

# Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central

Fernando Sáinz Moreno  
*Catedrático. Letrado de las Cortes Generales*

*SUMARIO:* I. INTRODUCCIÓN.—II. CAPACIDAD PARA SER PARTE Y CAPACIDAD PROCESAL: 1. *Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Senado.* 2. *Órganos públicos vinculados a las Cortes Generales:* A) Tribunal de Cuentas. B) Defensor del Pueblo. C) Junta Electoral Central.—III. OBJETO: 1. *Defensa de la legalidad de la actividad parlamentaria:* A) Actos y normas parlamentarias. B) Actos y normas de la Administración parlamentaria. 2. *Defensa de los miembros de las Cortes y del personal de la Administración parlamentaria.* 3. *Ejercicio de acciones.*—IV. ÓRGANOS JURISDICCIONALES COMPETENTES.—V. PECULIARIDADES PROCESALES.—VI. ORGANIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO: 1. *Representación y defensa en juicio de los Parlamentos europeos.* 2. *Organización de la representación y defensa en las Cortes Generales:* A) Un precedente: las relaciones del Congreso de los Diputados con el Tribunal de Garantías Constitucionales. B) Cortes Generales.—VII. LA DECISIÓN DE PERSONARSE Y EL CRITERIO DE ACTUACIÓN EN EL PROCESO: 1. *La decisión de actuar.* 2. *Contenido de la actuación. Criterio de fondo.*

## I. INTRODUCCIÓN

La organización de la representación y defensa en juicio de las Cortes Generales no es una cuestión meramente técnica. Es, más bien, la respuesta institucional a una determinada forma de entender la relación entre los poderes legislativo, judicial y ejecutivo en la Constitución de 1978.

Atribuir esa representación y defensa al Servicio Jurídico del Estado, o al Ministerio Fiscal o a los Servicios Jurídicos propios de cada Cámara es una decisión condicionada, material y formalmente, por el alcance y la naturaleza del control que se ejerce sobre el Parlamento y por el ámbito de autonomía parlamentaria. Está condicionada también, en parte, por la posición constitucional del Ministerio Fiscal, y por la regulación del Ser-

vicio Jurídico del Estado; no se trata, pues, de una decisión de organización interna indiferente desde el punto de vista constitucional. Al contrario, la sujeción de todos los poderes públicos, incluido, claro está, el Parlamento, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico ha reducido al mínimo los *interna corporis acta* exentos de control constitucional o jurisdiccional y ha provocado actos de control sobre el Parlamento desconocidos en nuestro Derecho histórico, bien por el Tribunal Constitucional sobre los actos parlamentarios en sentido estricto, bien por los órganos jurisdiccionales sobre los actos de administración parlamentaria, lo que ha dado lugar a crear un sistema de defensa judicial y ante el Tribunal Constitucional permanente y especializado.

El sistema de las Cortes Generales se ajusta a las peculiaridades de la reciente organización del Estado en la Constitución. Es un sistema nuevo porque nueva es, en nuestra historia, la configuración actual del Estado. Es un sistema diferente al establecido en otros Parlamentos europeos, cada uno de los cuales, a su vez, presenta peculiaridades propias, al no existir un modelo europeo de representación y defensa en juicio de las Cámaras. La organización de este sistema ha resultado fácil al disponer las Cortes Generales de un Cuerpo de Letrados con formación jurídica muy especializada en Derecho parlamentario y en Derecho de la Administración parlamentaria a los que se ha atribuido la función técnica de la representación y defensa de las Cámaras. Las ventajas de este sistema son evidentes: permite una comunicación inmediata con los órganos autores de los actos y disposiciones impugnados; permite acumular la experiencia de casos anteriores; permite mantener una cierta unidad de doctrina evitando defensas contradictorias; es más económico que el sistema de contratación externa, y, sobre todo, permite a las Cámaras una defensa institucional de la legalidad de su actuación, desligada de los problemas que plantea un régimen de mayorías variable a lo largo del tiempo.

Todo ello da por resueltos problemas que en otras épocas fueron muy discutidos: ¿tienen las Cámaras capacidad para ser parte en un proceso?; ¿tienen capacidad procesal?; ¿cuándo tienen legitimación?; y, además, ¿quién toma la decisión de comparecer?; ¿cuál debe ser el contenido de la defensa?

Otras cuestiones están todavía sin resolver, quizá por falta de precedentes. ¿En qué casos las Cámaras deben asumir la defensa de sus miembros? ¿La defensa judicial debe limitarse a contestar las impugnaciones de las decisiones parlamentarias o administrativas, o bien puede también ser activa, tomando la iniciativa frente a actuaciones exteriores perturbadoras de la actividad parlamentaria?

La exposición que sigue pretende, pues, ofrecer un esquema de las cuestiones más relevantes que hoy plantea la representación y defensa, en todo tipo de procesos, de las Cortes Generales. Algunas de estas cuestiones se pusieron de manifiesto durante el debate de la Ley 52/1997, de Asistencia Jurídica al Estado, quedando clara, entonces, la exigencia cons-

titucional de reconocer a los órganos constitucionales, y especialmente a las Cortes Generales, su autonomía en esta materia.

La expresión «defensa y representación en juicio» se toma aquí en un sentido muy amplio, incluyendo también las actuaciones ante el Tribunal Constitucional.

## II. CAPACIDAD PARA SER PARTE Y CAPACIDAD PROCESAL

La capacidad para ser parte (capacidad jurídica) y la capacidad procesal (capacidad de obrar) de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado para actuar ante los órganos jurisdiccionales no ofrece hoy duda alguna. Una práctica constante y no controvertida la consolida.

También la tienen algunos entes públicos más o menos vinculados a las Cortes Generales, como el Tribunal de Cuentas, el Defensor del Pueblo y la Junta Electoral Central.

No obstante, es necesario hacer ciertas precisiones sobre cada uno de ellos, no de tipo dogmático o doctrinal, ajeno a este estudio, sino de Derecho positivo y jurisprudencial.

### 1. *Cortes Generales. Congreso de los Diputados. Senado*

La representación y defensa en juicio de las Cortes Generales tiene naturaleza institucional. Se refiere al Parlamento como «órgano constitucional» y no a sus miembros ni a sus órganos internos. Estos últimos pueden actuar ante el Tribunal Constitucional y ante los órganos jurisdiccionales en todos aquellos casos en los que la ley les reconoce capacidad procesal y legitimación. En cambio, la representación y defensa en juicio de las Cámaras se ejerce institucionalmente, no tanto en su interés propio como en interés público, esto es, para hacer valer ante los Tribunales la constitucionalidad y legalidad de sus actos parlamentarios en sentido estricto y la de sus actos de administración parlamentaria. Unos y otros se imputan a las Cortes Generales o a las Cámaras que las forman, el Congreso de los Diputados y el Senado (artículo 66.1 CE), y no a los órganos internos que han adoptado los acuerdos ni a sus Presidentes.

La imputación directa a las Cámaras, como órganos constitucionales, podría haberse configurado procesalmente como una imputación formal a sus Presidentes, dada la condición que éstos tienen de representantes de las mismas (artículo 32.1 Reglamento del Congreso: «El Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara...»; artículo 37.1 del Reglamento del Senado: corresponde al Presidente ser el «representante nato del Senado en todos los actos oficiales») y dada la condición de Presidente de las Cortes Generales que corresponde al Presidente del Congreso de los

Diputados, según el uso constitucional con base en el artículo 72.2 CE («las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso...»). En algunos países, la personación de las Cámaras ante los Tribunales se hace en nombre de su Presidente. En otros, en cambio, el sujeto actuante es, directamente, la propia Cámara. Esta última es la práctica seguida en España.

La capacidad procesal y la legitimación activa y pasiva de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado para actuar ante el Tribunal Constitucional y ante los órganos de los distintos órdenes jurisdiccionales no ha planteado en la práctica problema alguno, lo que contrasta con la discusión doctrinal sobre la personalidad jurídica de las Cámaras y de sus administraciones. Ni en la Constitución ni en los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (falta todavía el Reglamento de las Cortes Generales previsto en el artículo 72.2 CE) existe una declaración expresa sobre su personalidad, lo que no ha impedido el reconocimiento de su capacidad procesal y legitimación para defender derechos e intereses exigibles judicialmente. La amplitud con la que la Constitución garantiza la tutela judicial efectiva (artículo 24) tal como se refleja en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (artículo 7.2) y la exigencia de someter los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1) han consolidado el reconocimiento de la capacidad procesal y la legitimación activa y pasiva tanto de las Cortes Generales como de las Cámaras que las forman.

Como regla general, por lo tanto, la capacidad procesal, en todo tipo de procesos, corresponde bien a las Cortes Generales, bien, por separado, a las Cámaras. Sin embargo, la distinción de los supuestos en los que la posición procesal corresponde a cada una de ellas no siempre es clara. ¿En qué supuestos deben actuar las Cortes Generales y en cuáles cada Cámara? Por ejemplo, la Constitución establece que «las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado» (artículo 66.2), lo que podría hacer suponer que en el caso de plantearse un recurso o una cuestión de inconstitucionalidad contra una ley, su defensa ante el Tribunal Constitucional correspondería a las Cortes que la han aprobado; sin embargo, la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional dispone que se dé traslado de la demanda al Congreso de los Diputados y al Senado para que cada Cámara, por separado, pueda personarse y formular alegaciones, que, ciertamente, pueden no ser coincidentes (artículo 34 LOTC). Pero también hay supuestos en los que la personación deberá ser de las Cortes Generales porque se trata de un acto o de una norma aprobado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta. Por ejemplo, los acuerdos y disposiciones en materia de personal (artículo 50 EPCG) o de organización administrativa, o de organización del Defensor del Pueblo o de la Junta Electoral Central (*v. infra*). Es necesario distinguir los supuestos en los que el acto o la norma procede de las Cortes Generales y aquellos que proceden de cada Cámara. La demanda deberá dirigirse, por tanto, bien contra las Cortes Generales, bien contra la Cámara que ha adoptado la resolución que se impugna.

Así pues, hay que establecer aquí algunas distinciones:

A) Actuaciones ante el Tribunal Constitucional. La respuesta a los procesos constitucionales promovidos contra resoluciones de las Cámaras o de sus órganos corresponde institucionalmente a cada Cámara. Así, por ejemplo, en los recursos o en las cuestiones de inconstitucionalidad, la personación y la formulación de alegaciones corresponde únicamente a cada una de las Cámaras (artículos 34.2 y 37.2 LOTC) y no a sus órganos ni a los grupos parlamentarios; lo mismo sucede en el caso de conflictos entre órganos constitucionales (artículo 73 LOTC); y en el caso de un recurso de amparo planteado contra una resolución del Pleno (por ejemplo, la denegación de un suplicatorio) o de la Mesa de la Cámara (por ejemplo, inadmisión de una iniciativa parlamentaria) se persona la Cámara y no el Pleno o la Mesa.

B) Actuaciones ante los órganos jurisdiccionales. Corresponde también a las Cámaras la personación en los procesos civiles, contencioso-administrativos y laborales que se sigan en relación con actos o normas de la Administración parlamentaria. No se personan, pues, los órganos de las Cámaras, sino las Cámaras mismas. Los órganos, en cuanto tales, carecen de capacidad procesal y de legitimación, pese a la redacción equívoca de alguna norma (por ejemplo, artículo 58 de la LOPJ). Todo ello con independencia de la responsabilidad civil o penal de los Presidentes de las Cámaras y de sus miembros (artículos 56.2.º y 57.2.º de la LOPJ), así como de su personal administrativo, que no se imputan a las Cámaras mismas, sin perjuicio de que éstas puedan personarse si se plantea su responsabilidad civil subsidiaria (*v. infra*).

## 2. Órganos públicos vinculados a las Cortes Generales

En un primer momento se planteó la duda de si la vinculación a las Cortes Generales de algunos órganos de relevancia constitucional implicaba la imputación a éstas de sus actos a los efectos de su personación y defensa procesal. Hoy la cuestión ha quedado definitivamente aclarada, con el reconocimiento de la plena autonomía procesal de estos órganos, sin perjuicio de la posible asistencia jurídica de los servicios de las Cortes.

A) *Tribunal de Cuentas*. La posición institucional del Tribunal de Cuentas no llegó a plantear en esta materia dudas serias, pese a que el artículo 136.1 CE declara que el Tribunal «dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas». La Ley Orgánica 2/1982, del Tribunal, y la Ley 7/1988, reguladora de su funcionamiento, dejaron clara la plena autonomía de los servicios del Tribunal y la capacidad y legitimación de éste para actuar en juicio (*v. las Sentencias del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 1993 —Ref. Ar. 1428— sobre*

normativa aplicable a su personal; de 22 de enero de 1996 —Ref. Ar. 628— sobre la necesidad de agotar la vía interna mediante un recurso de alzada ante el Pleno; de 17 y 30 de marzo de 1995 —Ref. Ar. 2383 y 2615—, de 11 de abril de 1995 —Ref. Ar. 3171—, de 9 de mayo de 1996 —Ref. Ar. 4099— y de 2 de julio de 1996 —Ref. Ar. 5591— sobre huelga del personal y retención de haberes; de 2 de marzo de 1998 —Ref. Ar. 2723—, etc.).

B) *Defensor del Pueblo*. La vinculación del Defensor del Pueblo a las Cortes Generales, de las que es «alto comisionado» (artículo 54 CE), no le convierte en un órgano integrado en las Cortes; por el contrario, su actuación externa es la de un órgano público con capacidad procesal y legitimación propias. El Defensor, una vez que ha sido designado por las Cortes y ha tomado posesión de su cargo ante las Mesas de ambas Cámaras, reunidas conjuntamente, no está sujeto a mandato imperativo alguno, no recibe instrucciones de ninguna autoridad y desempeña sus funciones con autonomía y según su criterio (artículo 6.º LO 3/81).

Sin embargo, la autonomía del Defensor no es plena. En primer lugar, a las Mesas del Congreso y del Senado corresponde aprobar el Reglamento de Organización y Funcionamiento de esa Institución y sus ulteriores reformas (Reglamento aprobado por las Mesas en reunión conjunta de 6 de abril de 1983). Además, el presupuesto de la Institución se integra en la sección presupuestaria del presupuesto de las Cortes Generales como un servicio más del mismo (artículo 35.1 del Reglamento) y al Interventor de las Cortes Generales corresponde ejercer la función crítica y fiscalizadora (artículo 35.3). En cambio, el personal de la Institución del Defensor, nombrado y separado libremente por éste, es distinto del de las Cortes Generales, pese a que la Ley Orgánica 3/1981 establece equivocadamente que se considerará como personal «al servicio de las Cortes» (artículo 35). Tal declaración no afecta a la singularidad del Estatuto del Personal al Servicio del Defensor del Pueblo, distinto del Estatuto del Personal al Servicio de las Cortes Generales, ni, claro es, a la organización administrativa propia de la Institución, que el Defensor dirige asistido por una Junta de Coordinación y Régimen Interior.

Pero estas limitaciones a la autonomía de la Institución del Defensor del Pueblo no afectan a su capacidad procesal ni a su legitimación para actuar ante los órganos jurisdiccionales. La Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 58) y la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 (artículo 1.º) reconocen al Defensor del Pueblo una posición procesal diferenciada de las Cortes Generales. Lo cual no impide, sin embargo, que el Defensor del Pueblo pueda encomendar a los servicios jurídicos de las Cortes su representación y defensa ante la jurisdicción ordinaria.

C) *Junta Electoral Central*. La consideración de parte en un proceso de la Junta Electoral Central ha planteado algunos problemas. La natura-

leza de la Junta Electoral Central y su capacidad y legitimación para personarse en juicio han sido cuestiones discutidas. También lo ha sido la determinación del órgano al que corresponde defender la legalidad de sus actos. Sin embargo, la Ley 52/1997 (Disposición Adicional 6.<sup>a</sup>) y la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa 29/1998, artículos 1.3.b) y 12.3.a), han resuelto estas cuestiones en gran medida.

a) La Administración Electoral está integrada por las Juntas Electorales Central, Provincial, de Zona y, en su caso, de Comunidad Autónoma, así como por las Mesas electorales (artículo 8.2 LOREG). El primero de estos órganos, la Junta Electoral Central, tiene carácter permanente (artículo 9.1 LOREG) y está vinculado orgánicamente a las Cortes Generales (artículo 13 LOREG). En cambio, las Juntas Electorales Provinciales y de Zona, así como las de Comunidad Autónoma, son órganos temporales, que se constituyen el tercer día siguiente a la convocatoria de elecciones (artículo 14.1 LOREG) y su mandato concluye cien días después de las elecciones (artículo 14.1 LOREG), careciendo, por ello, de un aparato administrativo permanente. Al Gobierno, al Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, a los Ayuntamientos y, subsidiariamente, a las Audiencias Provinciales corresponde la obligación de prestar a esas Juntas, durante la época en que estén constituidas, el auxilio que necesiten para el ejercicio de sus funciones (artículo 13.2 LOREG).

La Junta Electoral Central tiene, pues, una configuración administrativa diferente a la de las demás Juntas. Su función permanente exige la estabilidad de los vocales que la forman, quienes, por ello, son designados para toda la legislatura (sólo cesan en su mandato cuando toman posesión los nuevos vocales, al inicio de la siguiente legislatura —artículo 9.3 LOREG—), y exige también la estabilidad de los medios a su servicio. Para esto último, el legislador decidió

— Vincular orgánicamente la Junta Electoral Central a las Cortes Generales, que deberán poner a disposición de la misma los medios personales y materiales que necesite (artículo 13.1 LOREG).

— Encomendar al Secretario General del Congreso de los Diputados la función de Secretario General de la Junta Electoral Central (artículo 9.6 LOREG) y, por consiguiente, la dirección de la Secretaría de la Junta y la jefatura del personal de la misma, de acuerdo con las normas que aprueben las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, y encomendar a las Cortes Generales la fijación de las dietas y gratificaciones correspondientes a los miembros de la Junta Electoral Central y al personal puesto a su servicio (artículo 22.1 LOREG). El presupuesto de la Junta Electoral Central se integra en la Sección Presupuestaria de las Cortes Generales como un servicio del mismo.

Así pues, la permanente vinculación orgánica de la Junta Electoral Central a las Cortes Generales constituye un rasgo peculiar de este órgano

que lo distingue de los demás que forman la Administración Electoral, sin que, por ello, pueda calificarse de órgano parlamentario en sentido estricto. Tampoco es, pese a su composición e independencia funcional, un órgano de naturaleza jurisdiccional. Quizá prevalezcan en ella los datos propios de un ente administrativo peculiar, cuyos actos están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Es cierto, como dice la Sentencia del Tribunal Constitucional 197/1988, de 24 de octubre, que «las Juntas Electorales presentan, en su composición y funciones, notables peculiaridades que las apartan del régimen general de las Administraciones públicas: Su composición está fuertemente judicializada; todos sus miembros son inamovibles durante los períodos para los que son elegidos; no guardan relación alguna de dependencia con la Administración; están protegidas por garantías tendentes a asegurar su imparcialidad y objetividad en el cumplimiento de la misión que la ley les encomienda de asegurar la transparencia y objetividad del proceso electoral y del principio de igualdad». Pero esas notas «no autorizan a atribuirles la condición de órganos jurisdiccionales, ni a desconocer que son *órganos administrativos* que realizan una actividad de tal naturaleza». Por lo que, en materia de procedimiento, se les aplica la Ley de Procedimiento Administrativo (hoy Ley 30/1992, art. 120 LOREG).

b) El control de los actos de la Junta Electoral Central está sometido a estas reglas:

— Las Instrucciones que la Junta Electoral dicta al amparo de la LOREG en cualquier materia electoral [artículo 19.1.c) LOREG] y las respuestas a consultas dictadas con carácter vinculante [artículo 19.1.d) LOREG], que se publican en el *BOE* «cuando su carácter general lo hace conveniente» (artículo 18.6 LOREG), son recurribles en vía contencioso-administrativa ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo [artículo 12.3.a) de la LJCA de 1998].

— Los acuerdos de proclamación de candidaturas y de candidatos pueden ser recurridos en el plazo de dos días a partir de la proclamación ante el Juzgado de lo contencioso-administrativo (artículo 49.1 LOREG y artículo 8.4 de la LJC de 1998). La resolución judicial, que habrá de dictarse en los dos días siguientes a la interposición del recurso, tiene carácter firme e inapelable, sin perjuicio del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

— Las resoluciones de la Junta Electoral Central adoptadas en los recursos planteados durante el proceso electoral (por ejemplo, sobre distribución de espacios —artículo 66—, encuestas electorales —artículo 69.6—, incidentes en el escrutinio —artículo 108—, etc.) son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa; también lo son los actos de la Junta Electoral Central que revocan, de oficio o a instancia de parte, decisiones de las Juntas Provinciales o de Comunidad Autónoma contrarias a la interpretación que de la normativa electoral haya realizado la Junta [artículo 19.1.e) LOREG].



— Los acuerdos sobre la proclamación de electos pueden ser objeto de recurso contencioso-electoral dentro de los tres días siguientes al acto de proclamación. En las elecciones generales o al Parlamento Europeo, el Tribunal competente para la resolución de estos recursos es la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículos 109 y 112 LOREG). La representación pública y la defensa de la legalidad en este recurso contencioso-electoral corresponde al Ministerio Fiscal (artículo 111 LOREG).

— Los actos disciplinarios dictados en relación a las personas que intervienen con carácter oficial en las operaciones electorales [artículo 19.j) LOREG] son recurribles en vía contencioso-administrativa. A estos efectos hay que tener en cuenta que tienen la consideración de funcionarios públicos aquellos que la tienen según el Código Penal (artículo 249), quienes desempeñan alguna función pública relacionada con las elecciones y, en particular, los Presidentes y Vocales de las Juntas Electorales, los Presidentes, Vocales e Interventores de las Mesas electorales y los correspondientes suplentes (artículo 135 LOREG).

— Las sanciones por infracciones electorales impuestas por la Junta Electoral competente (artículo 153 LOREG) son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

— Finalmente, las resoluciones adoptadas en relación al personal al servicio de la Junta Electoral Central son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, si se trata de personal funcionario, y ante la jurisdicción social, si se trata de personal laboral. Está previsto que ese personal proceda de las Cortes Generales, salvo el personal que venía prestando servicios en la Junta Electoral Central antes de la aprobación de la LOREG en 1985, que tiene la consideración de personal propio de la misma a extinguir (Norma decimoséptima de la Resolución de 26 de junio de 1991).

Estas reglas se completan con la cláusula que declara que, fuera de los casos en los que la ley prevea un procedimiento específico de revisión judicial, los acuerdos de las Juntas Provinciales, de Zona y de Comunidad Autónoma son recurribles ante la Junta de superior categoría, cuya resolución no es susceptible de recurso judicial o administrativo alguno (artículo 21.1 LOREG). Esta exclusión parece incompatible con el artículo 24 CE. El Tribunal Constitucional, al estimar un recurso de amparo en esta materia, decidió plantearse la autocuestión de inconstitucionalidad (STC 103/1996, de 11 de junio), estando pendiente, en el momento de redactar estas notas, su decisión final. De hecho, la jurisdicción contencioso-administrativa admite los recursos planteados en estos casos, haciendo prevalecer el artículo 24 CE.

c) La representación y defensa de la Junta Electoral Central en los recursos que se acaban de enunciar ha planteado algunos problemas que la Ley 52/1987 ha resuelto en gran medida.

El Ministerio Fiscal, en algunos recursos interpuestos ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sostuvo que la Junta carecía de capacidad procesal y de legitimación pasiva para personarse en ellos porque la representación pública y la defensa de la legalidad corresponde al Ministerio Fiscal (artículo 111 LOREG). Sin embargo, la Sala Tercera del Tribunal Supremo aclaró que la argumentación del Ministerio Fiscal era correcta cuando se trata de los «recursos contencioso-electorales» previstos en los artículos 109 y ss. de la LOREG, pero no cuando se trata de los demás recursos contencioso-administrativos entablados contra actos emanados de la Junta Electoral Central que no son susceptibles de ser impugnados mediante el recurso contencioso-electoral (cfr. ATC 1040/1986). En estos casos se trata de «un auténtico proceso entre partes», por lo que «no puede negarse a la Administración autora del acto impugnado legitimación para comparecer y actuar en el proceso en calidad de parte demandada» (Auto de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 4 de octubre de 1995). La prohibición de indefensión (artículo 24.1 CE) es aquí plenamente aplicable y comprende «la efectiva aplicación del principio de contradicción mediante el adecuado desarrollo de la dialéctica procesal» (STC 245/1988, de 19 de diciembre). El principio de contradicción que rige en cualquier clase de procedimiento (STC 233/1988, de 2 de diciembre), en todas sus fases (STC 156/1992, de 19 de octubre) y en cualquiera de las instancias (STC 109/1980, de 8 de junio) implica el derecho de defensa de las partes contendientes (STC 231/1992, de 14 de diciembre). Tal principio no se realiza con la defensa de la legalidad que realiza el Ministerio Fiscal desde una posición independiente y objetiva, sino con la «defensa dialéctica» o contradictoria del propio autor del acto impugnado.

Admitida, pues, la capacidad procesal de la Junta Electoral Central para actuar como parte demandada en esos procesos, quedaba planteada la otra cuestión enunciada, esto es, a quién corresponde asumir su representación y defensa. Esto se había resuelto en la práctica mediante resoluciones de la propia Junta adoptadas caso por caso, en las que encomendaba esa tarea a los Letrados de las Cortes. Esta práctica, aceptada por el Tribunal Constitucional y por el Tribunal Supremo, fue interrumpida, sin embargo, por algunos autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo en los que se afirmaba que tal función correspondía a los Abogados del Estado, dada su competencia para representar y defender a todos los órganos del Estado que carecen de una representación propia. Tales Autos, sin embargo, no se ajustaban bien a la configuración orgánica de la Junta Electoral Central ni a su funcionamiento real. Por ello, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre (Disposición Adicional 6.<sup>a</sup>), ha resuelto que sean los Letrados de las Cortes Generales quienes asuman la representación y defensa de la Junta Electoral Central, en las mismas condiciones en las que los Abogados del Estado representan y defienden a los órganos que tienen encomendados, entendiéndose, a estos efectos, que las funciones que esa Ley

atribuye a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado corresponden aquí al Presidente de la Junta Electoral Central.

### III. OBJETO

La función de representación y defensa en juicio de las Cortes Generales cubre todos los supuestos en los que la actividad de las Cámaras es objeto de control judicial o por el Tribunal Constitucional. El ámbito de este control se extiende, en principio, a toda actividad parlamentaria sometida a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (artículo 9.1 CE). Por una o por otra vía, los actos del Parlamento, bien sean actos y normas parlamentarios en sentido estricto, bien sean actos y normas de la Administración parlamentaria, pueden ser impugnados y, correlativamente, pueden ser defendidos por quien los adoptó. En este sentido, incluso los *interna corporis acta* no están exentos de control pues su validez depende de que se produzcan dentro de un ámbito competencial delimitado material y formalmente (por ejemplo, la organización de los debates y el procedimiento parlamentario —AATC 183/1984, 12/1986, 659/1987—).

Pero la posición procesal de las Cámaras no sólo se limita a la defensa de sus actos y normas cuando son impugnados (legitimación pasiva), sino que también puede ser activa cuando actúan frente a actos u omisiones exteriores que perturben su competencia y derechos (legitimación activa). Posición activa que hasta el momento está casi inédita, pero que es posible.

A ello hay que añadir los supuestos excepcionales en los que las Cámaras pueden personarse en juicios promovidos contra sus miembros o personal (por ejemplo, supuestos de responsabilidad civil subsidiaria) o, al menos, prestarles la asistencia jurídica correspondiente.

Veamos, pues, estos supuestos.

#### 1. *Defensa de la legalidad de la actividad parlamentaria*

El control de la constitucionalidad y la legalidad de la actividad de las Cortes Generales y de las Cámaras que la integran se diversifica según la clase de actos o normas en que se manifiesta. Una primera distinción, fundamental, es la que separa la actividad parlamentaria en sentido estricto (artículo 66 CE) y la actividad de la Administración parlamentaria (artículo 72 CE).

## A) Actos y normas parlamentarias

Aunque aquí no tiene cabida un análisis pormenorizado de toda la actividad parlamentaria, pues de lo que se trata es, sólo, de delimitar la materia en la que se ejerce la representación y defensa de las Cámaras, conviene indicar, al menos, la clase de norma y de actos en que se manifiesta esa actividad. De las muchas clasificaciones posibles, todas insuficientes, quizá una de las más ilustrativas sea la que distingue entre actos y normas relativos a la organización y funcionamiento de las Cámaras y actos relativos al ejercicio de sus funciones, aunque, finalmente, todo se reconduzca a la distinción que hace la LOTC entre los «actos normativos» (impugnables por la vía de los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad) y «decisiones o actos sin valor de ley» (impugnables por la vía del recurso de amparo). También es posible, aunque casi insólito, el planteamiento de un conflicto entre órganos constitucionales (así, los conflictos planteados por el Consejo General del Poder Judicial en relación a acuerdos del Pleno del Congreso y del Pleno del Senado, resueltos de forma acumulada, por la STC 45/1986, de 17 de abril). Está claro, por otra parte, que no cabe recurso contencioso-administrativo alguno contra los actos parlamentarios en sentido estricto (distintos de los de la Administración parlamentaria) de las Cámaras (Autos de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 18 de julio de 1988, de 5 de diciembre de 1991 y de 5 de mayo de 1993). Tampoco cabe la exigencia, por esa vía, de responsabilidad patrimonial directa al legislador por las lesiones que puedan causar las normas que aprueba.

a) Las *normas de organización*, expresión de la autonomía parlamentaria, son los Reglamentos de las Cámaras y las Resoluciones normativas de sus Presidentes, todas ellas susceptibles de control de constitucionalidad:

a') Los Reglamentos del Congreso de los Diputados y del Senado (a falta del Reglamento de las Cortes Generales) ordenan la vida interna de las Cámaras (STC 44/1995), son normas primarias incardinadas en la Constitución (STC 101/1983), tienen valor de ley pero no fuerza de ley (STC 119/1990), constituyen un parámetro de constitucionalidad de los vicios del procedimiento legislativo (STC 99/1987) y un límite para las demás normas intraparlamentarias (STC 44/1995). Los Reglamentos de las Cámaras están sometidos al control de constitucionalidad por la vía del recurso y las cuestiones de inconstitucionalidad (artículos 27 y 32 LOTC).

b') Las Resoluciones de los Presidentes de las Cámaras pueden ser interpretativas (artículo 32.2 RCD, artículo 37.7 RS) o supletorias en caso de omisión (artículo 37.2 RCD, que exige el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces) o laguna (artículo 37.8 RS, que exige el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento). Su valor jurídico se asimiló, en un primer momento, al de los Reglamentos de las Cámaras

por tratarse de disposiciones de carácter general que se integran de modo permanente en el ordenamiento jurídico parlamentario, por lo que son susceptibles de una pluralidad de actos de aplicación singular y, en consecuencia, no se agotan con su cumplimiento (STC 118/1988). Asimilación que conducía a negar que fueran susceptibles de recurso de amparo (artículo 42 LOTC) y sí, en cambio, de inconstitucionalidad (artículos 27 y 32 LOTC). Pero esta doctrina de la asimilación fue matizada por otras sentencias posteriores. Así, la STC 119/1990 advertía que el carácter normativo de la Resolución no bastaba por sí solo para excluir la vía de amparo contra la misma cuando esta Resolución no se limita a interpretar o a cumplir el Reglamento, sino que lo infringía o modificaba lesionando algún derecho fundamental. En estos casos, y también cuando la Resolución tuviese un claro «carácter autoaplicativo», dice la STC 44/1995, es posible interponer un recurso de amparo contra la misma. Esta última sentencia dio un paso más: el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas —artículo 27.2.d) y f) LOTC—. «De este modo —concluye la STC 44/1995—, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada a las Cámaras parlamentarias, pues sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal» (FJ 2.º).

b) *Los actos de constitución* están sometidos a reglas (sesión constitutiva, elección del Presidente y de la Mesa, juramento —SSTC 101/1983 y 119/1990—, sesión de apertura) cuya infracción puede lesionar el derecho de los ciudadanos a participar en los asuntos públicos por medio de sus representantes y el derecho de éstos a ejercer su mandato (artículo 23 CE) y, si ello sucede, pueden ser objeto de un recurso de amparo.

c) *Los actos singulares que afectan al estatuto de los Diputados y Senadores*, tanto aquellos que se refieren a su condición personal de parlamentarios (desde el momento en que tienen la condición de electos —excluida, pues, la fase de elección, que está sujeta a las reglas de la LOREG— y cumplen los requisitos para adquirir la condición plena de parlamentario hasta el momento en que la pierden y en las fases intermedias, en las que están sujetos a la disciplina parlamentaria) como los que afectan al ejercicio de sus funciones (asistencia a Plenos y Comisiones, incorporación a estos órganos, uso de la palabra, votaciones, iniciativas parlamentarias, etc.), están protegidos por el artículo 23.2 CE y, por consiguiente, pueden ser objeto del recurso de amparo (artículo 42 LOTC).

d) El ejercicio de las *competencias no legislativas en relación a la Corona* (Título II CE), que la Constitución atribuye expresamente a las Cortes, corresponde a las Cámaras reunidas en sesión conjunta (artículo 74.1 CE): proveer a la sucesión en la Corona en la forma que más convenga a

los intereses de España, si se han extinguido todas las líneas llamadas en derecho (57.3); nombramiento de la Regencia si no hay ninguna persona a quien corresponda (artículo 59.3 CE); reconocimiento de la inhabilitación del Rey para el ejercicio de su autoridad (artículo 59.2); nombramiento de tutor, si el Rey difunto no lo hubiere nombrado en su testamento o su padre o madre no permanezcan viudos (artículo 60.1); prohibición expresa de contraer matrimonio (artículo 57.4); proclamación y juramento ante las Cortes (artículo 61); autorización al Rey para que declare la guerra o haga la paz (63.3). El ejercicio de estas competencias deberá ajustarse al Reglamento de las Cortes Generales (artículo 72.3 CE), que todavía no se ha aprobado. Se trata, claro es, de actos esencialmente políticos cuyo contenido no es controlable jurídicamente, aunque sí lo sea la verificación de la concurrencia de los supuestos de hecho que permiten adoptar la decisión y el cumplimiento de las reglas esenciales de formación de la voluntad de las Cortes.

e) El ejercicio de *competencias no legislativas en relación con el Gobierno y con la Administración* que el Gobierno dirige (otorgamiento y retirada de la confianza, control e impulso del Gobierno y de la Administración) responde a criterios políticos de fondo no susceptibles de control jurídico, pero también, como toda competencia, está sujeto a las reglas procedimentales de formación de voluntad de las Cámaras y debe respetar el derecho de sus miembros a participar en las decisiones (artículo 23 CE). Como es sabido, el punto más débil del ejercicio de estas competencias es el del derecho de los parlamentarios y de las comisiones a recibir información de la Administración, lo que ha dado lugar a conflictos cuyos cauces procesales no están, aún, bien definidos.

f) *Las relaciones de las Cortes Generales y sus Cámaras con otros órganos públicos*, como el Consejo General del Poder Judicial, el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas, el Ministerio Fiscal, etc., dan lugar a actuaciones parlamentarias de distinta naturaleza (nombramientos, propuestas de nombramiento, examen de informes y memorias, peticiones de colaboración, etc.) exentas, por lo general, de control jurídico directo.

g) El ejercicio de *competencias legislativas*, en cambio, está sujeto a un control de constitucionalidad de fondo (recurso y cuestión de inconstitucionalidad, conflicto de competencias) y de forma (vicios del procedimiento legislativo) que cubre, también, la protección del derecho fundamental a participar en el mismo (artículo 23 CE, artículo 42 LOTC).

h) Los *actos institucionales*, tales como los actos de presencia de los representantes de las Cámaras en celebraciones públicas (decisión de la presencia y normas de protocolo), las declaraciones institucionales y las relaciones internacionales (diplomacia parlamentaria), son actos políticos exentos, en principio, de control jurídico.

i) Finalmente, la *inviolabilidad* de las Cortes Generales (artículo 66.3) excluye su responsabilidad penal. Más discutible es si esa inviolabilidad cubre los daños causados por actos parlamentarios (a diferencia de los

actos de administración parlamentaria, sujetos plenamente al principio de responsabilidad patrimonial —artículo 106.2 CE—). En cuanto a los daños causados por «la aplicación de actos legislativos de naturaleza no expropiatoria de derechos que los particulares no tengan el deber jurídico de soportar», no existe una acción directa contra las Cortes Generales, sino la posibilidad de exigir la indemnización correspondiente a la Administración Pública autora del acto de aplicación (artículo 139.3 LRJ-PAC).

## B) Actos y normas de la Administración parlamentaria\*

a) *Consideraciones generales.* La Administración parlamentaria, organización auxiliar de las Cortes Generales y de sus Cámaras, presenta peculiaridades que la distinguen de la Administración General del Estado y de la Administración de las Comunidades Autónomas y la aproximan, en cambio, a la Administración Local. Su carácter de organización auxiliar debe ser matizado. La Administración parlamentaria cumple una función institucional: hace posible la continuidad del Parlamento, de modo que cada legislatura se inicia en un Parlamento ya organizado, sujeto a un ordenamiento propio ya existente, integrado por normas y usos parlamentarios procedentes de otras legislaturas y sostenido por una organización administrativa ya configurada; la Administración parlamentaria conserva la memoria de los usos y prácticas de las Cámaras, el archivo parlamentario, los servicios de información y documentación; a la Administración parlamentaria corresponde prestar una asistencia técnica y jurídica objetiva, imparcial e igual a todos los miembros y grupos de la Cámara.

La objetividad e imparcialidad de la Administración parlamentaria no impide su sometimiento a las instrucciones impartidas por los órganos rectores (Presidentes y Mesa —artículo 72 CE—) y ejecutadas por la Secretaría General, pero sí impide su sometimiento a directrices políticas que favorecen a la mayoría. La Administración parlamentaria sirve por igual a todos, a la mayoría y a las minorías. En este sentido no está sujeta a la dirección política de la mayoría, entendida como sujeción al servicio de los criterios o programas políticos de los grupos mayoritarios. Los poderes administrativos de los Presidentes de las Cámaras (artículo 72.3 CE) son de naturaleza distinta a los poderes administrativos del Presidente del Gobierno (artículo 97 CE) porque aquí la dirección de la Administración parlamentaria no tiene otro sentido que el de hacer efectivo el principio de servicio igual a todos los miembros de la Cámara.

El régimen jurídico de los reglamentos, actos, contratos, responsabilidad y control judicial de la Administración parlamentaria es el común de las Administraciones Públicas, con ciertas peculiaridades.

---

\* Véase sobre la Administración parlamentaria el estudio de Piedad GARCÍA-ESCUDERO publicado en este mismo número de *Cuadernos de Derecho Público* (págs. 65 y ss.).

b) *Actos de gobierno, dirección y organización.*

La Constitución atribuye a los Presidentes de las Cámaras el ejercicio, en nombre de las mismas, de «todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes» (artículo 72 CE), pero los Reglamentos del Congreso y del Senado matizan esta atribución. El Reglamento del Congreso encomienda a la Mesa la función de «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara» (artículo 31.1 RCD). En cambio, el Reglamento del Senado acentúa los poderes del Presidente, que «ejerce la autoridad suprema de la Cámara en el Palacio del Senado y los demás edificios que de éste dependen; dicta cuantas medidas sean necesarias para el buen orden dentro de su recinto y da las órdenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden» (artículo 38 RS).

En todo caso, las normas de organización administrativa de cada Cámara («Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados», de 27 de junio de 1989, y «Normas de Organización de la Secretaría General del Senado», de 12 de julio de 1995 —modificadas el 7 de mayo de 1998—) atribuyen a los respectivos Secretarios Generales «la jefatura superior de los servicios administrativos bajo la autoridad de la Mesa».

A las Mesas, por separado, corresponde el ejercicio de la potestad reglamentaria en cada Cámara, y a las Mesas en reunión conjunta el ejercicio de la potestad reglamentaria en lo que concierne al personal de las Cortes Generales (cuyo Estatuto, sin embargo, aunque procede del acuerdo de las Mesas, tiene valor de ley). Así, las Mesas de cada Cámara aprueban normas sobre asesoramiento, estudios y documentación, publicaciones, informática y tratamiento automatizado de datos, Junta de Contratación, obras de reforma, etc. En cambio, las Mesas del Congreso y del Senado, en reunión conjunta, aprueban las normas generales sobre personal de las Cortes; por ejemplo, sobre tribunales calificadoros, elaboración de plantillas (en cambio, la plantilla de cada Cámara la aprueba la Mesa respectiva), baremos para la provisión de puestos de trabajo, jornadas y horarios, etc.

La Administración parlamentaria de cada Cámara está estructurada jerárquicamente de acuerdo con las Normas de Organización interna antes citadas. Las instrucciones y órdenes de servicio de los órganos superiores deben ser obedecidas por los órganos jerárquicamente inferiores en los mismos términos establecidos en las normas reguladoras del procedimiento administrativo común (artículo 50.5 EPCG y artículo 21 LRJ-PAC).

c) *Personal.*

a) El personal de las Cortes Generales está sometido al Estatuto aprobado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta (un primer Estatuto de 23 de junio de 1983 y el actual de 26 de junio de 1989, con



numerosas modificaciones en 1991, 1994, 1995, 1996 y 1997), norma que tiene «valor de ley» y «fuerza de ley en su vertiente pasiva» (ATC 255/1985; SSTC 139/1988 y 121/1997), y que, por lo tanto, sólo es objeto de control por el Tribunal Constitucional. En cambio, el desarrollo reglamentario del Estatuto lo constituyen disposiciones generales de carácter administrativo controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa.

b') Los actos adoptados en relación al personal funcionario son controlables por la jurisdicción contencioso-administrativa; así, el nombramiento administrativo (STS 21 de enero de 1986), la resolución de concursos de acceso (STS 28 de julio 1997), las retribuciones (SSTS 15 de mayo de 1995 y 22 de diciembre de 1995), los concursos internos de méritos (SSTS 2 de junio de 1995 y 16 de mayo de 1997), las prestaciones culturales (STS 1 abril de 1996), las sanciones disciplinarias (STS 6 de octubre de 1997), la incorporación a puestos de trabajo (STS 4 diciembre de 1992), etc.

c') Los actos adoptados en relación al personal laboral están sujetos al control de la jurisdicción social; así, las diferencias salariales (TSJ de Madrid, 26 de febrero de 1990), los despidos (TSJ de Madrid, 24 de julio de 1991), las cotizaciones a la Seguridad Social (Juzgado de lo Social, 11 de junio de 1997), etc.

d') El ejercicio por el personal de las Cortes Generales de los derechos de sindicación y huelga está sujeto al control de la jurisdicción contencioso-administrativa y al amparo del Tribunal Constitucional (sobre la libertad sindical, v. STS 26 de septiembre de 1994 y STC 121/1997; y sobre servicios mínimos en caso de huelga, v. STS 29 de enero 1996).

e') El desempeño de funciones de seguridad puede encomendarse, como de hecho se hace, a personal de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, el cual, con independencia de su permanencia en los Cuerpos de origen en la situación de servicio activo, depende a todos los efectos del Presidente y del Secretario General de la Cámara en que preste servicio (artículo 3 EPCG). Por lo tanto, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía que prestan servicios de seguridad en el Congreso de los Diputados y en el Senado tienen una doble dependencia: 1) dependencia funcional del Presidente de la Cámara y del Secretario General, y 2) dependencia orgánica de la Dirección General de la Policía del Ministerio del Interior (Subdirección Operativa, Comisaría Especial del Congreso de los Diputados y Comisaría Especial del Senado), regulada por RD 1885/1996, de 2 de agosto [artículo 3.º, número 3, letra a)].

d) *Régimen económico.* Los actos de la Administración parlamentaria relativos a la ejecución del presupuesto, contratación y administración de sus bienes están sometidos a normas propias de procedimiento y a normas financieras y administrativas externas.

La autonomía presupuestaria («las Cámaras aprueban autónomamente sus presupuestos» —artículo 72 CE—) se manifiesta en la competencia

de las Mesas para elaborar los proyectos de presupuesto y votarlos después, una vez incorporados a los Presupuestos Generales del Estado; dirigir y controlar su ejecución, y presentar ante el Pleno, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento (artículo 31 RCD y artículo 36 RS implícitamente). Aprobación, pues, integrada y no separada de la del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado, para conciliar, de esta forma, lo dispuesto en los artículos 72 y 134 de la Constitución. Una vez aprobado, los fondos se reciben del Ministerio de Economía y Hacienda, y los gastos se autorizan por las Mesas de las Cámaras y los pagos se ordenan por los Presidentes, pudiendo delegarse esas autorizaciones y órdenes. La autonomía presupuestaria de las Cámaras se manifiesta, además, en la fiscalización interna de la ejecución del presupuesto por los interventores de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado y no por la Intervención General del Estado, así como en su control por los Plenos de las Cámaras y no por el Tribunal de Cuentas.

La contratación por las Cortes Generales y sus Cámaras está sometida a peculiares reglas de procedimiento interno y, en general, a la normativa de la contratación pública del Estado, en cuanto a los principios de publicidad, concurrencia, igualdad, no discriminación, efectos y extinción.

Las normas del procedimiento interno de contratación, aprobadas por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta de 26 de enero de 1982 («Normas de contratación de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos»), así como las demás Normas e Instrucciones aprobadas por las Mesas de cada Cámara en relación a sectores concretos (obras, servicios, suministros, material bibliográfico, etc.), tienen naturaleza de reglamentos administrativos que pueden ser calificados de independientes en cuanto que son expresión de la autonomía parlamentaria.

Las normas y principios materiales contenidos en la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, son aplicables supletoriamente a los contratos de las Cortes Generales y sus Cámaras si así se ha dispuesto expresamente, como suele hacerse, en los pliegos de cláusulas administrativas particulares. La Ley 13/1995 no excluye de su ámbito de aplicación a la contratación de los órganos constitucionales (artículo 4.º), pero tampoco incluye a estos órganos en su ámbito de aplicación subjetiva (artículo 1.º); las enmiendas al proyecto de ley pidiendo esa inclusión fueron rechazadas. De hecho, sin embargo, los principios de esa Ley y los del Derecho comunitario europeo en cuanto a publicidad y concurrencia se respetan en esta contratación. Así, por ejemplo, lo dispuesto en su artículo 211.g) sobre procedimiento negociado sin publicidad cuando la ejecución del contrato de servicios deba ir acompañada de medidas de seguridad especiales; o, por ejemplo, el anuncio de la contratación de la impresión y otros servicios relacionados con las publicaciones oficiales, abierta a licitadores de la Unión Europea y de Estados Unidos (*BOE* 24 de diciembre de 1997 y *DOCE* 4 de diciembre de 1997, S, 236/143).

El control de la contratación por la jurisdicción contencioso-adminis-

trativa está previsto en la LJCA 1998, artículos 1.3.a) («gestión patrimonial sujeta al Derecho público —no dice al Derecho administrativo— de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado») y 12.1.a) (competencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

e) *Control judicial de los reglamentos y actos de la Administración parlamentaria.* Los actos y reglamentos de la Administración parlamentaria están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa [artículo 1.3.a) LJCA 1998] y pueden estarlo al control de constitucionalidad por la vía de amparo en los términos que ha precisado la STC 121/1997, de 1 de julio. Esta Sentencia del TC desestima un recurso de amparo interpuesto contra la Sentencia del Tribunal Supremo de 26 de septiembre de 1994 que, a su vez, había desestimado un recurso contencioso-administrativo promovido contra las «Normas Reguladoras de las Elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales», aprobadas por los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado (v. *RCG*, 43, 1998, págs. 199 y ss.), y establece la siguiente doctrina:

1.º Hay que distinguir entre:

— *Normas con valor de ley*, como son los Reglamentos de las Cámaras, las Resoluciones de los Presidentes que los interpretan y suplen y el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, normas vinculadas directamente a la Constitución (artículo 72 CE), y

— Los *reglamentos* de la Administración parlamentaria, que son disposiciones administrativas de carácter general susceptibles de recurso contencioso-administrativo. No obstante, advierte el Tribunal Supremo en su Sentencia de 26 de septiembre de 1994, no cabe el recurso contencioso-administrativo cuando se trata de normas reglamentarias que simplemente se remiten a una norma con valor de ley, por ejemplo el Estatuto del Personal de las Cortes Generales («remisión inversa»), porque en tal caso se está impugnando, en vía contencioso-administrativa, una norma con valor de ley. La impugnación de preceptos de esta naturaleza, dice la Sentencia citada, sirve al demandante para recurrir indirectamente los preceptos del Estatuto, impugnación que sólo podría intentar, dada la naturaleza del Estatuto, pidiendo al Tribunal que plantee la correspondiente cuestión de inconstitucionalidad (artículo 36 LOTC). Sin embargo, la Sala del Tribunal Supremo rechaza ese planteamiento. Ello sólo sería posible, dice, si el objeto del proceso fuese un acto de aplicación del Estatuto (p. ej., constitución de un sindicato, presentación de una candidatura, etc.), pero no cuando el objeto exclusivo es un precepto del Reglamento que, simplemente, se remite al Estatuto del Personal, porque eso supone, de hecho, deferir indebidamente el objeto del proceso al debate sobre la constitucionalidad de una disposición con rango de ley. Por tal razón, la Sala del Tribunal Supremo no plantea la cuestión de inconstitucionalidad.

2.º La cuestión de si las normas reglamentarias dictadas por los Presidentes de las Cámaras son recurribles en amparo por la vía del artículo 42 LOTC o lo son por la vía del artículo 43 LOTC la resuelve la STC 121/1997 en estos términos:

— El amparo directo previsto en el artículo 42 LOTC queda reservado a los «actos y decisiones sin valor de ley» emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan «excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto ordinarios como del Tribunal Constitucional, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo, en cuyo caso salen de la espera irrevisable propia de los *interna corporis acta* correspondiendo su examen al Tribunal Constitucional» (STC 118/1988, FJ 2.º). Por ello, el artículo 42 LOTC dispone que tales actos parlamentarios podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean «firmes», esto es, una vez agotadas, si existen, las vías intraparlamentarias de impugnación.

— En cambio, el amparo previsto en el artículo 43 LOTC no se refiere a los *interna corporis acta*, sino a las materias susceptibles de control previo por la vía de la jurisdicción contencioso-administrativa, como es la materia de personal, de modo que aunque el artículo 43 LOTC no menciona expresamente a los actos, disposiciones o vía de hecho de los órganos de las Cámaras, hay que equipararlos, procesalmente, a los provenientes de los demás poderes públicos.

Por consiguiente, la STC 121/1997 establece la distinción clara entre: 1) «los actos y decisiones sin valor de ley» de naturaleza estrictamente parlamentaria, que son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional (artículo 42 LOTC), y 2) los actos y disposiciones de la Administración parlamentaria que son susceptibles de control contencioso-administrativo y que también pueden ser objeto de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la vía judicial previa (artículo 43 LOTC), haciendo, para ello, la correspondiente equiparación procesal con los provenientes de los demás poderes públicos.

## 2. *Defensa de los miembros de las Cortes y del personal de la Administración parlamentaria*

Como regla general, la representación y defensa de los miembros de las Cámaras y del personal al servicio de la Administración parlamentaria corresponde a cada uno de los interesados. El Departamento de Asesoría Jurídica de las Secretarías Generales del Congreso y del Senado no tiene atribuida esa función.

No obstante, los Letrados de las Cortes pueden asumir la representación y defensa en juicio de los miembros de las Cámaras y de los funcionarios y personal a su servicio, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con su cargo y así lo disponga, expresamente, la Mesa correspondiente (v. artículo 2 Ley 52/1997).

Por otra parte, si en un proceso penal seguido contra un Presidente o miembro de una Cámara o personal a su servicio se exigiera la responsabilidad civil subsidiaria de las Cortes Generales, del Congreso o del Senado (artículo 121 del Código Penal), la defensa de la Cámara puede incluir, también, la defensa del procesado.

### 3. *Ejercicio de acciones*

No es frecuente que las Cortes Generales o las Cámaras que las forman adopten una posición procesal activa, pero no existe impedimento para ello.

A) Ante el *Tribunal Constitucional* hay que distinguir:

a) El Congreso de los Diputados y el Senado pueden, por acuerdo de sus respectivos Plenos, plantear un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales (artículos 59.3 y 77 y ss. LOTC). No es necesaria la coincidencia del acuerdo de los dos Plenos. Basta el acuerdo del Pleno de una de las Cámaras ya que, como hemos visto, la LOTC prevé como posible que las alegaciones del Congreso y del Senado ante el Tribunal Constitucional no sean coincidentes. La previsión del artículo 74 CE de constituir una comisión mixta no contempla expresamente este supuesto.

En el momento de redactar estas notas, el único precedente de conflicto iniciado por las Cámaras (como es sabido, el conflicto resuelto por STC 45/1986 fue promovido por el Consejo General del Poder Judicial) ha sido el debate de las propuestas formuladas por los Grupos Socialistas en el Congreso y en el Senado de planteamiento de un conflicto con el Gobierno por la supuesta invasión de atribuciones de las Cámaras (artículo 94.1 de la CE) producida por el contenido de los artículos 2 y 3 del Real Decreto-Ley 14/1998, de 9 de octubre, de adhesión de España a diversos acuerdos del Fondo Monetario Internacional. Los Plenos de cada Cámara rechazaron la propuesta (v. los debates en el *DS del Senado* de 27 de octubre de 1998 y en el *DS del Congreso de los Diputados* de 28 de octubre de 1998).

b) La legitimación activa para impugnar normas con fuerza de ley de la Asamblea Legislativa de una Comunidad Autónoma no está reconocida directamente a las Cortes Generales, aunque sí lo esté, en cambio, a las Asambleas de las Comunidades Autónomas para recurrir las leyes, dis-

posiciones o actos con fuerza de ley del Estado que puedan afectar a su propio ámbito de autonomía (artículo 32 LOTC). Esta imposibilidad no la salva la legitimación reconocida al Defensor del Pueblo [artículo 32.1.b) LOTC, artículo 29 LO 3/1981], pues éste, pese a su naturaleza de «alto comisionado de las Cortes Generales» (artículo 54 CE), no se halla sujeto a mandato imperativo de las Cámaras ni a las instrucciones de ninguna autoridad, debiendo actuar según su criterio (artículo 6 LO 1/1983). Tampoco el Gobierno se vería obligado a presentar un recurso de inconstitucionalidad contra una ley de una Comunidad Autónoma si el Congreso aprobara una proposición no de ley (artículo 193 RCD) o el Senado una moción [artículo 174.d) RS] con esa pretensión. Todo ello sin perjuicio de que el Congreso de los Diputados y el Senado puedan formular alegaciones en los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad contra leyes de las Comunidades Autónomas, en el momento en el que el Tribunal Constitucional les da audiencia (arts. 34.1 y 37.2 LOCT), lo que, sin embargo, no sucede de hecho.

B) Ante los *órganos jurisdiccionales* pueden:

a) Exigir el cumplimiento de obligaciones contractuales, o la responsabilidad por daños patrimoniales, o el respeto de los derechos de propiedad intelectual, etc.

b) Es posible, también, que puedan impugnar en vía contencioso-administrativa los actos y disposiciones de una Administración que afecten a sus derechos o intereses legítimos (por ejemplo, disposiciones o actos urbanísticos, normas de protocolo, autorización de reuniones o manifestaciones en su entorno, etc.).

En el ámbito penal, la persecución de los delitos contra las Cortes Generales o sus Cámaras (artículos 493 a 502 CP) corresponde, en principio, al Ministerio Fiscal, de acuerdo con su deber no sólo de ejercitar las acciones penales, sino también de colaborar con las Cortes (artículo 10 Ley 50/1981). Los precedentes parlamentarios coinciden con esta interpretación: en la sesión del Pleno del Congreso de los Diputados de 17 de marzo de 1932, el Presidente de la Cámara, ante la denuncia por un diputado de un folleto con un contenido difamatorio para las Cortes, respondió: «El Fiscal de la República sabrá lo que debe hacer. Las Cortes no tienen que descender a querrellarse contra ningún particular por cosa semejante» (DS n.º 137, pág. 4585). Y fue también el Ministerio Fiscal quien recurrió en casación una sentencia que no había aplicado, en aquel año, el artículo 174.3.º del Código Penal de 1870, entonces vigente. El Tribunal Supremo declaró que «habiéndose consignado en la hoja impresa y publicada que se transcribe en la declaración de hechos probados de la sentencia reclamada, las frases “no debéis olvidar que los fusiles del domingo se disparaban movidos por los votos de un Parlamento de lacayos al aprobar

la Ley de Defensa de la República”, se evidencia que tales expresiones son gravemente injuriosas para los señores Diputados de las Cortes españolas a quien claramente se dirigen, por actos realizados en el ejercicio de sus funciones, por tender a menospreciar su honra y consideración al imputarles el hecho de que, al emitir sus votos, lo habían efectuado obedeciendo a un mandato ajeno, y no a impulsos de sus propias convicciones, que a tanto equivalen aquellos conceptos, por lo que semejante proceder implica un propósito doloso en sus agentes que se halla incurso en la figura delictiva del número tercero del artículo 174 del Código Penal, y al no haberlo apreciado así el Tribunal sentenciador, ha incurrido en el error de derecho invocado en el recurso» (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de septiembre de 1932, Ref. Ar. 2099). Fue, pues, el Ministerio Fiscal y no el Congreso de los Diputados quien interpuso el recurso.

#### IV. ÓRGANOS JURISDICCIONALES COMPETENTES

Los *actos parlamentarios en sentido estricto* (actos normativos y decisiones o actos sin valor de ley) están excluidos del control directo por la jurisdicción ordinaria y sólo sometidos al control del Tribunal Constitucional.

Los *actos de la Administración parlamentaria*, en cambio, están sujetos a control judicial por el órgano al que corresponda según su naturaleza:

— De los recursos contencioso-administrativos planteados 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 y del Senado» conoce la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (artículo 58 LOPJ, reformado por LO 6/1998; artículos 1, 3 y 12 de la LJCA 1998). A la misma Sala corresponde conocer de los actos y disposiciones del Defensor del Pueblo y de la Junta Electoral Central [artículo 12.1.c) y 3.a) de la LJCA de 1998].

— El conocimiento y resolución de los procesos civiles en que sean parte los órganos constitucionales corresponde a los Juzgados y Tribunales que tengan su sede en las capitales de provincia, en Ceuta o en Melilla (artículo 71 LEC, reformado por Ley 10/1992, y artículo 15 de la Ley 52/1997).

— En materia laboral (contratos de trabajo, seguridad social, convenios colectivos con el personal laboral del Congreso de los Diputados y del Senado) son competentes los órganos jurisdiccionales del orden social: los juzgados de lo social del lugar de la prestación de los servicios o del domicilio del demandante, a elección de éste (artículo 10.1 TRPL), y la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional cuando se trata de la tutela de los derechos de libertad sindical o sobre la impugnación de convenios colectivos (artículo 8 TRPL). Está previsto, sin embargo, que a partir de la en-

trada en vigor de la Ley 29/1998, de la JCA (a los cinco meses de su publicación en el *BOE*, el 14 de julio de 1998), los órganos jurisdiccionales del orden social no conozcan de la tutela de los derechos de libertad sindical y del derecho de huelga de los funcionarios y personal de las Administraciones Públicas ni de las pretensiones que versen sobre la impugnación de disposiciones generales y actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho administrativo en materia laboral (Disp. Ad. 5.<sup>a</sup>, que modifica el artículo 3 TRPL).

— De las demandas de responsabilidad civil por hechos realizados en el ejercicio de su cargo, dirigidas contra los Presidentes del Congreso y del Senado, Diputados y Senadores, conoce la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo (artículo 71 LEC).

— De la instrucción y enjuiciamiento de las causas contra los Presidentes del Congreso y del Senado y contra Diputados y Senadores conoce la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo (artículo 57 LO 6/1985). En estas causas la personación de las Cámaras se producirá si en el mismo proceso penal se exigiera su responsabilidad civil subsidiaria (artículo 121 CP).

## V. PECULIARIDADES PROCESALES

La actuación de los Letrados de las Cortes ante el Tribunal Constitucional se rige por lo dispuesto en su Ley Orgánica y normas reguladoras de su funcionamiento, sin peculiaridades procesales.

En cambio, su actuación ante los órganos jurisdiccionales en defensa de los actos y normas de la Administración parlamentaria tiene las peculiaridades establecidas para la representación de los órganos constitucionales (Ley 52/1997, de 27 de noviembre):

— Las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal en los procesos seguidos ante cualquier jurisdicción se entienden directamente con el Letrado de las Cortes en la sede oficial de la Cámara, siendo nulos los que no se practican de ese modo, salvo que las leyes procesales dispongan otra cosa (artículo 11 Ley 52/1997).

— Los órganos constitucionales están exentos de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previstos en las leyes (artículo 12 Ley 52/1997).

— Las costas a favor y en contra de los órganos constitucionales se rigen, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales y se ingresan y abonan en la forma establecida en sus presupuestos (artículo 13 Ley 52/1997).

— En los procesos civiles que se dirijan contra las Cortes Generales o alguna de las Cámaras, el Letrado de las Cortes puede pedir la suspensión del curso de los autos al recibir el primer traslado, citación o notificación del órgano jurisdiccional. El juez lo acordará salvo que, excepcionalmente



y por auto motivado, estime que ello produciría grave daño para el interés general. El plazo de suspensión será fijado discrecionalmente por el juez, sin que pueda exceder de un mes ni ser inferior a quince días, y se contará desde el día siguiente al de la notificación de la providencia por la que se acuerde la suspensión (artículo 14 Ley 52/1997).

A ello hay que añadir las reglas ya examinadas sobre fuero territorial y competencia de los órganos jurisdiccionales que conocen de procesos en los que son parte las Cámaras.

## VI. ORGANIZACIÓN DE LA REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO

La representación y defensa de las Cortes Generales ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional corresponde a los Letrados de las Cortes. En la Secretaría General de cada Cámara se ha creado un Departamento de Asesoría Jurídica al que se encomienda esa función. Este sistema se ajusta a las peculiaridades de nuestro ordenamiento y a la configuración de los servicios jurídicos de las Cámaras. Es un sistema peculiar, distinto, en parte, al adoptado en otros Parlamentos europeos, cada uno de los cuales ha establecido su propia organización.

### 1. *Representación y defensa en juicio de los Parlamentos europeos*

No existe, en efecto, un modelo común a todos los Parlamentos europeos. Cada uno de ellos ha optado por soluciones distintas que, teniendo en cuenta, generalmente, la naturaleza de los actos y normas impugnados (parlamentarios o de administración parlamentaria), consisten en encomendar esta tarea, caso por caso, a los servicios de la Cámara, a abogados del foro, a profesores de universidad, a la Abogacía del Estado o al Ministerio Fiscal. Véamos algunos ejemplos:

A) *En Alemania*, la representación del *Bundestag* ante los Tribunales y ante el Tribunal Constitucional corresponde a su Presidente (artículo 7 del Reglamento del *Bundestag*), aunque, en la práctica, no ejerza personalmente esa función:

a) La representación y defensa del *Bundestag* ante el Tribunal Constitucional puede encomendarse por el Presidente a uno o varios abogados, a profesores de Derecho, a altos funcionarios del *Bundestag* o a uno o varios miembros de la Cámara (artículo 22.1 de la Ley reguladora del Tribunal Constitucional Federal). Corresponde al Pleno decidir, a propuesta de la Comisión de Asuntos Legales (*Rechtsavsschuss*), si el *Bundestag* participa

en un proceso constitucional. Si el objeto de la controversia son cuestiones parlamentarias, informa la Comisión de Actas, Inmunidad y Reglamento. Generalmente se suele designar a un profesor universitario, de acuerdo con los grupos parlamentarios, quienes fijan, también, los términos del apoderamiento. La preparación de los poderes y la liquidación de honorarios corresponde a la Asesoría Jurídica (*Justitiariat*). El *Bundestag* sólo suele personarse cuando el proceso afecta directamente a la Cámara como órgano constitucional o a su competencia legislativa, o a los derechos estatutarios de sus miembros, de los grupos parlamentarios o de los partidos políticos.

b) Los procesos en los que se debaten los *derechos constitucionales de los diputados* se tramitan como conflictos orgánicos (*Organstreitverfahren*) de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 93.1 de la Ley Fundamental y en el artículo 13, n.º 5, de la Ley del Tribunal Constitucional. En tales conflictos, los diputados tienen capacidad procesal para defender, por sí mismos, su posición orgánica como miembros de la Cámara, aunque también pueden hacerse representar por otro diputado. Cuando el *Bundestag* se persona en estos conflictos, lo que sucede regularmente, defiende la posición de la mayoría. La minoría que apoya la demanda no participa en la preparación de la defensa.

c) En los *procesos no constitucionales* (incluidos los de la Administración parlamentaria) la representación del *Bundestag* corresponde a la Asesoría Jurídica (*Justitiariat*). Los conflictos funcionariales y laborales se llevan por el Negociado de Personal (*Personalreferate*), que puede, en algún caso, pedir la intervención de la Asesoría Jurídica. La representación mediante abogado es excepcional; sólo tiene lugar cuando, para el éxito de la defensa, es conveniente tener conocimientos o experiencia en determinada materia.

B) *En Bélgica*, el Presidente de la Cámara de Representantes y el del Senado pueden presentar alegaciones en los procesos planteados ante el Tribunal de Arbitraje (artículo 142 de la Constitución), generalmente preparados por funcionarios especializados de los mismos. También pueden los Presidentes de las Cámaras, por acuerdo de las dos terceras partes de sus miembros, plantear ante el Tribunal de Arbitraje recursos de anulación contra actos legislativos por violación de las reglas que determinan las competencias respectivas del Estado Federal, de las Comunidades y de las Regiones, o por violación de los principios constitucionales de igualdad y no discriminación.

En los procesos sobre materias administrativas (personal, contratos, etc.) que son de la competencia de la Cuestura o de la Mesa, se suele designar un abogado por el Presidente de acuerdo con la Mesa.

C) *En Francia*, la Asamblea Nacional organiza su representación y defensa del siguiente modo:

a) En los procedimientos de control de la conformidad de las leyes con la Constitución no está previsto que la Asamblea Nacional esté presente, como tal, ante el Consejo Constitucional. Después de votada la ley, ninguna autoridad está habilitada para intervenir en su nombre ante el Consejo Constitucional.

b) En los procesos sobre actos y contratos de la Administración parlamentaria la Asamblea Nacional está representada por su Presidente. En estas materias la Asamblea está sometida al Derecho común y defendida por abogados designados para actuar en su nombre.

D) *En Italia*, la representación y defensa de la Cámara de Diputados está encomendada a la Abogacía General del Estado o a abogados de libre ejercicio, según los casos, y de acuerdo con estas reglas:

a) En los juicios de legitimidad constitucional ante la Corte Constitucional, las Cámaras no están ni pueden estar representadas ni tienen competencia para defender las normas que han contribuido a aprobar. Sólo el Gobierno puede, si lo considera oportuno, personarse en el proceso, representado por la Abogacía General del Estado, para sostener la legitimidad de la norma sometida al juicio de la Corte Constitucional.

b) En los demás juicios, en aquellos en los que se juzga la actividad de la Administración parlamentaria, incluidas las cuestiones relativas al personal, la Cámara de los Diputados está representada por el *Ufficio Affari Generali e Legali*, creado en la Secretaría General por la reciente reforma del «Reglamento de los Servicios y del Personal», cuyo artículo 27 le atribuye «la rappresentanza dell'Amministrazione presso l'autorità giudiziaria, per gli adempimenti connessi con le attività dell'Amministrazione stessa relative ai dipendenti» (Reforma de 20 de mayo de 1997).

E) *En Portugal*, la representación y defensa de la Asamblea de la República ante los diferentes Tribunales está encomendada al Ministerio Fiscal, al cual corresponde «representar al Estado», en cuya estructura se incluye a la Asamblea (artículo 219.1 y 2 de la Constitución de la República Portuguesa y artículos 1 a 3 de la Ley Orgánica del Ministerio Fiscal, 47/1986, de 15 de octubre). Se organiza de este modo:

a) Cuando se suscita ante el Tribunal Constitucional la inconstitucionalidad de una norma, la representación de la Asamblea está encomendada al Ministerio Fiscal, que la ejerce, en este caso, por medio del Fiscal General de la República o por quien delegue (artículo 44 de la Ley 28/1982, de 15 de noviembre —varias veces modificada—, de Organización, Funcionamiento y Procedimiento del Tribunal Constitucional).

b) Cuando la Asamblea de la República es demandada, en el ámbito de lo contencioso-administrativo, por actos o contratos relativos a su funcionamiento, está representada por un agente del Ministerio Fiscal o por

el Asesor Jurídico de la Asamblea, según los casos (artículo 24 de la Ley Orgánica de la Asamblea de la República, 77/1988 de 1 de julio); el cargo de Asesor Jurídico de la Asamblea lo ejerce el Fiscal General Adjunto, nombrado y cesado de acuerdo con la Ley Orgánica del Ministerio Fiscal (artículo 26.4 de la Ley Orgánica de la Asamblea de la República). A él le corresponde «preparar las contestaciones a las demandas en los recursos contenciosos en los que sea citado el Presidente de la Asamblea, y realizar las demás actuaciones procesales. Ante los demás Tribunales, esa función corresponde a los Fiscales adscritos a los mismos.

F) *En Suiza*, las leyes de la Asamblea Federal no pueden impugnarse ante el Tribunal Federal (artículo 113 de la Constitución). Ello se debe a que las leyes se someten con frecuencia a referéndum (las modificaciones de la Constitución siempre) y el constituyente ha querido evitar que una ley aprobada por el pueblo sea declarada inválida por el Tribunal Federal.

En cambio, los actos y contratos de la Administración parlamentaria, incluidas las cuestiones de personal, pueden ser impugnados ante el Tribunal Federal. En este caso, los intereses del Parlamento son defendidos por el «Servicio Jurídico de la Administración Federal de Finanzas».

G) *El Parlamento Europeo* está representado por su Presidente «en las relaciones internacionales, ceremonias, actos administrativos, judiciales o financieros» (artículo 19 del Reglamento Interno). En base a esta norma, el Presidente ha otorgado un poder general de representación a favor del Jurisconsulto del Parlamento, el cual, a su vez, puede delegar los asuntos concretos en los miembros del Servicio Jurídico.

En conclusión, pues, existe una notable variedad de sistemas que impide hablar de un modelo europeo, sin citar además la peculiar *organización británica*, que, basada en privilegios y prerrogativas parlamentarias de origen antiguo, especialmente la *Bill of Rights*, de 1689 (artículo 9), presenta una configuración distinta de las adoptadas en los países continentales (*The House of Commons Administration Act*, 1978). No obstante, las cuestiones de personal que no se resuelven por el comité Whitley pueden plantearse ante la jurisdicción de trabajo (*Industrial Courts*), y los conflictos en materia contractual (por ejemplo, adjudicación de las obras para construir un edificio de ampliación de la *House of Commons*) se someten a la jurisdicción ordinaria, estando la Cámara representada por el *Clerk of the House of Commons (Court of Justice)*.

## 2. *Organización de la representación y defensa en las Cortes Generales*

La necesidad de organizar un servicio de representación y defensa de las Cámaras ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitu-

cional no surge, como es obvio, hasta que la Constitución de 1978 atribuyó al Tribunal Constitucional el control de las normas y el de los actos y disposiciones no normativos de las Cámaras y, además, sometió la actividad administrativa de éstas a pleno control judicial. Pero antes de examinar el servicio creado con este fin en las Cortes Generales conviene recordar el precedente de la actuación del Congreso de los Diputados ante el Tribunal de Garantías Constitucionales de la Segunda República.

A) Un precedente: las relaciones del Congreso de los Diputados con el Tribunal de Garantías Constitucionales

El Tribunal de Garantías Constitucionales, establecido por la Constitución de 1931 (artículo 121) y regulado por la Ley Orgánica de 14 de junio de 1933 y su Reglamento (el primero aprobado por Decreto de 8 de diciembre de 1933, sustituido por otro aprobado por Decreto de 6 de abril de 1935), conocía de los «recursos de inconstitucionalidad de las Leyes», de los «recursos de amparo de garantías constitucionales», de los «conflictos entre el Estado y las regiones autónomas y de éstas entre sí», así como del «procedimiento para exigir responsabilidad criminal en ciertos casos». La presencia de las Cortes de la República en cada uno de estos procedimientos estaba prevista según el objeto del mismo. Aquí vamos a examinar los casos en los que se debatía la constitucionalidad de una ley de las Cortes o se imputaba a éstas la comisión de un acto susceptible de amparo por haber infringido una garantía constitucional.

a) En los *recursos de inconstitucionalidad* de las leyes, «las Cortes de la República designarán, siempre que lo reputen necesario, un representante, Diputado o no, que defienda ante el Tribunal de Garantías la constitucionalidad de la ley impugnada» (artículo 34 Ley Orgánica de 14 de junio de 1933). El procedimiento para la designación de ese defensor estaba regulado por el Reglamento del Congreso de los Diputados de 29 de noviembre de 1934: «Cuando el Tribunal de Garantías Constitucionales notifique haberse entablado recurso de inconstitucionalidad contra una ley, la Cámara, en una de las tres sesiones primeras que celebre, acordará si debe nombrarse un defensor de la constitucionalidad con arreglo al artículo 34 de la Ley Orgánica de dicho Tribunal, y procederá, en caso afirmativo, a realizar dicha designación, que podrá recaer en un Diputado a Cortes o en persona ajena a la Cámara» (artículo 112). El procedimiento consistía en el examen del recurso por la Comisión que había dictaminado el proyecto de ley, la cual emitía un informe sobre la procedencia de nombrar o no un defensor de su constitucionalidad. En caso afirmativo, proponía al Pleno de la Cámara la persona que debía desempeñar esa función. El Pleno quedaba enterado del informe de la Comisión y decidía sobre la propuesta del defensor.

En su corta vida, el Tribunal de Garantías tuvo pocas ocasiones de re-

solver cuestiones y recursos de inconstitucionalidad. MARTÍN BASSOLS ha recopilado la jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República (CEC, Madrid, 1981). De las 49 Resoluciones recopiladas en ese libro, dictadas entre el 8 de junio de 1934 y julio de 1937, sólo siete lo fueron en recursos de inconstitucionalidad contra leyes (cuatro del Parlamento Catalán y tres de las Cortes). Las Cortes en algunos casos decidieron que no era necesario nombrar un defensor. Así, por ejemplo, en el recurso contra las Leyes de 9 de septiembre de 1931 y de 14 de junio de 1933 (Pleno del 18 de junio de 1935), y en el recurso contra la Ley de 15 de septiembre de 1932 sobre Reforma Agraria (Pleno de 8 de noviembre de 1935), resuelto por Sentencia de 14 de diciembre de 1935. El informe de la Comisión competente, en este último caso la de Agricultura, era muy sucinto; se limitaba a comunicar al Pleno que no reputaba necesario designar defensor de la constitucionalidad de la Ley impugnada (v. *Boletín de Información Bibliográfica Parlamentaria*, n.º 18, enero-febrero 1935). En otros casos, en cambio, las Cortes decidieron nombrar un defensor de la constitucionalidad. Por ejemplo, en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de 26 de marzo de 1935 que fijaba el precio de venta de los periódicos, el Pleno, a propuesta de la Comisión de Industria y Comercio, propuso como defensor al Presidente de la misma Comisión, don Tomás Sierra Rustarazo (*DS*, n.º 208, de 21 de junio de 1934, pág. 8430); y en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley de 22 de noviembre de 1935 sobre restricciones en la producción de sacarina y azúcares, la Comisión de Agricultura propuso como defensor de la constitucionalidad al vocal de la misma don Gregorio Vitela Abad. El Pleno aprobó la propuesta (*DS* de 27 de mayo de 1936; v. la Sentencia de 4 de julio de 1936 que desestimó el recurso).

b) En cuanto a los *recursos de amparo*, no existen precedentes suficientes para conocer la vía de defensa del Congreso de los Diputados en los casos en los que se consideraba a la Cámara «autoridad inculpada» (artículo 45 Ley de 14 de junio de 1933), pero parece que se optó por encomendar a la Secretaría Técnica de las Cortes unas alegaciones en la fase de admisión, y, si el amparo se admitía, nombrar a un representante de la Cámara para actuar en la vista. Así se hizo en el recurso de amparo interpuesto ante el Tribunal de Garantías contra un acuerdo del Congreso de los Diputados referido a la actuación administrativa del ex Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros, don Guillermo Moreno Calvo. La Diputación Permanente acordó pedir un informe, en defensa del acuerdo tomado por el Congreso, a la Secretaría Técnica y remitirlo, por conducto de su Presidente, al Tribunal. El informe de la Secretaría Técnica, de 11 de febrero de 1936, firmado por Luis San Martín, está publicado en el *Boletín de Información Bibliográfica y Parlamentaria de España y el Extranjero*, n.º 19, enero-febrero de 1936 (pág. 236). En aquel recurso se invocaba la violación por las Cortes de la garantía establecida por el artículo 28 de la

Constitución de 1931 («Nadie será juzgado sino por juez competente y conforme a los trámites legales») al declarar la responsabilidad del señor Moreno Calvo la Comisión Especial para examinar la denuncia de don Antonio Nombela sobre «supuestas irregularidades en la indemnización a la empresa África Occidental». Admitido a trámite el recurso de amparo (DS de 26 de mayo de 1936), el Congreso nombró representante de la Cámara para actuar en la vista al Diputado Ángel Galarza (DS 3 junio 1936). Sobre este asunto, véase MARTÍN BASSOLS (*ob. cit.*, pág. 74).

## B) Cortes Generales

En la actualidad, la función de representación y defensa de las Cortes Generales y de las Cámaras que las forman, en todo tipo de procesos, ha sido encomendada a los letrados de las Cortes Generales (artículo 6.º del EPCG de 23 de julio de 1983, reproducido en el artículo 7.º del EPCG de 26 de junio de 1989).

Después, la LOPJ de 1985 (artículo 447.1) formuló la regla general de que la representación y defensa del Estado y demás entes públicos, incluidos los órganos constitucionales, corresponde a «los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado». Esta fórmula, tan abierta, sólo deja claro la remisión a cualquiera de los «servicios jurídicos» que las Administraciones, órganos constitucionales o entes públicos en general organizaran, sin conferir una competencia exclusiva al Servicio Jurídico del Estado, integrado en la Administración General del Estado.

El debate parlamentario del Proyecto de Ley de Asistencia Jurídica del Estado (luego, Ley 52/1997, de 27 de noviembre) replanteó el tema de la representación y defensa personal de los órganos constitucionales. El Proyecto de Ley establecía, en efecto, que «la asistencia jurídica, consistente en el asesoramiento y la representación y defensa en juicio del Estado y de sus Organismos Autónomos, así como la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderán, bajo la dependencia y directrices del Director del Servicio Jurídico del Estado, a los Abogados del Estado integrados en el Servicio Jurídico del Estado» (artículo 1.º.1).

Por tanto, el Proyecto establecía, como regla general, que la representación y defensa de los órganos constitucionales, incluidas las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado, quedaba sometida a las directrices de un órgano de la Administración General del Estado, la Dirección del Servicio Jurídico del Estado, salvo que, por excepción, normas internas de esos órganos establecieran un régimen especial propio.

Tal planteamiento no era compatible con la autonomía parlamentaria garantizada por la Constitución (artículo 72 CE) y desconocía la peculiar posición que las Cortes Generales tienen entre los órganos constitucionales (artículo 66 CE). Encomendar, por regla general, la representación y

defensa en juicio y ante el Tribunal Constitucional de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados y Senado a un servicio de la Administración General del Estado era incorrecto, aunque se previera la posibilidad de que las Cortes Generales pudieran establecer excepciones a esa regla mediante normas internas. La autonomía parlamentaria no es un privilegio de las Cámaras del que ellas pueden disponer, manteniéndolo o no, como si de un derecho subjetivo se tratara, sino que es una garantía constitucional establecida para mantener su independencia frente al poder ejecutivo, que no puede ceder ante la Administración del Estado ni directa ni indirectamente; de modo que, aun en la hipótesis de que no se hubieran dictado normas internas, la representación y defensa de sus actos y los de su propia Administración correspondería a las Cortes Generales, al Congreso de los Diputados y al Senado. Estas consideraciones debieron prevalecer en el debate parlamentario, lo que dio por resultado la introducción, por vía de enmienda, de una Disposición Adicional 6.<sup>a</sup> en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, con el contenido siguiente:

*«Disposición adicional sexta. Cortes Generales y Junta Electoral Central.*

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.»

La atribución genérica de esa función a los Letrados de las Cortes ha dado lugar a la creación de un Departamento de Asesoría Jurídica en el Congreso y otro en el Senado, dependientes directamente de cada Secretario General (Norma 2.<sup>a</sup>.3 de las de Organización de la Secretaría General del Congreso, de 27 de junio de 1989, *BOCG* de 25 de julio de 1989, y Norma 2.<sup>a</sup>.3 de las del Senado, de 12 de julio de 1995, reformadas el 27 de mayo de 1998, *BOCG* de 9 de junio de 1998). Las ventajas de la centralización de esa función en un Departamento son claras: facilita el seguimiento de los asuntos, hace posible una fluida comunicación interna, concentra las notificaciones, permite el archivo ordenado de los casos, favorece la condensación de la experiencia en este tipo de asuntos y facilita, en lo posible, la efectividad del principio de unidad de doctrina (v. DA 5.<sup>a</sup> Ley 52/1997).



## VII. LA DECISIÓN DE PERSONARSE Y EL CRITERIO DE ACTUACIÓN EN EL PROCESO

Quién decide en qué casos se actúa y cuál debe ser el contenido de la actuación, son cuestiones en las que se conjugan criterios políticos y jurídicos. En la decisión de actuar pueden prevalecer consideraciones de oportunidad; el contenido de la actuación, en cambio, está determinado por consideraciones jurídicas.

### 1. *La decisión de actuar*

La decisión de comparecer y de actuar en un proceso, bien ante el Tribunal Constitucional, bien en la jurisdicción ordinaria, presenta estas características:

a) En primer lugar, es una decisión que corresponde a la autonomía parlamentaria. En el Derecho español, las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados y el Senado deciden, con plena autonomía, en qué procesos comparecen y con qué alcance. La intervención preceptiva, en algunos procesos, del Ministerio Fiscal o del Abogado del Estado, en los que se debate la legalidad de los actos del Parlamento, no excluye la comparecencia y defensa propia de la Cámara autora del acto. Lo mismo sucede, como hemos visto, cuando se trata de órganos más o menos vinculados a las Cortes, como la Junta Electoral Central o el Defensor del Pueblo, los cuales tienen también capacidad procesal y legitimación para su defensa como parte.

b) En el Derecho positivo español no existe un deber de las Cámaras de comparecer en el proceso y defender la legalidad de sus actos. Pueden abstenerse de actuar o pueden, también, responder al ofrecimiento de personación (artículos 34.1 y 37.2 LOTC) con el ofrecimiento de auxilio al Tribunal, pero sin formular alegaciones. No existe, pues, una norma similar a la establecida en el ámbito local que impone la obligación de ejercer las acciones necesarias para la defensa de sus bienes y derechos (artículo 68.1 LBRL) ni existe, tampoco, la posibilidad de que los miembros de las Cámaras, los grupos parlamentarios o, en general, los ciudadanos se subroguen en el lugar de las Cámaras para la defensa procesal que éstas han decidido no ejercitar.

Por tanto, al no existir una norma ni un uso parlamentario que prevea la personación inmediata de las Cámaras siempre que sea impugnado cualquiera de sus actos, es necesario que, caso por caso, se adopte la decisión correspondiente. No obstante, también parece claro que el autor de una decisión impugnada debe defenderla, si entiende que es legal, o modificarla o revocarla, si entiende que no lo es. Ello implica una presunción fa-

vorable a la personación en juicio y defensa de los actos impugnados, sobre todo cuando se trata de actos o disposiciones de la Administración parlamentaria.

En general, el criterio seguido por las Cámaras en cuanto a su personación ha sido el siguiente:

— En los recursos y en las cuestiones de inconstitucionalidad planteados ante el Tribunal Constitucional se ha seguido el criterio de no formular alegaciones en cuanto al fondo del recurso y sólo formularlas cuando se invocan vicios de procedimiento legislativo. En un primer momento hubo algunas excepciones a este criterio [por ejemplo, se formularon alegaciones de fondo en la impugnación de la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública —STC 99/1987—, y de la Ley 4/1990, de Presupuestos Generales del Estado para 1990 (Disp. Final 10.<sup>a</sup>, de supresión de las Cámaras Oficiales de Propiedad Urbana) —STC 178/1994—], pero después se ha consolidado el criterio de personarse y presentar alegaciones sólo en lo que afecta a los vicios de procedimiento. La razón de esta práctica es bien conocida: la defensa de fondo podría entrar en conflicto con quienes han votado en contra del proyecto, siendo posible, además, que la mayoría cambie y la nueva no desee defender la ley que combatió. Pero tal práctica no está, a mi juicio, justificada. Es cierto que la LOTC sólo dispone que, admitida a trámite la demanda o admitida la cuestión de inconstitucionalidad, se dará traslado de las mismas a los órganos legislativos «a fin de que puedan personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren oportunas» (artículos 34.1 y 37.2), aceptando, pues, como posible que esas alegaciones no se produzcan. Pero que sea posible no quiere decir que se adecúe al carácter contradictorio del proceso constitucional y a la posición institucional de las Cámaras. Lo que se debate en este proceso es si la norma cabe en el marco de la Constitución. Y es esa actuación, dentro de la Constitución, la que deben defender ante el Tribunal Constitucional; no es, por tanto, el criterio político de la norma ni su bondad material, sino su compatibilidad con la Constitución. Defensa jurídica, por tanto, que, encomendada a los servicios jurídicos de la Cámara, no debería plantear problemas políticos, a pesar de que, en algunos casos, el debate parlamentario haya consistido, precisamente, en la constitucionalidad del precepto. El carácter profesional y neutral de esa defensa —así debe serlo— se reforzaría, más aún, si se extendiera a todos los recursos y cuestiones de inconstitucionalidad, cualquiera que hubiera sido la mayoría parlamentaria que aprobó el proyecto. Sin carácter selectivo, la personación y defensa de las Cámaras en todos los procesos en los que se discute la constitucionalidad de una norma por ellas aprobada o convalidada sería más fácilmente aceptada.

— En los conflictos entre órganos constitucionales que pudieran plantearse con relación a las Cámaras (artículo 59.3 LOTC), la formulación de alegaciones es algo obligado cuando la Cámara sea el órgano requirente o

requerido, y es facultativo cuando sea el órgano legitimado para comparecer en apoyo del demandante o del demandado (artículo 74 LOTC).

— En los recursos de amparo contra las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos (artículo 42 LOTC), el criterio constante ha sido el de personarse y defender ante el Tribunal la constitucionalidad de la decisión adoptada por el órgano correspondiente.

— En relación a las demandas planteadas sobre normas y actos de la Administración parlamentaria, el criterio constante ha sido, también, el de la personación de la Cámara y la defensa de la legalidad de todos sus actos y normas en la vía jurisdiccional en la que se haya planteado el proceso, civil, laboral o contencioso-administrativa. Lo mismo, claro es, en los supuestos en los que pudiera exigirse su responsabilidad civil subsidiaria derivada de delito o falta (artículo 121 CP).

c) Ahora bien, al no existir, como hemos visto, una norma ni una resolución que disponga la personación y defensa automática por los servicios jurídicos de las Cámaras en cualquier proceso en que sean demandadas, es necesario la adopción formal de un acuerdo:

— En el Congreso de los Diputados no existe un procedimiento especial para la toma de esa decisión, por lo que, aplicando las normas reglamentarias generales, la decisión la toma la Mesa de la Cámara.

— En el Senado, en cambio, el Reglamento de la Cámara Alta contiene dos precisiones: «La personación y la formulación de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad y en el control previo de la constitucionalidad de los Tratados Internacionales en los casos que afecten al Senado, se tramitarán a través de la Comisión Legislativa que resulte competente por razón de la materia» (artículo 185 RS); «La propuesta para que el Pleno de la Cámara plantee un conflicto de atribuciones con otros órganos constitucionales del Estado deberá presentarse por un Grupo Parlamentario o veinticinco Senadores en texto escrito debidamente motivado» (artículo 186 RS).

d) A las Mesas de las Cámaras corresponde la decisión de desistir de acciones, recursos, apartarse de querellas o allanarse a las pretensiones de la parte contraria (artículo 7 de la Ley 52/1997). Los Servicios Jurídicos pueden elevar al Secretario General, y éste, si lo estima procedente, presentar ante la Mesa de la Cámara, un escrito motivado exponiendo las razones por las que es conveniente adoptar alguna de esas decisiones, pero, en tanto que reciban la autorización para ello, deben mantener la actuación procesal que se les ha encomendado. Este informe está sujeto a las reglas del secreto profesional.

## 2. *Contenido de la actuación. Criterio de fondo*

Una vez adoptado el acuerdo sobre la personación y, en algunos casos, sobre el alcance de ésta, su ejecución corresponde a Letrados de las Cortes Generales (artículo 7.1 EPCF; Disp. Ad. 6.<sup>a</sup> Ley 52/1997) bajo la dirección inmediata de los Secretarios Generales de cada Cámara (Norma 2.<sup>a</sup> de las Normas de Organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, de 27 de junio de 1989, y de las correspondientes al Senado, de 12 de julio de 1995, modificadas el 27 de mayo de 1998).

El criterio de su actuación es claro: la defensa jurídica de la legalidad del acto o norma impugnado o, si se da este supuesto, el ejercicio de los derechos de la Cámara. Se defiende el acuerdo adoptado por el órgano parlamentario, esto es, el acuerdo tomado por la mayoría. La posición de la minoría no puede integrarse en defensa institucional de la Cámara. No cabe —sería contrario al principio de unidad de la defensa— formular una contestación a una demanda o unas alegaciones acompañadas de escritos de las minorías contrarios a la legalidad del acto o norma que se defiende. Ello no quiere decir que el Tribunal no pueda conocer la posición de quienes se han opuesto a la adopción del acto o a la aprobación de la norma. Los argumentos de esa oposición se incorporan al proceso formando parte del expediente, si se trata de un acto normal administrativo (actas del órgano colegiado, votos particulares, escritos de protesta o reconsideración), o de los debates, si se trata de una ley o acto con fuerza de ley (enmiendas, diarios de sesiones); pueden completarse en el período de prueba o en virtud de diligencias para mejor proveer. También pueden las minorías actuar como parte en el proceso cuando tengan legitimación para ello, según la naturaleza del acto. Su posición y argumentos no quedan, pues, excluidos del proceso; el juez o Tribunal puede conocerlos, pero, claro es, no se integran en los escritos y manifestaciones de defensa de la Cámara, cuya finalidad es defender la legalidad de los acuerdos adoptados por la mayoría. En la lógica del proceso, el principio de contradicción entre partes impide que la actuación procesal de cada parte sea contradictoria en sí misma.

La representación y defensa de las Cámaras está sujeta a las reglas profesionales de la abogacía. Tiene, en primer lugar, el deber fundamental de defender en Derecho los intereses que le han sido encomendados (artículo 39.1 EGA). Defensa jurídica, no política, plena y profesionalmente correcta. Está sujeta al principio de buena fe (artículo 437.1 LOPJ) y debe ser leal y veraz en cuanto al fondo de sus declaraciones o manifestaciones (artículo 48 EGA). Tiene el deber y el derecho de guardar secreto profesional de todos los hechos y noticias que conozca por razón de cualquiera de las modalidades de su actuación profesional, no pudiendo ser obligada a declarar sobre los mismos (artículos 437.1 LOPJ y 41 EGA).

La condición de funcionarios que tienen los Letrados de las Cortes reafirma estos deberes e introduce algunos matices. Se trata de una actua-

ción profesional realizada por funcionarios sujetos al deber de obediencia y que, por tanto, no pueden abstenerse de actuar salvo en caso de que el mandato «constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general» (artículo 410.2 CP). Por razones políticas, o por consideraciones jurídicas sobre la legalidad discutible de una decisión cuya defensa se les encomienda, no pueden negarse a actuar. Una vez asumida la tarea de representación y defensa, los Letrados deben ejecutarla con criterios estrictamente jurídicos, de acuerdo con las reglas de la profesión de la abogacía, y, por tanto, con responsabilidad e independencia profesional, teniendo en cuenta que representan y defienden a una parte en un proceso. Su actuación se inserta en un proceso dialéctico que ha de soportar y contrapesar la argumentación de la parte contraria. No puede ser, por tanto, una actuación estrictamente objetiva, como ha de serlo la del Juez o Tribunal. El hecho, pues, de que las Cortes Generales y las Cámaras que las integran sometan sus actos a control de legalidad en juicio lleva consigo que asuman en él la condición de parte y, por tanto, la necesidad de argumentar como tal parte en un proceso, esto es, con el impulso y la subjetividad que la lógica misma del proceso impone.

Por lo tanto, en el Derecho hoy vigente, la representación y defensa en juicio de las Cámaras está configurada como una actividad jurídica, encomendada a los Letrados de las Cortes, que éstos deben ejercer con criterios profesionales y absoluta imparcialidad política [artículo 6.g) EPCG], bajo la dirección de los Secretarios Generales, y de acuerdo con lo dispuesto por los Presidentes y Mesas de las Cámaras.



# PROBLEMAS ACTUALES

