —fuerza de Ley en su vertiente pasiva— y al no estar subordinado a la Ley no puede equipararse a una norma reglamentaria. Y valor de Ley porque procede del Poder Legislativo.

Asimismo, señalamos que esta conclusión no se ve impedida por el hecho de que el art. 27.2 LOTC no mencione expresamente el Estatuto del personal de las Cortes, dado que éste puede ser reconducido, a los efectos del control de constitucionalidad, a la categoría de «actos del Estado con fuerza de Ley», avalada por la reserva material y formal en su favor.

Respecto de los estatutos de personal de los parlamentos autonómicos, de esta misma sentencia cabe deducir los requisitos que son precisos para quepa reconocer a los mismos esa «fuerza de Ley» que determina su idoneidad para ser objeto de recurso de inconstitucionalidad. Se dice ahí:

Pues bien, a diferencia de lo establecido en el art. 72.1 CE para el Estatuto del personal de las Cortes Generales, el Estatuto de Autonomía de Canarias, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma a la que corresponde la organización de sus instituciones, entre las que se encuentra la Asamblea legislativa, y la determinación de la extensión de la autonomía parlamentaria (STC 179/1989, de 2 de noviembre F.6), no reserva al Parlamento la regulación del estatuto de su personal. En efecto, el art. 12.2 de dicho estatuto establece que «el Parlamento dictará su reglamento, que deberá ser aprobado por mayoría absoluta de sus miembros. En él se determinará el régimen de sesiones, la formación de grupos parlamentarios y el funcionamiento de la Diputación

Permanente, así como cuantas otras cuestiones afecten a los procedimientos legislativos y de control político», mientras que su art. 13 enumera las funciones reservadas al Parlamento entre las que se incluye la aprobación de sus presupuestos, sin mención alguna al estatuto del personal. Es el art. 59 del Reglamento parlamentario según la redacción dado al mismo por los acuerdos de Pleno de 28 y 29 de marzo de 1995, y el art. 63 en el texto refundido aprobado por resolución de 22 de junio de 1999, el que atribuye competencia a la «Comisión de Reglamento» para aprobar unas normas de gobierno interior en las que se regule el régimen del personal, sus derechos y obligaciones como funcionarios públicos, su régimen retributivo, así como el funcionamiento de los servicios del Parlamento.

A la vista de la normativa expuesta, y sin necesidad de realizar un análisis exhaustivo de todos los argumentos expuestos por la Abogacía del Estado, por aplicación de la doctrina sentada en la STC 139/1988, de 8 de julio (RTC 1988, 139) podemos ya descartar que las Normas de gobierno interior y, por tanto, la disposición transitoria primera impugnada en esta cuestión, de inconstitucionalidad tengan fuerza de Ley. No existiendo una reserva en el Estatuto de Autonomía de Canarias a favor del estatuto del personal del Parlamento no puede predicarse de las Normas de gobierno interior su carácter primario o directamente derivado del Estatuto de Autonomía, por lo que carecen de la condición de norma con fuerza y valor de Ley y, por tanto, del carácter de «acto con fuerza de Ley». La disposición transitoria primera, apartado 1, de las Normas de gobierno interior del Parlamento de Canarias aprobadas por la Comisión de Reglamento en sesión celebrada el 6 de febrero de 1997, no encuentra acomodo en el art. 27.2 e) LOTC por ello, no es susceptible de control en este proceso por lo que procede declarar la inadmisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

De acuerdo con esta doctrina cabe entender que cuando es el Estatuto de Autonomía el que expresamente reserva a la Cámara autonómica la aprobación del estatuto de su personal cabe predicar de dicha norma su carácter primario o derivado directamente del mismo. Y cabe añadir que esa norma primaria tiene “fuerza de Ley” al proceder del Poder legislativo en tanto tramitada y aprobada por el procedimiento y órgano legislativo correspondiente.

Ajuicio de esta institución en el presente caso se cumplen esos requerimientos. La Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, de Estatuto de Autonomía de La Rioja dispone en su artículo 18.3) que el Parlamento fijará su propio presupuesto y el estatuto de su personal. De acuerdo con esta reserva estatutaria, la norma aquí examinada fue tramitada como un proyecto de ley o proposición de ley en lectura única y aprobada por el Pleno del Parlamento en su sesión del día 31 de marzo de 2021, de conformidad con lo previsto en los artículos 115 y 164 del Reglamento de la Cámara.

De todo ello cabe deducir que el Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de la Rioja es norma idónea para ser objeto del recurso de inconstitucionalidad que se solicita.

SEGUNDO. Ahora bien, de la naturaleza propia de esta norma, de la reserva estatutaria mencionada y de la posición que ocupa en sistema de fuentes del derecho y en el ordenamiento jurídico autonómico, se derivan unas consecuencias que no pueden dejar de considerarse.

La primera es que esta norma se ordena, por su carácter primario, directamente al Estatuto de Autonomía y, por supuesto, a la Constitución, pero no a ninguna otra norma estatal o autonómica. La segunda, imbricada en la anterior, es que ninguna otra norma puede regular lo reservado estatutariamente a ella, ya que su posición en el sistema de fuentes del Derecho «no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo» por decirlo en los términos empleados por el Tribunal Constitucional respecto del Estatuto del Personal de las Cortes generales. (STC 139/1988, FJ 2).

De ello se deriva que el contraste de la constitucionalidad de los preceptos concretamente cuestionados haya de efectuarse únicamente con el Estatuto de Autonomía, la Constitución y el respeto al contenido esencial de los derechos y libertades que ella reconoce y que concretan las leyes orgánicas a las que la propia Constitución encomienda su desarrollo, pero no respecto de cualesquiera otras normas, incluidas las delimitadoras de competencias, o, mejor dicho, teniendo en cuenta que la competencia aquí la delimita el Estatuto de Autonomía y no otra norma y que atribuye tal competencia al parlamento autonómico, e incluidas también aquí las que establecen las bases a las que debe ceñirse el legislador autonómico cuando desarrolla materias de la competencia exclusiva del Estado.

Ello es por otra parte consecuencia lógica de la autonomía normativa y administrativa de la cámara autonómica reconocida en la norma institucional básica del ente político en el que se integra, autonomía que quedaría en entredicho si otra entidad con capacidad normadora pudiera interferir en su concreción. En consecuencia, no cabe tomar en consideración las alegaciones formuladas respecto de la vulneración de la legislación básica del Estado, en este caso en materia de función pública, ni las relativas y consecuentes de alteración del régimen competencial.

En razón de esa autonomía y de la reserva estatutaria corresponde al Parlamento de la Rioja definir los términos concretos del régimen del personal a su servicio, régimen que puede y suele ser próximo al de la función pública general pero no limitado por este, y en el que dispone de un amplio margen de opción dentro de los límites antes reseñados derivados de la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Desde este punto de vista no parecen cuestionables ni la remisión a la Mesa de la Cámara que efectúa el artículo 43 para la determinación de los términos y duración de los permisos y licencias, máxime teniendo en cuenta el carácter supletorio de la Ley de Función Pública de la Comunidad Autónoma, ni el establecimiento de un complemento salarial transitorio que efectúa la

disposición transitoria primera para aquellos funcionarios que permanezcan en puestos a extinguir al no integrarse en los nuevos cuerpos y escalas.

TERCERO. Desde el comienzo de sus actividades y sin perjuicio de su libertad de acción en cada supuesto planteado, el Defensor del Pueblo, de acuerdo con la Junta de Coordinación y Régimen Interior, ha venido manteniendo el criterio general de no ejercitar la legitimación que le confiere el artículo 162.1.a) de la Constitución española, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, y el artículo 29 de la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, cuando la acción sea iniciada cualquiera de los restantes sujetos legitimados para ello. Asimismo es criterio de la institución no iniciar procesos de inconstitucionalidad cuando los planteamientos de las mismas tengan por objeto cuestiones relativas a la defensa del orden competencial derivado de la Constitución y los Estatutos de Autonomía.

Estos criterios, al margen de evidentes razones de economía procesal, tienen relación directa con la preservación de la neutralidad política que debe caracterizar la actuación del Defensor del Pueblo. El rango constitucional de la institución, su carácter de Comisionado parlamentario y la autoridad moral de la que gozan sus resoluciones, parecen aconsejar la inhibición del Defensor del Pueblo, en cualquier pugna procesal en la que su intervención no resulte imprescindible para cumplir adecuadamente su misión de garantizar los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

De acuerdo con estos criterios, si como consecuencia de haberse iniciado la acción por cualquier otro sujeto legitimado el Tribunal Constitucional va a pronunciarse sobre las cuestiones sometidas a la consideración del Defensor del Pueblo, se estima conveniente reservar su presencia en este tipo de procesos para aquellos supuestos en los que, de no intervenir, no habría pronunciamiento alguno sobre normas de constitucionalidad cuestionada.

A ello ha de añadirse que cuando el debate sobre la legitimidad constitucional de una norma o precepto se circunscribe a la defensa del orden competencial, entiende la institución que quienes son titulares de las competencias supuestamente afectadas y tienen legitimidad para iniciar acciones en su defensa son los que deben actuar. Solamente en el supuesto de que la eventual inacción de los presuntos titulares de la competencia pudiera suponer un riesgo para el legítimo y pleno ejercicio de los ciudadanos, de los derechos y libertades que la Constitución les reconoce, procedería la actuación, digámoslo así, subsidiaria del Defensor del Pueblo, mediante el recurso de inconstitucionalidad contra la norma competencial que pudiera producir tal efecto.

En el presente caso, y en relación con la Disposición transitoria segunda del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de la Rioja se ha planteado recurso de inconstitucionalidad por el Presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional, tras el Acuerdo del Consejo de Ministros del día 29 de junio pasado, dando lugar con ello a que

el Tribunal resuelva la compatibilidad de dicha Disposición transitoria con los preceptos constitucionales alegados, por lo que se considera procedente, de acuerdo con los criterios de actuación expresados, abstenerse de intervenir sin efectuar pronunciamiento alguno al respecto.

RESOLUCIÓN

Por todo cuanto antecede, el Defensor del Pueblo (e.f.), oída la Junta de Coordinación y Régimen Interior, previa la oportuna deliberación y con pleno respeto a cualquier opinión discrepante, acuerda **no interponer** el recurso de inconstitucionalidad solicitado contra los artículos 43 y Disposición transitoria primera 2 *in fine* en relación con la Disposición transitoria tercera del Estatuto de Personal al servicio del Parlamento de la Rioja, publicado en el *Boletín Oficial del Parlamento de La Rioja*, número 64, serie A, correspondiente al día 6 de abril de 2021, y no efectuar pronunciamiento alguno respecto de la Disposición transitoria segunda de dicho Estatuto.