

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

14058 *Pleno. Sentencia 183/2012, de 17 de octubre de 2012. Cuestión de inconstitucionalidad 4975-2000. Planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias en relación con el apartado primero de la disposición transitoria primera de las Normas de gobierno interior del Parlamento de Canarias. Igualdad en el acceso a la función pública y promoción interna: inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad al versar sobre una norma carente de fuerza de ley. Votos particulares.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Pascual Sala Sánchez, Presidente, don Ramón Rodríguez Arribas, don Manuel Aragón Reyes, don Pablo Pérez Tremps, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré y don Juan José González Rivas, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4975-2000, planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto de 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 («Boletín Oficial del Parlamento de Canarias» núm. 30, de 10 de febrero de 1997), por posible vulneración del art. 23.2 CE. Han comparecido y formulado alegaciones el Abogado del Estado y el Fiscal General del Estado. Ha sido Ponente la Magistrada doña Encarnación Roca Trías, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Con fecha 19 de septiembre de 2000, tuvo entrada en el Registro General de este Tribunal escrito de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife al que se acompañaba, junto al testimonio del correspondiente procedimiento, Auto de 25 de julio de 2000, dictado en el recurso núm. 760-1997, por el que se acuerda promover cuestión de inconstitucionalidad respecto del apartado 1 de la disposición transitoria primera, 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, ante su posible contradicción con el art. 23.2 CE.

2. Los hechos relevantes en este proceso constitucional son los siguientes:

a) Por parte de diversos funcionarios de carrera del Parlamento de Canarias se interpuso, ante el Tribunal Superior de Justicia de dicha Comunidad Autónoma, recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo de 19 de febrero de 1997, de la Mesa de dicho Parlamento. En él, en ejecución de la disposición transitoria primera de las Normas de gobierno interior aprobadas por la Comisión de Reglamento en su sesión de 6 de

febrero de 1997, se abría un plazo de un mes para que los funcionarios del grupo C que acreditaran tener la titulación prevista para el grupo B y antigüedad superior a diez años pudieran integrarse, de forma automática y sin prueba selectiva alguna, en el cuerpo de gestión de administración parlamentaria, de nueva creación por las citadas normas de gobierno interior. Los funcionarios recurrentes, si bien tenían la titulación requerida para ser integrados en el nuevo cuerpo, o bien no reunían el requisito de al menos diez años de antigüedad, o bien habían prestado sus servicios en órganos administrativos distintos del Parlamento.

b) En la demanda contencioso-administrativa se sostenía el rango reglamentario de las Normas de gobierno interior recurridas y, por ende, su impugnabilidad ante la jurisdicción ordinaria, así como la vulneración del art. 103.3 CE, al regularse, por norma reglamentaria, una materia que, como el estatuto de los funcionarios públicos, está reservada a norma de rango de ley; postulaban la aplicación directa el art. 22.1 de la Ley 30/1984, que exige, no diez, sino dos años para la promoción interna, unido a la superación de pruebas selectivas que, al no estar previstas en la disposición transitoria primera de las Normas de gobierno interior, vulneraría el principio de igualdad en el acceso y promoción en la función pública previsto en el art. 23.2 CE.

Los recurrentes entendían, además, que no se daba la excepcionalidad que habilitaría la supresión de pruebas selectivas en la forma permitida por la jurisprudencia constitucional. Concluían los recurrentes solicitando que se dejase sin efecto, tanto el acuerdo impugnado —en el extremo que se explica—, como la propia disposición transitoria primera de dichas Normas de gobierno interior, y que de considerar el Tribunal Superior de Justicia que dichas normas tienen rango de ley, se plantease la cuestión de inconstitucionalidad.

c) Concluido el procedimiento, y con suspensión del plazo para dictar Sentencia, el órgano judicial, mediante providencia de 6 de mayo de 2000, dio traslado a las partes y al Ministerio Fiscal para que, en plazo común de diez días, alegaran lo que estimasen procedente sobre la pertinencia de plantear la cuestión de inconstitucionalidad por la posible vulneración, por parte de la disposición transitoria primera de las Normas de gobierno interior del Parlamento de Canarias, del art. 23.2 CE en relación con el art. 103.3 CE, al considerar que dichas normas tenían rango de ley.

d) Mediante escrito con fecha de entrada de 31 de mayo de 2000, los recurrentes consideraron justificado el planteamiento de la cuestión. El Ministerio Fiscal, mediante escrito de idéntica fecha, no se opuso al planteamiento, ante la posible contradicción de la disposición impugnada —a la que otorgaba rango de ley bajo el art. 27 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC)— con los arts. 23.2 y 103.3 CE, considerando de plena aplicación al supuesto la doctrina contenida en la STC 27/1991, de 14 de febrero. Por el contrario, la representación de los funcionarios que se personaron tras la admisión de la demanda contenciosa como coadyuvantes de la Administración demandada, se opuso al planteamiento de la cuestión, por considerarlo innecesario para la resolución del pleito, y postuló la inadmisibilidad del propio recurso contencioso-administrativo, al interponerse contra un acto de trámite no cualificado, así como la falta de concurrencia de los requisitos exigidos para poder plantear la cuestión de inconstitucionalidad.

e) El Letrado del Parlamento de Canarias se opuso igualmente al planteamiento de la cuestión, mediante escrito de 26 de mayo de 2000, reiterando el carácter irrecurrible del acuerdo impugnado por considerarlo de mero trámite, lo que determinaría la inadmisión del recurso. Postuló igualmente la no superación del juicio de relevancia, lo que en su caso conllevaría la inadmisión de la cuestión, y planteó la posible anomalía derivada de la hipotética estimación de la cuestión en caso de no admitirse el recurso contencioso-administrativo por el Tribunal Superior de Justicia. Respecto al fondo, ponía de manifiesto el menor rigor a observar en materia de promoción interna que en supuestos de acceso a la función pública; analizaba la constitucionalidad del requisito de la antigüedad y concluía sobre la adecuación a los principios de mérito y capacidad de la disposición impugnada.

3. La Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, por Auto de 25 de julio de 2000, acordó, de conformidad con lo establecido en el art. 35.1 LOTC, plantear a este Tribunal cuestión de inconstitucionalidad sobre la referida disposición transitoria primera, apartado 1, al poder ser contrario al art. 23.2 CE. Para llegar a esta parte dispositiva, el Tribunal Superior de Justicia en primer lugar justificó que el acuerdo impugnado, por ser un acto de trámite cualificado, podía ser recurrido ante la jurisdicción contencioso-administrativa, sin tener que esperar a que se dictara resolución definitiva integrando a los solicitantes en el cuerpo de nueva creación.

El Auto justifica el cumplimiento de los requisitos exigidos por los arts. 163 CE, 35 y ss. LOTC y concordantes, al tratarse, a criterio del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de una norma con rango legal que versa sobre materia reservada a ley. Del mismo modo, argumenta la aplicabilidad de la norma cuestionada al caso concreto llevando a cabo el exigido juicio de relevancia, al razonar que el acuerdo recurrido ante la jurisdicción ordinaria es consecuencia de la aplicación automática de la disposición transitoria impugnada y, por tanto, de contenido reglado, al tratarse de una convocatoria para la integración de los funcionarios que acrediten el cumplimiento de los requisitos objetivos sentados en la disposición cuestionada, desarrollando cómo serían los posibles fallos según sea la respuesta dada por este Tribunal a la cuestión de inconstitucionalidad.

En cuanto al fondo del asunto, el órgano judicial excluye la posible vulneración del art. 149.1.18 CE, por tratarse de cuestión relativa al estatuto del personal al servicio del Parlamento de Canarias y no de las Administraciones públicas *strictu sensu*, y prosigue con el examen de la jurisprudencia constitucional sobre igualdad en el acceso y promoción en la función pública sentada en la STC 27/1991, de 14 de febrero, en lo atinente a la concurrencia del triple requisito de excepcionalidad, legalidad formal y carácter único de la convocatoria de pruebas restringidas, por la exigencia de pruebas selectivas, tanto para el acceso, como para la promoción interna en materia de función pública; considera el menor grado de rigor con que operan los principios de mérito y capacidad en cuestiones de promoción interna frente a los supuestos de acceso a la función pública a la luz, de la STC 200/1991, de 28 de octubre, entre otras cuestiones.

Incontrovertido para el Tribunal Superior de Justicia de Canarias el carácter excepcional de aquellas convocatorias restringidas realizadas sin contemplar la preceptiva celebración de pruebas selectivas, duda dicho órgano de la concurrencia, en el supuesto que habilitó el dictado de la disposición transitoria cuestionada, de una situación excepcional de las características y entidad que exige la jurisprudencia constitucional para poder, a su vez, excepcionar los principios generales de mérito y capacidad, sustituyéndolos por la mera concurrencia de antigüedad y titulación para la promoción interna articulada a través de la integración en un cuerpo funcional nuevo, el de gestión parlamentaria, correspondiente a un grupo profesional superior, desde un cuerpo inferior perteneciente al grupo C. Ello porque no se puede postular relación de identidad entre la excepcionalidad inherente a la creación *ex novo* de toda una institución autonómica — supuesto previsto en la STC 27/1991, de 14 de febrero, — y la que puede concurrir como consecuencia de la creación de un cuerpo del Parlamento de Canarias, por nuevo que sea, y cuyo personal ya fue regulado antes de la entrada en vigor de la disposición transitoria impugnada. Y al no darse dichas notas de excepcionalidad y carácter irreplicable, se plantea el Tribunal Superior de Justicia si los solos requisitos de antigüedad y titulación pueden suplir por sí, válida y suficientemente, la necesidad general de pruebas selectivas exigida por los principios de mérito y capacidad, máxime cuando ésta es contemplada en la disposición adicional octava de las propias Normas de gobierno interior. A estas circunstancias une el órgano jurisdiccional la consideración de que el cuerpo de nueva creación implica el ejercicio de funciones distintas a las ejercitadas por los funcionarios provenientes del grupo inferior, beneficiarios de la posibilidad de integración en dicho cuerpo nuevo.

Cuestiona, por último, el Tribunal Superior de Justicia la constitucionalidad de exigir un mínimo de diez años de antigüedad para la integración en el nuevo cuerpo, por

considerarla excesivamente elevada, y ser la mera antigüedad un concepto distinto a la experiencia previa en similar puesto, pudiendo servir, más bien, para relegar a otros funcionarios que, con similar titulación, pudieran tener menos antigüedad, pero distintos méritos, igualmente idóneos para el eficiente ejercicio de las funciones del nuevo cuerpo.

4. La Sección Cuarta del Tribunal Constitucional, mediante providencia de 30 de enero de 2001, acordó admitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad y dar traslado de las actuaciones, conforme dispone el art. 37.2 LOTC, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Parlamento de la Comunidad Autónoma de Canarias, así como a los respectivos Gobiernos, central y autonómico, y al Fiscal General del Estado, al objeto de que en un plazo de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Del mismo modo se acordó publicar la incoación de la cuestión en el «Boletín Oficial del Estado», lo que se produjo en fecha 8 de febrero de 2001.

5. La Presidenta del Congreso de los Diputados, mediante escrito registrado el 15 de febrero de 2001, comunicó que dicha Cámara no se personaría en el proceso ni formularía alegaciones.

6. La Presidenta del Senado, mediante escrito registrado el 20 de febrero de 2001, comunicó que dicha Cámara se personaba en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. El Abogado del Estado, mediante escrito registrado también en fecha 20 de febrero de 2001, presentó sus alegaciones, solicitando que se declarara mal planteada e inadmisibile la cuestión o que, en su defecto, se estimara, declarando la inconstitucionalidad de la norma cuestionada. La Abogacía del Estado suscitó la duda sobre el rango y fuerza de ley de la normativa cuestionada, como óbice de admisibilidad. Al efecto, partiendo de la significativa modulación, desarrollada en la STC 44/1995, de 13 de febrero, que se habría operado por la STC 119/1990, de 21 de junio, en la previa STC 118/1988, en el sentido de que la equiparación entre normas internas de la Cámara, dictadas en desarrollo del Reglamento y el Reglamento mismo, no es absoluta desde todos los puntos de vista y a todos los efectos, admitiéndose matizaciones derivadas de la necesidad de limitar la doctrina de la incorporación de la STC 118/1988, de 8 de julio, en beneficio del criterio de la vinculación directa a la Constitución o, en su caso, al Estatuto, sentado en la STC 139/1988, de 8 de julio.

Abunda a la inadmisión, según la Abogacía del Estado, el hecho de que las Normas de gobierno interior son aprobadas por la Comisión de Reglamento mediante mayoría simple, mientras que las reformas del Reglamento del Parlamento de Canarias las ha de aprobar el propio Pleno por mayoría absoluta, lo que determinaría una voluntad tácita del Parlamento de no acoger, como contenido propio de su Reglamento, las Normas de gobierno interior, lo que las privaría del rango legal necesario para ser cuestionadas ante este Tribunal Constitucional. Defiende también el Abogado del Estado, en su escrito de alegaciones, la inaplicabilidad del art. 72.1 CE al presente supuesto por ser exclusivamente de aplicación al personal «de las Cortes Generales», lo que excluiría a las distintas Asambleas parlamentarias autonómicas de esta prevención, obligando a buscar una norma similar en cada uno de los respectivos Estatutos de Autonomía; el Estatuto de Canarias no contiene norma que mencione el estatuto del personal del Parlamento entre las materias integrantes del contenido reservado al Reglamento del Parlamento de Canarias, listadas en el art. 12.2 de dicho Estatuto de Autonomía. Ello implicaría la falta de rango legal de la materia por no estar inmediatamente vinculada al Estatuto de Autonomía, sino sólo de forma mediata, a través de regulación autónoma y posterior, en este caso, a través del instrumento de las Normas de gobierno interior, cuyo contenido, *in genere*, tampoco habría sido incorporado por el Reglamento del Parlamento de Canarias, no ostentando, por ello, la misma jerarquía normativa aquéllas que éste. Dicha falta de asunción de las Normas de gobierno interior como asimiladas jerárquica y ontológicamente al Reglamento, la deduce la Abogacía del Estado del propio tenor del art. 59.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias originario, que establece que la Comisión de

Reglamento aprobará, «entre otras», las Normas de gobierno interior, lo que configuraría más bien un reenvío que una asunción anticipada del contenido de dichas normas, con el mismo rango que el propio Reglamento.

Subsidiariamente, para el caso de considerarse que la norma cuestionada gozara de rango legal, y entrando en el fondo de asunto, interesa la declaración de inconstitucionalidad de la citada disposición transitoria por efectiva vulneración del art. 23.2 CE, en tanto no existe justificación objetiva alguna para la separación del criterio general establecido, tanto en la disposición adicional octava de las propias Normas de gobierno interior, como en el art. 29.3 de la Ley del Parlamento de Canarias 2/1987, de 30 de marzo, supletoriamente aplicable «en virtud de la» disposición adicional primera de las mismas Normas de gobierno interior. Prosigue subrayando el Abogado del Estado cómo el Parlamento de Canarias, a fecha de la convocatoria cuestionada, ya llevaba funcionando varios años sin el nuevo cuerpo de gestión, lo que, unido a la falta de acreditación de la urgencia por la defensa del Parlamento de Canarias, llevaría a la inexistencia de la excepcionalidad habilitante de la supresión del requisito de pruebas de capacidad e idoneidad. A dichas razones se une lo desproporcionado de exigir una antigüedad de diez años para poder acogerse a la disposición cuestionada, requisito en que aprecia efectos excluyentes de los demás funcionarios que expresamente califica de obvios y graves, máxime cuando antigüedad no siempre equivale a experiencia y menos en supuestos como el que nos ocupa, en que las funciones a desempeñar en el nuevo cuerpo son distintas a las propias del cuerpo de origen. Por todo ello sustenta la solicitud principal de inadmisión o la declaración subsidiaria de inconstitucionalidad de la norma impugnada.

8. El Fiscal General del Estado, mediante escrito registrado el 23 de febrero de 2001, presentó sus alegaciones, interesando el dictado de sentencia estimatoria por considerar que la disposición transitoria cuestionada vulnera efectivamente los arts. 23.2 y 103.3 CE. Tras centrar el debate constitucional en la eventual discrepancia de la norma cuestionada con los principios de mérito y capacidad, el Fiscal General detalla cómo las propias Normas de gobierno interior impugnadas arbitraron, en su disposición adicional octava, un sistema general de promoción interna basado en el de concurso-oposición donde se requería no sólo la acreditación de antigüedad y titulación, sino también —como requisito determinante— la superación de unas pruebas selectivas. Por el contrario, en la disposición transitoria primera, apartado primero, de las precitadas Normas de gobierno interior objeto de la presente cuestión, se establecía un segundo sistema de promoción interna que, prescindiendo de toda prueba selectiva, consideraba, exclusivamente y por una sola vez la antigüedad y la titulación, en la medida en que únicamente venía referida al momento de entrada en vigor de la nueva normativa.

Entrando en el análisis de fondo de la cuestión, el Fiscal General examina la menor intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad en supuestos de promoción interna, en relación con la discrecionalidad que en materia de autoorganización asiste, en este caso a las Asambleas parlamentarias autonómicas, y enumera diversos supuestos, excepcionales, en que este Tribunal ha avalado la constitucionalidad de dichas medidas de integración, sin la celebración de pruebas selectivas o con pruebas restringidas, siempre en relación con la ponderación del principio de proporcionalidad y el cumplimiento de determinados requisitos —por todas, cita la STC 27/1991, de 14 de febrero—. Tras examinar el supuesto concreto, concluye el Fiscal General que, si bien nos encontramos ante la creación de un cuerpo novedoso en la estructura funcional asamblea que justificaría una mayor discrecionalidad en lo atinente al acceso al mismo, existe un claro matiz diferenciador frente a los supuestos avalados por este Tribunal en diversas sentencias, consecuencia de que en los precedentes anteriores, existieron pruebas selectivas complementarias de la antigüedad y titulación, y la cuestión referida a la antigüedad variaba igualmente. En consecuencia, el nuevo cuerpo conlleva el ejercicio de funciones que trascienden las llevadas a cabo por los aspirantes en su cuerpo de procedencia, pero ni se justifica en la disposición cuestionada la urgente necesidad de su inmediata puesta en funcionamiento, ni resulta proporcionada con los fines buscados, tratándose de un cuerpo nuevo con funciones que, por trascender los cometidos

administrativos, no habrían podido ser desempeñadas previamente por los destinatarios de la disposición impugnada en sus puestos actuales, lo que deja sin justificación la imposición del doble de la antigüedad requerida con carácter general por la disposición adicional octava. Razones todas por las cuales el Fiscal General del Estado interesa la estimación de la cuestión de inconstitucionalidad.

9. Mediante escrito recibido en este Tribunal en fecha 27 de febrero, el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias solicitó la desestimación de la cuestión y consecuente declaración de constitucionalidad de la disposición impugnada, destacando la discrecionalidad del legislador para dotar de contenido a conceptos indeterminados como el mérito y la capacidad, en relación con supuestos como el contemplado en la STC 148/1986. Posteriormente justifica el diverso tratamiento en atención a las distintas funciones a desempeñar por los beneficiarios de la disposición impugnada y las potestades de autoorganización, en este caso, del Parlamento de Canarias. Sigue razonando el Letrado parlamentario cómo en materia de promoción interna el rigor interpretativo de los principios de mérito y capacidad se atenúa, máxime en situaciones de hecho como la que da lugar a las Normas de gobierno interior a examen, situación excepcional y única a criterio del Letrado. Seguidamente, el escrito de alegaciones discute las distintas vulneraciones imputadas a la norma impugnada y subraya el carácter excepcional y transitorio de la modificación, dirigida a «neutralizar el impacto de una específica innovación en la estructura organizativa» cual es la creación *ex novo* del Cuerpo de gestión parlamentaria, resaltando a continuación que el impacto de las nuevas tecnologías exige una cualificación creciente del personal y la necesidad de evitar medidas de reconversión traumática de los funcionarios. Finaliza negando la diferenciación hecha por la Sala entre antigüedad y experiencia, así como que el número de diez años, exigido para la integración en el nuevo cuerpo, sea demasiado elevado, por considerarlo proporcionado precisamente al carácter excepcional de la integración.

10. Por providencia de 16 de octubre de 2012 se acordó señalar para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 17 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la presente cuestión de inconstitucionalidad es determinar si 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, vulnera el art. 23.2 CE, en relación con el 103.3 CE, en cuanto posibilita la integración de funcionarios de carrera pertenecientes al grupo C en un cuerpo de nueva creación y superior grado profesional, denominado «de gestión de Administración parlamentaria», siempre que a fecha de la entrada en vigor de dichas Normas de gobierno interior, los interesados tuvieran acreditados diez o más años de antigüedad como funcionarios del Parlamento de Canarias y reunieran el requisito de titulación previsto para el grupo B de clasificación del personal al servicio de las Administraciones públicas. En concreto, dicha disposición establece que:

«Los funcionarios de carrera pertenecientes al Grupo C, que a la entrada en vigor de las presentes normas, y con motivo de la creación del nuevo Cuerpo de gestión de Administración Parlamentaria, tengan acreditados diez o más años de antigüedad como funcionario del Parlamento de Canarias, y reúnan el requisito de titulación previsto para el Grupo B, de los establecidos para clasificar al personal al Servicio de las Administraciones Públicas, quedan integrados en el Cuerpo de Gestión de Administración Parlamentaria.»

El Tribunal Superior de Justicia de Canarias centra sus dudas de constitucionalidad en la compatibilidad de esta posibilidad de integración directa, sin pruebas selectivas y por el mero cumplimiento de los requisitos de antigüedad y titulación, con los principios de mérito y capacidad exigidos constitucionalmente para el acceso en condiciones de igualdad a la función pública, habida cuenta principalmente de la controvertida

excepcionalidad del supuesto de hecho concreto, distinto a los reconocidos por la jurisprudencia constitucional, y de la existencia de discriminación frente a otros funcionarios del Parlamento que no cumplieran el requisito de diez años de antigüedad, que la Sala considera excesivo por no identificarse con la experiencia profesional, pues el cuerpo de nueva creación implica el ejercicio de funciones distintas a las llevadas a cabo hasta dicha fecha por los interesados en sus puestos de origen.

Postulada la inconstitucionalidad de la citada disposición transitoria por la Abogacía del Estado y el Fiscal General del Estado, con base en razones análogas a las de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, el Letrado-Secretario General del Parlamento de Canarias mantiene su constitucionalidad, por considerar que se cumplen los requisitos jurisprudencialmente exigidos para entender constitucional la supresión de las pruebas selectivas en las pruebas de promoción interna, máxime cuando, al no tratarse de acceso a la función pública, el rigorismo en dicha exigencia decae.

2. En lo que respecta a las dudas que se pudieran plantear en relación con la pervivencia del interés de la presente cuestión, cumple señalar que la disposición transitoria impugnada fue modificada por el punto 41 del acuerdo de 19 de marzo de 2003, de la Comisión de Reglamento del Parlamento de Canarias, siendo ordenada su publicación en el «Boletín Oficial de Canarias» por resolución de 3 de abril de 2003, de la Presidencia. En virtud de dicha modificación, la disposición transitoria primera impugnada pasa a ser única y su tenor queda del siguiente modo:

«Los funcionarios de carrera pertenecientes al Grupo C, que a 11 de febrero de 1997, y con motivo de la creación del nuevo Cuerpo de Gestión de Administración Parlamentaria, tuvieran acreditados diez o más años de antigüedad como funcionarios del Parlamento de Canarias, y reunieran el requisito de titulación previsto para el Grupo B, de los establecidos para clasificar al personal al servicio de las Administraciones Públicas, quedarán integrados en el Cuerpo de Gestión de Administración Parlamentaria.»

Tenemos declarado reiteradamente que «en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación o modificación de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que la norma cuestionada, tras esa derogación o modificación, no sólo resulte aplicable en el proceso *a quo* sino también que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo» (por todas, STC 139/2005, de 26 de mayo, FJ 2). En este caso, resulta indudable que el precepto cuestionado es de aplicación en el proceso *a quo*, dependiendo de su validez la decisión que en su momento deba adoptar el órgano jurisdiccional, por lo que procede abordar el juicio de constitucionalidad en la forma que sigue.

3. Debemos resolver, con carácter previo, el óbice de admisibilidad planteado por el Abogado del Estado, referido al rango normativo de las Normas de gobierno interior, sede en que se incardina la disposición transitoria impugnada, pues la negación de fuerza de ley a dichas Normas de gobierno interior conllevaría la inadmisión de la presente cuestión, por encontrarnos, en tal caso, ante normas no susceptibles de un procedimiento de declaración de inconstitucionalidad, y por ello, quedarían excluidas del art. 27.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC). En definitiva, para la resolución de la presente cuestión se requiere el pronunciamiento sobre su adecuación al ordenamiento constitucional.

4. La posibilidad de declarar inadmisibles, en fase de resolución, una pretensión constitucional previamente admitida a trámite encuentra sustento, por todas, en la STC 179/2009, de 21 de julio, en cuyo fundamento jurídico 2 se recordaba que «no existe ningún óbice para realizar un pronunciamiento de inadmisión de una cuestión de inconstitucionalidad en la fase de resolución de la misma, esto es, mediante Sentencia, dado que la tramitación del art. 37.1 LOTIC no tiene carácter preclusivo y cabe apreciar en Sentencia la ausencia de los requisitos, tanto procesales como de fundamentación, requeridos para el válido planteamiento de la cuestión de inconstitucionalidad (por todas,

SSTC 224/2006, de 6 de julio, FJ 4; 166/2007, de 4 de julio, FJ 5; y 59/2008, de 14 de mayo, FJ 2).»

En este mismo sentido, y en relación a conflictos positivos de competencias, el fundamento jurídico 4 de la STC 195/2001, de 4 de octubre, reiterado en el fundamento jurídico 10 de la STC 44/2007, de 1 de marzo, hace un análisis de fondo de la cuestión, concluyendo al respecto que «[e]l mero hecho de que un impedimento tal pasara desapercibido en la fase inicial del procedimiento no justifica que, en la terminal, lo que es inadmisibilidad de la pretensión se convirtiera en su desestimación, aun cuando el resultado práctico pueda parecer superficialmente el mismo». «Una cosa es la admisión a trámite de una demanda, que no precluye ni prejuzga una final admisibilidad y otra este pronunciamiento específico, equivalente en más de un caso a la desestimación, pero distinto por su fundamento formal, que permite matizar el pronunciamiento con más rigor intelectual y jurídico y con efectos peculiares muy importantes desde más de una perspectiva» (STC 247/1994, de 19 de septiembre, FJ 2).

5. Debemos partir, para resolver este óbice procesal, de la STC 139/1988, de 8 julio, FJ 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 esta 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.

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, FJ 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 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 y por ello, no es susceptible de control en este proceso por lo que procede declarar la inadmisibilidad de la presente cuestión de inconstitucionalidad.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Inadmitir la presente cuestión de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil doce.—Pascual Sala Sánchez.—Ramón Rodríguez Arribas.—Manuel Aragón Reyes.—Pablo Pérez Tremps.—Adela Asua Batarrita.—Luis Ignacio Ortega Álvarez.—Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.—Encarnación Roca Trías.—Andrés Ollero Tassara.—Fernando Valdés Dal-Ré.—Juan José González Rivas.—Firmado y rubricado.

Voto concurrente que formula el Magistrado don Pablo Pérez Tremps en relación con la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4975-2000

Con el máximo respeto a la posición mayoritaria del resto del Pleno, formulo Voto concurrente respecto de la Sentencia citada en el encabezamiento, por la que se acuerda no admitir la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias con sede en Santa Cruz de Tenerife, respecto de 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. Mi discrepancia no alcanza al fallo de la Sentencia sino a parte de la argumentación que lleva a adoptar dicho fallo.

La razón principal esgrimida para inadmitir la cuestión planteada consiste en entender que las Normas de gobierno interior y, por tanto, la disposición transitoria primera impugnada, no poseen fuerza de ley, pero dicha consideración se basa exclusivamente en un análisis formal de la norma recurrida. A mi juicio esta fundamentación adolece de una aproximación material a la disposición cuestionada, que permita entenderla como una norma interna del Parlamento que eventualmente podría tener relación con la autonomía parlamentaria. Dicho de otro modo, aunque la conclusión final a la que llegamos sea la misma, esto es que la disposición transitoria primera, apartado 1, de las Normas de gobierno interior del Parlamento de Canarias no encuentra acomodo en el art. 27.2 e) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional y por ello, no es susceptible de control en el seno de una cuestión de inconstitucionalidad, el argumento que me lleva a esa conclusión no puede ser estrictamente formal, como es el utilizado por la mayoría.

En efecto, la Sentencia centra su argumentación en lo siguiente: el art. 72.1 CE otorga un anclaje constitucional al Estatuto del personal de las Cortes Generales, lo que, tal y como ha dicho este Tribunal en la STC 139/1988, de 8 julio (FJ 2), caracteriza a ese estatuto como norma primaria, con vinculación directa a la Constitución e integrante en la categoría de «acto del Estado con fuerza de Ley». En la medida en que la Constitución no contiene una previsión equiparable respecto del régimen estatutario del personal al servicio de las Asambleas autonómicas, y que el Estatuto de Autonomía de Canarias, norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, no reserva a su Parlamento la regulación del estatuto de su personal, la disposición cuestionada no tiene carácter

primario o directamente derivado del Estatuto de Autonomía, por lo que carece de la condición de norma con fuerza y valor de ley y, por tanto, del carácter de «acto con rango de ley» exigido por el art. 163 CE.

Ahora bien esta asociación directa entre la ausencia de previsión estatutaria y la «degradación» de rango de la norma interna de la Cámara no resulta suficientemente satisfactoria. La reflexión, a mi juicio, debería haberse puesto en la naturaleza material de la disposición cuyo ajuste constitucional se cuestionaba. La misma, integrada en las Normas de gobierno interior del Parlamento Canario, se dicta en ejercicio de la autonomía administrativa de la Cámara autonómica, siendo ésta una de las prerrogativas colectivas que, junto con las individuales como la inviolabilidad, la inmunidad o el fuero especial, garantizan la autonomía o independencia parlamentaria —sea del Parlamento autonómico, sea del Parlamento nacional pues no existen distinciones materiales entre la autonomía parlamentaria de uno y otro—. Esta independencia debe entenderse como elemento esencial de la idea de división de poderes que contempla nuestra Constitución y que es consustancial al Estado constitucional y con las funciones que cumplen los órganos legislativos.

La autonomía administrativa comprende la capacidad autoorganizativa que supone que la Cámara pueda dotarse de la administración parlamentaria que estime pertinente para poder funcionar, y que pueda regular las materias referidas al personal al servicio de las Cámaras y la gestión administrativa, económica y financiera. No cabe duda alguna de que las Normas de gobierno interior del Parlamento de Canarias, entendidas en su conjunto, integran esta prerrogativa instrumental tendente a asegurar la independencia de la Asamblea legislativa. Ahora bien, esta sola afirmación de principio no resuelve el problema que afronta la Sentencia, y que se refiere a la naturaleza de esas normas. Y nuestra jurisprudencia previa tampoco da una respuesta definitiva al problema.

Por un lado, respecto de las prerrogativas individuales de los parlamentarios autonómicos, dijimos en la STC 36/1981, de 12 de noviembre, que, a falta de regulación constitucional sobre la inviolabilidad e inmunidad de los miembros de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, son los Estatutos, en «cuanto norma institucional básica» de la Comunidad Autónoma (art. 147.1 CE) el lugar adecuado para regular el *status* de los parlamentarios. Por otro lado, respecto de las prerrogativas colectivas, y concretamente respecto de la autonomía administrativa vinculada al régimen de personal de las cámaras, nuestro Tribunal sólo se ha pronunciado en relación con la naturaleza del Estatuto de personal de las Cortes Generales, en el sentido al que se ha hecho antes referencia, en la STC 139/1988, de 8 julio.

De la conjunción de los argumentos contenidos en ambos pronunciamientos resulta lo que la Sentencia afirma, que tanto las prerrogativas colectivas, como las individuales, han de estar contenidas en el Estatuto de Autonomía, y que el no estarlo priva a las disposiciones a través de las cuales actúa la autonomía administrativa de anclaje en el bloque de la constitucionalidad, de lo que se deduce su «degradación» al rango reglamentario frente a lo que sucede con el Estatuto de personal de las Cortes Generales. Esta síntesis argumental lleva a preguntarse si el hecho de que el Estatuto de Autonomía no recoja la autonomía administrativa parlamentaria no excluiría la prerrogativa del ámbito del Parlamento autonómico impidiendo al Parlamento recurrir a ella y lleva a interrogarse, también, sobre el hecho de que si es el reglamento de la Cámara, que también forma parte del bloque de la constitucionalidad, el que prevé la potestad de autoorganización no salva ya el anclaje normativo necesario.

Por lo demás, la argumentación realizada, puramente formal, realiza un salto lógico porque obvia la razón de ser de la norma impugnada, que no es otra que garantizar la independencia funcional de la Asamblea, regulando cuestiones que pueden llegar a influir de manera relevante en la adecuada consecución de los fines institucionales. La falta de anclaje en el bloque de la constitucionalidad nos puede dar un argumento de peso, obviando en este punto la reflexión sobre la posición del Reglamento de la Cámara Autonómica en este complejo sistema, porque es innegable que no cuentan con la misma base jurídica constitucional el Estatuto de personal de las Cortes Generales y las Normas

de gobierno interior del Parlamento de Canarias en la medida en que la Constitución no contiene mención alguna que equipare ambos. Y seguramente pueda decirse que tampoco poseen la misma base jurídica constitucional las disposiciones que regulan el régimen de personal en las Asambleas autonómicas cuyos Estatutos de Autonomía o cuyos reglamentos parlamentarios han consagrado la capacidad autonormativa de la Asamblea como prerrogativa que garantiza la autonomía parlamentaria, porque esa consagración es manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma en uso de su capacidad legislativa o «estatuyente».

Pero el otro argumento imprescindible y realmente decisivo que nos permitirá entender las Normas de gobierno interior como una norma con rango reglamentario o como una norma con rango de ley tiene que ver con la vinculación entre las previsiones de la disposición normativa y la función de garantía de la autonomía parlamentaria que la misma puede tener. La sola cobertura del Estatuto de Autonomía o del Reglamento parlamentario no es aquí suficiente sino que, además, es preciso analizar si la disposición cuestionada es un acto parlamentario interno, que afecta a las relaciones entre la Cámara y sus miembros y por tanto a la actividad parlamentaria en sentido estricto, o un acto parlamentario externo relativo a la relación entre el Parlamento y sus funcionarios que no afecta o lo hace de forma indirecta o meramente circunstancial al ejercicio de las funciones propias de las cámaras constitucional o estatutariamente relevantes. De este modo si las normas de organización interna regulan actos externos sin la relevancia señalada, y además no tienen punto de conexión con el Estatuto de Autonomía, tendrán sin duda valor de normas reglamentarias, y será la jurisdicción contencioso-administrativa en aplicación del art. 1.3 de la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa la competente para proceder a su control. Y en el presente caso parece claro que la materia regulada y el contenido de la regulación de la norma cuestionada, en efecto, ni tiene punto de conexión formal con el Estatuto ni, sobre todo, parece que afecte directa ni esencialmente al ejercicio de las funciones propias del Parlamento que lo definen constitucional y estatutariamente.

Madrid, a diecisiete de octubre de dos mil doce.—Pablo Pérez Tremps.—Firmado y rubricado.

Voto particular que formula la Magistrada doña Adela Asua Batarrita a la Sentencia dictada en la cuestión de inconstitucionalidad núm. 4975-2000

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Pleno, emito voto concurrente en cuanto al fallo de la Sentencia de inadmisión de la presente cuestión de inconstitucionalidad, pero discrepante con la fundamentación jurídica en la que se basa dicha inadmisión por hacer total abstracción de la autonomía parlamentaria.

La Sentencia inadmite la cuestión porque la norma cuestionada —una disposición transitoria de las normas de gobierno interior del Parlamento de Canarias aprobadas por su Comisión de Reglamento— no tiene rango de ley, lo cual comparto. Pero el único argumento en que se basa esa conclusión es el recogido en el fundamento jurídico 5 que textualmente dice: «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». Un razonamiento que se ciñe al hecho de que, así como el art. 72.1 CE dispone que Congreso y Senado «de común acuerdo, regulan el Estatuto de Personal de las Cortes Generales», el Estatuto de Canarias no contiene una previsión similar a favor de la Cámara autonómica, por lo que las normas adoptadas en materia de personal en el seno del Parlamento de Canarias no tienen carácter de ley.

El argumento no resulta convincente porque confunde la (in)existencia de reserva estatutaria con la (in)existencia de previsión o habilitación normativa a favor de la Cámara. Debe subrayarse que la previsión del art. 72.1 CE al establecer lo que *pueden* hacer las Cámaras, fija también lo que *no pueden* hacer las demás instituciones del Estado, ni el

legislador ordinario ni el Gobierno, porque no es su competencia ya que son las propias Cámaras quienes tiene que dictar la normativa correspondiente a su personal. Se trata en puridad de una «reserva de las Cámaras»: una reserva constitucional de regulación del estatuto de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales a favor de las dos Cámaras de común acuerdo. Si no existiera esa reserva, el legislador ordinario podría ocuparse de esa regulación con arreglo al art. 103.3 CE.

En la STC 139/1988 (de la que toma inspiración la presente Sentencia) se analizaba la naturaleza del Estatuto de personal de las Cortes Generales, se afirmaba la existencia de una reserva de regulación a favor de las dos Cámaras, y asimismo se declaraba que «la estricta lógica del sistema aboca a que el Estatuto del personal de las Cortes Generales no pueda ser calificado de categoría inferior a la Ley». Deducción correcta aplicable asimismo a los parlamentos autonómicos. Lo que no resulta plausible es lo que hace la Sentencia en relación con la cuestión planteada por el órgano judicial, quedándose en el aspecto formal del problema para concluir que, si el Estatuto de Autonomía no la ha previsto, la regulación del estatuto del personal de la Cámara autonómica no puede tener rango de ley.

En mi opinión, la cuestión planteada debía abordarse desde la perspectiva de la autonomía parlamentaria y de la potestad de autoorganización de un Parlamento autonómico. El criterio decisivo no reside en el hecho de que el Estatuto de Autonomía contenga o no una expresa habilitación normativa al Parlamento autonómico al efecto, sino, en primer lugar, en si el Parlamento tiene potestad de autoorganización en el marco estatutario (lo que parece claro que debe contestarse en sentido afirmativo pues se trata de una «institución autónoma propia» de creación estatutaria, que no puede ser «organizada» por otro poder de la Comunidad Autónoma o del Estado), y, en segundo lugar, en cuál es el alcance material de esa potestad, cuestión esta algo más compleja. Dentro de esa potestad de autoorganización lógicamente deberá incluirse todo lo relativo al funcionamiento de la Cámara, incluido —si la Cámara lo considera oportuno— la regulación del personal vinculado directamente con las funciones de la Cámara. En el presente proceso constitucional la norma cuestionada crea y regula un nuevo cuerpo funcional al que denomina de «gestión parlamentaria», lo que *prima facie* no puede considerarse ajeno a las funciones parlamentarias.

Con todo, en el presente caso no sería necesario entrar a precisar los contornos de la potestad de autoorganización de los Parlamentos autonómicos, pues parece claro que, con independencia del *nomen iuris* que reciba (reglamento, estatuto, normas de gobierno interior, etc.), el producto normativo del ejercicio de la potestad de autoorganización que cabe reconocer a la institución parlamentaria como tal sólo se puede equiparar a la ley y subordinarse directamente al Estatuto de Autonomía cuando haya sido adoptado por el Pleno de la Cámara, que es el titular originario o primario de la potestad de autoorganización que corresponde a la Cámara.

Como en el presente caso la norma cuestionada ha sido adoptada por una comisión parlamentaria y no por el Pleno de la Cámara, no concurre el presupuesto necesario para que pueda atribuírsele rango legal. Por ello, con independencia de su validez o adecuación al ordenamiento, la norma cuestionada no puede equipararse a una ley, y en consecuencia concurre el óbice procesal que necesariamente debe conducir al fallo reflejado en la Sentencia.

Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil doce.—Adela Asua Batarrita.—Firmado y rubricado.