

# Los actos de la Administración parlamentaria\*

Piedad García-Escudero Márquez  
*Letrado de las Cortes Generales*

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA.—II. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA: 1. *Estructura*. 2. *Caracteres*.—III. LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA: 1. *Concepto y caracteres*. 2. *Régimen jurídico*. 3. *Actos en materia de personal*: a) Regulación. Los Estatutos del personal parlamentario: a') Contenido. a'') Rango normativo. a''') Los Estatutos del personal de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. b) Sujeto. c) Régimen jurídico. d) Control. 4. *Personalidad jurídica. Representación y defensa en juicio*. 5. *Actos de gestión económica*: a) Contratación: a') En las Cortes Generales. a'') En los Parlamentos autonómicos. b) Ejecución y control presupuestario: b') Elaboración y aprobación del presupuesto. b'') Ejecución y control. c) Régimen jurídico de bienes inmuebles—IV. PROCEDIMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PARLAMENTARIOS: 1. *En las Cortes Generales*. 2. *En los Parlamentos autonómicos*.—V. RESPONSABILIDAD.—VI. A MODO DE CONCLUSIÓN.

## I. INTRODUCCIÓN. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Cuando se habla de actos parlamentarios, en sentido lato, no suelen incluirse en su análisis los «parientes pobres» de los actos parlamentarios en sentido estricto: los humildes actos administrativos (contemplados desde un punto de vista objetivo) o actos de la Administración parlamentaria (identificados por el sujeto que los realiza); y, sin embargo, como ocurría en el caso de *Marta y María*, son absolutamente imprescindibles para que puedan llevarse a cabo los genuinos actos parlamentarios, para que la autonomía parlamentaria sea una realidad<sup>1</sup>.

\* Ponencia presentada en el Seminario sobre «El acto parlamentario», organizado por el Parlamento Vasco en enero de 1998.

<sup>1</sup> De «materias menores», de las que también tienen que conocer los órganos parlamentarios, pero muy alejadas del núcleo de lo que puede ser considerada actividad parlamentaria propiamente

De ahí que el artículo 72 de nuestra Constitución proclame la autonomía presupuestaria y de personal de las Cámaras simultáneamente y al mismo nivel que la autonomía reglamentaria (72.1) y se preocupe de recalcar la independencia de sus poderes administrativos, atribuyéndolos al Presidente (72.3).

Estas prerrogativas o privilegios colectivos de las Cámaras, al igual que los individuales reconocidos en el artículo anterior, tienen su fundamento en constituir garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a intromisiones de otros poderes que vinieran a perturbar su funcionamiento<sup>2</sup>. Las prerrogativas colectivas —de la Cámara como cuerpo— contenidas en este artículo pretenden asegurar su funcionamiento como órgano, y son, por ello, de acuerdo con la más moderna doctrina, expresiones de la autonomía *funcional* del Parlamento, «autonomía» que comparte con los restantes órganos constitucionales, si bien, en nuestro caso, ofrece una peculiar intensidad por razones históricas y jurídico-constitucionales: las Cortes Generales representan al pueblo español (art. 66.1 CE), titular de la soberanía nacional y del que emanan todos los poderes del Estado (art. 1.2 CE).

Las Asambleas representativas, desde la época medieval, han luchado por el derecho a su autogobierno, acuñando convenciones más tarde incorporadas a las primeras Constituciones. En su pugna con el monarca absoluto, reclaman primero el derecho a reunirse libremente, después a nombrar a su Presidente y a elegir a sus órganos rectores, así como, en una fase posterior, a dictar sus propias normas de funcionamiento y a fijar su orden del día.

De estas conquistas, las que hoy se considera que integran la autonomía parlamentaria son básicamente las proclamadas en el artículo 72 de nuestra Constitución: la autonomía reglamentaria, presupuestaria y de personal contenidas en el apartado primero; la autonomía organizativa de las Cámaras, que les permite constituir sus propios órganos de gobierno, reconocida en el apartado segundo, que incluye una alusión a las sesiones conjuntas de ambas Cámaras en su aspecto organizativo y reglamentario; y finalmente, en el apartado tercero, la autonomía administrativa y de policía que reserva al Presidente el mantenimiento del orden dentro de la Cámara, de acuerdo con el clásico privilegio de la inmunidad de sede.

Hemos de recordar, no obstante, para terminar de perfilar el significado de la autonomía parlamentaria en el momento actual, que con ella no se trata ya tanto de una defensa de las Cámaras para mantener su libertad

---

dicha, los califica L. MARTÍN-RETORTILLO («El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en *Las Cortes Generales*, vol. II, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987, pág. 1543).

<sup>2</sup> N. PÉREZ SERRANO (*Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1976, pág. 771) ofrece una perspectiva clásica sobre esta materia. En todo caso, son «privilegios» en sentido etimológico e histórico, un sentido que bien puede recuperarse una vez privado de sus connotaciones odiosas. Por contra, «prerrogativas», en Derecho inglés, se ha reservado siempre para las competencias del Ejecutivo.

frente a otros órganos, cuanto de reservar un ámbito propio que les permita ejercer libremente su función constitucional. De ahí el sentido funcional que presentan los primero llamados privilegios, luego prerrogativas y hoy *garantías* de las Cámaras o garantías parlamentarias, tanto en su vertiente colectiva como en la que afecta al parlamentario individualmente considerado. La doctrina prefiere utilizar hoy esta denominación que destaca su finalidad: permitir el normal funcionamiento del Parlamento y el cumplimiento de sus funciones. Por eso, desde la conciencia de que autonomía no significa arbitrariedad, se admite progresivamente la necesidad de control, tanto interno en el seno de la Cámara como jurisdiccional, básicamente ante la Justicia constitucional, que vigile la adecuación de esas garantías a los principios constitucionales. Todo ello sin perjuicio del control final, de carácter político, atribuido al electorado en la renovación periódica de las Cámaras.

Las vertientes de la autonomía parlamentaria relevantes para el objeto de este trabajo son las enunciadas en segundo y tercer lugar en el artículo 72.1 (autonomía financiera y de personal) y la autonomía administrativa contemplada en el apartado 3 del mismo artículo. Conviene detenerse brevemente en cada una de ellas.

El fundamento de la *autonomía financiera* de las Cámaras ha de verse, en rigor, en el mismo principio de separación de poderes que sustenta la autonomía parlamentaria general. Plasmada en los reglamentos parlamentarios con mayor frecuencia que en los textos constitucionales, la finalidad que persigue es lograr que las Cámaras puedan desarrollar sus funciones sin encontrarse mediatizadas por la carencia de recursos, o por la dependencia de otros órganos para obtenerlos. Una subordinación en este aspecto al Gobierno y a la Administración, teóricamente controlados por las Cámaras, haría peligrar la independencia de ese control. De ahí la veracidad de la afirmación de que la soberanía del Parlamento se mide por su autonomía financiera y que el examen de ésta se reduzca a una serie de técnicas o de instituciones que permiten reafirmarla frente al Ejecutivo en aquellos aspectos que constituyen su contenido material: elaboración, aprobación, ejecución y control de su presupuesto.

En cuanto a la *autonomía de personal*, cabe plantearse la causa de la inclusión en nuestra norma fundamental de una referencia al personal de las Cortes Generales, y, en concreto a su Estatuto, directamente conectada a la autonomía reglamentaria y presupuestaria. Sería ciertamente una manifestación más de la autonormatividad parlamentaria, entendida como la autonomía e independencia de las Asambleas para adoptar un cuadro normativo propio en lo que afecta a su organización y funcionamiento. Al igual que con la autonomía presupuestaria se pretende que las Cámaras no dependan de otros poderes del Estado para obtener los medios materiales, se trata, en este caso, de asegurar los medios personales necesarios para desarrollar sus funciones.

Merece la pena que nos detengamos brevemente en esta autonomía de

personal puesto que de ella deriva la existencia de la Administración parlamentaria, cuyos actos constituyen el objeto específico de nuestro estudio.

El reconocimiento que realiza el artículo 72.1 se refiere al personal de las Cortes Generales, lo que significa que se considera constitucionalmente relevante la existencia de este personal propio y común a las dos Cámaras. Veamos algunas derivaciones del referido precepto:

a) La opción por un *personal de las Cortes Generales*, distinto del de la Administración pública general, presenta un doble fundamento, teórico y práctico. El primero va unido al principio de separación de poderes, tantas veces invocado al hablar de la autonomía parlamentaria. Se trata de mantener la mayor independencia posible respecto del poder ejecutivo y la burocracia que le sirve, por más que el régimen jurídico de unos y otros se vaya aproximando por inspirarse en unos principios similares.

El fundamento práctico, fruto de la realidad, se sitúa en la especial naturaleza del trabajo parlamentario<sup>3</sup> y la específica cualificación y disponibilidad que deben tener los funcionarios parlamentarios, que ha motivado históricamente un sistema de reclutamiento, retributivo y disciplinario propios<sup>4</sup>.

Sin embargo, lo cierto es que la fuerza de los principios de legalidad y de igualdad, así como la tendencia a una regulación homogénea de todas las Administraciones públicas, hacen que la autonomía y el estatuto especial sean paulatinamente más una cuestión de principio que una realidad de hecho, produciéndose un fenómeno de asimilación progresiva de régimen entre Administración pública y Administración parlamentaria, la cual mantiene su reclutamiento y régimen independientes, pero de contenido similar al general de la función pública<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Que produce una especialidad en la Administración parlamentaria y su particular función administrativa, constatada constitucionalmente frente a la noción de Administración pública a que aluden otros preceptos (J. DE ESTEBAN y P. J. GONZÁLEZ TREVIJANO, *Curso de Derecho Constitucional español*, vol. III, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid, 1992-1994, pág. 914).

<sup>4</sup> La singularidad del régimen de quienes prestan servicios al Parlamento, consagrada en la historia y amparada por el artículo 72.1 de la Constitución, expone el Preámbulo del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, «responde a la especial naturaleza del trabajo parlamentario y es, por ello, garantía de su mejor desempeño y de la necesaria cualificación de quienes son destinatarios del Estatuto».

<sup>5</sup> Se observa, dice R. JIMÉNEZ ASENSIO, un lento caminar de aproximación entre ambas estructuras, pudiéndose afirmar que los Parlamentos muestran una tendencia nítida a reproducir modelos y formas ya imperantes en el seno de la Administración pública, aunque la autonomía administrativa de las Cámaras sigue incólume («El Estatuto de Personal del Parlamento Vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional», en *1 Jornadas de Derecho parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 693). Es significativo, en todo caso, que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que no tiene reparo en remitirse a la ley reguladora del procedimiento administrativo común con carácter supletorio en materia de recursos, en ningún momento se remita a la legislación general de funcionarios (salvo en las faltas, a efectos de su tipificación, art. 46). Sí existe remisión, al menos desde 1991 y también supletoriamente, a las leyes reguladoras de la representación y participación del personal al servicio de las Administraciones públicas (disposición adicional sexta).

b) La segunda opción que realiza el constituyente, además de por la existencia de un personal propio del Parlamento, es que este *personal sea común* a ambas Cámaras, constituyendo uno de los muy escasos nexos de unión entre ellas y, además, uno de los pocos elementos propios de la «entelequia» llamada Cortes Generales. Esta opción, que no es la usual en Parlamentos bicamerales, se ha querido explicar por el tránsito de las Cortes unicamerales anteriores a nuestro actual parlamentarismo de dos Cámaras<sup>6</sup>, aunque también han pesado, o acaso pesan *a posteriori*, razones funcionales. Cabe afirmar que la existencia de un personal común a ambas Cámaras influye de forma extremadamente positiva en el buen desarrollo de las funciones parlamentarias, en particular de las legislativas, permitiendo limar en el trabajo de cada día el mutuo desconocimiento, e incluso la ausencia de colaboración positiva, derivados de la escasez de puntos de conexión entre el Congreso y el Senado y sus respectivos órganos.

c) El tercer dato que nos impone el artículo 72.1 de la Constitución sobre el Estatuto del Personal es que ha de ser regulado de *común acuerdo* por las Cámaras<sup>7</sup>.

La imprecisa formulación constitucional ha sido causa de interpretaciones diversas. Nada dice, en efecto, del *órgano* al que corresponde la aprobación del Estatuto, aunque el tenor literal del precepto (las Cámaras) parece dar a entender que la competencia corresponde a los Plenos. Si éste fuera el caso, nada se dice tampoco de la *forma* de aprobación, tema no baladí, puesto que el común acuerdo parece excluir la utilización del procedimiento legislativo, en que ambas Cámaras se encuentran en disparidad de posiciones. «Común acuerdo» significa acuerdos en paralelo de ambas Cámaras, y —en definitiva— facultad de veto de cualquiera de ellas<sup>8</sup>, pues no parece que pudiera recurrirse a la Comisión Mixta como medio de resolver eventuales desacuerdos, dado que las decisiones de las

<sup>6</sup> «Que hereda», dice O. ALZAGA VILLAAMIL [*La Constitución española de 1978 (comentario sistemático)*], Ed. del Foro, Madrid, 1978, pág. 506], «un personal tan abnegado como escaso y mal retribuido, que durante todo el período constituyente ha trabajado para las dos Cámaras». En el mismo sentido, E. RECODER DE CASSO, «Comentario al artículo 72.1 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución*, dirigidos por F. Garrido Falla, 2.ª ed., Civitas, Madrid, pág. 1105: «No ha sido posible improvisar personal para cubrir la segunda Cámara, y al propio tiempo, el procedente de las antiguas Cortes era tan escaso que no permitía una asignación del mismo en exclusiva a cada Cámara».

<sup>7</sup> Inciso («de común acuerdo») introducido por la Comisión Mixta constituyente, que no existía en el texto aprobado por ninguna de las dos Cámaras (*BOC*, núm. 135, de 24 de julio de 1978, pág. 2957, art. 67.1, y *BOC*, núm. 161, de 13 de octubre de 1978, pág. 3567, art. 71.1; comparar con el Dictamen de la Comisión Mixta, *BOC*, núm. 170, de 28 de octubre de 1978, pág. 3713, art. 72.1, texto actual de la Constitución). Sería un caso más de extralimitación de la Comisión Mixta en sus funciones, al no cesarse a la conciliación de diferencias entre los textos aprobados por el Congreso y el Senado. Véanse sobre este punto P. GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, *Los Senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1995, págs. 105-107, y J. TOMÁS VILLARROYA, «Proceso constituyente y nueva Constitución. Un análisis crítico», en *Estudios sobre la Constitución española de 1978*, Universidad de Valencia, 1980, pág. 13.

<sup>8</sup> En el mismo sentido, J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO, *Las Cortes Españolas en el sistema constitucional*, Tecnos, Madrid, 1988, pág. 259.

Cortes Generales que pueden resolverse mediante esta vía están tasadas en el artículo 74.2 de la Constitución, que no incluye entre ellas la aprobación del Estatuto del personal parlamentario.

Si la teoría se inclinaba por la atribución de la competencia de aprobación a los Plenos de las Cámaras, la práctica apostó por una solución más sencilla, consistente en la aprobación por las Mesas de una y otra en sesión conjunta; órgano de dudosa naturaleza como tal (se trata más bien de dos órganos que se reúnen conjuntamente), instituido precisamente para resolver todas aquellas cuestiones que afectan a las Cortes Generales, y que hasta tanto se dicte el Reglamento de las Cortes Generales (que, como ya he tenido ocasión de mantener en otro lugar<sup>9</sup>, no tiene que limitarse a tratar de las sesiones conjuntas cuya regulación le impone el artículo 72.2) carecen de otra posible vía de decisión.

Esta intervención de las Mesas fue en su día objeto de crítica, no carente de fundamento, por la doctrina<sup>10</sup>, que alegaba el carácter de norma primaria del Estatuto del Personal, directamente incardinado en la Constitución como los Reglamentos parlamentarios, para reclamar su aprobación por los órganos plenarios o, en todo caso, por un órgano de carácter parlamentario por delegación de aquéllos, pero no por el órgano de gobierno de las Cámaras, que no participa de su carácter representativo, entre otras razones porque no refleja necesariamente las mayorías existentes.

No se trata tampoco de meras disquisiciones teóricas. La cuestión de la naturaleza jurídica del Estatuto del Personal, o su rango jerárquico, presenta puntos de conexión con el órgano que lo dicte, como veremos (también en relación con los Estatutos del Personal de los Parlamentos autonómicos), en la medida en que resulta inadecuado atribuir rango de ley a una norma no dictada por los Plenos de las Cámaras.

Dejamos aquí solamente apuntada esta cuestión, que retomaremos más adelante, para concluir el examen del texto constitucional señalando que, en todo caso, el artículo 72.1 distingue entre la aprobación de los Reglamentos, para la que requiere un quórum reforzado, y la del Estatuto del Personal, respecto del que no señala órgano ni procedimiento de aprobación, más allá del común acuerdo de las Cámaras.

En todo caso, no deja de tener cierto sentido que una norma que afecta a la faceta «administrativa» de las Cámaras, y no a la «parlamentaria» (entendida ésta como el ejercicio de sus funciones constitucionales), sea aprobada por sus órganos rectores, las Mesas<sup>11</sup>, de las que se ha señalado

<sup>9</sup> P. GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, «Comentario al art. 72.1 de la Constitución», en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, tomo VI, Edersa, Madrid, 1998 (en prensa).

<sup>10</sup> Así, J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ («Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: Reserva "legal" y Administración Parlamentaria», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, págs. 668 y ss.), para quien, con alguna exageración, el Estatuto es nulo de pleno derecho.

<sup>11</sup> Así justifica la aprobación por las Mesas el Preámbulo del Estatuto del Personal: «Las Mesas de las Cámaras, como órganos rectores competentes para el establecimiento del régimen parlamentario interno,

su carácter de bisagra entre el poder legislativo y la Administración parlamentaria, en su doble condición de órganos administrativos y parlamentarios. Tal vez esta razón, y la consideración realista de que el Pleno no debe ocuparse de temas administrativos del Parlamento, es lo que ha movido al Tribunal Constitucional a no oponer reparos a la competencia de las Mesas para la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales<sup>12</sup>.

Hemos de hacer también una referencia a la autonomía de personal de las *Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, sin perjuicio de que más adelante volvamos más ampliamente sobre sus actos en materia de personal.

Es claro que la Constitución no consagra expresamente dicha autonomía, que sólo aparece reconocida, por otra parte, en algunos Estatutos de Autonomía: los del País Vasco (art. 27.1), Principado de Asturias (art. 28.1)<sup>13</sup>, Región de Murcia (art. 27.1) y Aragón (art. 14.1) contienen la precisión de la aprobación autónoma del Estatuto de Personal de la respectiva Asamblea.

En los restantes casos, pese a no encontrarse una declaración explícita, la doctrina considera que dicha autonomía puede deducirse de los argumentos siguientes:

— la analogía con el art. 72.1 de la Constitución, basada en una posición institucional de los Parlamentos autonómicos en su respectivo ordenamiento estatutario similar a la de las Cortes Generales en el sistema constitucional<sup>14</sup>;

---

en reunión conjunta celebrada el día 23 de junio de 1983...» Para E. MANCISIDOR ARTARAZ («Reciente jurisprudencia constitucional sobre Derecho parlamentario», en *RVAP*, núm. 22, 1988, pág. 212), esta aprobación por las Mesas y no por el Pleno es una manifestación más de la flexibilidad del Derecho parlamentario. Supone una especificación y no una excepción del artículo 103.3 de la Constitución, que reserva a la ley la regulación de la función pública, aunque sin poderse ocultar que desde el punto de vista procedimental los trámites de aprobación y reforma del Estatuto son más económicos que los propios de una ley.

<sup>12</sup> En el recurso de amparo que da lugar a la reciente STC 121/1997, se alega la incompetencia de las Mesas para proceder a la modificación del Estatuto de Personal, denuncia que el Tribunal considera no es en sí misma susceptible de ser enjuiciada a través del proceso de amparo constitucional, al efectuarse al margen de concretas y efectivas lesiones de derechos fundamentales.

<sup>13</sup> Este artículo dice textualmente: «La Junta General del Principado de Asturias aprueba su presupuesto y establece su propio Reglamento, en el que se contendrá, además, el Estatuto de sus miembros y el de su personal (...)), mandato cumplido con la inclusión en el Reglamento de la Junta General de 26 de abril de 1985 de un Título XVI («De los servicios del Parlamento»), que incluye la descripción de los cuerpos de funcionarios y atribuye a la Mesa la aprobación de las plantillas, relación de puestos de trabajo y otros, remitiendo la regulación del estatuto de los funcionarios a las normas generales de la función pública (art. 25). Sin embargo, la Mesa aprueba unas Normas de régimen interior y Estatuto de personal de la JGPA, el 27 de febrero de 1986 (*BOJG*, núm. 133, de 3 de marzo). El Reglamento vigente, de 18 de junio de 1997, matiza ya la remisión a las normas generales de la función pública, añadiendo «sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara» (art. 245).

<sup>14</sup> J. J. MOLLINEDO CHOCANO, «El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional (aproximación al régimen constitucional de la función pública parlamentaria)», en *Parlamento y Justicia Constitucional. IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos*, Aranzadi, Pamplona, 1997, pág. 452.

— la cobertura que prestan los reglamentos parlamentarios al prever la aprobación de un Estatuto de Personal y/o de Régimen Interior, y atribuir-la a un órgano de la Cámara<sup>15</sup>. Este argumento parte del reconocimiento estatutario de la autonomía reglamentaria o presupuestaria, como manifestaciones de la autonomía funcional de las Cámaras, que permite suponer un reconocimiento tácito de la autonomía de personal como parte esencial de aquélla<sup>16</sup>. No obstante, los Estatutos de Cataluña y Castilla-La Mancha no proclaman explícitamente la autonomía reglamentaria (aunque determinan parte del contenido del Reglamento parlamentario)<sup>17</sup>, y los Estatutos de Cataluña, Andalucía, Comunidad Valenciana, Extremadura, Baleares, Madrid y Castilla y León no mencionan el presupuesto del Parlamento respectivo, frente a la aprobación autónoma que prevén los restantes Estatutos. En uno y otro caso de silencio estatutario, no se cuestiona la autonomía reglamentaria o presupuestaria de la Cámara, que se entiende derivada del modelo parlamentario establecido por la Constitución<sup>18</sup>.

— la confirmación otorgada por la práctica, con la aprobación de Estatutos de Personal o de Régimen Interior, y por la declaración del Tribunal Constitucional (Auto 241/1984, de 11 abril) que considera posible la aplicación supletoria a los funcionarios de los Parlamentos autonómicos del Estatuto del Personal de las Cortes Generales;

— el parejo tratamiento jurisdiccional que recibe el control de las disposiciones y actos de las Cortes Generales (Congreso y Senado) y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (arts. 27 y 42 LOTC, 58.1 y 74.1 LOPJ).

Ahora bien, precisamente porque la autonomía de personal de los Parlamentos autonómicos no tiene un directo entronque con la Constitu-

<sup>15</sup> L. AGUILÓ, J. SEVILLA y F. J. VISIEDO, «Autonomía parlamentaria y función pública: el caso valenciano», en *Jornadas de Estudio sobre Administración y función pública en el Estado autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, Oñati (Guipúzcoa), 1986, pág. 199.

<sup>16</sup> Esta cobertura reglamentaria se inspira en la disposición final 4.<sup>a</sup> del Reglamento del Congreso, según el cual «los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso serán los determinados en el Estatuto de Personal de las Cortes Generales». Esta disposición, innecesaria en el caso de las Cortes Generales por el entronque directo del Estatuto de Personal con el art. 72.1 de la Constitución, cobra mayor importancia en los Reglamentos de los Parlamentos autonómicos que la recogen, al permitir fundamentar el argumento que se recoge en el texto. Así, el artículo 87 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997, con una referencia a que el Estatuto de Personal es parte integrante del Reglamento, con su mismo valor (véase *infra*, nota 46). O, aparte el caso de Asturias ya señalado, el Reglamento del Parlamento catalán, que contiene también un título, «Del orden y los servicios del Parlamento», integrado por preceptos de naturaleza administrativa, uno de los cuales se remite a las normas de régimen y gobierno interior que elabore la Comisión de Gobierno Interior.

<sup>17</sup> Estos dos Estatutos, como el de la Comunidad Valenciana, no prevén un quórum determinado para la aprobación del Reglamento. En Cataluña, es la Ley 31/1982, del Parlamento, del Presidente y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, la que proclama: «El Parlamento establece su propio Reglamento, elabora y aprueba su presupuesto y fija el estatuto del personal que de él depende» (art. 4.2), y la que establece dicho quórum (art. 2.3). Véase R. JIMÉNEZ ASENSIO, *op. cit.*, págs. 707 y ss.

<sup>18</sup> P. SOLI ORDIS, «La función pública parlamentaria: el Estatuto de Personal del Parlamento de Cataluña», en *Autonomías*, núm. 17, 1993, págs. 126-127.

ción, su contenido no puede ser idéntico al que la Constitución reconoce para el personal de las Cortes Generales, sino que estaría limitada por el respectivo Estatuto de Autonomía, de una parte (del que deriva y que delimita la autonomía de cada Asamblea), y por las normas sobre función pública contenidas en la Constitución (art. 103.3, pero también 149.1.18.<sup>a</sup>).

Volveremos sobre este asunto, y sobre la naturaleza jurídica de los Estatutos de Personal de Parlamentos autonómicos, al tratar de los actos en materia de personal.

## II. LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

### 1. *Estructura*

La autonomía funcional que corresponde, por su propia configuración jurídica, a todos los órganos constitucionales se proyecta, entre otras vertientes, en la existencia de una Administración propia y singular de cada uno de dichos órganos, a quienes sirve de soporte material y técnico para el cumplimiento de sus funciones. Estas Administraciones «instrumentales» no están sometidas *ope legis* al Derecho administrativo común o general, como refleja de forma paradigmática el hecho de que no están incluidas en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992 ni de otras leyes administrativas fundamentales. Pero esta idea debe ser matizada de inmediato, advirtiendo que, en la práctica, su organización y funcionamiento y, sobre todo, su actividad en el tráfico jurídico reflejan un acusado mimetismo (cuando no son una copia literal) respecto del régimen de las Administraciones públicas, al que a veces también se someten de acuerdo con sus propias normas<sup>19</sup>.

Las características señaladas se refuerzan de forma muy intensa, por razones históricas y dogmáticas, en cuanto se refiere a las Cortes Generales; *mutatis mutandis*, aunque siempre de forma parcial y limitada, puede predicarse un criterio análogo acerca de los Parlamentos o Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

La autonomía de personal de las Cámaras se traduce en una Administración autónoma, separada de la Administración pública, e integrada, si

---

<sup>19</sup> Hay trabajos doctrinales sobre estos aspectos en Italia (FINZI, SAVIGNANO), Francia (BLAMONT) y Alemania (VOGLER), de valor desigual. Entre nosotros, aparte de alusiones en obras más generales, la primera monografía es de L. M.<sup>a</sup> DÍEZ-PICAZO, *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Cuadernos Studia Albornotiana, núm. 2, Zaragoza, 1985, bien documentada en Derecho comparado, aunque las soluciones que propone no han tenido éxito. Asimismo, la obra colectiva *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, organizadas por el Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, que contiene trabajos de F. GARRIDO FALLA, S. MONTEJO, J. FERRET, F. ROMERO, R. RIPOLLÉS y J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, entre otros. Véase también, con carácter general, P. GARCÍA-ESCUADERO y B. PENDÁS, «Comentario al art. 72.2 y 3 de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes políticas*, dirigidos por Óscar Alzaga Villaamil, Edersa, tomo VI, Madrid, 1989, págs. 417-450.

se la considera en un sentido amplio, por dos tipos de órganos: de naturaleza política (los órganos de gobierno de las Cámaras —Presidentes y Mesas—, sin perjuicio de las competencias que puede ejercer el Pleno en cuanto se identifica con la propia Cámara) y de carácter técnico o administrativo propiamente dicho (las Secretarías Generales). Pese al título obligado de este trabajo, no podemos ceñirnos a estudiar los actos de la Administración parlamentaria en sentido estricto, porque ello dejaría fuera un conjunto de actos objetivamente administrativos emanados de los órganos políticos. Éstos ejercen una función directiva sobre los órganos técnicos, que puede ser descrita en términos análogos a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad<sup>20</sup>.

No corresponde aquí el análisis de cuanto concierne a la Presidencia y a las Mesas. Sin embargo, es oportuno insistir en la relevancia de un «órgano» que tiende a institucionalizarse sin esperar a su hipotética regulación en el (futuro e incierto) Reglamento de las Cortes Generales: se trata de las reuniones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado, que, además de sus funciones parlamentarias, actúan con frecuencia como órgano de administración y gobierno interior; así, en materia de personal, de elaboración y ejecución del presupuesto de las Cortes Generales (incluidos los del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central) y de gestión de los bienes y derechos económicos de las propias Cortes Generales. Estas funciones no sólo dan lugar a la adopción de actos o resoluciones singulares (por ejemplo, convocatoria de oposiciones o sanciones a funcionarios y demás personal), sino también de normas que se integran en el ordenamiento, como el propio Estatuto de Personal o el Reglamento del Defensor del Pueblo.

Como hemos dicho, en el sentido restringido y habitual de los términos, la Administración parlamentaria se identifica con las correspondientes *Secretarías Generales*. Así se desprende de las normas reguladoras de esta organización auxiliar de las Cámaras. En concreto, la norma 1.ª de las aprobadas por la Mesa del Congreso en reunión de 27 de junio de 1989 establece: «Corresponde a la Secretaría General... la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara. Constituye la *Administración* del Congreso de los Diputados». Términos muy similares se emplean en las normas equivalentes del Senado.

Un esquema orgánico paralelo encontramos en los Parlamentos autonómicos, con la Mesa, el Presidente y la Secretaría General como integrantes de la Administración parlamentaria en sentido lato.

<sup>20</sup> Véase, en el sentido indicado, el art. 31.1.1.º RC (Corresponde a la Mesa «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara»), en relación con el artículo 60, en particular en su apartado 1: «El Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y asesoramiento». En términos más genéricos, véanse también los artículos 35 y 38 RS.

Las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y el Senado, sobre cuyo modelo se han levantado las de las Asambleas de las CC.AA., se estructuran en un conjunto de órganos superiores y centros directivos: Secretario General, Secretario o Secretarios Generales Adjuntos<sup>21</sup> y una serie de Direcciones, integradas a su vez por órganos inferiores, como Departamentos, Servicios y otras unidades. A su frente se encuentran el Letrado-Secretario General del Congreso de los Diputados y el Letrado Mayor del Senado, respectivamente, cuyo nombramiento corresponde a la Mesa de cada Cámara, a propuesta del Presidente, entre letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos (arts. 35.2 RC y 5.3 EPCG). Les corresponde la dirección superior de la asistencia, apoyo y asesoramiento en general y, respecto de la Mesa, además del asesoramiento, la redacción de las actas y la ejecución de los acuerdos, así como la jefatura superior de los servicios administrativos, bajo la autoridad de la Mesa (arts. 35 RC y RS). El Secretario General del Congreso reúne, además, la condición de Secretario de la Junta Electoral Central (art. 9.5 LOREG) y ejerce el cargo de Letrado Mayor de las Cortes, salvo decisión expresa de las Mesas en sesión conjunta de proveer específicamente dicho cargo (art. 5.6 EPCG). Las Secretarías Generales se rigen por las normas orgánicas correspondientes, cuyo carácter contingente —propio de este tipo de disposiciones en nuestro ordenamiento administrativo— hace innecesaria su relación pormenorizada.

En las Asambleas autonómicas, la Secretaría General, o —simplemente— los servicios que componen la Administración parlamentaria, tienen a su frente al Secretario General o Letrado Mayor<sup>22</sup>. Es frecuente la división de los servicios en tres ramas orgánicas que, respectivamente, asumen las materias jurídico-parlamentarias, de personal y económicas, además de las de apoyo documental y publicaciones. Aparece asimismo con cierta frecuencia el Gabinete de Presidencia (Galicia, Andalucía, Castilla y León...) como órgano integrado en la Administración parlamentaria y regulado en el Estatuto de Personal o de Régimen Interior con sus diversos órganos y funciones. Este Gabinete existe en el Congreso de los Diputados y el Senado, pero sin más consagración legal que la derivada de su integración por personal eventual previsto en el art. 2 EPCG, siendo su estructura y composición decidida libremente por los sucesivos Presidentes y, en todo caso, nítidamente separada de la Secretaría General.

<sup>21</sup> Por acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado de 28 de junio de 1996, que modifica el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, se abre la posibilidad de que existan uno o varios Secretarios Generales Adjuntos en cada Cámara. En el momento actual son dos en el Congreso (para Asuntos Parlamentarios y para Asuntos Administrativos), según Resoluciones de la Mesa de 28 de junio de 1996, que modifican las normas de organización y la plantilla orgánica de la Secretaría General. Esta división es similar a la que existe en otros Parlamentos entre Secretario General que dirige los servicios legislativos, encargados del apoyo administrativo de la actividad propiamente parlamentaria, y Secretario General que dirige los asuntos administrativos. Sobre Francia, puede verse J. C. FORTIER, «L'indépendance administrative des Assemblées politiques», en *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 890, 1981, pág. 41, nota 23.

<sup>22</sup> Oficial Mayor en los Parlamentos de Cataluña, Galicia e Islas Baleares.

Por último, deben mencionarse, por su conexión con nuestra materia, las funciones que se atribuyen en concreto a los letrados de las Cortes, tanto en los Reglamentos (arts. 45 RC y 68 RS: asesoramiento técnico-jurídico y redacción de informes y dictámenes) como en el Estatuto del Personal (art. 6.1: además de las anteriores, representación y defensa en juicio de las Cámaras y dirección de la Administración parlamentaria, asumiendo la titularidad de los órganos correspondientes). Menciones similares referidas a los letrados de los Parlamentos territoriales aparecen en las respectivas normas orgánicas y de régimen interior.

## 2. Caracteres

Una vez examinada la estructura de la Administración parlamentaria, pueden destacarse los rasgos que determinan su naturaleza jurídica:

1.º En su ámbito y para sus fines, al igual que la Administración pública en general, también la Administración parlamentaria «sirve con objetividad los intereses generales» (art. 103.1 CE). En este caso, la objetividad se halla en conexión directa con la imparcialidad política: los Presidentes de las Cámaras están sujetos, como sabemos, a una convención que les exige actuar de forma equitativa y moderadora, según el modelo británico; el carácter institucional y suprapartidista de la actuación de las Mesas es un lugar común en la vida parlamentaria; en fin, se impone con todo rigor a quienes ejercen la función pública parlamentaria el deber de «absoluta imparcialidad política» en el cumplimiento de su función [art. 36.g) EPCG; asimismo, art. 40.1.f), g), h) y j)]; su infracción se considera falta muy grave (art. 46.4)<sup>23</sup>.

2.º Al igual que los restantes («todos») poderes públicos, la Administración parlamentaria está indiscutiblemente sujeta «a la ley y al Derecho» (art. 103.1 CE), como se desprende de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 CE), de la sujeción común a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE) y de las exigencias de la seguridad jurídica y principios concordantes (art. 9.3 CE). Por consiguiente, la autonomía puede manifestarse por la adopción de formas propias y singulares para actuar en el tráfico jurídico, pero sin que el silencio, oscuridad o ambigüedad de las normas sirva de pretexto para que las Cámaras actúen en un claroscuro en el que destacan con mucha más nitidez sus derechos que sus deberes.

<sup>23</sup> Sobre esta cuestión en general en la Administración pública, véase F. SAINZ MORENO, «Principios éticos y ejercicio de la función pública», en *La Universidad y las profesiones jurídicas*, Consejo Social de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1998. El autor señala la paradoja de que se exija al funcionario, que sirve dentro de la legalidad a una acción política dirigida por los órganos de Gobierno (arts. 97, 140 y 141 de la Constitución), una actuación apolítica, sancionándose como falta muy grave la violación de la neutralidad e independencia política. El dilema se resuelve con la ejecución por el funcionario, en el marco de la Ley, de la acción política que legítimamente impone quien gobierna, al margen de sus convicciones políticas personales.

3.º La labor que desarrolla la Administración parlamentaria, como destaca PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, se caracteriza por tener escaso o nulo contacto con el administrado (entendido en el sentido habitual que se identifica *grosso modo* con el ciudadano), siendo por tanto funcionarios *ad intra*, y no *ad extra* como ocurre en la Administración del Estado; y, de otra parte, sus administrados son a la vez sus administradores, dotados de una carga ideológica multipartidaria que no se da en la línea jerarquizada y normalmente monocolor de la Administración y el Gobierno<sup>24</sup>. De ahí la necesidad de destacar nuevamente una característica más de la Administración parlamentaria: la independencia, que se ha definido como «activa indiferencia» o «eficacia indiferente»: falta de apriorismos ideológicos y políticos en el desempeño de la función.

4.º Como toda organización administrativa, se estructura sobre los *principios* de jerarquía y división del trabajo, a los que añade ASTARLOA el principio de «economicidad», con el que quiere aludir a la reducida dimensión de las Administraciones parlamentarias, que debe y tiende a ser la estrictamente indispensable para ser funcional<sup>25</sup>.

### III. LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

#### 1. *Concepto y caracteres*

Una vez examinada la estructura y caracteres de la Administración parlamentaria, podemos centrarnos en el objeto de este trabajo: los actos de dicha Administración parlamentaria.

Ya se ha dicho que procedía tomar estos actos en un sentido objetivo —como actos administrativos del Parlamento— más que en un sentido subjetivo, por la necesidad de operar, para no limitar excesivamente nuestro objeto, con un concepto amplio de Administración parlamentaria, que incluya a los órganos políticos (los órganos de gobierno del Parlamento), que también desarrollan funciones estrictamente parlamentarias y emiten actos de este carácter (por ejemplo, en el ejercicio de las facultades de calificación y tramitación de escritos por la Mesa de la Cámara). En consecuencia, se hace necesario diferenciar los actos emanados de estos órganos por su contenido, distinguiendo entre actos parlamentarios y actos administrativos del Parlamento. Para esta delimitación, podemos partir de la definición de los primeros, sobre la base de la teoría del acto jurídico, que ofrece PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI: «declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de

<sup>24</sup> N. PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, «Organización y funcionamiento de los Parlamentos regionales», en *I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales*, Murcia, 1983, págs. 13 y ss.

<sup>25</sup> I. ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, «La Administración Parlamentaria», en *II Jornadas de Asambleas legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, págs. 189-190.

sus Cámaras o por los órganos de éstas *en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria*<sup>26</sup>.

Es en este subrayado final (que es nuestro) donde vamos a encontrar el elemento distintivo para los actos que nos interesan. Es obvio que, como ya aclara el propio autor al hablar de potestad reglamentaria, nos referimos a competencias previstas en los reglamentos parlamentarios, y no a los reglamentos de carácter administrativo<sup>27</sup>. Vamos a centrarnos en los actos [parlamentarios] de administración y gestión, que componen la actividad administrativa de la Cámara (el giro o tráfico administrativo parlamentario), frente a la actividad parlamentaria en sentido estricto (que aquélla desarrolla para realizar su competencia constitucional o estatutaria; por ejemplo, en el ejercicio de las competencias que atribuye a las Cortes Generales el artículo 66.2). Esta *actividad administrativa* es definida por SAINZ MORENO como «aquella que desarrollan las Cámaras y Asambleas para gestionar los medios materiales y personales necesarios para cumplir con autonomía su competencia parlamentaria»<sup>28</sup>. Es en este sentido en el que FORTIER dice que las Administraciones parlamentarias, tan antiguas como las propias Asambleas, son de alguna forma «el instrumento de trabajo de los representantes»<sup>29</sup>.

Sobre la base de esta distinción entre actividad parlamentaria y administrativa se construye el control judicial de los actos del Parlamento, que es, por ello, uno de los aspectos de los actos administrativos del Parlamento (quizá el único, con algunas excepciones) más estudiados por la doctrina.

Los actos administrativos del Parlamento componen el ámbito del Derecho administrativo parlamentario (FORTIER)<sup>30</sup>, que GARRIDO FALLA prefiere denominar Derecho parlamentario administrativo<sup>31</sup>, faceta del Derecho que pugna por definir su identidad en el terreno del Derecho público, casi enteramente administrativizado<sup>32</sup>, por la *vis atractiva* de esta rama del Derecho y también, entre nosotros, por la brillante construcción doctrinal de un Estado de Derecho elaborada en tiempos no democráticos por nuestros mejores administrativistas.

<sup>26</sup> N. PÉREZ-SERRANO JAUREGUI, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», en *Revista de Derecho Parlamentario*, núm. 9, 1981, pág. 76.

<sup>27</sup> Sin embargo, más adelante, al clasificar los actos parlamentarios, distingue entre legislativos, de control, de administración y gestión y cuasi-judiciales, con lo que maneja un sentido amplio de actos parlamentarios que se fundamenta en que el origen de las competencias administrativas de los distintos órganos —Mesa, Secretaría General— se encuentra en los propios Reglamentos parlamentarios.

<sup>28</sup> F. SAINZ MORENO, «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988, pág. 236.

<sup>29</sup> J. C. FORTIER, *op. cit.*, pág. 41.

<sup>30</sup> J. C. FORTIER, *op. cit.*, pág. 33.

<sup>31</sup> F. GARRIDO FALLA, «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español», en *Revista de Administración Pública*, núm. 97, 1982, págs. 12 y ss.; «La Administración Parlamentaria», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pág. 98.

<sup>32</sup> J. J. MOLLINEDO CHOCANO, *op. cit.*, pág. 26.

Vamos a tratar de identificar los *caracteres* de estos actos administrativos del Parlamento:

a) Por el *sujeto* del que emanan, de acuerdo con lo ya expuesto, son actos del Parlamento o de sus órganos, tanto políticos como administrativos.

b) Por su *objeto*, constituyen actos materialmente administrativos, por cuanto atañen a la administración de la institución orgánicamente diferenciada que es el poder legislativo, pero utilizando el término acto administrativo en sentido distinto al que se usa para delimitar formalmente el contenido del Derecho administrativo<sup>33</sup>.

c) Por su *finalidad*, tienen un objetivo inmediato, de administración y gestión, pero siempre trascendido por un fin mediato, la realización de la actividad parlamentaria de las Asambleas, que convierte a la actividad administrativa de las Cámaras en *auxiliar* respecto de la función principal<sup>34</sup> (no en vano hablábamos de «*Marta y María*» en la Introducción) y que en último término tiende al mantenimiento de la autonomía de las Cámaras<sup>35</sup>, tema que entra de lleno en las más elevadas cumbres del Derecho constitucional. Esta trascendencia teñirá muchos aspectos del régimen jurídico de la actividad administrativa, cuya independencia es proclamada por el propio texto constitucional (art. 72), lo que hará entrar en juego como telón de fondo conceptos tales como separación de poderes, órganos constitucionales, reserva de ley, etc., que han de ser tenidos en cuenta a la hora de dictar, aplicar e interpretar dicho régimen.

No obstante, son actos que se distinguen con nitidez de los actos parlamentarios por su finalidad, contenido y régimen —particularmente, por su control—, en una distinción que se ha comparado a la tradicional, hoy superada, en Derecho administrativo entre actos de autoridad y actos de gestión<sup>36</sup>.

<sup>33</sup> F. GARRIDO FALLA, *Tratado de Derecho Administrativo*, 8.ª ed., CEC, Madrid, 1982, pág. 44. El autor los compara a los de organización interna y de personal de una gran empresa privada, en cuanto a su «ajenidad» del Derecho administrativo, a su exclusión del régimen jurídico-administrativo.

<sup>34</sup> F. GARRIDO FALLA, «La Administración Parlamentaria», *op. cit.*, pág. 94.

<sup>35</sup> O, como dice J. C. FORTIER («Le contrôle du juge sur les actes administratifs des Assemblées parlementaires»), en *Actualité Juridique. Droit Administratif*, núm. 3, marzo 1981, págs. 128-135), la independencia administrativa de las Cámaras es una garantía de las prerrogativas políticas.

<sup>36</sup> F. GARRIDO FALLA, «La Administración Parlamentaria», *op. cit.*, pág. 95. J. TUNÓN BARZANA («La Administración Parlamentaria: organización y procedimiento», en *II Jornadas de Asambleas Legislativas de Comunidades Autónomas*, Parlamento de Canarias, 1986, págs. 177-178) habla de semejanza con la distinción que hacía la anterior Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa entre actos políticos y actos sometidos a dicha jurisdicción.

Para la delimitación de estos actos materialmente administrativos, el Tribunal Supremo, en sentencia de 10 de febrero de 1995, sobre subvención a un grupo parlamentario, acudía al examen de sus elementos formales (posibilidad de recurso al margen de los supuestos de reconsideración de la calificación de actos y documentos parlamentarios) y materiales (aplicación de normas materialmente administrativas, como son las relativas a subvenciones) y que, «por su entidad objetiva derivada de su inmediata finalidad, cabe calificar de administrativas», así como a los efectos externos del acto, que permitían enervar cualquier consideración de que se tratase de un supuesto de *interna corporis acta*. Véase un comentario a esta sentencia en M. PULIDO QUECEDO, «El control contencioso-administrativo de las subvenciones a los grupos parlamentarios», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 195, 1995, págs. 1 y ss.

d) En cuanto a su *control*, la progresiva delimitación e identificación de los actos administrativos del Parlamento y su separación de los actos parlamentarios llevará aparejada la tendencia a su control por la jurisdicción contenciosa en una evolución que se aprecia tanto en la legislación (fundamentalmente, arts. 58 y 74.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) como en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (que resume, por ejemplo, la STC 23/1990, de 15 de febrero).

e) Una última característica de estos actos administrativos, que puede servirnos de excusa para la pobreza de esta exposición o la inclusión en ella de afirmaciones discutibles: con la señera excepción de la materia de personal<sup>37</sup>, estos actos *carecen de una regulación sistemática*, unitaria y completa; muy señaladamente en las Cámaras que componen las Cortes Generales, que carecen de un Reglamento de régimen interior<sup>38</sup>, pero también, con mayor o menor amplitud, en los distintos ordenamientos autonómicos. De manera que serán acuerdos de las Mesas, cuando no la simple práctica, eso sí, siempre inspirada en los más altos principios del Derecho parlamentario —encabezados por el de autonomía— que hemos señalado, a los que debemos acudir para intentar reconstruir el régimen jurídico de los citados actos. Estas carencias normativas explican también, e incluso justifican parcialmente, la invasión por parte del Derecho administrativo, que se aplica extensivamente por analogía o que inspira las escasas normas existentes.

## 2. Régimen jurídico

La falta de normativa sistemática y completa nos exige de realizar una clasificación exhaustiva de estos actos, aunque a efectos expositivos sí podamos distinguir los *actos de personal*, que merecen un examen independiente por su mayor regulación, para luego centrarnos en algunos ámbitos en los que se refleja la autonomía administrativa de las Cámaras. Previa una consideración del problema de la *personalidad jurídica* de las Cámaras o Asambleas, la exposición de aquéllos puede desdoblarse en aspectos de contenido más destacadamente *jurídico-procesal* (representación y defensa en juicio, procedimiento) y los de contenido económico o de *gestión económica* (contratación, responsabilidad patrimonial, régimen jurídico de los bienes)<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> Consecuencia del mandato, contenido en el propio texto constitucional, de que exista un Estatuto del Personal de las Cortes Generales.

<sup>38</sup> En nuestro Derecho histórico, los Reglamentos para el Gobierno Interior de las Cortes incluían disposiciones sobre materia administrativa junto a las propiamente parlamentarias. Por ejemplo, ya desde el Reglamento de 1813 (art. 182) se habla de la existencia de un Inspector-Arquitecto, «a cuyo cargo estará dirigir las obras o reparos que convenga hacer para la conservación y seguridad del edificio de las Cortes».

<sup>39</sup> E. ARANDA clasifica, desde una perspectiva material, los actos administrativos de las Cámaras en: actos de personal que cuentan con un Estatuto propio (que a su vez engloban los actos de organi-

Una excepción a la dispersión y carencia normativa que impide construir una «teoría general» de los actos administrativos del Parlamento viene constituida por algunas normas de las Comunidades Autónomas, como el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid (arts. 36 a 42)<sup>40</sup>, el Reglamento de Gobierno y Régimen Interior de la Asamblea Regional de Cantabria (arts. 21 a 26)<sup>41</sup> y las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias (arts. 17 a 24)<sup>42</sup>. Estas normas, bajo el epígrafe «Del régimen jurídico de los actos administrativos», comienzan por una *delimitación* de los actos sometidos a las mismas, excluyendo «los relativos a la actividad parlamentaria, cuyo régimen viene determinado en el vigente Reglamento de la Cámara».

Siguiendo la norma de Cantabria (tal vez la más completa, aunque las tres son muy similares), ésta determina a continuación la *forma* de los actos administrativos (art. 22: acuerdos de la Mesa, tanto si aprueban disposiciones generales como si se trata de actos administrativos «particulares»; resoluciones del Presidente y resoluciones de la Secretaría General). Se proclama su carácter inmediatamente ejecutivo, con los límites señalados en los artículos 94, 111 y 38 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (art. 23.1); se impone la publicación de los actos generales, los que no deban ser notificados o los que establezca una disposición legal; y se establece la fecha de entrada en vigor de las disposiciones generales. El sistema de *recursos* para los distintos tipos de actos, limitando el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa a los «actos de gestión y administrativos en materia contractual o de la función pública» (obsérvese la diferencia restrictiva respecto del artículo 74.1 de la LOPJ —que habla de «materia de personal y actos de administración»—, que implica la reducción de estos últimos a los actos de contratación)<sup>43</sup>, y la *responsabilidad* completan el Capítulo 1.º del Título III, «Del Régimen jurídico-administrativo», dedicándose los siguientes capítulos al procedimiento administrativo, los bienes y la contratación. El Título IV, por último, regula el régimen económico-financiero.

---

zación del personal, los actos de contratación del personal eventual, laboral y funcional y su régimen disciplinario); actos de administración y gestión de medios materiales (muebles e inmuebles), normalmente regidos por Resoluciones de las Mesas; actos de contratación (de obras, servicios y suministros), que —además de a las normas internas— suelen someterse a la legislación del Estado o de la Comunidad Autónoma sobre la materia; y actos de elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto interno (*Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, tesis doctoral mecanografiada, Madrid, 1996, pág. 312).

<sup>40</sup> De 6 de septiembre de 1988, *BOAM*, núm. 54, de 14 de septiembre.

<sup>41</sup> De 4 de junio de 1991, *BOAM*, núm. 10, de 10 de junio, modificado el 11 de abril de 1995, *BOARC*, núm. 59, de 13 de abril.

<sup>42</sup> De 6 de febrero de 1997, *BOPCA*, núm. 30, de 10 de febrero.

<sup>43</sup> La reciente Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa habla ya con mayor precisión de «actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado... y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 1.3).

### 3. *Actos en materia de personal*

#### a) Regulación. Los Estatutos del personal parlamentario

##### a') Contenido

Ya hemos destacado el entronque directo con la Constitución del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, como instrumento de la autonomía de las Cámaras, carácter que indirectamente alcanza también a los Estatutos de Personal de las Asambleas autonómicas.

Nos interesa ahora detenernos brevemente en la cuestión del rango de estas normas, en la medida en que afecta a su control, y en que nos resulta útil para situar los actos dictados en aplicación de aquéllas. Previamente a la determinación de su naturaleza jurídica, importa delimitar su *contenido*, esto es, la materia que deben regular, que es objeto de reserva por parte de la Constitución.

De acuerdo con PUNSET, esta materia se desprende claramente de su denominación; es idéntica a la que para los funcionarios de la Administración pública define el artículo 103.3 CE como objeto de reserva de ley<sup>44</sup>: estatuto de los funcionarios, acceso a la función, sindicación, incompatibilidades y garantías para su imparcialidad.

Los Reglamentos se refieren también a esta materia. La disposición final cuarta RC dispone: «*Los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso serán los determinados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales*». El mismo texto contiene, referido a los funcionarios al servicio del Senado, la disposición adicional tercera RS.

En cumplimiento del mandato constitucional, las Mesas de ambas Cámaras aprobaron en reunión conjunta el Estatuto del Personal de las Cortes Generales el 23 de junio de 1983, siendo el texto vigente de 26 de junio de 1989 (modificado el 17 de enero de 1991, 28 de noviembre de 1994, 11 de julio de 1995, 28 de junio y 19 de diciembre de 1996 y 17 de julio de 1997), cuyo contenido básicamente reproduce el esquema prefigurado por los Reglamentos. Se dedica un capítulo primero a las distintas clases de personal de las Cortes Generales (funcionario, eventual, adscrito en comisión de servicios, contratado por cada Cámara) y a las competencias sobre el mismo. A este respecto, es importante señalar la existencia de un único órgano común, el Letrado Mayor de las Cortes Generales, que, además de las Mesas reunidas conjuntamente, ostenta las máximas competencias en la materia. Los capítulos siguientes se ocupan de los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales, el ingreso y cese de los mismos y su estatuto jurídico: situaciones, derechos, deberes e incompatibilidades, régimen disciplinario y recursos.

<sup>44</sup> R. PUNSET, «La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español», en *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 76.

Es muy significativo que, en su mayoría, las reformas del Estatuto tienen por objeto su adaptación a las novedades, favorables o no desde la perspectiva de sus destinatarios, que se producen en la legislación de funcionarios: reforma de la edad de jubilación, licencia por adopción, representación sindical, etc. Pero sigue manteniéndose la necesidad de una normativa separada, como lo confirma la Ley 18/1994, de 30 de junio, de modificación de la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, cuyo artículo 1 regula su ámbito de aplicación incluyendo al personal al servicio de los órganos constitucionales, «sin perjuicio» de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución<sup>45</sup>. Y el artículo 29.4 del Estatuto del Personal reafirma esa necesidad de adaptación, no eliminada por la tendencia a la asimilación: «El ejercicio por los funcionarios de las Cortes Generales de los derechos de sindicación, representación, participación, negociación colectiva y huelga *se inspirará* en los criterios de la regulación establecida por la ley para los funcionarios públicos. Las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta, *adaptarán* dicho régimen al ámbito de la Administración Parlamentaria»<sup>46</sup>.

En cuanto al *modelo* de función pública que establece el Estatuto del Personal, partiendo de la especial naturaleza del trabajo parlamentario señalada en su Preámbulo, es clara la influencia de la estructura de nuestra Administración, basada fundamentalmente en unos cuerpos de personal funcionario, a los que se accede mediante oposición (con alguna aplicación esporádica del concurso-oposición, en el caso del cuerpo de ujieres) que garantice los principios de mérito y capacidad. El número reducido de funcionarios y las peculiares características de la función parlamentaria imponen a aquéllos una mayor disponibilidad y cierta polivalencia, a la vez que disminuyen sus posibilidades de movilidad y promoción.

El personal laboral, contemplado como residual (no puede desempeñar funciones atribuidas estatutariamente a los cuerpos de funcionarios parlamentarios), reducido al ámbito de oficios y de informática, es contra-

<sup>45</sup> El Tribunal Constitucional ha confirmado, en la citada sentencia 121/1997, de 1 de julio, la posibilidad de introducir ciertas variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades estatutarias del personal al servicio de las Cortes Generales, dentro del respeto a la Constitución «y en principio, también a la Ley Orgánica de Libertad Sindical, en tanto que norma de desarrollo directo del derecho fundamental de libertad sindical».

<sup>46</sup> Un problema de determinación de la norma aplicable se ha planteado en el ámbito de las incompatibilidades de los funcionarios parlamentarios. La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas, excluye de su ámbito al personal de las Cortes Generales, cuyo régimen de incompatibilidades, según la disposición final segunda, «se regularán por el Estatuto al que se refiere el artículo 72.1 de la Constitución, que se ajustará a la presente Ley». Aparte de la dudosa vinculación que la ley pueda establecer para el Estatuto del Personal —que puede normar libremente su materia reservada, con respeto a los principios constitucionales—, se han suscitado dudas de aplicación, por producirse una doble regulación en los casos de incompatibilidad entre dos funciones públicas, la parlamentaria y la general, en cuya resolución parece imprescindible tener en cuenta el criterio de la *lex specialis*, puesto que, de lo contrario, se privaría de sentido a la autonomía de las Cámaras.

tado por cada Cámara independientemente, siendo sus condiciones de trabajo objeto de negociación en convenios colectivos separados.

Por último, el personal eventual, de nombramiento y cese vinculado al titular del órgano al que se encuentra adscrito, presta asistencia directa y de confianza a los miembros de las Mesas y cargos que se determinen.

Las competencias en materia de personal las ejercen los Presidentes y las Mesas, conjunta o separadamente; los Secretarios Generales de ambas Cámaras y el Letrado Mayor de las Cortes Generales, cargo que coincide con el de Secretario General del Congreso, salvo que las Mesas decidan su provisión independiente (art. 5.6 EP). Participa en el ejercicio de estas competencias en los supuestos y forma previstos en el Estatuto la Junta de Personal, elegida por los funcionarios, que integra con la Administración parlamentaria una Mesa negociadora de cuestiones relacionadas con la función parlamentaria.

#### a") Rango normativo

Ya se dijo que la cuestión del órgano que dicta el Estatuto del Personal no es cuestión irrelevante, por cuanto presenta puntos de contacto con el tema capital de su *naturaleza jurídica*.

Se suscita cuál puede ser ésta a partir de que se trata de una norma inardinada directamente en la Constitución, que impone su existencia para regular una materia concreta. No puede entenderse que «participa» de la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios, para quienes la Constitución prevé una forma de aprobación y un contenido material distintos. Pero, por eso mismo, tampoco existe relación de jerarquía entre estas normas, que poseen todas ellas carácter primario, operando reservas competenciales distintas y estando relacionadas entre sí exclusivamente por el principio de competencia. Tampoco se trata de un mero reglamento de organización carente de contenido normativo, de la misma forma que tampoco lo son las normas que regulan las relaciones entre la Administración pública y sus funcionarios.

Pronto tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional sobre la naturaleza del Estatuto del Personal, al estar relacionada con el tema de su control. En efecto, de su consideración o no como Reglamento parlamentario dependería la posibilidad de su inclusión en el art. 27.2.d) LOTC y, por tanto, de su control de constitucionalidad por la vía directa.

El Tribunal Constitucional, sin embargo, no se inclinó por la asimilación a los Reglamentos<sup>47</sup>, sino por su asimilación a la ley: como norma directamente vinculada a la Constitución, norma primaria en favor de la cual se establece una reserva formal y material, la regulación que se le en-

<sup>47</sup> En favor de esta asimilación en atención a su naturaleza típicamente reglamentaria, tesis poco extendida en la doctrina, R. PUNSET, «La posición de los Reglamentos parlamentarios en el ordenamiento español», *op. cit.*, pág. 72.

comienda queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. De ahí que, por imperativo constitucional, *goce de efectiva fuerza de ley, al menos en su vertiente pasiva*, por cuanto ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que le ha sido reservada y atribuida en exclusiva por la Constitución (STC 139/1988, de 8 de julio). El propio Tribunal considera que si el Estatuto del Personal fuera una norma reglamentaria de categoría inferior a la ley, la reserva constitucional de ley en materia funcionarial (art. 103.3) quebraría en relación con los funcionarios de las Cortes, lo que imposibilita la equiparación del Estatuto del Personal con las normas o disposiciones reglamentarias.

La consecuencia sustancial de esta naturaleza jurídica equiparada a la ley del Estatuto del Personal es clara: sólo cabe su control por la vía del recurso o cuestión de inconstitucionalidad<sup>48</sup> a través del art. 27.2.b) LOTC, como acto del Estado con fuerza de ley.

No ocurre así con las posibles normas o disposiciones que se dicten en desarrollo del Estatuto del Personal, las cuales, como los actos de aplicación del mismo, son hoy recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa (competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, art. 58 LOPJ) y pueden ser objeto de recurso de amparo, como ha reiterado la STC 121/1997, de 1 de julio, cuando la lesión de un derecho fundamental tiene su origen directo e inmediato en dichas normas.

Con ello se cierra el control jurisdiccional completo de las normas y actos que en materia de personal dicten los órganos de gobierno de las Cortes Generales<sup>49</sup>, de acuerdo con la idea de que la autonomía parlamentaria no obsta al control jurisdiccional de estos actos administrativos, que garantice la tutela efectiva proclamada por el artículo 24 de la Constitución.

<sup>48</sup> Admitida en STC 139/1988, 8 de julio (FJ 4).

<sup>49</sup> Recuérdese que el propio Estatuto del Personal ya en su redacción de 1983 (art. 35.3) establecía la posibilidad de recurso contencioso-administrativo «contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal», que se mantiene en el texto de 1989, para desaparecer en el vigente, por no ser el texto legal adecuado (véase A. EMBID IRUJO, «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», en *RCG*, núm. 13, 1988, pág. 62). Ciertamente, no se trata del lugar adecuado en buena técnica legislativa, aunque la naturaleza de la norma era suficiente para producir el resultado perseguido.

El art. 58 de la LOPJ reza en concreto: «La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá: 1.º En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan (...) contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado (...), en materia de personal y actos de administración»; y para los Parlamentos autonómicos, el art. 74 dispone: «1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en única instancia (...) c) De los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración.»

La reciente Ley 29/1988, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, dispone que ésta conozca de «los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado», al igual que del resto de los órganos constitucionales (art. 1.3).

Soluciones, todas ellas, lógicas y razonables, pero que no eliminan la incoherencia que supone la atribución de fuerza de ley a una norma dictada por unos órganos —las Mesas— que carecen de toda competencia para intervenir en la formación de las leyes, situando así en categorías paralelas, a un mismo nivel (sin duda, porque así aparecen en el artículo 72.1 de la Constitución), a los Reglamentos parlamentarios y al Estatuto del Personal, separados por criterios materiales, cuando son distintos los órganos que los han aprobado. Se trata, en todo caso, de una prueba concreta de la singularidad del estatuto jurídico de las Cámaras parlamentarias, reflejo constitucional de su naturaleza representativa del máximo nivel político.

a<sup>3</sup>) Los Estatutos del personal de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas

Al aproximarnos a los Estatutos de personal de los Parlamentos autonómicos, dos cuestiones hemos de tener en cuenta: su relación con el artículo 149.1.18 de la Constitución y su rango normativo.

En cuanto a lo primero, señalábamos antes la diferencia existente entre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, directamente entroncado con el art. 72.1 de la Constitución, y los Estatutos de Personal de las Asambleas autonómicas, normas derivadas, en el mejor de los casos (y no en todos), de los Estatutos de Autonomía y que están sometidas, por tanto, a los textos constitucionales y estatutarios, con la consiguiente sujeción al sistema de reparto de competencias establecido por ellos.

Ello significa que, en virtud de la competencia exclusiva del Estado —que declara el artículo 149.1.18— para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, del régimen estatutario de sus funcionarios y del procedimiento administrativo común (además de la materia de contratación administrativa y responsabilidad), los Estatutos del personal parlamentario autonómico quedan sujetos a dichas bases. De ahí, por ejemplo, que la Ley 53/84, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas (norma de carácter básico según su disposición final primera), incluya en su ámbito [art. 2.1.b)] al personal al servicio de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas.

Sin embargo, es importante resaltar que, como normativa autonómica que son, rige para los Estatutos del personal parlamentario autonómico la supletoriedad del Derecho estatal que establece el artículo 149.3 de la Constitución. Ahora bien, las normas a aplicar supletoriamente no serán las generales para la función pública, sino el EPCG, como admitió el Tribunal Constitucional en el Auto 241/1984 (aunque apoyándose en una remisión contenida en la norma autonómica contemplada).

En cuanto al valor de ley de los Estatutos del personal parlamentario

autonómico, recordemos el Auto del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988<sup>50</sup>, que rechaza el valor de ley del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra, por ser aprobado «por un órgano rector de la Cámara, la Mesa del Parlamento y no por el Pleno o alguna de sus Comisiones, que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa».

Ésta es la probable razón motivadora de que la mayor parte de los ordenamientos parlamentarios autonómicos hayan atribuido la aprobación del Estatuto de Personal al Pleno de la Cámara (Murcia, La Rioja, Madrid)<sup>51</sup>, o a una Comisión, «que traduce el funcionamiento de la Cámara» —en expresión del Tribunal Supremo— (Andalucía, Canarias, Cataluña<sup>52</sup>, Navarra y País Vasco), aunque en ocasiones no se trata de una Comisión legislativa, sino que más bien tiene funciones «de gobierno», en particular en materia de personal, como es el caso de Cataluña<sup>53</sup>.

Más dificultades, aunque se recuerda que no mayores que las que ha soportado el EPCG, presentan los Estatutos de Personal aprobados por las Mesas de las Asambleas legislativas, como es el caso de las Asambleas de Galicia, Asturias, Cantabria, Aragón, Baleares, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Comunidad Valenciana y Extremadura.

Sin embargo, la doctrina se inclina por considerar en todo caso que los Estatutos de Personal de Parlamentos autonómicos tienen valor de ley en los mismos términos que los Reglamentos parlamentarios<sup>54</sup>. Postura que a veces se pretende apoyar en el hecho de que regulan una materia de función pública, reservada a la ley por el artículo 103.3 CE. Esta misma doctrina considera a la jurisprudencia existente, tanto constitucional como ordinaria, como no definitiva pese al Auto antes citado y a la STS de 29 de diciembre de 1990<sup>55</sup>.

<sup>50</sup> Reproducido íntegramente en P. SOLI ORDIS, *op. cit.*, págs. 134-135.

<sup>51</sup> El de la Asamblea de Madrid fue aprobado por la Mesa de la Cámara en virtud de la remisión contenida en la disposición final del Reglamento, pero el posterior Reglamento parlamentario de 30 de enero de 1997 lo entiende «ratificado y vigente como parte integrante de este Reglamento, con su mismo valor, fuerza y rango» (DT 3.<sup>a</sup>) y establece una reserva de Pleno para lo sucesivo (art. 87).

<sup>52</sup> Como hemos señalado, el Reglamento del Parlamento catalán dedica en el Título V, rubricado «Del orden y los servicios del Parlamento», varios artículos a la materia administrativa, regulando la Comisión de Gobierno Interior.

<sup>53</sup> Respectivamente, Comisiones de Gobierno y Peticiones, de Reglamento, de Gobierno Interior, de Reglamento, y de Urgencia legislativa, Reglamento y Gobierno. En contra de la pervivencia de la Comisión de Gobierno Interior como órgano legislativo en materia administrativa, J. CANO BUESO, «Funciones y potestades de la Mesa y Junta de Portavoces en el Derecho Parlamentario de las Comunidades Autónomas», en *Parlamento y Derecho*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 245, por entender que se trata de una reliquia histórica, sin sentido cuando las Mesas suelen ser plurales y dotadas de las competencias en la materia por el respectivo Reglamento parlamentario. Recuérdese que la reforma del Reglamento del Senado de 11 de enero de 1994 suprimió la Comisión de Gobierno Interior, desde hacía tiempo inoperante, sustituida en sus funciones por la Mesa de la Cámara.

<sup>54</sup> «Naturaleza equiparable a la del Reglamento parlamentario autonómico, en cuanto que ambas normas derivan del principio de autonormación de la Cámara», según R. JIMÉNEZ ASENSIO, *op. cit.*, pág. 710, quien en consecuencia los considera impugnables ante la jurisdicción constitucional en los mismos términos que los Reglamentos parlamentarios (pág. 711).

<sup>55</sup> J. J. MOLLINADO CHOCANO, *op. cit.*, págs. 459 y ss.

b) Sujeto

Los Estatutos de Personal atribuyen las competencias en esta materia a los órganos que señalamos a continuación, de los que emanan, en consecuencia, los actos administrativos correspondientes:

b.1) En las Cortes Generales, ejercen estas competencias los Presidentes y las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, actuando conjunta o separadamente; el Letrado Mayor de las Cortes Generales, el Secretario General del Congreso y el Letrado Mayor del Senado (art. 5.1 EPCG). La Junta de Personal participa en el ejercicio de las competencias en los supuestos y la forma previstos en el Estatuto (art. 5.2), que le atribuye básicamente funciones consultivas (art. 33).

- Las *Mesas de ambas Cámaras* en reunión conjunta, previa negociación con la Mesa negociadora prevista en el artículo 35 EPCG, acuerdan la convocatoria de oposiciones para el acceso a los distintos cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales (concurso-oposición para el cuerpo de ujieres); fijan las retribuciones básicas y complementarias y la jornada de trabajo; nombran al Letrado Mayor de las Cortes Generales, si deciden proveer este puesto independientemente (en otro caso, ostenta dicho cargo el Secretario General del Congreso); aprueban la plantilla orgánica de los servicios centrales de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central; convocan elecciones a la Junta de Personal, aprueban los modelos de impresos, sobres y papeletas para la votación y resuelven los recursos sobre proclamación de candidatos y resultados electorales (competencia delegable en el Letrado Mayor de las Cortes Generales); reconocen la compatibilidad de actividades profesionales de los funcionarios, previo informe del Letrado Mayor de las Cortes Generales, y autorizan una segunda actividad en el sector público o actividades de investigación o asesoramiento; en fin, desarrollan normativamente el Estatuto de Personal.

- La *Mesa* de cada Cámara aprueba la plantilla orgánica correspondiente a propuesta del Secretario General, fijando los complementos que corresponden a cada puesto en función de su dedicación; nombra al respectivo Secretario General, a propuesta del Presidente, y a los titulares de las Secretarías Generales Adjuntas y de las Direcciones, a propuesta del Secretario General; e impone la sanción de supresión o separación del servicio, esta última por mayoría absoluta de miembros de derecho.

- El *Secretario General* de cada Cámara convoca la provisión de plazas mediante concurso o libre designación y realiza los correspondientes nombramientos de nivel orgánico inferior a Director; determina las adscripciones provisionales a un puesto de trabajo; y, en general, ejerce las competencias ordinarias en materia de personal (concesión de excedencias, reducciones de jornadas, imposición de sanciones por faltas leves o de pérdida de días de remuneración), así como todas aquellas competen-

cias que en el Estatuto y sus normas de desarrollo no se atribuyan a otro órgano de autoridad (disposición adicional 2.<sup>a</sup>). En suma, le corresponde, como indica esta misma disposición adicional, la aplicación del EPCG.

• Por delegación de los Secretarios Generales, el *Director de Gobierno Interior* de cada Cámara ejerce competencias asimismo ordinarias: concesión de licencias, por ejemplo. O, como establecen las normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados de 27 de junio de 1989 (modificadas el 5 de septiembre de 1995, 28 de junio de 1996 y 17 de marzo de 1997), tiene como cometido la gestión, asesoramiento y control en materias propias del personal que preste sus servicios en la Secretaría General respectiva, así como la gestión de las materias de personal propias de las Cortes Generales.

Las resoluciones que en materia de personal se adopten por estos órganos son *recurribles* en el plazo de un mes (resolución desestimatoria por silencio en tres meses): las dictadas por los Secretarios Generales, ante la Mesa de cada Cámara o ante las Mesas en sesión conjunta, en su caso; las dictadas por las Mesas, conjunta o separadamente, ante el mismo órgano.

b.2) En las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, de forma expresa o no, los respectivos Estatutos de Personal y Régimen Interior realizan una distribución de competencias similar, con la mayor sencillez que otorga el hecho de tratarse de un Parlamento unicameral, de forma que las competencias tanto de las Mesas del Congreso y Senado conjuntamente como de cada una de éstas se ejercen por la Mesa de la Cámara. Puede verse, a título de ejemplo (que utilizamos por ser de los más completos), una enumeración de las competencias de la Mesa y del Presidente en los arts. 12 y 13 del EP de la Junta General del Principado de Asturias, de 4 de febrero de 1993<sup>56</sup>.

<sup>56</sup> «Artículo 12. *Mesa*. Corresponde a la Mesa de la Junta General: a) Nombrar a los funcionarios. b) Aprobar la plantilla de personal. c) Clasificar y aprobar la relación de puestos de trabajo. d) Reconocer la adquisición y cambio de grado personal y el tiempo de servicios para cómputo de trienios. e) Declarar la jubilación forzosa por cumplimiento de edad del personal funcionario. f) Convocar, aprobar las bases y resolver las convocatorias para la provisión de puestos de trabajo, ya sea por concurso o por libre designación con convocatoria pública. g) Convocar elecciones al Comité de Personal. h) Resolver los expedientes de concesión de gratificaciones por servicios extraordinarios. i) Resolver los expedientes de compatibilidad de personal. j) Aprobar la estructura orgánica de la Junta General. k) Resolver los expedientes disciplinarios del personal funcionario con propuesta de sanción de separación del servicio, requiriéndose para ello mayoría absoluta. l) Fijar el horario de trabajo. m) Acordar el sistema de concurso en la selección de funcionarios. n) Determinar la estructura y cuantía de las retribuciones. ñ) *Cualesquiera otras que no estén atribuidas específicamente a otro órgano.*»

Compárense las reducidas competencias del Letrado Mayor contenidas en el artículo 14. La cláusula residual juega aquí en favor de la Mesa, a diferencia del EPCG, en que juega a favor del Secretario General de cada Cámara. Lo mismo ocurre en el Estatuto de Personal de la Diputación General de La Rioja, de 11 de marzo de 1988 (disposición adicional 1.<sup>a</sup>, según la cual el Letrado Mayor deberá, no obstante, dar cuenta del ejercicio de esas competencias «sin padre» a la Mesa de la Cámara), y en otras Asambleas [art. 8.11) del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, de 12 de septiembre de 1988 (BOAM, núm. 54, 14 septiembre 1988)].

Pese al binomio tradicional de distribución de competencias Mesa/Letrado Mayor, en algún caso el Presidente aparece, sin embargo, con competencias propias. Así, en los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior de las Cortes Valencianas, de 20 de abril de 1989, se atribuyen al Presidente (art. 2), en representación de la Mesa y en relación con el gobierno y régimen interior, la adscripción de personal, la concesión de licencias, señalar las directrices de actuación y funcionamiento de los servicios, de acuerdo con la Mesa, así como la ordenación de gastos y la contratación dentro de los límites señalados por la Mesa.

Los ejemplos, claro está, podrían multiplicarse, dada la variedad que ofrece nuestro Derecho parlamentario autonómico, pero lo expuesto puede ser suficiente como panorama general.

### c) Régimen jurídico

Los actos en materia de personal, como hemos visto, se rigen por el EPCG o el respectivo Estatuto de Personal o Reglamento de Régimen Interior (normas que existen fundidas en una o no, según los distintos Parlamentos autonómicos). Estas normas tampoco contienen una regulación exhaustiva, no obstante, y así el EPCG no incluye una enumeración de las faltas (art. 46), que se remiten a las establecidas con carácter general para la función pública; también en materia de recursos se declara la aplicación supletoria de la Ley reguladora del procedimiento administrativo común (art. 50.5); y en materia de sindicación, representación y negociación colectiva, se remite supletoriamente a las leyes correspondientes para los empleados públicos (disposición adicional 6.<sup>a</sup>).

En la normativa autonómica, las remisiones son a la legislación de personal de la respectiva Comunidad y legislación complementaria<sup>57</sup>, y en su defecto, supletoriamente a la legislación estatal vigente en la materia<sup>58</sup>. O bien, previa a la legislación estatal de funcionarios, se introduce la aplicación de la normativa vigente sobre personal al servicio de las Cortes Generales<sup>59</sup>. Recordemos a este respecto el Auto 241/1984 del Tribunal

<sup>57</sup> ERGI Cataluña, art. 1. También en EGRI Cortes Valencianas (disposición adicional 1.<sup>a</sup>), salvando la compatibilidad con la actividad parlamentaria y las facultades interpretativas reconocidas a la Mesa. Más completa es la remisión contenida en la disposición adicional 2.<sup>a</sup> del EP del Parlamento de Navarra, según la cual: «1. En todo lo no previsto en el presente Estatuto, se aplicará la Ley Foral 13/1983, de 30 de marzo, de Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, y las leyes forales que la modifiquen, sin perjuicio de las competencias establecidas en el artículo 34.2 (materias objeto de negociación). Asimismo se aplicará supletoriamente la normativa vigente sobre el régimen de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral, en cuanto no resultare incompatible con la actividad parlamentaria. 2. Asimismo se aplicará supletoriamente la Ley Orgánica de Libertad Sindical y la Ley de Órganos de representación y participación, en cuanto resulte aplicable al ámbito del Parlamento de Navarra.»

<sup>58</sup> Disposición adicional 3.<sup>a</sup> ERIP Murcia.

<sup>59</sup> EP Diputación General de La Rioja, cuya disposición adicional 4.<sup>a</sup> dispone: «La normativa contenida en el presente Estatuto es de aplicación preferente a cualquier otra. Supletoriamente, en

Constitucional, ya citado, que admite la remisión a la normativa de las Cortes Generales contenida en las Normas provisionales de organización y funcionamiento de las Cortes de Castilla y León.

Por último, encontramos una remisión directa a la legislación estatal («Ley de Bases de la función pública, Ley de Procedimiento administrativo y otras normas propias del régimen estatutario de los funcionarios») en el EP del Parlamento de Galicia (disposición transitoria primera).

En todo caso, como ya señalábamos al principio, la legislación general de funcionarios inspira claramente la normativa que rige al personal parlamentario, y sus modificaciones provocan correlativas modificaciones en ésta, lo que incluso alcanza expreso reconocimiento en algún Estatuto de Gobierno y Régimen Interior, como el de las Cortes Valencianas, cuya disposición adicional primera, dos, dispone: «*La Mesa de las Cortes Valencianas podrá modificar los presentes Estatutos en relación con la normativa general que pueda aprobarse sobre el régimen de los funcionarios civiles de la Administración Pública, con el fin de que no estén en contraposición*».

#### d) Control

Ya hemos visto el sistema de recursos para actos en materia de personal que contempla el EPCG, y que es similar en las normas autonómicas.

Ante todo, deben darse por superadas las críticas derivadas de la atribución de competencia a los Tribunales contencioso-administrativos por el EPCG merced a la aprobación de la LOPJ de 1 de julio de 1985<sup>60</sup>. De este modo, una vez agotada la vía administrativa y conforme a los artícu-

---

ranto no la contradiga, será aplicable la legislación que, sobre función pública, sea dictada en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en su defecto, la vigente sobre personal al servicio de las Cortes Generales y, en último lugar, la legislación general de funcionarios civiles del Estado.»

<sup>60</sup> Así, R. PUNSET, «Jurisdicción Constitucional y Jurisdicción Contencioso-Administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de Ley», en *REDC*, núm. 28, 1990, págs. 111 y ss., entendiendo que vulneraba la reserva de Ley establecida en el art. 117.3 y 4 de la Constitución. Si, cuanto menos por razones de orden sistemático —que no de rango normativo (aunque esta observación queda enmendada si se entiende necesaria la ley orgánica, como en MOLLINEDO, *op. cit.*, pág. 466; BERMEJO GARDE, «El control sobre las disposiciones en materia de personal de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 62, 1989, pág. 272; FERRET, «Asambleas Legislativas y Jurisdicción Contencioso-Administrativa, en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol. II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, págs. 636 y ss.; R. JIMÉNEZ ASENSIO, *op. cit.*, pág. 100, nota 18)—, habría que rechazar la idoneidad del EPCG para atribuir competencias a la jurisdicción contencioso-administrativa, tanto más criticable es esta atribución cuando se realiza por aquellas normas internas de los Parlamentos autonómicos que copiaron en este punto al EPCG. Más correctos son el RRI y, posteriormente, las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, de 6 de febrero de 1997 (art. 21.1), y el art. 53.3 del EP de la Asamblea Regional de Cantabria (también en el RRI, art. 246) o el art. 40.5 del RRI de la Asamblea de Madrid, el art. 81 del EP de la Diputación General de La Rioja y el art. 66 del EGRI de las Cortes Valencianas, en cuanto se remiten a la ley reguladora de dicha jurisdicción, o aquellas normas que se limitan a señalar que determinados actos ponen fin a la vía administrativa, como la disposición adicional 3.ª del EP de la Asamblea de Extremadura.

los 58 y 74 de esta Ley, corresponde a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocer de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan contra actos y disposiciones (se entiende que de estas últimas las que no tienen valor de ley, como el EPCG) de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado en materia de personal, y a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de cada Comunidad Autónoma conocer de los recursos contra disposiciones y actos procedentes de los órganos de Gobierno de la Asamblea legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados en esta materia.

#### 4. *Personalidad jurídica. Representación y defensa en juicio*

Antes de entrar a considerar los actos de la Administración parlamentaria de contenido económico, debemos detenernos ahora en la cuestión preliminar de la personalidad jurídica de las Asambleas legislativas o de su Administración, ya que nos será útil para abordar después cuestiones como la contratación o la propiedad de inmuebles.

No cabe sostener, con argumentos jurídico-positivos, la *personalidad jurídica* de las Cortes Generales, del Congreso, del Senado o de la propia Administración parlamentaria, ni de forma conjunta ni por separado. Tampoco cabe hacerlo respecto de los Parlamentos autonómicos, aunque en algún caso se confiara a la Cámara en sus normas internas, como veremos a continuación. Es verdad, sin embargo, que las Cámaras actúan como «sujetos» de Derecho y nadie cuestiona seriamente su capacidad para celebrar contratos o comparecer en juicio, por ejemplo; lo cual pone de relieve, por cierto, el sentido un tanto artificioso de la técnica de la personalidad jurídica<sup>61</sup>.

Estos fenómenos son, sin duda, muy llamativos desde el punto de vista dogmático, no obstante su limitada entidad material. La doctrina ha valorado su incidencia de forma muy dispar: para GARRIDO FALLA, la existencia del Derecho administrativo parlamentario y sus análogos exige incluso una reconstrucción de los límites formales de la disciplina, superando la concepción estatutaria dominante; SANTAMARÍA analiza el asunto en el marco de las «organizaciones estatales no administrativas» y propugna la personificación de las mismas, aunque siempre con criterios pragmáticos<sup>62</sup>; en fin, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ sostie-

<sup>61</sup> J. SOLÉ TURA y M. A. APARICIO (*op. cit.*, págs. 108 y ss.) destacan la discordancia entre el funcionamiento real y las proposiciones doctrinales clásicas y del propio Derecho positivo vigente, en cuanto un órgano sin personalidad jurídica, como son las Cortes, puede violar derechos fundamentales, ser sujeto pasivo de recurso de amparo o tener capacidad de autonormación. Es decir, actúan produciendo efectos jurídicos determinados, siendo mero nominalismo llamar a eso personalidad jurídica o simple capacidad.

<sup>62</sup> J. J. LAVILLA RUBIRA llega más allá, proclamando dicha personalidad jurídica propia y diferenciada de las Administraciones públicas dependientes del Poder Ejecutivo, personalidad que, aunque atribuida de modo implícito, estaría acreditada por una práctica indiscutible («La contratación de los

nen que la realización de funciones materialmente administrativas por los órganos constitucionales en nada modifica el concepto y naturaleza del Derecho administrativo, por lo que basta una atribución específica de competencias a la jurisdicción contenciosa a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, solución por la que parece haber optado el legislador<sup>63</sup>. Podemos, pues, mantenernos en la posición de que la personalidad jurídica del Estado es una, o, como dice GONZÁLEZ PÉREZ, sin necesidad de llegar a la conclusión de que el Estado es uno y tres personas distintas, ya que no es necesario crear tres personas jurídicas para hacer efectiva la sumisión al Derecho de los actos de los órganos legislativos y judiciales<sup>64</sup>. Basta con la personalidad jurídica única del Estado, personalidad que tendrá relevancia en su actuación administrativa, pues es cuando actúa sometido al Derecho (realiza actos jurídicos, contrata, incurre en responsabilidad patrimonial). Y esta actuación administrativa puede realizarse, entiende el autor citado, tanto por órganos de la Administración pública como por órganos de naturaleza legislativa, esto es, las Cortes Generales.

En todo caso, y sin que ello obste a nuestra afirmación inicial, ha de constatarse en la normativa parlamentaria autonómica una tendencia a la proclamación de la personalidad jurídica de la Asamblea, en una gradación que comienza con la declaración de la «plena capacidad jurídica» con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (disposición adicional 2.ª del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995, a cuyos efectos el Presidente ostenta la representación de la Cámara) y termina con declaraciones tajantes como la contenida en el art. 1.º del Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León, de 8 de marzo de 1985, según el cual dichas Cortes «tienen absoluta autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y gozan de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Estatuto». Idéntica formulación ofrece el art. 1.º del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, de 12 de septiembre de 1988, y el art. 1.º de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias, de 6 de febrero de 1997 (que reproduce, por otra parte, el anterior Reglamento de Régimen Interior de 28 de junio de 1989). Con estas

---

órganos constitucionales y de relevancia constitucional», en *Derecho de los Contratos Públicos. Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas*, dirigido por B. Pendás García, Ed. Praxis, Barcelona, 1995, pág. 185).

<sup>63</sup> Las referencias bibliográficas son: F. GARRIDO FALLA, «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español», *op. cit.*; J. A. SANTAMARÍA PASTOR, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», en *Revista de Derecho Público (UNED)*, núm. 9, 1981; E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 40.

<sup>64</sup> J. GONZÁLEZ PÉREZ, «Las Cortes Generales y el proceso administrativo», en *Las Cortes Generales*, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado-Instituto de Estudios Fiscales, vol. II, Madrid, 1987, pág. 1326.

afirmaciones zanja el legislador autonómico más de un siglo de docta polémica doctrinal; lo que las leyes del Estado evitan cuidadosamente tratar, se ve abordado con decisión por las normas autonómicas, más recientes y tal vez menos reverentes ante los dogmas clásicos.

Ahora bien, si no está claramente determinada la personalidad jurídica de las Cámaras, sí se ha pretendido siempre dejar resuelta la cuestión de la *representación y defensa en juicio*\*, tanto de las Cámaras que componen las Cortes Generales como de los Parlamentos autonómicos. La razón es que se considera una consecuencia derivada no tanto de esa personalidad dudosa cuanto de la autonomía funcional de los órganos legislativos, y por tanto inherente a las prerrogativas que el art. 72 de la Constitución reconoce a las primeras, como garantía de su independencia.

De ahí la importancia que tiene la salvedad contenida en la reciente Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas, cuyo art. 1.º distingue entre «el Estado y sus organismos autónomos», de una parte, y «los órganos constitucionales», de otra. En el caso de estos últimos, la representación y defensa corresponde a los Abogados del Estado cuando sus normas internas no establezcan un régimen especial propio, lo que es aclarado por la disposición adicional sexta, según la cual «las referencias que en esta Ley se hacen a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado se entenderán hechas, respectivamente, a los Presidentes y Mesas de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, y al Presidente de la Junta Electoral Central, cuando se trate del asesoramiento jurídico, representación y defensa de estos órganos de acuerdo con las normas que les son propias. En estos mismos casos, las menciones a los Abogados del Estado se entenderán hechas a los Letrados de las Cortes Generales».

Este reconocimiento expreso de las competencias de los Letrados de las Cortes por la Ley de Asistencia jurídica al Estado, que podría parecer innecesario por derivar ya de la remisión general contenida en su art. 1.º a las normas propias de los órganos constitucionales, subraya la autonomía de las Cámaras proclamada en el art. 72 de la Constitución y viene a resolver normativamente una cuestión que no suscitaba problemas en la práctica.

Veamos cuáles son esas normas internas. Desde un primer momento, el Estatuto de Personal resolvía la cuestión de la representación y defensa en juicio de las Cortes y sus Cámaras de forma coherente con la autonomía funcional de los órganos legislativos, señalando que corresponde aquélla al cuerpo de Letrados (art. 7.1), y ello se consideraba compatible con el art. 447.1 de la LOPJ, según el cual: «1. La representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos, salvo que, en cuanto a éstos, sus disposiciones autoricen otra cosa, así como las de los órganos

---

\* Véase, sobre esta cuestión, el trabajo de Fernando SÁINZ MORENO publicado en este mismo número de *Cuadernos de Derecho Público*, págs. 119 y ss.

constitucionales, corresponderán a *los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado* (...). 2. La representación y defensa de las Comunidades Autónomas y las de los Entes locales corresponderán a los letrados que sirvan en los servicios jurídicos de dichas Administraciones públicas, salvo que designen Abogado colegiado que les represente y defienda. Los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado podrán representar y defender a las Comunidades Autónomas en los términos que se establecerán reglamentariamente.»

La referencia a los letrados integrados «en los servicios jurídicos del Estado» (plural y minúsculas que deben distinguirse del órgano administrativo «Servicio Jurídico del Estado») como encargados de la representación y defensa del Estado y de los órganos constitucionales, es lo suficientemente amplia como para englobar la competencia de los Letrados de las Cortes Generales, diferenciada de la general de los Abogados del Estado<sup>65</sup>.

En el ámbito parlamentario autonómico, como siempre más tajante, se contienen declaraciones expresas y claras de atribución a los respectivos letrados<sup>66</sup> de la representación y defensa de la Cámara ante los órganos ju-

<sup>65</sup> A su vez, la reciente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, en su art. 24 señala que la representación y defensa de las Administraciones públicas y de los órganos constitucionales se rige por lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, pues no hay —dice la Exposición de Motivos— en los contencioso-administrativos ninguna peculiaridad respecto de otro tipo de procesos que merezca recogerse en norma con rango de ley. Se introduce así una referencia a los órganos constitucionales inexistente en el art. 34 de la anterior LJCA, que motivaba opiniones doctrinales divididas: a favor de la defensa por los Abogados del Estado, porque el demandado es el Estado, persona jurídica única, GONZÁLEZ PÉREZ, *op. cit.*, pág. 1331; admitiendo otras alternativas, entre ellas la del art. 35, designación de letrado, o la remisión a los Reglamentos parlamentarios de la determinación del cuerpo encargado de la defensa (como hacía el art. 34 LJCA con los Abogados del Estado), J. FERRET, «Asambleas legislativas y jurisdicción contencioso-administrativa», *op. cit.*, págs. 642 y ss.

<sup>66</sup> Art. 5 EP Parlamento andaluz; art. 15 EPRI Cortes de Aragón; art. 17 EP Junta General del Principado de Asturias; art. 14 EP Parlamento balear; art. 46 NRGJ Parlamento Canarias; art. 12 EP Asamblea Cantabria; art. 10.1.h) EP Asamblea Extremadura; art. 17 EP Parlamento de Galicia; art. 16 EP Cortes Castilla-La Mancha; art. 11 EP Cortes Castilla y León [que completa la declaración de personalidad jurídica contenida en el art. 1.º atribuyendo la defensa a los «servicios jurídicos, a cuyos efectos estarán dados de alta en el Colegio de Abogados que correspondan» (*sic*)]; art. 25.1.i) EP Asamblea Madrid; art. 17.1.h) ERIP Asamblea Regional de Murcia («a reserva de lo que la Mesa pudiera disponer en cada caso»); art. 8 EP Parlamento Navarra; art. 16 EP y RJAP País Vasco; y art. 11 EP Diputación General de La Rioja. Un caso particular es el del Parlamento de Cataluña, donde la Norma interpretativa del art. 27 del Reglamento, aprobada por resolución de la Mesa de 27 de enero de 1982, establece: «La representación de la Cámara que ostenta el Presidente del Parlamento es tanto a efectos internos como a efectos externos, inclusive ante los Tribunales de Justicia. Por tanto, el Presidente del Parlamento puede representar judicialmente al Parlamento de Cataluña y otorgar poderes a letrados y procuradores para la defensa judicial y extrajudicial de los intereses del Parlamento.»

Comentando la afirmación que nos sorprende del EP de las Cortes de Castilla y León (necesidad de colegiación), es evidente que si la representación deriva de una relación funcional (incluso laboral, según PITARCH) y del imperativo de una norma con rango de ley, no precisa del requisito de colegiación, conforme al art. 447 LOPJ (I. E. PITARCH y otros, «El principio de autonomía parlamentaria en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», *Jornadas de Parlamentos Autónomos: 4 a 7 de junio de 1985*, Servicio de Publicaciones de las Cortes, Valencia, pág. 56). Ahora bien, estos autores parten de la afirmación incorrecta de que la representación y defensa de las Cortes Generales queda encomendada por la LOPJ al entonces Cuerpo de Letrados del Estado, cuando no es así, no sólo en la práctica, sino en la propia norma.

risdccionales y el Tribunal Constitucional, en algunos casos especificando que bajo la dirección de la Presidencia (como ocurre en Galicia). Resulta no obstante de aplicación el propio art. 447 LOPJ, de forma que si no designan letrado que los represente, el cuerpo de Abogados del Estado podrá asumir la defensa en los términos que se establezca reglamentariamente<sup>67</sup>. Recuérdese que la Ley de Asistencia jurídica establece la posibilidad de representación, defensa y asesoramiento de las Comunidades Autónomas en los términos que, en su caso, se establezcan reglamentariamente y a través de los oportunos convenios de colaboración celebrados entre el Gobierno de la Nación y los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas (art. 1.3).

### 5. *Actos de gestión económica*

La actividad materialmente administrativa de los órganos parlamentarios tiende a concentrarse en algunas esferas determinadas, puesto que le son ajenas por definición ciertas potestades administrativas típicas, que no afectan a su organización y funcionamiento. Sin embargo, el catálogo de problemas jurídicos que afectan a la Administración parlamentaria en su actuación de gestión económica es muy amplio. Por ejemplo: ¿gozan las Cámaras de la potestad de investigación, deslinde y recuperación de oficio, mediante el *interdictum proprium*, de sus bienes?<sup>68</sup>; ¿y de la potestad expropiatoria?; ¿y de la facultad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos? Y, quizá lo más importante, ¿de la inembargabilidad de sus bienes y derechos, si es sostenible aún el viejo dogma, hoy día seriamente cuestionado? Un último ejemplo: ¿son aplicables a los edificios parlamentarios los requisitos que impone la legislación urbanística y, en particular, la exigencia de licencia municipal de obras?

La solución a estos interrogantes no es, como se adivina, fácil ni unívoca, y no basta, desde luego, invocar como criterios *a priori* que las Cortes Generales están integradas en el Estado-persona o que carecen de potestades ajenas a su genuina función constitucional. Porque la realidad demuestra que las Cámaras actúan como «sujetos» (personificados o no) del tráfico jurídico, y ello fuerza la necesidad de colmar el vacío normativo con argumentos coherentes. Por ello, la respuesta a las preguntas planteadas ha de ser, en conjunto, afirmativa; es decir, que, en su actividad mate-

<sup>67</sup> I. E. PITARCH, *ibidem*, pág. 56.

<sup>68</sup> Pregunta que da por sentada la respuesta a un tema previo, nada claro tampoco y que trataremos a continuación, como es la titularidad de los bienes muebles e inmuebles «adscritos al uso público» (busquemos una expresión poco comprometedora), por su condición de sede del Parlamento, sin olvidar que hay «bienes de las Cámaras» de naturaleza claramente no demanial. Y, supuesta la titularidad de bienes inmuebles, surge una nueva cuestión: ¿tienen acceso al Registro de la Propiedad los edificios afectados o adscritos al uso del Parlamento? Véase, sobre este aspecto concreto, P. DE PABLO CONTRERAS, «La actividad de las Asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliarios», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 53, págs. 275 y ss., con razones de peso para una respuesta positiva, aunque en la práctica no se haya producido dicha inscripción.

rialmente administrativa y siempre dentro del «giro o tráfico administrativo-parlamentario» (aplicando al caso la expresión ya acuñada), las Cámaras deben compartir el estatuto jurídico de las Administraciones públicas. Sería, pues, deseable que la legislación y la jurisprudencia se orientaran en este sentido, aunque, insistimos, cualquier solución es buena si satisface, de una parte, las legítimas necesidades de funcionamiento de las Cámaras y, de otra, los derechos de terceros que entren en relación con aquéllas; puesto que, aun reconociendo su condición de *potentior persona*, no es deseable que se repita, frente a las Asambleas legislativas, el largo proceso de limitación de las inmunidades del poder, que ha sido la mayor conquista histórica del Estado de Derecho. Por eso mismo, a la vez que se afirman sus potestades, ha de establecerse sin ambages el principio de responsabilidad patrimonial de las Cámaras, tanto en lo concerniente al incumplimiento de sus obligaciones como (siempre, insistimos, en el marco del tráfico del Derecho administrativo parlamentario) por el funcionamiento de sus servicios; en términos análogos, una vez más, a lo previsto para las diferentes Administraciones públicas.

Procede ahora analizar algunos ámbitos específicos en los que se desarrolla la actividad de la Administración parlamentaria que hemos llamado de contenido económico o gestión económica.

#### a) Contratación

##### a') En las Cortes Generales

Un problema más complejo en la teoría que en la práctica es el relativo a la contratación por la Administración parlamentaria, que en Derecho comparado ofrece una variedad de soluciones desde la total independencia de las Cámaras (Francia o Italia) hasta la contratación por el Departamento ministerial correspondiente (Reino Unido). En España, la práctica ya consolidada ignora las dudas e incertidumbres que plantea la doctrina: normalmente, contrata el Secretario General en nombre de la Cámara, en ejecución de acuerdos adoptados por los órganos de gobierno, aplicando un régimen específico para cada caso, pero que se inspira de forma manifiesta en la legislación general de contratos del Estado. Sin embargo, la adquisición de inmuebles y las obras para su puesta en servicio se efectúan, a solicitud de las Mesas, por el Ministerio de Economía y Hacienda, sin que se haya planteado formalmente el problema de la hipotética discrepancia entre órganos administrativos y parlamentarios. Estas soluciones vienen funcionando de forma eficaz, sin que se hayan visto afectadas (todavía) por la indefinición teórica al respecto.

La normativa aplicable en las *Cortes Generales* está integrada por las Normas de contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos, aprobadas por las Mesas del Congreso y del

Senado en reunión conjunta de 26 de enero de 1982, que contienen un apartado relativo a los expedientes de contratación, y la Instrucción sobre el procedimiento de contratación de obligaciones, fiscalización y ordenación de gastos y pagos, de 27 de septiembre de 1982<sup>69</sup>.

Para el *Congreso de los Diputados*, por acuerdo de la Mesa de 16 de febrero de 1983 (modificado por acuerdos de 27 de julio de 1993 y de 21 de septiembre de 1995<sup>70</sup>), se crea una Junta de Contratación de obras, servicios y suministros, compuesta por miembros de la Mesa de la Cámara y de los servicios administrativos, a la que corresponde:

- a) establecer las directrices por las que se han de regir las obras que tengan que ejecutarse en los palacios y edificios en los que estarán instalados los servicios del Congreso de los Diputados y los correspondientes a las Cortes Generales, con excepción, en todo caso, de los propios del Senado;
- b) adjudicar provisionalmente los contratos de obras, a reserva de la aprobación definitiva por la Mesa del Congreso de los Diputados, el Presidente o el Secretario General, en función de las competencias propias o delegadas de cada uno de estos órganos para la autorización del gasto;
- c) señalar los criterios por los que se han de guiar las adquisiciones y suministros del Congreso de los Diputados y de las Cortes Generales, con excepción del Senado, o proponer a la Mesa del Congreso, al Presidente y al Secretario General la autorización del gasto correspondiente, según los casos.

Estas normas se completan con una Instrucción de la Junta de Contratación, de 11 de marzo de 1983, sobre material inventariable y no inventariable, y unas Normas de 16 de octubre de 1984, que crean una Junta de adquisiciones de material bibliográfico y documental como órgano delegado de aquélla (hoy sin eficacia práctica). Existen asimismo unas Instrucciones complementarias del Secretario General del Congreso de los Diputados, sobre el procedimiento de contratación, de 12 de septiembre de 1985, y sobre gestión de las publicaciones del Congreso de los Diputados, de 25 de febrero de 1991, así como un Acuerdo de la Mesa de 23 de octubre de 1984, sobre obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación<sup>71</sup>, que establece un sistema de coordinación con la Dirección General del Patrimonio del Estado del Ministerio de Economía y Hacien-

<sup>69</sup> Conforme a la norma 11.ª.3 de las Normas sobre organización de la Secretaría General y Medios materiales de la Junta Electoral Central, aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión conjunta del día 17 de junio de 1991, «el régimen de contratación y adquisiciones, en general, en la Junta Electoral Central, será el que rijan para las Cortes Generales».

<sup>70</sup> *BOCG, Congreso de los Diputados*, Serie E, núm. 169, de 26 de septiembre de 1995, donde se publica el texto íntegro.

<sup>71</sup> Un excelente resumen de la normativa vigente y de las fases del procedimiento de contratación, en J. J. LAVILLA RUBIRA, *op. cit.*, a quien seguimos en el texto. Véase también el trabajo pionero de J. L. YUSTE GRIJALBA, «Le Régime juridique des contrats des Parlements», en *Informations Constitutionnelles et Parlementaires*, núm. 91, 1972, que contiene una interesante revisión del Derecho y la práctica comparados.

da, como consecuencia de que la titularidad dominical de los edificios que utiliza el Congreso de los Diputados corresponde a la Administración General del Estado.

En esta normativa se percibe que la diferencia más acusada con la contratación administrativa general se halla en los elementos subjetivos del contrato (por ejemplo, la composición de las Mesas de contratación por diputados y altos cargos de la Administración parlamentaria) y no en sus elementos objetivos o formales.

Las fases del procedimiento general pueden resumirse brevemente en:

— inicio del expediente de contratación a propuesta de la unidad orgánica interesada, que acredite la necesidad de la obra, suministro o adquisición y exponga las razones que lo justifiquen y una estimación de la cuantía;

— elevación de la propuesta, a través de la Dirección de Asuntos Económicos de la Secretaría General, a la Junta de Contratación, la cual propone la autorización o no del contrato y el procedimiento «que se estime más adecuado» de entre los previstos en la legislación general del Estado. La Instrucción del Letrado Mayor de 1982 declara expresamente el carácter marcadamente excepcional del procedimiento de contratación directa;

— la propuesta inicial y el informe de la Junta, así como la certificación justificativa de la existencia de crédito suficiente y la fiscalización del interventor, se elevan al órgano de contratación (Mesa, Presidente o Secretario General, en función de la cuantía), quien autoriza o no el contrato, fijando el procedimiento de contratación y autorizando el gasto correspondiente;

— a partir de este momento se desarrollan los trámites del procedimiento concreto de contratación, sin regulación específica en las normas reseñadas, salvo la incorporación de tres ofertas en el procedimiento de contratación directa, excepto cuando por circunstancias especiales, que deberán justificarse, no sea posible o conveniente proceder así;

— una vez adjudicado el contrato por el órgano de contratación, se formaliza el mismo, normalmente por el Director de la Secretaría General competente, aunque en algunos supuestos corresponde al Secretario General<sup>72</sup>.

Si las especialidades en la normativa de contratación se refieren a aspectos orgánicos y a algunas cuestiones de procedimiento derivadas de los mismos, los efectos y la extinción de los contratos no tienen apenas regulación propia, remitiéndose en materia de recepción y liquidación de las obras a la legislación de contratos del Estado.

Sí es interesante señalar que los pliegos de cláusulas administrativas particulares, por los que se rige de hecho la contratación del Congreso, ca-

---

<sup>72</sup> Por ejemplo, en los contratos de acceso informático externo a las bases de datos del Congreso, según la norma 4.1.ª de las Normas aprobadas por la Mesa de la Cámara el 17 de enero de 1991.

lifican expresamente de administrativos los contratos a celebrar, declaran la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa para las controversias que se susciten en la ejecución y declaran aplicable supletoriamente la legislación de contratos de las Administraciones públicas. La única especialidad reseñable, aparte de las expuestas, es el cómputo del plazo a partir de la publicación en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, y no en el *Boletín Oficial del Estado*, que LAVILLA consideraría preferible<sup>73</sup>, como instrumento de publicidad de carácter general.

En el *Senado*, además de las Normas comunes a las dos Cámaras antes citadas, rigen en la materia que nos ocupa las Normas sobre autorización del gasto y ordenación del pago, aprobadas por la Mesa del Senado el 11 de enero de 1983, objeto de varias modificaciones posteriores (en 4 de febrero y 14 de junio de 1983 y 20 de noviembre de 1984), de las que resulta un procedimiento similar al del Congreso, con la salvedad de la inexistencia de una Junta de Contratación, siendo la Mesa de la Cámara la que asume la condición general de órgano de contratación, sin perjuicio de las delegaciones en función de la cuantía de los contratos<sup>74</sup>. El Letrado Mayor es el funcionario competente con carácter general para la formalización de los contratos.

La otra especialidad reseñable en el procedimiento de contratación en el Senado reside en la posibilidad de presentar un único presupuesto en el procedimiento de contratación directa en determinados casos. En los pliegos de cláusulas administrativas particulares existe la misma remisión a la legislación de contratos del Estado, aunque señalando que acomodada «a las específicas características del Senado como órgano constitucional del Estado, resolviendo el Presidente u órgano delegado las cuestiones que se susciten en la ejecución del contrato».

De esta exposición cabe concluir con el autor citado que las peculiaridades orgánicas y procedimentales son consecuencia de la autonomía de las Cámaras, proclamada en el artículo 72 de la Constitución, pero que en realidad el régimen aplicable a la contratación de las mismas es el mismo que el correspondiente a la Administración del Estado<sup>75</sup>. Aunque excluidas de la aplicación de la Ley de Contratos para las Administraciones Públicas (conscientemente, pues se rechazaron en ambas Cámaras enmiendas que pretendían su inclusión), la fundamentación de su sumisión de hecho radica en que los actos de contratación de la Administración parlamentaria tienen por objetivo el interés público, concretado en el buen

<sup>73</sup> J. J. LAVILLA RUBIRA, *op. cit.*, pág. 166.

<sup>74</sup> En el momento actual, existen delegaciones en el Presidente de la Cámara para aquellos contratos cuya cuantía no exceda de 10.000.000 de pesetas, y en el Letrado Mayor del Senado para aquellos cuya cuantía no exceda de 500.000 pesetas.

<sup>75</sup> J. J. LAVILLA RUBIRA, *op. cit.*, págs. 174-175. LAVILLA considera necesario ajustar las disposiciones antes citadas a la vigente Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, puesto que «salvo las inevitables peculiaridades orgánicas y procedimentales (...), puede afirmarse con seguridad que las organizaciones públicas aquí consideradas contratan con sujeción a las mismas normas que las Administraciones públicas dependientes del Poder ejecutivo» (pág. 158).

funcionamiento de las Cámaras, y de ahí la necesidad de su sustracción al imperio del Derecho común, debiendo ajustarse en la contratación a los principios de publicidad y concurrencia establecidos con carácter general por el art. 11.1 de la LCAP<sup>76</sup>. De ahí también que deban reconocerse, y así lo declaren los pliegos de condiciones particulares, las prerrogativas de interpretación unilateral y de modificación previstas en el art. 60 de la LCAP.

En resumen, aplicación de las reglas de contratación de las Administraciones públicas, aunque sea, como dice FORTIER, por mimetismo de pura comodidad, querido y controlado por las propias Cámaras en la medida en que no afecte a su libertad de movimiento, y revelador de una permeabilidad real al Derecho administrativo general<sup>77</sup>.

El control jurisdiccional de esta actividad debe defenderse en la medida en que, al igual que ocurre en materia de personal, se limita al plano puramente administrativo, sin afectar a las funciones constitucionales de las Cámaras<sup>78</sup>. Entra, pues, dentro de la categoría de «actos de administración» a que se refiere la LOPJ para concretar la competencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

#### a") En los Parlamentos autonómicos

Como ocurría en materia de personal, en los Parlamentos autonómicos la cuestión se complica, además de por la ausencia de una autonomía constitucionalmente garantizada, por la declaración de competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases de contratos administrativos (art. 149.1.18.º CE).

Por eso las normas internas de los distintos Parlamentos se remiten a la legislación del Estado en materia de contratos, sin perjuicio de salvar las particularidades derivadas de la organización de la Cámara<sup>79</sup>. En la Asamblea Regional de Murcia, la remisión es a la normativa general en materia de contratación (disposición adicional 4.ª del Estatuto de Régimen Interior y del Personal, que, interpretada con la 3.ª, parece querer referirse a la normativa autonómica y sólo supletoriamente a la del Estado). En Navarra, la Mesa dictará las disposiciones que regulen la contratación administrativa en el Parlamento, aplicándose supletoriamente la Ley Foral de Contratos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (dis-

<sup>76</sup> Al menos éstas son razones suficientes para excluir la aplicación de la legislación civil, que I. E. PITARCH y otros (*op. cit.*, pág. 60) consideraban debía aplicarse (con la consiguiente competencia de juzgados y tribunales civiles) a falta de normativa específica.

<sup>77</sup> J. C. FORTIER, «L'indépendance administrative des Assemblées politiques», *op. cit.*, págs. 38-39.

<sup>78</sup> F. SANTAOLALLA, *Derecho Parlamentario Español*, 2.ª ed., Espasa Universidad, Madrid, 1990, pág. 73; I. E. PITARCH y otros, *op. cit.*, págs. 23 y 60.

<sup>79</sup> Art. 24 Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias; art. 24 RRI Asamblea de Cantabria; art. 45 RRI Asamblea de Madrid.

posición adicional 1.<sup>a</sup> del Reglamento de Organización de la Administración del Parlamento).

En ocasiones, la *regulación específica* se contiene en los Reglamentos de Régimen Interior (Asamblea de Cantabria, arts. 29 y ss.; Asamblea de Madrid, arts. 45 y ss.), en torno a los puntos siguientes:

- determinación de los órganos de contratación (Mesa, Presidente y Secretario General, con fijación de las respectivas cuantías máximas);
- creación de una Mesa de contratación presidida por el Presidente o miembro de la Mesa en quien delegue e integrada por algún otro miembro de la Mesa y miembros de los servicios administrativos;
- declaración de la posibilidad de formalizar las fianzas de los contratos en la Caja de la Cámara, además de en la Tesorería de la Comunidad o en la Caja General de Depósitos.

En el País Vasco existe una Normativa reguladora del órgano de contratación del Parlamento, aprobada por la Mesa el 2 de junio de 1987, con carácter provisional, en tanto se incorpore su regulación a las normas que regulan la organización interna de la Cámara. Este órgano, que actúa como Mesa de contratación en donde tal figura viene exigida por la legislación aplicable, tiene una composición similar a la señalada para otras Asambleas.

## b) Ejecución y control presupuestario

Como consecuencia de la autonomía presupuestaria de las Cámaras a que nos referíamos en la introducción, éstas gozan de autonomía no sólo en la aprobación de su presupuesto, sino en la ejecución y control del mismo. Su autonomía financiera queda así delimitada en un doble sentido.

En primer lugar, la autonomía de las Cámaras se refiere a los *gastos*, puesto que sus *ingresos* no son obtenidos directamente, salvo en unas cantidades inapreciables<sup>80</sup>, sino de la transferencia de recursos con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, no pudiendo razonablemente optar por una u otra forma de financiación. Sin embargo, las Cámaras sí determinan la cuantía de sus recursos de forma global y deciden la distribución de los mismos.

En segundo lugar, como hemos señalado, la autonomía alcanza al *ciclo*

---

<sup>80</sup> Procedentes, por ejemplo, de la venta de publicaciones, del pago de derechos de examen para participar en oposiciones a los Cuerpos de las Cámaras o por la venta de artículos «parlamentarios» en un establecimiento al efecto, como existe en otros países. Estos ingresos «externos», por cierto, quedan a disposición de la Cámara (en régimen análogo, pues, al de los organismos públicos con personalidad jurídica, patrimonio y tesorería propios a que hace referencia el art. 42 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado) y no se incorporan al Erario público, como ocurre con los organismos directamente dependientes de la Administración.

*presupuestario completo*, y no sólo a la aprobación de los presupuestos; como podría hacer pensar la dicción literal del artículo 72.1 de la Constitución. Incluye la competencia para la elaboración y la aprobación, pero también para la ejecución del gasto y el control del mismo, como veremos a continuación, que se realizan a través de mecanismos propios e independientes de los restantes organismos del Estado y de las Administraciones públicas, sin perjuicio de que, en la práctica, se trate de mecanismos sustancialmente análogos.

En tercer lugar, la redacción del precepto constitucional («aprueban autónomamente *sus* presupuestos») destaca la independencia de cada Cámara en la aprobación de *su* propio presupuesto, sin intervención de la otra. Se da por supuesta la existencia de dos presupuestos, del Congreso y del Senado, y no de uno único de las Cortes Generales (aunque éste también existe) que aprueben las dos Cámaras. Esto se incardina asimismo en la tradición parlamentaria que impide a una Asamblea discutir y limitar los créditos que la otra ha creído necesarios para su funcionamiento<sup>81</sup>. Encontramos ya expresión de este principio en la Ley de relaciones entre los Cuerpos colegisladores de 19 de julio de 1837.

El artículo 72.1 no contiene referencia alguna al órgano al que corresponde la *aprobación del presupuesto* de la Cámara. Sin embargo, de la forma en que se desarrolle la elaboración y aprobación del presupuesto depende que la autonomía financiera sea o no realidad.

En otros países (Austria, Suiza), la asimilación del presupuesto parlamentario al de un Departamento ministerial debilita el principio de autonomía, aunque la práctica sea que el Gobierno no introduce modificaciones. En la República Federal de Alemania, el Gobierno puede enmendar el presupuesto que le remite la Cámara, la cual puede aceptar o no las enmiendas. En Francia interviene un órgano ajeno, el Tribunal de Cuentas, para formar una Comisión Mixta con los cuestores de ambas Asambleas, que estudia el presupuesto elaborado por ellos. La mayor independencia en la aprobación respecto de los Presupuestos Generales del Estado se alcanza en Italia o en Grecia.

## b') Elaboración y aprobación del presupuesto

En nuestro Derecho, el precepto constitucional ha de verse completado con los Reglamentos de las Cámaras. El artículo 31 del Reglamento del Congreso atribuye a la Mesa: «2. Elaborar el proyecto de presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acer-

<sup>81</sup> Véanse E. RECODER DE CASSO, *op. cit.*, pág. 1103, y S. MONTEJO VELILLA, «El régimen económico del Parlamento desde el punto de vista de la autonomía financiera», en *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Tecnos, Madrid, 1990, pág. 365.

ca de su cumplimiento»; así como: «3. Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar».

El Reglamento del Senado, con anterioridad a la reforma de 11 de enero de 1994, enumeraba en su artículo 56 como funciones de la Comisión de Gobierno Interior: «Elaborar el presupuesto de gastos del Senado, recibir y administrar los fondos que, para cubrirlos, se perciban del Erario público, celebrar los contratos necesarios para los diversos servicios y presentar anualmente a la Cámara la correspondiente cuenta para su aprobación».

La atribución de las competencias financieras a la Comisión de Gobierno Interior era tradicional en nuestras Cámaras. Pero, desaparecida en el Reglamento del Congreso y convertida en *alter ego* de la Mesa en el Senado (al estar compuesta por los mismos miembros, pudiendo ser convocados a sus reuniones, con voz pero sin voto, los Presidentes de las Comisiones de Presupuestos y de Economía y Hacienda), había caído en desuso, sustituida *de facto* por aquella, para finalmente desaparecer en la citada reforma de 1994. Ahora bien, dado que sus competencias reglamentarias no fueron incorporadas a las de la Mesa (art. 36, no afectado por la reforma), existe en este momento una laguna en el Reglamento del Senado, que se cubre con la práctica ya existente con anterioridad: es la Mesa de la Cámara la que elabora el presupuesto y controla su ejecución.

La atribución reglamentaria a la Mesa de la competencia para la elaboración del presupuesto supone la exclusión del Pleno en este trámite inicial, lo cual, desde el punto de vista teórico, es menos respetuoso con el principio de autonomía financiera del Parlamento, pero ofrece la ventaja de que, dado que los presupuestos de las Cámaras se incorporan a los Presupuestos Generales del Estado y *se votan con ellos*, evita un doble pronunciamiento, eventualmente contradictorio (piénsese en la aprobación, en su día, de enmiendas a la totalidad de devolución al Gobierno del proyecto de Ley de Presupuestos para 1996).

La autonomía financiera supone, en teoría, que las Mesas son absolutamente libres a la hora de elaborar los presupuestos de las Cámaras, para los que no han de tener en cuenta las instrucciones que suele impartir a los Departamentos ministeriales el Ministerio de Economía y Hacienda, sobre las líneas generales de la política presupuestaria. La práctica, sin embargo, muestra que el Parlamento —dirigido por una mayoría que apoya al Gobierno y sus objetivos económicos—, representado por sus órganos rectores, se pliega por regla general voluntariamente a dichas instrucciones (por ejemplo, en los porcentajes de subida salarial). Pero con plena conciencia —y afirmación expresa en caso necesario— de que tal actitud es voluntaria, y siempre manteniendo el principio de que el Gobierno no puede introducir modificaciones en el proyecto de presupuesto que le es remitido. Asimismo, los presupuestos de las Cámaras se adaptan a la estructura de los Presupuestos Generales del Estado.

El presupuesto aprobado por cada Mesa autónomamente, además del

que aprueban ambas Mesas en reunión conjunta para las Cortes Generales<sup>82</sup>, es remitido al Gobierno para su incorporación a los Presupuestos Generales del Estado, cuya Sección 02 integran. No olvidemos que, según el artículo 134.1, al Gobierno corresponde la elaboración de dichos Presupuestos Generales del Estado, que debe presentar antes del 1 de octubre de cada año ante el Congreso de los Diputados, para que las Cortes Generales procedan a su examen, enmienda y aprobación.

¿Qué sentido tiene la incorporación del presupuesto de las Cámaras a los Presupuestos Generales del Estado? Cabría pensar que una aprobación independiente sería más coherente con la autonomía parlamentaria, y también con la de cada Cámara, cuyo presupuesto no tendría que ser discutido y votado, siquiera sea formalmente, por la otra.

Se evitaría asimismo la problemática que plantea la presentación de enmiendas —tradicionalmente evitada, pero abierta a partir de 1988— y que podría llegar a darse, en tanto no haya precepto que lo excluya, respecto del presupuesto de la otra Cámara, infringiendo (en particular si dominan distintas mayorías) los principios del bicameralismo.

Sin embargo, estas razones, que abogarían por una aprobación independiente del presupuesto de cada Cámara, separada de los Presupuestos Generales del Estado, no han sido suficientes para alterar un sistema que también presenta algunos argumentos a favor: permite conciliar el principio de autonomía presupuestaria de las Cámaras con el principio de unidad presupuestaria del Estado, constitucionalizado en el artículo 134.2. La autonomía se mantiene, además de por la fijación de la cuantía global, por la distribución interna del gasto que realizan las Cámaras. De otra parte, cabría coincidir con MONTEJO<sup>83</sup> en que, aunque el presupuesto de las Cámaras es plenamente válido y eficaz desde que es asumido por ellas (entendemos, desde que se aprueba por el Pleno, en caso de serlo independientemente), su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado constituye una condición ineludible, dada la carencia de recursos propios del Parlamento, para hacer posible la ejecución de las previsiones de las Cámaras mediante la asignación de una parte de los recursos del Estado. Al incluir una sección en la Ley de Presupuestos (sin que el Gobierno introduzca modificaciones en las cifras remitidas por las Cortes<sup>84</sup>), se reservan para los gastos previstos los ingresos necesarios.

La aprobación de su presupuesto por el Pleno de la Cámara se produce, pues, en el seno del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Es-

<sup>82</sup> Se trata de un presupuesto reducido a los créditos destinados al personal de las Cortes Generales (cuya existencia viene impuesta por el propio artículo 72.1 de la Constitución), a la Junta Electoral Central y al Defensor del Pueblo, así como a algunas actividades que las Cámaras desarrollan como tales Cortes Generales, en particular delegaciones parlamentarias.

<sup>83</sup> S. MONTEJO VELILLA, *op. cit.*, pág. 365.

<sup>84</sup> En favor de la posibilidad de modificación de los anteproyectos (postura que no se corresponde con la práctica ni con la autonomía presupuestaria constitucionalmente reconocida), L. M.<sup>a</sup> DÍEZ-PICAZO, *op. cit.*, pág. 129.

tado, con los inconvenientes citados de eventual presentación de enmiendas y de aprobación también por la otra Cámara<sup>85</sup>.

No nos vamos a detener aquí en la elaboración y aprobación del presupuesto en los Parlamentos autonómicos, que los Reglamentos atribuyen a la Mesa<sup>86</sup> y al Pleno, respectivamente. Pero sí nos interesa examinar la ejecución y control del mismo, en cuanto da lugar a actos de la Administración parlamentaria.

### b") Ejecución y control

Incluso aquellos que admiten alguna intervención del Ejecutivo en la elaboración de los presupuestos de las Cámaras reconocen como esencial a la autonomía presupuestaria la libertad en la ejecución de los mismos, no expresada en la letra del artículo 72.1 de la Constitución. Es frecuente afirmar que la ejecución y el control de los presupuestos forman parte de la autonomía administrativa reconocida en el artículo 72.3 de la Constitución<sup>87</sup>. Creemos, no obstante, que tienen perfecta cabida, como ciclo presupuestario completo, en la autonomía presupuestaria que contempla el apartado 1 de este mismo artículo.

A que sea real esta autonomía en la ejecución van dirigidos los preceptos reglamentarios que atribuyen competencias a la Mesa y al Presidente: artículo 31.1 RC: «Corresponde a la Mesa: 2.º Elaborar el proyecto de Presupuesto del Congreso de los Diputados, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento. 3.º Ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar.» Artículo 32.1: «El Presidente del Congreso... ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir.» O, como decía el Reglamento del Senado antes de la reforma de 1994, en referencia a las funciones de la Comisión de Gobierno Interior: «... recibir y administrar los fondos que para cubrir los gastos del Senado se perciban del Erario público, celebrar los contratos

<sup>85</sup> F. SANTAOLALLA LÓPEZ (*op. cit.*, pág. 69) entiende que sólo se aprueba (y posteriormente es objeto de publicación) el importe global, sin que una Cámara pueda entrar en la consideración y votación de las partidas que componen el de la otra, pero esta opinión tampoco se apoya en ningún precepto concreto.

<sup>86</sup> Corresponde la elaboración del presupuesto a la Comisión de Gobierno Interior en Cataluña. En Valencia, a la Mesa, de acuerdo con la Comisión de Gobierno Interior. No hay previsión reglamentaria en Murcia. En Navarra, la Mesa elabora el anteproyecto de presupuestos, que es aprobado por la Junta de Portavoces, rompiendo la tradicional distribución de competencias administrativas y políticas entre Mesa y Junta, respectivamente. La Junta de Portavoces aprueba también las Cuentas Generales del Parlamento y es informada trimestralmente por la Mesa del estado de las cuentas (art. 44 del Reglamento de 2 de febrero de 1995). En Aragón, el proyecto de presupuesto de las Cortes lo elabora la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces.

<sup>87</sup> A. TORRES DEL MORAL, «Comentario al artículo 72.1 de la Constitución», en *Comentarios a las Leyes Políticas. Constitución española de 1978*, dirigidos por O. Alzaga Villaamil, tomo IV, Edersa, Madrid, 1983-1989, pág. 413; E. ARANDA, *op. cit.*, pág. 595.

necesarios y presentar anualmente a la Cámara la correspondiente cuenta para su aprobación».

En la redacción de este último precepto se encuentra la esencia de la autonomía en la ejecución presupuestaria: las *Cámaras* reciben los fondos que les libra el Ministerio de Economía y Hacienda periódicamente (normalmente con carácter trimestral), sin justificación de destino sobre dichos fondos, y autorizan los gastos y ordenan los pagos de forma autónoma<sup>88</sup>. De hecho, seguirán en líneas generales los principios que rigen en la Administración pública, aunque adaptados a las peculiaridades de la institución parlamentaria en la forma que establezcan sus normas sobre contratación del gasto y ordenación de pagos<sup>89</sup>.

Autonomía no significa, sin embargo, ausencia de *control*. Pero este control, que asegura que la ejecución se ha realizado con arreglo a criterios de prudencia y eficacia —pues no se olvide que se trata de la utilización de fondos públicos—, es también *autónomo*, atribuyéndose la fiscalización a un órgano interno de la Secretaría General de la Cámara: la Intervención del Congreso de los Diputados, la del Senado y la de las Cortes Generales, y no a la Intervención General del Estado.

Más controvertida es la posible competencia del Tribunal de Cuentas como órgano supremo fiscalizador de las cuentas y de la gestión económica del Estado (art. 134.1 CE). Aunque algún autor se manifestó en un principio a favor de su competencia<sup>90</sup>, la mayoría de la doctrina, conforme con la práctica<sup>91</sup>, sólo admite el control interno antes referido, sobre la base de que el Tribunal de Cuentas es un órgano delegado de las Cortes Generales por imperativo constitucional, con lo que difícilmente podría controlar su actividad de ejecución presupuestaria. Sin olvidar que —en

<sup>88</sup> La disposición adicional primera del Reglamento de las Cortes Españolas de 15 de noviembre de 1971 señalaba con toda claridad: «El Ministerio de Hacienda consignará los créditos correspondientes a los Presupuestos Generales del Estado, que serán librados en firme a la Presidencia de las Cortes.» A falta de un precepto tan concreto en nuestro ordenamiento actual, señalaremos, no obstante, un indicio del reconocimiento de la autonomía de las Cámaras en la ejecución presupuestaria en el artículo 69.3 de la Ley General Presupuestaria, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, que, al referirse a las competencias de los Presidentes de los órganos constitucionales para modificaciones presupuestarias, salva «el principio de autonomía presupuestaria de las Cortes Generales».

Un precepto similar al del Reglamento de Cortes de 1971 aparece en el Reglamento del Parlamento de Navarra (disposición adicional 1.ª) y en las distintas Leyes de presupuestos de varias Comunidades Autónomas, que refuerzan así legalmente una autonomía financiera no siempre apoyada en reconocimiento expreso por el Estatuto de Autonomía. Véase E. RECODER DE CASSO, *op. cit.*, pág. 1104.

<sup>89</sup> Normas citadas en el epígrafe anterior al referirnos a la contratación. Estas normas imponen la elaboración de una propuesta de gasto, su remisión a los Servicios económicos competentes para comprobar y certificar la existencia de crédito, la fiscalización por la Intervención y su aprobación por el órgano competente en función de la cuantía. La ordenación del pago se realiza también a propuesta del servicio correspondiente, previa fiscalización del Interventor.

<sup>90</sup> E. RECODER DE CASSO, *op. cit.*, pág. 1104.

<sup>91</sup> Por todos, F. SANTAOLALLA LOPEZ, *op. cit.*, pág. 70, y B. PENDÁS GARCÍA, «Administración Parlamentaria», en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, pág. 325. Las Cortes Generales no aparecen en la enumeración de las entidades que integran «el sector público», cuya fiscalización corresponde al Tribunal de Cuentas, según el artículo 4 de su Ley Orgánica, LO 2/1982, de 12 de mayo.

último término— la Cuenta General del Estado, máximo reflejo de la actividad del Tribunal de Cuentas, es también objeto de aprobación por las Cámaras.

En realidad, el órgano que tiene reglamentariamente atribuido el control de la ejecución presupuestaria es el propio Pleno de la Cámara, a quien la Mesa debe rendir un informe al final de cada ejercicio acerca de su cumplimiento, conforme al artículo 31.1.2.º RC, o la cuenta para su aprobación, según el antiguo artículo 56 RS. Es, sin duda, la solución más respetuosa con la autonomía financiera de la Cámara, pero peca de irreal, lo que ha hecho que caiga en desuso, siendo las Mesas de las Cámaras las que aprueban formalmente la liquidación de los presupuestos<sup>92</sup>.

Un último reflejo de la autonomía financiera de las Cámaras, que señala el fin del ciclo presupuestario: como en otros países de nuestro entorno, los *remanentes* de los fondos librados a la Cámara están exentos de la regla general de reintegro en el Tesoro Público derivada del artículo 83.2 de la Ley General Presupuestaria, y permanecen a disposición de las mismas formando un fondo separado y autónomo destinado a contribuir a la liquidez de la tesorería de la Cámara (en caso de retrasos en los libramientos), permitir la realización de gastos extraordinarios (obras, reformas) o suplementar en casos extremos determinados conceptos presupuestarios<sup>93</sup>, si bien pueden también decidir las Mesas reintegrar en todo o en parte a la Hacienda Pública los referidos remanentes.

En los *Parlamentos autonómicos*, los *Reglamentos* atribuyen a la Mesa respectiva las competencias siguientes:

— ejecución del presupuesto (en algún caso presentando al Pleno al final del ejercicio un informe sobre su cumplimiento) [País Vasco, art. 23.1.2; Asturias, art. 26.2; Cantabria, art. 32.1.2.º; La Rioja, art. 29.1.c); Aragón, art. 29.1.c); Castilla-La Mancha, art. 30.1.2.ª; Extremadura, art.

<sup>92</sup> En Francia, una Comisión con representación de los Grupos parlamentarios examina la gestión de las cuentas y las aprueba en su caso, dando cuenta a la Asamblea y elaborando un informe público. Ver Y. GUCHET, *Droit parlementaire*, Economica, París, 1996, págs. 32-33.

<sup>93</sup> Como consecuencia de la falta de consagración estatutaria de la autonomía presupuestaria y administrativa de la Asamblea (salvo en el Estatuto de Autonomía del País Vasco), esta prerrogativa ha tenido ya reflejo expreso en algún ordenamiento autonómico. Así, en las sucesivas leyes de presupuestos aprobadas por el Parlamento de Cataluña desde hace años se incluye en la disposición adicional primera, relativa al Parlamento, un apartado del tenor siguiente: «La Comisión de Gobierno Interior del Parlamento incorporará los remanentes de crédito de la Sección 01 del Presupuesto de 199... a los mismos capítulos presupuestarios del Presupuesto de 199...» En Andalucía, la inclusión desde 1983 de tres disposiciones adicionales (obligación de libramientos periódicos, facultad de la Mesa de incorporar remanentes de crédito al estado de gastos del ejercicio siguiente y de disponer transferencias de créditos entre conceptos de su sección) fue finalmente sustituida por el artículo 7.3 de la Ley 9/1987, de modificación de determinados artículos de la Ley General de Hacienda Pública de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en el que se reconoce la autonomía presupuestaria del Parlamento de Andalucía y sus plenas facultades para la aprobación, modificación, liquidación, ejecución y control de su presupuesto, además de la obligación de libramientos trimestrales automáticos. También se prevé la incorporación de remanentes en la normativa parlamentaria de Canarias y Madrid.

27.1.2.º; Baleares, art. 30.1.2.º; Madrid, art. 49.1.f); Castilla y León, art. 27.1.2.º]<sup>94</sup>. En las Cortes Valencianas, la liquidación se ha de presentar al Pleno en cada período de sesiones, dando cuenta a la Comisión de Gobierno Interior. En el Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia se señala que la Mesa administra los fondos que se perciban del Erario público (art. 31.6.º);

— ordenación de gastos, sin perjuicio de las delegaciones que acuerde (en Aragón debe dar cuenta de éstas a la Junta de Portavoces [art. 29.1.d]).

La ordenación de pagos se atribuye normalmente al Presidente de la Cámara (sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir), en ocasiones dando cuenta de su actividad a la Mesa (La Rioja) o con «expreso conocimiento» de la misma (Aragón), o en los términos que acuerde aquélla (Castilla-La Mancha, art. 33.9). No aparece esta atribución en el Reglamento del Parlamento de Navarra. En la Asamblea de Madrid, el Reglamento atribuye al Presidente el reconocimiento de obligaciones y la propuesta y ordenación de pagos con cargo al presupuesto de la Asamblea, así como el compromiso de ingresos, el reconocimiento de derechos económicos y la ordenación de ingresos a favor del presupuesto de la Asamblea (art. 55.2). El Reglamento del Parlamento de Cataluña (art. 46) atribuye a la Comisión de Gobierno Interior (compuesta de la Mesa más un Diputado por Grupo y actuando mediante voto ponderado) el control y presentación al Pleno de la liquidación del presupuesto. Designa tres diputados interventores para cada período presupuestario, que ejercen la intervención material de todos los gastos y presentan un informe de sus gestiones cada dos meses.

La regulación de *desarrollo* de estas normas reglamentarias es variada. No existe en el Parlamento Vasco, aparte las normas de contratación citadas en el epígrafe anterior (la Mesa aprueba los gastos sin que exista delegación). Tampoco en Andalucía. Ni en Galicia, donde se rigen por la normativa genérica de la Comunidad (Ley 3/1984, de 3 de abril, de gestión económica y financiera pública de Galicia, y Ley 11/1992, de 7 de octubre, de régimen financiero y presupuestario de Galicia). Lo mismo ocurre en Murcia y Baleares.

En otros Parlamentos, son los Reglamentos de régimen interior los que contienen las normas sobre autorización del gasto y ordenación del pago: Cataluña (arts. 103-114), Cantabria (arts. 34-46), Canarias (arts. 24-31), Navarra (arts. 24-31, 40-55, disposición adicional), Madrid (arts. 45-58, aunque el nuevo Reglamento de la Asamblea contiene en sus arts. 89 a 95 las normas básicas sobre aprobación y liquidación del Presupuesto).

Otras veces son normas específicas dictadas al efecto: Asturias (Ins-

<sup>94</sup> En Canarias, es el artículo 31 de las Normas de Gobierno Interior.

trucciones complementarias del art. 29 de las Normas de Régimen Interior y Estatuto del Personal de la Junta General sobre tramitación de ingresos y gastos, aprobadas por acuerdo de la Mesa de 18 de febrero de 1988); Aragón (Acuerdo de la Mesa sobre ordenación del gasto en la administración de las Cortes, *BOCA* n.º 11, de 30 de enero de 1984); Castilla-La Mancha (Acuerdo de la Mesa relativo a normativa sobre régimen económico de la Cámara, *BOCCM* n.º 4, de 10 julio de 1995); Extremadura); (Normas para la ejecución y control del presupuesto de la Asamblea, *BOAE* n.º 24, de 4 de febrero de 1992, y normas complementarias, *BOAE* n.º 166, de 16 de febrero de 1995).

El procedimiento establecido, similar en todos los casos, incluye la propuesta de gasto por el servicio correspondiente, acompañada de tres ofertas, si superan una cifra mínima, y de un informe sobre la necesidad o conveniencia del gasto, con el visto bueno del Letrado Mayor. La propuesta, con el informe de la intervención, es sometida a la aprobación del órgano competente —Mesa o Presidente, según cuantía, variable para los distintos Parlamentos (la máxima del Presidente oscila entre 150.000 [Asturias] y 5.000.000 de pesetas [Cataluña]; es de 2.000.000 en Cantabria y Aragón)—.

Algunos gastos urgentes, periódicos y menores están exceptuados de la necesidad de autorización previa, tramitándose conjunta y simultáneamente la autorización y la ordenación del pago. En Cataluña, si el «oidor de cuentas» encuentra objeción a la propuesta que ha de intervenir, la devuelve al órgano proponente; si éste no está de acuerdo, ha de expresarlo en informe razonado. Si el oidor persiste en la objeción, ha de someter la propuesta, con el informe del proponente, a la Mesa del Parlamento, que resuelve definitivamente. Un procedimiento similar al existente en Cantabria y Navarra.

Efectuada la contratación por el procedimiento que corresponda y ejecutada la obra o prestado el servicio o suministro, los pagos se ordenan por el Presidente o el Letrado Mayor por delegación, según cuantía (normalmente hasta 500.000 pesetas, donde ésta existe), previa factura o certificación de obras conformada por el proponente. Las órdenes de pago, mediante transferencia o cheque nominativo, requieren la firma conjunta de varias personas: Presidente, Interventor y Cajero o similares.

En algunas normativas autonómicas existe asimismo una regulación de los *ingresos*, señalando la necesidad de extender una orden de ingreso y una carta de pagos (Cataluña: para disponer de estos ingresos que no tienen un carácter finalista —publicaciones, fotocopias— se precisa en cada caso autorización de la Comisión de Gobierno Interior; de la Mesa en Asturias y Cantabria).

En las Normas de la Asamblea de Extremadura se regulan detalladamente los gastos plurianuales.

En el curso de la ejecución presupuestaria (recuérdese que los libramientos son periódicos y en firme), y de acuerdo con el principio de auto-

nomía, la Mesa puede acordar transferencias y redistribuciones de créditos (Cantabria<sup>95</sup>), así como la incorporación de remanentes al presupuesto siguiente (Canarias, Madrid); en otros ordenamientos se contempla en las leyes de Presupuestos (Cataluña, Andalucía).

También como consecuencia de la autonomía, es en todo caso la Intervención de cada Cámara la que realiza el *control* interno de la ejecución presupuestaria, tanto mediante la intervención de los gastos como mediante la dirección y organización de la contabilidad y la intervención de la liquidación del presupuesto al final del ejercicio. Todo ello sin perjuicio del control de la gestión económica que ejerza la Mesa de la Cámara y el propio Pleno, en cuanto incluido en los Presupuestos Generales de la Comunidad respectiva.

Valga este repaso sumario para dar noticia de las normas que regulan prolijamente esta materia.

### c) Régimen jurídico de bienes inmuebles

Hemos aludido ya en alguna ocasión a la titularidad de los bienes inmuebles en que están instaladas las sedes de las Asambleas<sup>96</sup> y a las obras que se realicen en aquéllos.

Lo cierto es que la titularidad de estos inmuebles es del Estado o de las Comunidades Autónomas, por la simple razón de que las Cámaras legislativas no poseen personalidad jurídica, porque ninguna norma del ordenamiento se la atribuye, salvo las escasas excepciones de Derecho parlamentario autonómico señaladas.

Por eso es el Estado el que aparece en la legislación civil como titular de derechos y obligaciones (no sólo del de propiedad, ver artículos 1903 ó 1875-2.º del Código Civil) y en la legislación hipotecaria como titular registral (art. 2-6.º de la Ley Hipotecaria).

Sabemos, no obstante, que el ordenamiento personifica a la Administración. Con la nueva fórmula del artículo 2.4 de la Ley 30/1992, de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, *cada una* de las Administraciones públicas (Administración General del Estado, Administraciones de las Comunidades Autónomas y Entidades que integran la Administración Local) actúan para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única. A esto califica GARRIDO FALLA de reducir la teoría a la práctica: olvidar la personalidad del

---

<sup>95</sup> Más extrañamente, en el Parlamento de Canarias (art. 26 Normas de Gobierno Interior, de 6 de febrero de 1997), la Mesa autoriza un *crédito extraordinario o suplemento de crédito* cuando una partida es insuficiente, siempre y cuando los recursos procedan de su propio presupuesto, Sección 01. En caso de insuficiencia en la sección, da cuenta al Consejo de Gobierno para la elaboración del correspondiente proyecto de Ley.

<sup>96</sup> Sobre la fijación de sus sedes por los Parlamentos autonómicos, véase J. BARRAT ESTEVE, «Problemas constitucionales de la determinación de las sedes de las Asambleas parlamentarias autonómicas», en *Parlamento y Justicia constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1997, págs. 147, 165.

todo (el Estado), dado el protagonismo de su parte más significativa (la Administración)<sup>97</sup>. No obstante, este autor, como LÓPEZ GUERRA o LÓPEZ RODÓ, continúan defendiendo la personalidad jurídica del Estado<sup>98</sup> fundamentada en la Constitución.

Como señala DE PABLO CONTRERAS<sup>99</sup>, el «Derecho administrativo patrimonial está absolutamente poseído por la idea de titularidad estatal de los bienes y derechos de naturaleza económica»; puede apreciarse en la Ley del Patrimonio del Estado, pero también con claridad en otras, como la Ley General Presupuestaria. Ello se une a la legislación de Derecho privado antes señalada. Ambas siguen las ideas anteriores a la configuración de la Administración como persona jurídica.

En las Comunidades Autónomas se han seguido estos criterios estatales en un doble sentido: de una parte, atribuyendo personalidad a la Administración de la Comunidad Autónoma; de otra, atribuyendo los derechos y obligaciones regulados en las respectivas Leyes del Patrimonio a la Comunidad como tal (Ley del Patrimonio de la Generalidad de Cataluña, de 7 de diciembre de 1981, y otras). La Ley del País Vasco, no obstante, introduce el elemento de la titularidad de la Administración de los bienes y derechos que integran el patrimonio, aunque es la Comunidad Autónoma el único titular registral posible.

En este esquema legal hemos de situarnos para referirnos a los bienes inmuebles que utilizan las Cámaras legislativas.

La carencia de personalidad jurídica de las Cortes Generales hace que, a pesar de su autonomía contractual, suficiente para moverse en el tráfico jurídico-mobiliario, deba acudir al órgano competente de la Administración para llevar a cabo la adquisición del inmueble de que se trate, el otorgamiento de escritura pública y, en su caso, la inscripción en el Registro de la Propiedad (mediante nota marginal, por ejemplo, si se trata de inmueble hasta entonces en poder de particulares) o en el Inventario General de Bienes y Derechos del Estado.

El acuerdo de adquisición de los inmuebles por el órgano competente del Estado va precedido por un acuerdo en tal sentido por la Mesa de la Cámara correspondiente. Asimismo, cuando un bien inmueble haya sido destinado al uso del Parlamento, no puede ser cambiado sin consentimiento del mismo.

Es claro que los edificios en que tengan su sede las Cámaras de las Cortes Generales son de dominio público, por aplicación del art. 1.1.º de

<sup>97</sup> F. GARRIDO FALLA, «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español», *op. cit.*, pág. 16.

<sup>98</sup> L. LÓPEZ GUERRA, «La personalidad jurídica del Estado», en *Revista de Derecho Parlamentario*, núm. 6, 1980, págs. 28 y ss.; L. LÓPEZ RODÓ, «Personalidad Jurídica del Estado», en *Revista de Derecho Parlamentario*, núm. 11, 1981, págs. 57 y ss. Frente a la doctrina sustentada por E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, en el primer capítulo de su *Curso de Derecho Administrativo*, ya desde su 1.ª ed., Civitas, Madrid, 1974.

<sup>99</sup> P. DE PABLO CONTRERAS, «La actividad de las Asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario», en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, núm. 573, 1986, pág. 285.

la Ley del Patrimonio del Estado, según el cual los edificios propiedad del Estado en los que se alojen órganos del mismo tendrán la consideración de demaniales. A la misma conclusión llegamos respecto de los edificios en que tengan su sede los Parlamentos autonómicos, por aplicación de sus leyes respectivas<sup>100</sup>.

Otros edificios en que no están instalados propiamente los órganos de los Parlamentos tendrían en principio una naturaleza patrimonial, aunque su naturaleza demanial parece derivarse de algunas Leyes de Patrimonio, como las de Cataluña y País Vasco.

Si bien la innecesariedad de la *inscripción en el Registro de la Propiedad* de estos bienes demaniales derivó en el artículo 5.º del Reglamento Hipotecario en su imposibilidad, la Ley de Patrimonio del Estado la admite en el artículo 117, y su Reglamento en el artículo 218, al disponer la posible inscripción de la afectación de bienes<sup>101</sup>. La eventual inscripción de la afectación o adscripción de bienes patrimoniales a las Cámaras legislativas podría ser una garantía importante, en cuanto partimos de la necesidad del acuerdo del órgano legislativo para modificar dicha afectación o adscripción.

En la legislación autonómica encontramos algunas referencias al régimen de los bienes inmuebles adscritos o afectados a las Cámaras parlamentarias, como un reconocimiento expreso más del principio de autonomía parlamentaria. Así, la disposición adicional primera de la Ley Foral 17/1985, del Patrimonio de Navarra, señala que «los bienes y derechos del Patrimonio de Navarra afectos o adscritos al Parlamento de Navarra y a la Cámara de Comptos serán administrados y gestionados por los órganos competentes de aquéllos, incluyéndose los mismos en el Inventario General de los bienes y derechos de Navarra»; o el artículo 8.º de la Ley andaluza 4/1986 declara: «El Parlamento de Andalucía tiene autonomía patrimonial y asume las mismas competencias y facultades que se atribuyen al Consejo de Gobierno y a las Consejerías en cada caso sobre los bienes y

<sup>100</sup> Véanse los artículos 3.º.2 de la Ley 11/1981 de Cataluña, 7.º de la Ley vasca 14/1983, 44 de la Ley Foral 17/85, de Patrimonio de Navarra, 3.º de la Ley 1/1991 del Principado de Asturias, 4.2 de la Ley 1/1993 de La Rioja, 5.2 de la Ley 3/1992 murciana, 3.2 de la Ley valenciana 3/1986, 3.2 de la Ley 6/1985 de Castilla-La Mancha, 3 de la Ley 8/1987 de Canarias, 3.2 de la Ley 2/1992 de Extremadura, 3 de la Ley 1/1990 de Baleares, 2.2 de la Ley 7/1986 de Madrid. El artículo 3.º.2 de la Ley gallega 3/85 contiene una expresión más apropiada a nuestros efectos: son también de dominio público «los inmuebles propiedad de la Comunidad Autónoma en que se alojan sus instituciones y órganos estatutarios». Una formulación similar se encuentra en la Ley 51/1987, de Aragón (art. 4.3).

<sup>101</sup> Prevén también la inscripción de bienes demaniales la Ley catalana de Patrimonio (art. 34.2) y su Reglamento (art. 47.1, con la excepción de los bienes de dominio público de uso general, pero no de los destinados a un servicio público), así como la Ley vasca (art. 17). Esta tendencia a la inscripción de los bienes de dominio público, que encontramos en general en la normativa autonómica, es consecuencia de la complejidad de su realidad actual, en que su ostensibilidad como bienes *extra commercium* no es manifiesta; de ahí la mayor garantía que aporta la protección y publicidad brindada por el Registro de la Propiedad. Vemos una manifestación expresa en el artículo 79 de la Ley gallega de Patrimonio, que exceptúa de la obligatoriedad de inscripción o anotación registral a «los bienes demaniales de uso público y todos aquellos cuya condición demanial se manifieste de forma ostensible o aparente».

derechos que tenga adscritos, se le adscriban o adquiera. La titularidad de dichos bienes y derechos será, en todo caso, de la Comunidad Autónoma»<sup>102</sup>. Además, la disposición adicional primera de esta Ley aclara que, a los efectos de la misma, «se entiende por Comunidad Autónoma dicha Comunidad como persona jurídica incluyendo su Parlamento y el Consejo de Gobierno».

En las normas parlamentarias internas, aquellas de régimen interior que hemos calificado de más completas (Canarias, Cantabria y Madrid<sup>103</sup>) también incluyen un precepto referido a estos bienes. En Canarias, el régimen jurídico y de «los bienes patrimoniales y de dominio público de propiedad o adscripción del Parlamento» será el de aplicación en dicha materia en la Comunidad Autónoma y disposiciones que la desarrollen, y supletoriamente el del Estado. Más correctamente, los Reglamentos de Régimen Interior de las Asambleas de Cantabria (art. 28) y Madrid (art. 44) aluden a los bienes patrimoniales y de dominio público adscritos a la Asamblea, cuya regulación se remite a la Ley de Patrimonio de la Comunidad y disposiciones que la desarrollen o suplementen, y supletoriamente a la legislación del Estado.

#### IV. PROCEDIMIENTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS PARLAMENTARIOS

##### 1. *En las Cortes Generales*

Pese a que tampoco existe una normativa propia, o una remisión en materia de procedimiento de los actos administrativos parlamentarios, cabe afirmar que se aplica con carácter supletorio la legislación general de procedimiento administrativo<sup>104</sup>.

Entendido como la forma externa de manifestación del acto administrativo parlamentario y de los pasos que éste ha de dar para convertirse en tal, puede decirse que, más por el uso o precedente —de tan gran valor en el ámbito parlamentario— y por el deseo de ajustarse al principio de legalidad que ha de regir la actuación de las Administraciones públicas en general que por existencia de un mandato legal<sup>105</sup>, el procedimiento seguido

<sup>102</sup> Una formulación similar encontramos en las Leyes de Murcia (art. 2), Comunidad Valenciana (art. 6), Extremadura (art. 7) y Castilla y León (art. 5, que no declara la autonomía patrimonial de las Cortes). También, sin la declaración previa de autonomía patrimonial del Parlamento y partiendo de que los bienes y derechos adscritos pertenecen al patrimonio de la Comunidad, en las Leyes del País Vasco (salvando las limitaciones establecidas para determinados bienes en la Ley), La Rioja (art. 7.3) y Castilla-La Mancha (art. 8).

Algo distinta es la formulación del art. 7.2 de la Ley de Canarias: «*El Parlamento de Canarias, en relación a la gestión de los bienes del patrimonio de la Comunidad Autónoma que adquiera o le sean adscritos, ostentará las mismas competencias que el Gobierno en su ámbito respectivo*».

<sup>103</sup> Art. 23 NGI Parlamento de Canarias.

<sup>104</sup> Recuérdese que sí existe la declaración de supletoriedad de la Ley reguladora del procedimiento administrativo común en materia de silencio y recursos (art. 50.5 EPCG).

<sup>105</sup> Recordemos que en el curso del debate parlamentario de la Ley 30/1992 se rechazó una en-

en la producción de los actos de la Administración parlamentaria se acomoda al común de las Administraciones públicas en aquello que no dispone de regulación propia.

En resumen, pues, la legislación de procedimiento y régimen jurídico (Ley 30/1992) no se aplica directamente al «procedimiento administrativo parlamentario» (como tampoco a los procedimientos parlamentarios en sentido estricto, regulados en el respectivo Reglamento; véanse, por ejemplo, las normas sobre cómputo de plazos o publicación contenidas en los Reglamentos del Congreso y del Senado). Sin embargo, la ocasional apelación por las normas internas a dicha legislación (como en el artículo 50.5 EPCG, antes citado) expresa el carácter de «derecho común» que las normas y principios de la Ley 30/1992 (antes, de la LPA) tienen para la actividad administrativa de cualesquiera entes públicos, que produce *de facto* la aplicación de una normativa análoga.

Se respetan los requisitos fijados en los arts. 53 y siguientes de la LAP<sup>106</sup>:

- a) competencia del órgano emisor del acto;
- b) determinación del contenido;
- c) sometimiento al procedimiento establecido;
- d) motivación de los actos que limiten derechos subjetivos o resuelvan recursos;
- e) forma escrita, salvo supuestos en que su naturaleza exija o permita otra forma más adecuada de expresión y constancia;
- f) notificación a los interesados de los actos que afecten a sus derechos e intereses;
- g) publicación (aunque en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, no en el del Estado, normalmente) cuando así lo establecen las normas reguladoras del procedimiento o cuando lo aconsejen razones de interés público apreciadas por el órgano competente;

Con carácter general, asimismo, se recurre a la normativa administrativa común en aspectos concretos del procedimiento, como los relativos a la abstención y recusación o al trámite de audiencia del interesado, de importancia fundamental para la protección de sus derechos.

---

mienda del Grupo Popular al artículo 2.º que pretendía incluir en el ámbito de aplicación de la Ley a «la Administración Parlamentaria del Estado», junto a las de otros órganos constitucionales (*BOCG, Senado*, Serie II, núm. 85, 16 septiembre 1992, enmienda núm. 347). El rechazo de esta enmienda, en la parte que nos ocupa, es coherente con la autonomía de las Cámaras reconocida en el artículo 72 de la Constitución.

<sup>106</sup> En general, sobre la regulación de los actos administrativos en la Ley 30/1992, véase, entre otros, A. DORREGO DE CARLOS y C. GUTIÉRREZ VICÉN, «Disposiciones y actos administrativos», en *Administraciones públicas y ciudadanos. Estudio sistemático de la Ley 30/1992*, coordinado por B. Pen-dás, Ed. Praxis, Barcelona, 1993, págs. 428 y ss., así como los comentarios a los artículos 59 y siguientes de la Ley 30/1992 a cargo de M. ASTIGARRAGA e I. BEITIA y de T. LLANTADA y A. APERRIBAI, en *Comentario a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Exégesis y valoración de su incidencia para la Administración de la Comunidad Autónoma*, Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1993, págs. 195 y ss.

## 2. *En los Parlamentos autonómicos*

La normativa parlamentaria autonómica contiene referencias más explícitas a la regulación aplicable al procedimiento de los actos de la Administración parlamentaria.

Aquí, como ocurría en materia de personal, se parte del pie forzado impuesto por el artículo 149.1.18 de la Constitución, que declara la competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.

Aquellos Reglamentos de Régimen Interior que contienen, como hemos dicho, una regulación más exhaustiva de los actos parlamentarios (Canarias, Cantabria, Madrid) contienen una remisión bien a la normativa autonómica («La Administración del Parlamento ajustará su actuación al procedimiento aplicable a la Administración de la Comunidad Autónoma, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara», art. 17 de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias), bien a la legislación del Estado: «La Administración Pública de la Asamblea ajustará su actuación al procedimiento administrativo común de la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara» (art. 27 RGRI de la Asamblea de Cantabria [que se completa en el Estatuto de Personal —art. 53.4— con una remisión a la aplicación supletoria de la Ley de Régimen de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en materia relativa a régimen disciplinario] y art. 43 RRI Asamblea de Madrid).

En Galicia, la disposición transitoria primera del Estatuto de Personal declara la aplicación supletoria de la Ley de Bases de la Función Pública, la Ley de Procedimiento Administrativo «y otras normas propias del régimen estatutario de los funcionarios» en aquellos casos en que no existan normas en materia de personal dictadas por los órganos competentes del Parlamento.

En las normas de gobierno o régimen interior antes citadas, que contienen una regulación «del régimen jurídico-administrativo» de los actos, ésta comprende —como ya expusimos más arriba—, además de su forma, la publicación, las posibles delegaciones y la determinación de las resoluciones que ponen fin a la vía administrativa, con la consiguiente posibilidad de recurso ante la jurisdicción contenciosa. Siguen las normas ya expuestas sobre régimen jurídico de bienes y contratos y normas sobre responsabilidad, que veremos a continuación. En Cantabria y Madrid se añade una declaración de ejecutoriedad inmediata de los actos, «con los límites señalados en los artículos 101 y 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo».

## V. RESPONSABILIDAD

Falta en la normativa parlamentaria de las Cortes Generales una referencia a la responsabilidad que pueda derivarse de los actos de la Administración parlamentaria. Como en tantos otros aspectos de la misma, todo queda sobreentendido.

Hemos de partir a este respecto del artículo 9.3 de la Constitución, en cuanto garantiza la responsabilidad de los poderes públicos para afirmar la posibilidad de exigir responsabilidad por los actos de la Administración parlamentaria. GARRIDO FALLA ha señalado la coherencia de la aplicación del artículo 106.2 de la Constitución a todos los servicios públicos, es decir, no sólo los desempeñados por las Administraciones públicas, sino también los que aseguran el funcionamiento de los órganos constitucionales, aun reconociendo el reparo a la aplicación directa de dicho artículo que plantea el que se encuentre encuadrado en el Título IV de la Constitución, dedicado al Gobierno y la Administración<sup>107</sup>.

Pese a este obstáculo, y a la añadida dificultad de integración en el artículo 3.º.b) de la todavía vigente Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que atribuye a ésta el conocimiento de «las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración pública»<sup>108</sup>, creemos que cabe acudir ante dicha jurisdicción para exigir responsabilidad por los actos que nos ocupan. La reciente Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que no incluye a la Administración parlamentaria en las Administraciones públicas a los efectos de la ley (art. 1.2), declara no obstante —como hemos dicho— la competencia de aquélla para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (art. 1.3). Creemos que entre dichas pretensiones pueden entenderse incluidas las relativas a responsabilidad patrimonial, cuyo conocimiento (en el caso de las Administraciones públicas) atribuye el artículo 2 al orden jurisdiccional contencioso-administrativo.

A falta de regulación expresa para los actos administrativos de las Cortes Generales y sus Cámaras, encontramos en algunos *ordenamientos parlamentarios autonómicos* (los que han desarrollado una regulación del acto administrativo parlamentario) referencia a la responsabilidad. Así, el artículo 22 de las Normas de Gobierno Interior del Parlamento de Canarias (y con anterioridad en el Reglamento de Régimen Interior al que sustituyen, art. 31), según el cual: «La responsabilidad del Parlamento de Canarias procederá y se exigirá en los mismos términos que establezca la

<sup>107</sup> F. GARRIDO FALLA, «La Administración parlamentaria», *op. cit.*, págs. 107-108.

<sup>108</sup> Sustituida por «las Administraciones públicas» en la nueva Ley.

legislación de la Comunidad Autónoma de Canarias y supletoriamente la del Estado».

La misma remisión encontramos en los Reglamentos de Régimen Interior de las Asambleas de Cantabria (art. 25)<sup>109</sup> y Madrid (arts. 41-42).

En todo caso, además de razones de orden constitucional y de posibles interpretaciones flexibles de las normas legales, es imprescindible recordar que la responsabilidad patrimonial constituye el correlato obligado de la atribución a las Cámaras del amplio conjunto de prerrogativas que hemos venido examinando: no hay poder sin responsabilidad, es —también en este caso— una regla jurídica derivada de la lógica más profunda del Derecho.

## VI. A MODO DE CONCLUSIÓN

Llegados al término de esta larga incursión por la actuación de la Administración parlamentaria, podemos constatar (ya se advertía en algún momento anterior) cómo confluyen en ella la más alta dogmática jurídica y la más prosaica normativa, que debe ocuparse del quehacer cotidiano de las Cámaras que componen nuestras Cortes Generales y diecisiete Asambleas autonómicas.

A los cultivadores de las altas cumbres del Derecho constitucional pueden parecer nimios los problemas y excesivamente pragmáticas las soluciones. A su vez, la preocupación primordial de los integrantes de la Administración parlamentaria es hallar respuestas concretas que den solución a las vicisitudes de la vida diaria. Para unos y otros, sin embargo, puede ofrecer interés el estudio de estos actos (indispensables para la existencia de otros que podrían calificarse de «más nobles»), cuyo régimen jurídico refleja el carácter flexible —en la teoría y en la práctica— del Derecho parlamentario.

Del examen precedente podemos concluir, no obstante, que la irradiación de los grandes principios que inspiran nuestra Constitución (Estado de Derecho, principio de legalidad, seguridad jurídica) alcanza también al ámbito parlamentario administrativo, provocando, pese al mantenimiento formal de una autonomía de fuente constitucional, que el régimen jurídico de los actos de la Administración parlamentaria fluya por cauces análogos a los de otras Administraciones públicas, homogeneidad que permitiría hablar de un Derecho común o construido sobre fundamentos comunes.

---

<sup>109</sup> Art. 25 RRIARC: «en los mismos términos y casos». Igual en RRI Asamblea de Madrid, que añade un artículo sobre la responsabilidad de orden penal y civil de las autoridades y funcionarios de la Asamblea, que serán exigidas de acuerdo con lo previsto en las disposiciones legales vigentes.