

# **El Régimen Jurídico del Personal al servicio de la Asamblea de Madrid**

Sumario: I.- AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SU REFLEJO EN LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE PERSONAL. II.- NORMAS DE APLICACIÓN EN LA ASAMBLEA DE MADRID: 1. Estatuto del personal de la Asamblea de Madrid. 2. Reglamento de Régimen Interior. 3. Acuerdo sobre vacaciones, permisos y licencias. 4. Acuerdo sobre fijación de criterios objetivos para la selección de personal funcionario interino. 5. Texto refundido del Reglamento de Prestaciones Sociales del Personal de la Asamblea de Madrid. 6. Resolución de la presidencia sobre jornada de trabajo y horario del Personal de la Asamblea de Madrid. 7. Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. III.- INGRESO, PROMOCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA ASAMBLEA DE MADRID. IV.- SITUACIONES ADMINISTRATIVAS. V.- INCOMPATIBILIDADES. VI.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO. VII.- ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN. VIII.- EL HORIZONTE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

## **I. AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SU REFLEJO EN LA AUTONOMÍA EN MATERIA DE PERSONAL**

La función pública parlamentaria requiere una aproximación de carácter preliminar o introductorio que explique la que es su mayor especialidad, es decir, su carácter autónomo en relación con el régimen general de la función pública. Lo cual, como tendremos ocasión de comprobar en el desarrollo del presente trabajo, no significa, en modo alguno, que se aparte del régimen estatutario que como a tal función pública le corresponde. Si bien, esta relación jurídica estatutaria de servicios profesionales, no tiene lugar entre el funcionario y la Administración, sino entre el funcionario y la «*Administración parlamentaria*», es decir, entendiendo que el Parlamento no actúa, en este tipo de relación, como poder legislativo, sino como aparato orgánico que desarrolla una actividad materialmente administrativa (Díez Picazo, «*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*», Zaragoza, 1985, págs. 65 y ss.), en lo

---

\* Letrada. Directora de Gobierno Interior de la Asamblea de Madrid.

que entraña la distinción establecida entre «actos de autoridad» de las Cámaras y «actos de gestión» del Parlamento (Garrido Falla, «*La Administración parlamentaria*», I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985, Vol. I, pág. 98). Esta distinción resulta especialmente relevante en el ámbito de la revisión jurisdiccional de los actos parlamentarios de naturaleza administrativa y muy especialmente de los que afecten a las relaciones de los Parlamentos con personas vinculadas a los mismos por una relación estatutaria de carácter funcional (STC 23/1990, de 15 de febrero).

El régimen jurídico del personal al servicio de las Asambleas Legislativas se caracteriza, pues, por el principio de autonomía de personal, como una manifestación del principio de autonomía parlamentaria, entendiendo esta última como «aquel conjunto de facultades, de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas la organización y la actividad que hacen materialmente posibles las dos tareas fundamentales del Parlamento: la aprobación de Leyes y el control del Gobierno» (Díez Picazo, «*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*», Zaragoza, 1985, págs. 65 y ss.). Al tratarse de una manifestación del principio de autonomía parlamentaria, la autonomía en materia de personal comparte el mismo fundamento, cual es la salvaguarda de la independencia de la Asamblea frente al resto de los poderes públicos, se trata, por lo tanto, de una facultad de carácter instrumental «con respecto a los fines institucionales del Parlamento, cuya razón de ser se halla en la exigencia de que las decisiones sean libremente adoptadas por las Cámaras parlamentarias en condiciones de independencia real» (Mollinedo Chocano, «*El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional*», IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Barcelona, 1997, pág. 431). La autonomía, por lo tanto, sólo se justifica en la medida en que es inherente al mantenimiento de la independencia del Parlamento frente a los otros poderes, en particular el Ejecutivo, sólo en esa medida puede explicarse la prolongación y conservación en el tiempo de un principio cuyo origen se halla en la tradición constitucional inglesa, en los «privilegios parlamentarios» frente a las denominadas «prerrogativas de la Corona», ya que la autonomía parlamentaria, y por ende la autonomía de personal, no supone «una ley privada que autorice excepcionalmente a persona o clase para gozar de un régimen singular y al margen de la ley; se trata de una normación especial, impuesta por la naturaleza de la institución y necesaria para que llene cumplidamente sus fines» (Pérez Serrano, «*Tratado de Derecho Político*», Madrid, 1984, pág. 770).

La autonomía de personal aparece constitucionalmente reconocida en el art. 72 de la Norma Fundamental en lo que se refiere a las Cortes Generales. No sucede otro tanto con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, ahora bien, dado que la función parlamentaria es idéntica en éstas y en aquellas, la justificación material de la autonomía parlamentaria se da también para las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas. No podemos sostener al mismo tiempo que la autonomía parlamentaria no es un simple privilegio regulado constitucionalmente para las Cortes Generales, y que tal autonomía no corresponde a los Parlamentos autonómicos porque la Constitución no lo prevé, dado que dicho argumento nos llevaría

a la absurda concesión de que no existe justificación material para dicha autonomía.

Por otro lado, si bien es cierto que nuestra Constitución no detalla hasta reconocer a los Parlamentos autonómicos la autonomía que materialmente les corresponde, no es menos cierto que sí lo hacen en algunos casos los Estatutos de Autonomía, integrantes de lo que se ha dado en llamar «bloque de la Constitucionalidad». El Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid prevé en su art. 12.1. la autonomía normativa de la Asamblea, afirmando que la misma *«se dotará de su propio Reglamento»*. En nuestro Estatuto no se prevén, de forma explícita la autonomía de personal, ni la autonomía presupuestaria, sólo la autonomía normativa. Ello significa que todo el régimen jurídico de la Asamblea deberá derivar de su propio Reglamento parlamentario, pues como ya se afirmó anteriormente, no es sostenible concluir que la Asamblea de Madrid no goce de autonomía presupuestaria ni de personal sólo porque éstas no se citen en el art. 12 del Estatuto, antes al contrario, se debe concluir que existen y que son una manifestación de la autonomía normativa, implícitamente consideradas en ella. De hecho, el propio Reglamento de la Asamblea regula la autonomía presupuestaria de ésta en los arts. 89 a 95, en los que no nos detendremos, pues no es la autonomía presupuestaria el objeto del presente trabajo. Sobre la autonomía de personal también contiene extensa regulación el Reglamento de la Asamblea.

El Art. 87.1 del Reglamento establece que *«corresponderá al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea mediante la aprobación del oportuno Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid»*. Esta es la expresión normativa de la autonomía de personal de la Asamblea de Madrid.

## II. NORMAS DE APLICACIÓN EN LA ASAMBLEA DE MADRID

### 1. El Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid

Como acabamos de ver, el Reglamento de la Asamblea atribuye al Pleno la regulación del régimen jurídico del personal mediante la aprobación del Estatuto, pero también regula el procedimiento para su tramitación y reforma en los apartados siguientes del mismo art. 87:

- **Art. 87.2:** *«A los efectos previstos en el apartado anterior, el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid será aprobado por el Pleno con arreglo al procedimiento previsto en el presente Reglamento para la tramitación de proyectos de ley en lectura única, correspondiendo en tal caso la iniciativa al respecto a la Mesa».*
- **Art. 87.3:** *«La reforma del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid se llevará a cabo conforme al mismo procedimiento seguido para su aprobación».*

El Reglamento de la Asamblea fue aprobado por el Pleno el 30 de enero de 1997. En esta fecha el personal de la Asamblea venía rigiéndose por el Estatuto del Personal de 6 de septiembre de 1988. El Reglamento de 30 de enero de 1997, regulaba también un régimen transitorio hasta la culminación

de la aprobación del nuevo Estatuto del Personal regulado en su Art. 87 en la forma que ya hemos visto. Dicho régimen transitorio aparece recogido en la Disposición Transitoria Tercera, del siguiente tenor literal: *«Hasta la aprobación por el Pleno del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid a que se refiere el artículo 87 del presente Reglamento, el régimen jurídico del personal al servicio de la Cámara será el establecido en el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado mediante Acuerdo de la Mesa de 6 de septiembre de 1988, y reformado por Acuerdos de la Mesa de 10 de junio de 1991 y de 18 de mayo de 1995, considerándose en cuanto a tal y a dichos efectos ratificado y vigente como parte integrante de este Reglamento, con su mismo valor, fuerza y rango».*

Esta Disposición Transitoria conllevó que el Estatuto del Personal de 6 de mayo de 1988 (aprobado por la Mesa) fuese ratificado por el Pleno, mediante la aprobación del propio Reglamento, y pasase a integrarse en dicho Reglamento, como parte del mismo, imponiendo, por lo tanto, que hasta la aprobación del nuevo Estatuto conforme a lo dispuesto en el art. 87, cualquier reforma de Estatuto integrado en el Reglamento debería seguir el procedimiento previsto para una reforma del propio Reglamento. Dicho procedimiento de reforma aparece regulado en la Disposición Adicional Segunda del Reglamento:

- «1. La reforma del presente Reglamento se tramitará por el procedimiento legislativo común previsto en el mismo para las proposiciones de ley de los Diputados y de los Grupos Parlamentarios, excluyéndose en todo caso los trámites de criterio y conformidad del Consejo de Gobierno.*
- 2. La aprobación de las proposiciones de reforma del Reglamento requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del texto.»*

Una reforma, por lo tanto, del Estatuto del Personal integrado en el Reglamento requería por un lado, que la iniciativa partiese de los Grupos Parlamentarios, y por otro, que la aprobación en el Pleno se realizase por mayoría absoluta.

El 21 de enero de 1997, la Mesa de la Asamblea acordó aprobar el Acuerdo adoptado por la Mesa de Negociación sobre condiciones de trabajo del personal de la Asamblea de Madrid, que extendería su vigencia hasta el 31 de diciembre de 1999. En dicho Acuerdo se planteaba la reforma del Estatuto del Personal para varias materias:

- Carrera administrativa y promoción interna.
- Definición formal del esquema normativo retributivo del personal de la Asamblea.

El cumplimiento del Acuerdo derivado de la Mesa de Negociación exigía, por lo tanto, una reforma del Estatuto del Personal, pero pocos días después de la aprobación por la Mesa de este Acuerdo (21 de enero de 1997) tiene lugar la aprobación por el Pleno del Reglamento (30 de enero de 1997), que exige para dicha reforma, como hemos visto, unos requisitos de mayor rigidez normativa que para la aprobación de un nuevo Estatuto. Por todo ello, la Mesa sometió al Pleno de la Cámara el 26 de abril de 1999 la aprobación de

un nuevo Estatuto del Personal, cuyo texto articulado se distinguía del anterior en aquellos puntos que habían sido objeto de negociación con los representantes sindicales del personal. Esta forma de tramitación en sí misma no entraña incorrección alguna, pero sí el texto resultante, dado que era el mismo texto del Estatuto de 6 de mayo de 1988 modificado únicamente en las materias negociadas, pero dicho texto contenía también disposiciones que habían perdido toda vigencia, bien porque su cumplimiento ya había tenido lugar, bien porque había transcurrido el plazo previsto en las mismas para su aplicación. La aprobación por el Pleno del «nuevo» Estatuto del Personal rescuita estas viejas disposiciones dotándolas de plena actualidad, lo cual entraña posibles disfuncionalidades, anacronismos normativos y, desde luego, incoherencia con otras normas también reguladoras, en algunos aspectos, del personal, incluido el propio Reglamento Parlamentario, siendo quizá esta discordancia la menos importante puesto que, como ya se manifestó más arriba, el Estatuto del Personal trae causa del propio Reglamento, no pudiendo, por tanto, contradecirlo. Toda esta problemática deriva, como ya se dijo, no de la forma de tramitación, sino de que el texto presentado al Pleno no hubiese sido convenientemente actualizado. Sería deseable una Reforma del nuevo Estatuto del Personal que evitase las discordancias a que venimos haciendo referencia, siendo posible además que tal modificación se tramite ahora según lo dispuesto en el art. 87, es decir, a iniciativa de la Mesa y sin requerir mayorías especiales para su aprobación por el Pleno.

El Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid, de 26 de abril de 1999, vigente se divide en cuatro Títulos: Del Personal de la Asamblea de Madrid, de los funcionarios de carrera, de los funcionarios eventuales, interinos y personal laboral y de la participación y representación de los funcionarios. En estos cuatro títulos se contiene el núcleo de la autonomía de personal en la Asamblea de Madrid, dado que el contenido de los mismos diseña las líneas del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea. Se quiere decir con esto que el Estatuto del Personal no es una norma de carácter exhaustivo que regule en detalle todo el régimen estatutario de la función pública en nuestro Parlamento autonómico. Haciendo un estudio comparativo con el Estatuto del Personal de las Cortes Generales encontramos que éste descende a un detalle mucho mayor en su regulación, baste citar, como meros ejemplos, la regulación de las situaciones administrativas o de régimen disciplinario. El Estatuto del Personal de la Asamblea es una norma mucho más general, casi con el carácter de «norma-marco» y ello porque, como veremos más adelante, se desarrolla a través de otras normas que emanan de Acuerdos de la Mesa o de Resoluciones de la Presidencia que contribuyen, de forma muy importante, por la frecuencia y la habitualidad de su aplicación, en configurar el régimen estatutario del personal al servicio de la Asamblea.

Pero el régimen estatutario del personal al servicio de la Asamblea no sólo lo constituyen estas normas con carácter y naturaleza de «interna corporis», sino también, pero subsidiariamente, normas de un ámbito de aplicación mucho mayor, y ello en virtud de lo dispuesto en el art. 3 del propio Estatuto: *«Para lo no previsto en el Estatuto de Autonomía, Reglamento de la Asamblea, en el presente Estatuto y en el Reglamento de Régimen Interior y normas o acuerdos*

*que los desarrollan, regirá supletoriamente, en primer lugar la legislación de la Comunidad de Madrid sobre su personal y, en segundo lugar, la legislación estatal*». Se establece una supletoriedad de primer y segundo grado que hace que, para lo no previsto en las normas citadas, la legislación de la Comunidad de Madrid para su personal y la legislación estatal pasen a ser también normas de obligada referencia en el régimen estatutario del personal al servicio de la Asamblea.

El establecimiento de este régimen de supletoriedad es una manifestación más del principio de autonomía de personal, ya que es libre y voluntariamente determinado por la propia Asamblea, que igualmente podría haber optado por establecer otro tipo de regulación, más exhaustiva, o con unas remisiones distintas a las ya citadas. Es importante incidir en este extremo, ya que no tiene el mismo alcance el hecho de que la legislación estatal se aplique porque ella misma se autoatribuye el carácter de «básica» y debe aplicarse según lo dispuesto en los arts. 103 y 149.1.180 de la Constitución, o que la legislación del Estado se aplique porque la Asamblea así lo ha decidido en un momento determinado, pudiendo decidir otra cosa diferente en otro momento distinto. Lo mismo cabe decir de la Legislación de la Comunidad de Madrid.

En definitiva, el ya mencionado carácter de «norma-marco» del Estatuto del Personal determina que lo no previsto en el mismo ni en sus normas o acuerdos de desarrollo sea una gran parte del régimen estatutario, así por ejemplo, no se regulan ni las situaciones administrativas ni el régimen disciplinario, y se regulan de forma muy general la promoción, provisión de puestos de trabajo, el régimen de incompatibilidades. Por todo ello la legislación autonómica madrileña de función pública (Ley 1/86, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid) y la legislación estatal son de casi constante y obligada referencia en el ámbito del régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea, ya sea para suplir la falta de regulación, ya sea para completar lagunas.

## **2. El reglamento de Régimen Interior**

El Reglamento de Régimen Interior contiene la regulación más exhaustiva del Gobierno y Régimen Interior de la Asamblea de cuantas normas internas existen en la misma. Ello, no obstante, no es principal sino secundario, en el ámbito del régimen jurídico del personal, dado que si bien es cierto que el Reglamento de Régimen Interior contiene disposiciones que atañen al personal, no es menos cierto que lo hacen de una forma tangencial, dado que se limita fundamentalmente (en la materia que nos ocupa) a relacionar y describir las funciones de las distintas organizaciones en que se divide la estructura orgánica de la Asamblea, es decir, atribuye funciones a algunos de los puestos de trabajo, sin perjuicio de la atribución de funciones, de carácter más general, que el Estatuto realiza para los distintos Cuerpos de funcionarios de que se nutren los servicios administrativos de la Asamblea.

En cuanto al Gobierno y Régimen Interior de la Asamblea, sí destacaremos el art. 2 del Reglamento de Régimen Interior, que dispone:

- «1. Es competencia de la Mesa de la Asamblea la creación, modificación y supresión de las dependencias y servicios de la Cámara, así como la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento.
2. La Mesa de la Asamblea, a propuesta del Secretario General, aprobará la relación de puestos de trabajo y normas que la regulan, de conformidad con las dependencias y servicios creados. Unas y otras deberán ser publicadas en el Boletín Oficial de la Asamblea de Madrid.»

Como veremos más adelante, la relación de puestos de trabajo es un instrumento de radical importancia en el régimen jurídico del personal, ya que afecta a casi todos los aspectos del régimen estatutario: provisión, promoción, jornada, retribuciones.

### **3. Acuerdo sobre vacaciones, permisos y licencias**

La Mesa de la Asamblea adoptó el 28 de mayo de 1997 un Acuerdo por el que regulaba el régimen de vacaciones, permisos y licencias del Personal al servicio de la Asamblea. Su contenido no revela ninguna especialidad digna de ser destacada, ya que fundamentalmente se limita a recoger o compilar en una sola norma todas las disposiciones que, de forma dispersa, venían siendo de aplicación con anterioridad, especialmente por el carácter supletorio de la Ley de la Función Pública de la Comunidad de Madrid y por la legislación del Estado en la misma materia.

### **4. Acuerdo sobre fijación de criterios objetivos para la selección de personal funcionario interno**

El Estatuto del Personal prevé en su art. 38.1 que por razones de urgencia o necesidad los puestos de trabajo vacantes destinados a funcionarios de carrera sean provistos de forma coyuntural mediante funcionarios interinos. Dado que el presupuesto para esta forma de provisión coyuntural es la existencia de una circunstancia urgente o una necesidad del servicio, convocatorias específicas supondrían una demora incompatible con la urgencia y/o necesidad que justifiquen la interinidad. En la búsqueda de una fórmula que permitiese la mayor agilidad para la cobertura de las plazas y que simultáneamente coheriese con los criterios objetivos que deben regir la actuación administrativa, la Mesa adoptó un Acuerdo sobre fijación de criterios objetivos para la selección de personal interino el 6 de mayo de 1999. Dichos criterios objetivos tienen su reflejo en la creación de «listas de espera» para determinados Cuerpos, Escalas, plazas singulares, o categorías (no todas las existentes en la Asamblea). Dichas «listas de espera» se confeccionan tomando como referencia el último proceso de selección convocado para cada uno de los Cuerpos, Escalas, etc. Se establecen como requisitos haber solicitado la inclusión en la «lista de espera» así como haber superado alguno o algunos de los ejercicios de la oposición. En alguna Escala, en particular en la de Conductores, se requiere también superar una prueba práctica. Para establecer el orden de la lista se tiene en cuenta la puntuación obtenida en los ejercicios de la oposición que se forman como referencia y se combina con la experiencia profesional en caso de empate.

Para evitar la prolongación de estas situaciones de interinidad el mismo Acuerdo impone la convocatoria de los procesos de selección correspondientes en el plazo máximo de un año desde la toma de posesión del funcionario interino.

## **5. Texto refundido del Reglamento de Prestaciones Sociales**

El Reglamento de Prestaciones Sociales contiene la regulación (solicitud, tramitación, concesión, disfrute y control) de una serie de ayudas de distinta naturaleza aplicables al personal al servicio de la Asamblea. Dichas prestaciones se clasifican como sigue:

- De salud.
- De promoción profesional y cultural.
- De mejora social.
- Por fallecimiento y jubilación.

## **6. Resolución de la presidencia sobre jornada de trabajo y horario del personal de la Asamblea de Madrid**

La norma que aquí comentamos trata de compaginar la organización de los distintos servicios, mediante la implantación de un Horario General y unos Horarios Especiales, con la adecuada prestación de los mismos teniendo en consideración que el fin de la institución a la que se sirve hace imposible prefiar de forma rígida un horario determinado cuyo riguroso cumplimiento se garantice. Antes al contrario, la propia naturaleza parlamentaria de la Asamblea determina la incertidumbre del fin de las sesiones tanto de Pleno como de Comisiones, no siendo infrecuente que las mismas finalicen a una hora mucho más avanzada que la habitual hora de cierre de comercios u oficinas.

Esta dependencia de la actividad parlamentaria es lo que justifica la implantación de Horarios Especiales para los Servicios Jurídicos y de Comisiones, la Sección del Diario de Sesiones, la Unidad de Ujieres, el Conductor de la Presidencia, la Unidad de Telefonía, el Registro General y la Unidad de Mantenimiento. El resto del personal estará sujeto al Horario General.

La Jornada en la Asamblea de Madrid es de 36 horas y 30 minutos semanales, distribuidos en función del tipo de Horario a que se esté sujeto.

En los momentos de intensa actividad parlamentaria, o por necesidades del servicio, se prevé la realización de «exceso horario», el cual se compensa en tiempo con arreglo a ciertas equivalencias temporales que recoge la propia norma. Sólo cuando por necesidades del servicio no se pueda realizar la compensación en tiempo se buscan fórmulas de compensación económica. Esta segunda modalidad de compensación es prácticamente inexistente en la Asamblea.

## **7. Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid**

El art. 20 de este Reglamento regula el régimen jurídico del personal al servicio del Defensor del Menor.



El art. 20.1 establece: «*El personal al servicio del Defensor del Menor, mientras permanezca en el mismo, tendrá la consideración de personal al servicio de la Asamblea de Madrid*». Esta disposición es una réplica literal de lo regulado en la propia Ley de creación de la institución del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid. Hasta el momento la interpretación que se ha venido haciendo de dicho precepto es la de identificar el personal del Defensor del Menor con el personal de la Asamblea de Madrid, como si el personal del Defensor del Menor «fuese» personal de la Asamblea que presta servicios en el Defensor del Menor. En este sentido, se aplica en bloque al personal del Defensor del Menor toda la normativa aplicable al personal de la Asamblea, todo el régimen estatutario.

Sin embargo, el propio art. 20 se aparta del régimen jurídico general del personal al servicio de la Asamblea. Así, en su apartado 2 prevé que los funcionarios procedentes de las Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid que se incorporen al servicio del Defensor del menor quedarán en situación administrativa de servicios especiales, lo cual no se aplica cuando se incorporan al servicio de la propia Asamblea. En el apartado 4 se establece que para la selección del personal se dará prioridad a funcionarios públicos, prioridad inexistente en la selección de personal al servicio de la Asamblea. El art. 21 y el art. 22 hacen sendas remisiones al régimen disciplinario (general, puesto que el Estatuto no contiene una regulación específica) y de incompatibilidades, remisiones que serían ociosas si existiese la identidad que hasta ahora se viene aplicando en el régimen jurídico del personal al servicio de la Asamblea y en el régimen jurídico del personal al servicio del Defensor del Menor.

Ante todo lo anterior, no cabe duda de que la interpretación de que el personal del Defensor del Menor «es» personal de la Asamblea no es la única posible, máxime si atendemos a la redacción literal del precepto: «*El personal al servicio del Defensor del Menor... tendrá la consideración de personal al servicio de la Asamblea*», y es que no es lo mismo «ser» que «tener la consideración».

### III. INGRESO, PROMOCIÓN Y PROVISIÓN DE PUESTOS DE TRABAJO EN LA ASAMBLEA DE MADRID

El ingreso en la función pública en la Asamblea de Madrid se regula en los arts. 15 y 16 del Estatuto del Personal de 26 de abril de 1999.

El art. 15 reúne los requisitos habituales: superación de procedimiento selectivo, nombramiento por la autoridad competente, juramento o promesa de acatamiento de la Constitución, Estatuto de Autonomía y resto del ordenamiento jurídico y toma de posesión. En definitiva, el cumplimiento de los requisitos legales que establece la legislación estatal.

La especialidad en lo que se refiere al «ingreso» en la función pública de la Asamblea aparece en el art. 16 que es el que regula, de forma más detallada, el procedimiento: establece la exigencia de unas pruebas selectivas que, conforme al art. 23 de la Constitución, se basen en los principios de publicidad, igualdad, mérito y capacidad, y cita como sistemas ordinarios los de concur-

so-oposición y oposición y como sistema extraordinario el concurso. La aprobación de las pruebas selectivas corresponde a la Mesa. A continuación se regulan las convocatorias, y es justamente este punto, el tercero del art. 16, el que entraña mayor interés, y ello porque, como veremos, no supone «*stricto sensu*» el ingreso en la función pública, sino una modalidad de promoción interna (que aparece ubicada de forma asistemática) pudiendo incurrir en inconstitucionalidad al no permitir el acceso a la función pública en la Asamblea.

El art. 16.3 establece: «*En cada convocatoria se reservará el cien por cien de las plazas para su provisión en turno restringido de promoción entre funcionarios de la Asamblea, que cuenten con la titulación correspondiente, condicionadas a la efectiva existencia de plazas vacantes y de personal en condiciones de concurrir. Las vacantes que no se cubran de esta forma incrementarán el turno libre*».

La correcta interpretación de este precepto se realiza vinculándolo al art. 34.1, párrafo quinto, que establece: «*Las pruebas de promoción interna, en las que deberán respetarse los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, se llevarán a cabo en convocatorias independientes de las de ingreso condicionadas a la efectiva existencia de plazas vacantes y de personal en condiciones de concurrir*».

Sólo en el marco de esas «convocatorias independientes de las de ingreso» se explica la reserva del cien por cien de las plazas para su provisión en turno restringido. Es decir, por cada convocatoria de procedimiento selectivo, la Asamblea deberá realizar previamente una convocatoria interna en la que oferte todas las plazas vacantes, y sólo si alguna de dichas plazas no llega a cubrirse se procederá a la convocatoria de ingreso para la cobertura de aquella plaza. Lo cual no es «incrementar el turno libre», dado que la reserva del cien por cien anula dicho turno libre que, por lo tanto, no puede incrementarse, por ello sería más correcto indicar que «las vacantes que no se cubran de esta forma se convocarán en turno libre».

Ahora bien, si se diere la circunstancia de que el cien por cien de las plazas ofertadas en la convocatoria independiente de la de ingreso resultasen cubiertas en la misma, no habría posibilidad ninguna de convocar dicho turno libre, impidiéndose de este modo el acceso a la función pública, en lo que podría suponer una vulneración del art. 23.2 de nuestro texto constitucional.

La promoción interna, regulada en el art. 34 del Estatuto del Personal, tiene también, pese a lo expuesto más arriba, limitaciones y supuestos en los que la Asamblea podría prescindir de las convocatorias independientes de las de ingreso, ya que las mismas están condicionadas a la efectiva existencia de plazas vacantes y de personal en condiciones de concurrir.

Para que el personal esté en condiciones de concurrir es necesario que reúnan algunas requisitos además, obviamente, de los establecidos con carácter general para el acceso al Cuerpo o Escala en el que pretenden ingresar. De estos requisitos, el más relevante es el de tener una antigüedad de al menos dos años en el Cuerpo o Escala a que pertenezcan el día de la finalización del plazo de presentación de solicitudes de participación.

Por otro lado, el art. 34.1 dispone que: «*La promoción interna consiste en el ascenso desde Cuerpos o Escalas de un grupo de titulación a otro del inmediato supe-*

*rior o en el acceso a Cuerpos o Escalas del mismo grupo de titulación». Es decir, la promoción puede darse dentro de un mismo grupo o de un grupo al inmediato superior, pero en ningún caso podrá tener lugar saltándose el grupo inmediato superior, aunque se posea la titulación correspondiente.*

Teniendo en cuenta esta consideración, se podría prescindir de las convocatorias independientes de las de ingreso sólo en el supuesto de que no exista personal en condiciones de concurrir. La inexistencia de plazas vacantes evitará tanto las convocatorias independientes como las de ingreso.

En el ámbito de la promoción interna hay otra cuestión destacable, cual es la exención de las pruebas sobre aquellas materias cuyo conocimiento se halla acreditado suficientemente en las de ingreso al Cuerpo o Escala de origen. Obviamente, para alcanzar la calidad necesaria en la prestación del servicio correspondiente, la suficiencia en la acreditación del conocimiento de las materias de que se trate ha de serlo tanto en intensidad como en extensión. El art. 34 en sus apartados 2 y 3, respectivamente, prevé que la exención de las pruebas tenga carácter potestativo para las de promoción de un grupo de titulación a otro del inmediato superior y preceptivo para las de promoción a Cuerpos o Escalas dentro de un mismo grupo de titulación, pero para este segundo supuesto el Estatuto del Personal reserva a la Mesa de la Asamblea la facultad de determinar los Cuerpos o Escalas a los que se podrá acceder por este procedimiento.

La provisión de los puestos de trabajo aparece regulada en los arts. 30 a 33 del Estatuto del Personal.

El instrumento de mayor relevancia para esta materia es la relación de puesto de trabajo, que determina su denominación, dependencia, requisitos para su desempeño, grupo, cuerpo o plaza a que estén destinados y nivel y retribuciones complementarias.

Corresponde a la Mesa de la Asamblea la aprobación de la relación de puestos de trabajo y la modificación de la misma, según dispone el art. 5 del Estatuto. El art. 48 c) establece que es objeto de negociación «la clasificación de puestos de trabajo», previsión que se ha argumentado en reiteradas ocasiones por la representación sindical de la Asamblea para requerir la negociación de la Relación de Puestos de Trabajo. Sin embargo, la clasificación tiene un carácter mucho más limitado, ya que prácticamente se reduce a determinar qué puestos de trabajo son susceptibles de ser desempeñados por personal laboral y cuáles quedan reservados a funcionarios, así como la vinculación de determinados puestos de trabajo a concretos Cuerpos, Escalas o Grupos de titulación.

El art. 31 regula los sistemas ordinarios de provisión de puestos de trabajo: convocatoria pública y concurso de méritos, salvo los puestos de Directores que se cubrirán mediante convocatoria pública y libre designación.

Los arts. 32 y 33 regulan formas extraordinarias de provisión, como lo son el destino forzoso provisional y el desempeño temporal que sólo se justifican por necesidades del servicio, que en el caso del desempeño temporal no podrán, además superar los tres meses.

#### IV. SITUACIONES ADMINISTRATIVAS

Como ya hemos indicado anteriormente el Estatuto del Personal de la Asamblea no regula las situaciones administrativas. Existe una nueva referencia a las mismas en el art. 13.1: *«Son funcionarios propios de la Asamblea de Madrid los que en virtud de nombramiento legal efectuado por el órgano competente de la misma quedan vinculados a ella por una relación de servicios de carácter profesional y permanente, tanto cuando ocupen puestos de trabajo presupuestariamente dotados, como cuando se hallen en las situaciones de excedencia voluntaria, excedencia forzosa, servicio en otras Administraciones Públicas, servicios especiales y suspensión»*.

Obviamente, la nueva enunciación de dichas situaciones administrativas no debe entenderse como *«numerus clausus»*, ya que no se cita, aunque sí se describe, la situación de servicio activo.

Por otro lado, no se determinan las causas ni condiciones que suponen el tránsito de una situación a otra. En esta materia, por lo tanto, debe aplicarse el art. 3 del Estatuto del Personal que remite a la Ley 1/86, de 10 de abril, de Función Pública de la Comunidad de Madrid, y a la legislación estatal, donde debe destacarse el Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo, Reglamento de Situaciones Administrativas.

#### V. INCOMPATIBILIDADES

El Estatuto del Personal se refiere al régimen de incompatibilidades en su art. 12, en el que se establece un régimen general de incompatibilidad con el ejercicio de actividades en el sector privado cuando se pueda impedir o menoscabar el cumplimiento del deber o comprometer la imparcialidad o independencia.

Para el sector público se establece igualmente un régimen general de incompatibilidad en los mismos términos que para el sector privado, con dos excepciones relevantes: la docencia, con el requisito de que sea a tiempo parcial y con una duración determinada y la investigación no permanente o asesoramiento en supuestos concretos, que no correspondan a las funciones del personal adscrito a la Asamblea.

Para la compatibilidad, en estos supuestos, con el sector público se exige, igual que para el sector privado, que no exista impedimento o menoscabo del cumplimiento del deber y que no se comprometa la imparcialidad o independencia.

Por contra, para el sector privado no se establece la posibilidad de compatibilidad el ejercicio de la función pública en la Asamblea con la actividad docente o de investigación, por lo que esta actividad es equiparable a cualquier otra a efectos del régimen de incompatibilidades.

La compatibilidad, en todo caso, requiere un previo reconocimiento que deberá formular el Secretario General, no siendo esta decisión discrecional sino que deberá sujetarse y atender al posible menoscabo en el ejercicio de las funciones, al eventual riesgo de parcialidad o dependencia, y, muy especialmente a la incompatibilidad rigurosa de un segundo puesto de trabajo en el sector público, salvo las excepciones reseñadas.

Se establece de forma expresa la incompatibilidad con la condición de Diputado de la propia Asamblea.

Hay una remisión a la legislación general de incompatibilidades para lo no previsto en el Estatuto, remisión ociosa por lo demás, habida cuenta de lo establecido en el ya reiterado art. 3.

El art. 22 del Reglamento de organización y funcionamiento del Defensor del Menor establece: *«El régimen de prestación de servicios será el de dedicación exclusiva para todo el personal, estando sometido a la legislación de incompatibilidad es aplicable al personal al servicio de la Asamblea de Madrid»*. Vemos nuevamente una diversidad de régimen jurídico, en este caso además contradictoria pues la Asamblea no exige de forma expresa el régimen de dedicación exclusiva y sí la compatibilidad en los términos y con las limitaciones indicadas más arriba. Cualquier clase de compatibilidad que pudiera reconocerse en la Asamblea sería contradictoria con un régimen de dedicación exclusiva, lo que hace que en esta materia el personal al servicio del Defensor del Menor se encuentre en un régimen de mayor rigidez que el personal de la Asamblea.

## VI. RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Las únicas disposiciones en materia de régimen disciplinario que se recogen en el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid son las siguientes:

- **Art. 5.2. 1):** *«En particular la Mesa se reserva el ejercicio de las siguientes competencias: Decidir las propuestas de resolución de expedientes disciplinarios que impliquen separación definitiva del servicio de los funcionarios y resolución de contrato laboral por motivos disciplinarios»*.
- **Art. 8.2. g):** *«En particular, le corresponden al Secretario General, el ejercicio de las siguientes competencias: Ejercer la potestad disciplinaria de todo el personal, salvo en el caso del art. 5.2. 1) de este Estatuto.»*

Ambos preceptos se refieren únicamente a los supuestos de iniciación y resolución de expedientes disciplinarios, pero no se regulan ni el régimen de infracciones y sanciones, ni el procedimiento disciplinario en sí mismo, que no necesariamente tiene resultar procedimiento sancionador. Una vez más, pues, nos encontramos ante el Derecho supletorio previsto en el art. 3, siendo en este caso aplicable el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, Reglamento de Régimen Disciplinario, dado que la propia Ley de Función Pública de la Comunidad se remite a su vez a la legislación del Estado.

## VII. ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN, DETERMINACIÓN DE LAS CONDICIONES DE TRABAJO Y PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL

El Estatuto del Personal establece en su art. 41 que los órganos de representación del personal son los Delegados de Personal o la Junta de Personal.

La distinción entre la constitución de uno u otro órgano viene determinada, según 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 (a la que el art. 46 del propio Estatuto otorga aplicabilidad en la Asamblea), por el número de trabajadores, resultando que el mismo en la Asamblea de Madrid, impone la existencia de Junta de Personal y no de Delegados.

En materia de personal existen otros órganos, como el Consejo de Personal, que es el órgano superior del personal y en el que participan también representantes de la Administración; y la Mesa Negociadora, con composición también mixta. Sin embargo, sin menospreciar el carácter participativo de estos otros órganos, no son, en realidad, órganos de representación, sino más bien, y, precisamente, de participación.

En el art. 48 del Estatuto se relacionan las materias que son objeto de negociación y en los arts. 53 a 55 los requisitos y condiciones para el ejercicio del derecho de reunión de los representantes sindicales y del resto del personal.

### VIII. EL HORIZONTE DEL ESTATUTO BÁSICO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Hasta el fin de la última Legislatura se encontraba en tramitación en las Cortes Generales el Proyecto de Ley de regulación del Estatuto Básico de la Función Pública, resultando uno de los asuntos en tramitación a la finalización del mandato que debía por tanto, decaer.

Pese a esta circunstancia no es descartable que los trabajos parlamentarios ya efectuados puedan ser tenidos en cuenta en la nueva Legislatura como ha sucedido en anteriores ocasiones con otras normas también muy significativas y relevantes.

El espíritu que impulsa este Estatuto Básico, además de unificar la dispersa normativa tanto con rango legal como reglamentario, en materia de función pública, es reunir en una norma de carácter básico tanto los principios constitucionales que deben regir en el ámbito de la función pública (art. 103 C.E.) Como satisfacer exigencias de los ciudadanos que faciliten una prestación de servicios de mayor calidad, eficacia y eficiencia.

También anima el Estatuto Básico la posibilidad de compatibilizar, dentro del régimen estatutario, la unidad y la diversidad de regulaciones: se pretende cohesionar el régimen estatutario con la diversidad de Administraciones Públicas que conlleva la constitución del Estado español como Estado de las Autonomías. En este sentido, el Estatuto Básico supondría la garantía de un marco normativo común para todo el personal, de conformidad con las disposiciones constitucionales en esta materia (arts. 103 y 149.1.18.<sup>a</sup> CE), siendo este marco de carácter flexible y generalista, de tal modo que permita el desarrollo por parte de otras Administraciones de su propio y concreto régimen estatutario. Así algunas materias como retribuciones, carrera o régimen disciplinario no tendrán carácter básico y podrán ser libremente determinadas por los «Estatutos de desarrollo».

En cuanto a la posible influencia del Estatuto Básico en la Asamblea de Madrid, es importante destacar que el art. 2 excluye de su ámbito de aplicación, entre otros, a los funcionarios de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Esta exclusión no significa que el Estatuto Básico no sea un instrumento de gran utilidad en la medida en que de él la Asamblea podrá asumir lo que crea más conveniente, o decidir su aplicación o no, total o parcialmente. Recordemos, una vez más, que el propio Estatuto del Personal de la Asamblea contiene una remisión genérica a la normativa autonómica y estatal con carácter supletorio, siendo este Estatuto Básico una norma muy idónea para concretar un Estatuto del Personal de la Asamblea más concreto y detallado que el actual y también más independiente tanto del propio Estatuto Básico como del Estatuto que se establezca en su momento en la Comunidad de Madrid.

En todo caso, la exclusión del ámbito de aplicación del Estatuto Básico a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es un reconocimiento formal y material del principio que debe animar todo el funcionamiento de cualquier Parlamento en su faceta organizativa y administrativa, que no es otro que el principio con el que también comenzamos el presente trabajo: La autonomía parlamentaria.