

# Origen y evolución de la Administración Parlamentaria

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LOS PARLAMENTOS. II.- FUNDAMENTO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA. III.- INICIO Y PROCESO DE FORMACIÓN HISTÓRICA DE LAS ADMINISTRACIONES INTERNAS DE ALGUNAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: EL BRITÁNICO, EL EJEMPLO FRANCÉS. 1. Antecedente británico. 2. El ejemplo francés. IV.- LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES. 1. Origen y evolución. 2. Situación actual.

## I. INTRODUCCIÓN: FUNDAMENTO DE LA AUTONOMÍA NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LOS PARLAMENTOS

Los Parlamentos precisan para el ejercicio de sus funciones constitucionales salvaguardar su independencia. Esta independencia en el ámbito jurídico, se traduce en un conjunto de facultades singulares a favor de estas Asambleas Legislativas que les permite regular y gestionar por sí mismas la organización y la actividad que hacen materialmente posible el desarrollo de sus tareas constitucionales.

Estas facultades singulares que, en la tradicional terminología anglosajona, son comúnmente conocidas como «privilegios» de las Cámaras, y que al ser importados a la Europa Continental pasaron a denominarse «prerrogativas parlamentarias», constituyen el contenido esencial del principio de «autonomía parlamentaria»<sup>1</sup>.

La autonomía parlamentaria pues, cabe definirla como «el conjunto de facultades de que gozan las Asambleas Legislativas para regular y gestionar por sí mismas todas las actuaciones que realizan en el cumplimiento de sus fun-

---

\* Letrada de la Asamblea de Madrid.  
Directora de Gestión Parlamentaria.

<sup>1</sup> Vid. José Luis Peñaranda Ramos, «Artículo 71, la dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias», Comentarios a la Constitución Española, dirigidos por Óscar Alzaga, Tomo VI, p. 329.

ciones, sin injerencia de otros órganos del Estado», proyectándose concretamente en ámbitos como:

- La regulación de su organización y funcionamiento interno, en orden a la aprobación de normas, generando su propia autonormatividad.
- La aprobación de sus propios presupuestos, en el ejercicio de su autonomía presupuestaria.
- El gobierno interior, del personal a su servicio.
- El establecimiento de su propio régimen administrativo.

La mayor parte de la doctrina entiende que todas estas prerrogativas pueden ser comprendida en la primera de ellas, **la de autonormatividad**, si ésta es entendida en sentido amplio, en el que genera la norma que configura los Estatutos, el Reglamento que la propia Cámara se dota a sí mismo<sup>2</sup>.

Si bien es necesario que la Norma Fundamental o Constitución fije las directrices orientadoras del Parlamento, también lo es que otra norma pormenore más en detalle las reglas que han de presidir la vida interna de cada Asamblea, de ahí la necesidad del Reglamento parlamentario, verdadero código o conjunto de disposiciones que determinan el orden y el método que han de seguirse en los trabajos de la Cámara<sup>3</sup>.

Además, para algunos, hay otra nota que sirve para apreciar la significación e importancia política atribuido a este género de regulaciones. Cuando se tiene poca fe en el Parlamento, no se deja en libertad a cada cuerpo Colegislador para que acuerde su ley interna, sino que se reserva este cometido a una verdadera ley formal, o se arroja esa función al propio poder ejecutivo como ocurrió en los dos Imperios franceses o en nuestra Ley de 1857. En cambio, si se profesa afecto y respeto a la institución parlamentaria, se reconoce a cada Cámara la facultad de regular su vida interna, garantía o privilegio, que constituye la mejor defensa para la independencia semisoberana del organismo.

Como afirma Mancella, el reglamento parlamentario no tiene únicamente normas de procedimiento legislativo integradoras de aquellas ya contenidas en la Constitución, sino que ejercita también una función innovadora en sentido absoluto cuando regula instituciones y procedimientos que no tienen un marco constitucional específico, y que se derivan del papel del Parlamento en el sistema Institucional, y procedimientos que han surgido al hilo de la vida parlamentaria y son regulados por primera vez en los Reglamentos de las Cámaras.

Por tanto, el ámbito material de los mismos abarca desde la constitución y organización de la Cámara hasta el procedimiento de relaciones de ésta con otros órganos constitucionales, pasando por el examen de incompatibilidades parlamentarias, la elaboración del orden del día, etc.

<sup>2</sup> Vid. Pérez Serrano, «Manual de teoría política».

<sup>3</sup> Vid. Op. cita de Pérez Serrano, p. 772 y ss.

Estamos ante un tipo de normas que Punset califica como normas de emanación necesaria, puesto que sin ellas se haría imposible el funcionamiento del Poder Legislativo. Wilson sostuvo que la instauración del gobierno congresional en EE.UU. se debió al desarrollo del sistema de Comisiones, establecido por el reglamento de las Cámaras. Y nada menos que el paso del mandato imperativo al representativo se instrumentó a través del Reglamento de la Asamblea en plena Revolución Francesa.

En efecto, la doctrina y la práctica siempre han señalado, que la facultad de gozar de plena autonomía para la Cámara se encuentra implícita en el poder reglamentario que, como escribe Arcoleo<sup>4</sup>, es inherente a cada Asamblea, porque deriva de la naturaleza misma de sus funciones, sin prescindir de su eventual declaración formal en los Estatutos, y que, de otro lado, algunas Constituciones como la Española en su artículo 72.1, o el artículo 61 de la Constitución Italiana atribuyen expresamente.

En esta misma línea, en sus célebres *«Comentarios al Estatuto»*, Racioopi y Brinelli proclaman que *«el derecho de determinar el modo en el que cada Cámara había de ejercitar sus propias atribuciones, está comprendido en el poder de determinar con plena autonomía los medios económicos y administrativos para el ejercicio de las propias funciones, así como el derecho de aprobar su propio presupuesto y organizar sus propios servicios internos»*.

Por ello, aunque han surgido hoy en día ciertas discrepancias entre los autores de derecho público, en torno al carácter o naturaleza y la eficacia jurídica de la normativa interna de cada Asamblea legislativa<sup>5</sup>, todos, sin embargo, coinciden en afirmar la importancia de esta potestad así como en el reconocimiento de la extensión de la misma para regular todo lo necesario para garantizar la autonomía de las Asambleas. Así, por ejemplo, en Francia, señala Esmein<sup>6</sup> que: *«puede (el reglamento) hacer todo lo necesario para asegurar el funcionamiento interior de la Asamblea»*; en Inglaterra, Anson<sup>7</sup> proclama el mismo principio, y en Alemania, Rönne<sup>8</sup> declara que *«la Constitución pone directamente en la mano de cada una de las Cámaras la facultad de aprobar su propio Reglamento y de proveer a su disciplina interna otorgando en la esfera de la Cámara un ilimitado poder de autonomía»*, doctrina ésta seguida en España por muchos autores como

<sup>4</sup> Vid. Arcoleo, «Diritto Costituzionale», Napoli, 1904, p. 377.

<sup>5</sup> Respecto a la naturaleza jurídica de los Reglamentos Parlamentarios y su posición en el sistema de fuentes del derecho existen numerosas obras, de las que cabe citar, entre otras, las siguientes: «Los Reglamentos de las Cámaras» de José María Gil Robles y Gil Delgado, en la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Volumen I, Las Cortes Generales; también Fernando Santaolalla en su «Manual de Derecho Parlamentario»; Fernández-Carnicero González en «Los Reglamentos Parlamentarios y el Ordenamiento Jurídico» en la *Revista de Derecho político* n.º 9, Primavera de 1981; Benigno Pendás en su artículo «Esbozo de una construcción principalista del Derecho Parlamentario»; Martínez Elipe «Fuentes del derecho parlamentario» en la Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Volumen III, Las Cortes Generales.

<sup>6</sup> Vid. Esmein, «Elementos del derecho constitucional francés y comparado», París 1921, p. 368.

<sup>7</sup> Vid. Anson, «Ley y práctica constitucional en Inglaterra», París, 1903, Tomo I, p. 203.

<sup>8</sup> Vid. Rönne, «das Staatsrecht der preussischen Monarchie», Leipzig, 1881, I, BAND, s 325-326.

Díez Picazo o Santaolalla<sup>9</sup>, e incluso aceptada y reiterada por la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional<sup>10</sup>.

Sin embargo, y en la práctica, la autonomía normativa no siempre incluye a la autonomía administrativa y presupuestaria, los estudios de la Unión Interparlamentaria revelan que la autonomía de los Cuerpos Legisladores puede medirse en primer término por los grados de autonomía administrativa y financiera de que cada Cámara efectivamente goza ya que, en el ejercicio de tales facultades, el Parlamento puede dotarse de los medios normativos y logísticos imprescindibles para asegurar la libertad de acción y decisión necesaria en el ejercicio de sus funciones constitucionales.

El reconocimiento de **la autonomía financiera** aunque suele hallarse frecuentemente proclamado en los Reglamentos internos, a veces viene atribuida bien por leyes especiales dictadas al efecto, como sucede por ejemplo en Francia o en el Reino Unido, o bien en la Norma Fundamental, como por ejemplo en España, según la prescripción contenida en el artículo 72.1 de la Constitución Española.

Por otro lado en los regímenes bicamerales, el principio en virtud del cual la cifra e importe de la dotación presupuestaria de una de las Cámaras del Parlamento no debe ser discutida por la otra, no consta en una norma escrita ni está previsto en los Reglamentos ni en ninguna otra Ley; es una práctica de simple conveniencia, dotada de un sentimiento de reserva y respeto por la autonomía de la otra Cámara, y consagrada de forma consuetudinaria.

Esta autonomía presupuestaria hay que entenderla como la que proporciona a la Cámara la suficiencia económica precisa para atender sus gastos, permitiéndola disponer de unos recursos propios con los que cubrirlos, recursos que no se obtienen directamente sino que dependen, básicamente, de las transferencias que se efectúen desde los Presupuestos Generales del Estado, con cargo a los ingresos comunes que éste percibe. No obstante a las Cámaras sí les corresponderá establecer la dotación global que les ha de ser transferida para afrontar sus propios gastos durante el ejercicio económico presupuestario, así como la forma de distribución de los mismos.

Lo más usual es que el presupuesto de la Cámara sea aprobado por el Pleno; la propuesta inicial suele ser preparada por los servicios administrativos, los cuestores o incluso, por el Presidente, seguidamente el proyecto es estudiado por la Mesa o por un órgano específico, que puede ser una Comisión y, finalmente, el presupuesto es sometido al Pleno para su aprobación, tal es el caso de Alemania, Bélgica, Grecia o Italia.

En otros casos, el Presupuesto es aprobado directamente por una Comisión específica de la Cámara, como en Dinamarca o en el Senado español. Y no faltan ejemplos de aprobación directa de este presupuesto por los órganos rec-

---

<sup>9</sup> Vid. Díez Picazo, Op, Cita pp. 73 y ss. También se refieren a este tema, Fernando Santaolalla, «Derecho Parlamentario Español», 1990, pp. 165 y ss.

<sup>10</sup> Vid. Sentencias del Tribunal Constitucional 139/1988.

tores de la Cámara, como en el Congreso de los Diputados en España, o en la Asamblea de Madrid.

Algunos autores<sup>11</sup>, realizan una interesante graduación de la autonomía financiera.

El grado máximo de autonomía financiera, se situará en aquellos Parlamentos que elaboran y aprueban por sí mismos sus presupuestos sin intervención decisoria del Gobierno, como en el caso de Bélgica, Dinamarca, España, Italia, etc.

Un segundo grado, lo ocupan los países como Austria o el Reino Unido en los que los presupuestos de las Cámaras siguen el mismo procedimiento que un presupuesto ministerial y, en consecuencia, requieren del acuerdo del Ejecutivo y, en particular, del Ministerio de Hacienda o de Presupuestos.

Y por último, el tercer grado en la escala, corresponde a países como Alemania donde interviene decisoriamente el Gobierno en la aprobación del presupuesto parlamentario.

Al igual que la aprobación, toda la organización y disposición de los fondos consignados en los presupuestos internos de las Asambleas están completamente sustraídos de cualquier aprobación o injerencia de órganos extraños a la Cámara a las que el presupuesto se refiere. La autonomía de la Administración interna de las Cámaras es tan plena y absoluta que sus actos no están sujetos al control del órgano supremo constitucionalmente encargado de la vigilancia de toda la Administración del Estado, normalmente denominado el Tribunal de Cuentas, salvo en algunos casos como el francés.

Las Asambleas legislativas tienen, de otro lado, la exclusiva disponibilidad y administración de los locales necesarios para sus reuniones y para el funcionamiento de sus servicios; prerrogativa ésta no superflua para su preeminencia y que en otros Estados se ha revelado incluso necesaria para el mantenimiento de su independencia.

Finalmente, y en cuanto a **la autonomía administrativa** de las Cámaras, cabe señalar que ésta supone para las Cámaras la posibilidad de contar con sus propios aparatos burocráticos de apoyo, integrados por un personal libremente reclutado y únicamente sometido a las normas de la Cámara en la que presta servicio.

Algunos autores, como Carlos Finzi<sup>12</sup> afirman que la autonomía administrativa de las Asambleas Legislativas tiene su fundamento racional en la oportunidad, e incluso en la necesidad, de sustraer la acción de estos órganos constitucionales del Estado de las influencias y turbulencias a las que puedan estar expuestas. Todos los trabajos preparatorios de las discusiones verbales, así como las reseñas oficiales de las deliberaciones y discusiones, la

---

<sup>11</sup> Vid. José Joaquín Mollinedo Chocano, «La autonomía administrativa y financiera de los Parlamentos de la Unión Europea y del Parlamento Europeo», Ed. Cyan, Proyectos y Producciones Editoriales, 1997, pp. 98 a 100.

<sup>12</sup> Vid. Carlos Finzi, «L'Autonomia Amministrativa ed economica delle Assemblée Legislative», Camere Deputati, Segreteria Generale, 2 de octubre de 1980, p. 13.

custodia de sus archivos y todo lo necesario para su libre funcionamiento, no pueden ser encargados, sin merma de su dignidad a funcionarios sobre los que ejerciera un control directo o indirecto otro órgano normalmente sometido al plácet o control de las Asambleas. Así, será a la Cámara legislativa a la que corresponda de forma exclusiva el diseño de sus órganos de dirección, la definición de su estructura organizativa, las normas por las que debe reclutarse y regir el personal que estará a su servicio, los medios materiales y económicos necesarios para su funcionamiento y, en general, toda la regulación cotidiana de los asuntos tratados por su aparato administrativo. Esto es, se trata de garantizar que su administración estará exclusivamente al servicio de la Cámara.

La Administración parlamentaria es material y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado y especialmente del Ejecutivo, quedando sometida en todo caso al gobierno único de la Cámara respectiva, ejercido a través de sus órganos rectores: el Presidente, la Mesa o una Comisión determinada.

Entre nosotros, como también en otras naciones, esta autonomía suele encontrar su consagración oficial en los Reglamentos internos de las Cámaras, que no se han limitado a disciplinar todo lo que se refiere a la constitución y a la forma de ejercicio de la actividad política y legislativa de las Cámaras, sino que han extendido con diversas peculiaridades, su ordenamiento al ámbito interno administrativo, pudiendo ser complementados por otras normas internas de carácter administrativo debidamente aprobadas<sup>13</sup>.

Como consecuencia de esta prerrogativa cada Asamblea organiza sus propios servicios como mejor considera, con la más amplia libertad en la selección de sus propios servidores y en la determinación de su estatuto jurídico.

Desde otro punto de vista es necesario recordar que estas Administraciones internas, reducidas en sus dimensiones, que dotan al Parlamento de total autoridad sobre su aparato burocrático así como sobre su personal están escasamente proyectadas al exterior y, aunque en el ejercicio de sus funciones dictan actos materialmente administrativos, no están sometidas *ope legis* al derecho administrativo, ni son Administraciones que tienen, como las Generales, el fin de prestar servicios a los ciudadanos, sino que se orientan exclusivamente a servir de apoyo a los órganos de quien dependen<sup>14</sup>.

Curiosamente y por las anteriores consideraciones, se las ha denominado por algún sector doctrinal español con el nombre de Administraciones medievales<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> Vid. Arangio Ruiz, «Instituzione di diritto costituzionale», Torino, 1913, p. 428.

<sup>14</sup> Vid. Benigno Pendas García, «La Administración Parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Volumen IV, 1995, p. 322 y 323.

<sup>15</sup> Vid. Baena de Alcazar, «La Administración en la Constitución» CEC, Madrid, 1980, p. 52. O también, Gómez Rivas, «Administración Parlamentaria», *Diccionario de terminología Científico Social, Aproximación Crítica*, Madrid, 1988, pp. 20 a 25

## II. FUNDAMENTO HISTÓRICO DE LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA

Históricamente se estimó que la independencia del Parlamento frente a las prerrogativas de la Corona no quedaba garantizada si éste no podía definir y regular sus propias prerrogativas y las de sus miembros, así como su funcionamiento interno. En Inglaterra, como veremos más adelante, fueron las facultades judiciales de la Cámara de los Lores las que proporcionaron las primeras normas y usos de procedimiento. En Francia, donde los Estados Generales no se reunían desde 1614, tuvieron que dotarse de normas nuevas en 1789 para comenzar los trabajos parlamentarios. Siéyès fundamentó la potestad de autonormatividad de la Asamblea en la teoría del Poder Constituyente, que terminó siendo reconocida por el Rey, a cambio del reconocimiento parlamentario de otras tantas prerrogativas regias. En España igualmente, por el desuso y olvido de las antiguas prácticas de las Cortes, la Junta Central hubo de utilizar en 1808, en aplicación analógica, usos judiciales españoles y parlamentarios extranjeros, y finalmente encargó a una Comisión la redacción de su propio reglamento parlamentario.

Así pues, el principio de autonomía parlamentaria fue asumida por el Estado Liberal como uno de sus elementos esenciales, e incluso fue elevado a rango constitucional, como se demuestra con su aparición en la Constitución Norteamericana de 1787 y, en el ámbito europeo, en la Constitución Belga de 1813; o en el Estatuto Albertino de 1848. El Presidente Pinneli, en la Cámara subalpina, recordaba el 29 de abril de 1850, que el Estatuto establecía que cualquiera de las dos Cámaras por medio de un Reglamento debía regular y vigilar el ejercicio de sus atribuciones, especificando que, *«entre las atribuciones de la Cámara se encuentra la de proveerse a sí misma»*; y en la sesión de 24 de noviembre de 1852, el Presidente del Consejo, Cavour, reconocía que: *«la Cámara tiene un derecho absoluto de regular su propio presupuesto, y los otros poderes del Estado no deben tomar parte en su discusión»*; afirmación ésta que encontró un complemento en el informe del diputado Fagioli que, en relación con el proyecto de las leyes referidas a los funcionarios del Estado, advertía: *«Es natural que los empleados de las dos Cámaras del Parlamento permanezcan fuera de la órbita de estas leyes, dada la autonomía de las Cámaras legislativas, consagrada en el artículo 51 del Estatuto, que comprende también el nombramiento y disciplina de los propios funcionarios»*.

Por contra, el constitucionalismo francés nunca ha recogido formalmente esta prerrogativa, aunque haya sido la práctica constante en sus períodos de régimen liberal hasta la V República.

El desconocimiento material de estas prerrogativas parlamentarias, coinciden, con regímenes menos liberales o sencillamente dictatoriales, como ocurrió en el Directorio, en el Segundo Imperio en Francia, o en el régimen Salazarista en Portugal. Por su parte las constituciones comunistas han adop-

tado posturas muy distintas al respecto, que van desde su reconocimiento expreso a su olvido<sup>16</sup>.

Este principio de autonomía parlamentaria se rastrea también en el derecho histórico español. La regla general ha sido su reconocimiento tanto en las constituciones moderadas como progresistas, así en las monárquicas como en las republicanas.

Pero el fundamento de la autonomía ha variado al compás de la evolución del propio modelo de Estado. Si en sus orígenes se justificaba en la necesidad de garantizar los propios privilegios y prerrogativas de la Cámara nobiliaria para velar por su propio interés y por el de sus miembros, frente a los de un monarca de pretensiones absolutistas, más tarde con el triunfo del Parlamento sobre el supuesto derecho divino de los reyes y con su ubicación en el centro del sistema político, la autonomía de las Cámaras se conectó con el principio de división de poderes y todavía más radicalmente, con el de soberanía del propio Parlamento, concebido como órgano soberano, representativo y ejerciente de la soberanía nacional. Algunos autores, como Pizzorusso<sup>17</sup> consideran que la puesta en práctica de tales técnicas de autonomía, no se produjo casi nunca en circunstancias tales que expresaran una separación neta de las instituciones preexistentes, en la mayor parte de los países, la afirmación de estas prerrogativas coinciden con el desarrollo del propio Parlamento que, del régimen monárquico, pasa a un régimen mixto —cuyas fuentes de legitimación eran el poder ejecutivo, y el legislativo— y, posteriormente al régimen parlamentario, legitimado exclusivamente en la voluntad popular.

Esta evolución se aprecia claramente en el caso de la autonomía administrativa. En los inicios estos aparatos administrativos al servicio de las Cámaras, al igual que los propios Parlamentos, no tenían consolidada su permanencia temporal. Se forma como órgano matriz el Pleno de la Asamblea y éste fue el órgano de gobierno por antonomasia. Conforme dentro del Pleno, se van consolidando las figuras de Presidente, Secretarios y Cuestores, serán éstos los que asuman las tareas administrativas y dirijan el aparato burocrático de su Cámara; cuando surgen las Comisiones y con ellas el proceso de complejización de los Parlamentos, éstas en el ámbito de gobierno administrativo, también cobrarán un claro protagonismo, ejemplo típico es en España la Comisión de Gobierno Interior.

Pero si en un principio esta Administración parlamentaria estaba integrada, exclusivamente, por órganos de naturaleza política que dirigían al personal laboral contratado, al consolidarse el Parlamento y crecer en funciones, también va a crecer el personal a su servicio, cada vez más cualificado y con carácter permanente, bajo las órdenes no sólo de órganos de naturaleza política, como la Presidencia, Mesa y/o Comisiones, sino también bajo las órdenes de órganos de naturaleza técnica, como las Secretarías Generales.

<sup>16</sup> Vid. artículo de Torres del Moral en «Los Comentarios a la Constitución» de Óscar Alzaga.

<sup>17</sup> Vid. Alessandro Pizzorusso, «Recientes tendencias del Parlamentarismo», *Revista Vasca de Administración Pública*, 1994, pp. 107 y ss.



### III. INICIO Y PROCESO DE FORMACIÓN HISTÓRICA DE LAS ADMINISTRACIONES INTERNAS DE ALGUNAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: EL BRITÁNICO, EL PRECEDENTE FRANCÉS

#### 1. El desarrollo británico

Ciertamente, en la mente de cualquiera que se proponga indagar sobre el ambiente histórico en el que se inició el proceso de formación de la administración autónoma de las Asambleas legislativas, surge el pensamiento espontáneo de retrotraerse a Inglaterra, cuya Constitución, en sus grandes líneas, no sólo ha precedido a todas las otras en más de cuatro siglos, sino que al ser la primera en importancia y originalidad, les ha servido de modelo más o menos directamente. Ocurre en ocasiones que es difícil averiguar el verdadero significado de alguna disposición que los posteriores imitadores no han comprendido bien o que incluso conscientemente han desviado de su primitivo objeto. Como señala Arcoleo<sup>18</sup>, son distintos los principios que informan los ordenamientos liberales que aquellos que recoge la historia de las antiguas constituciones, debido a la diversa naturaleza del Estado y la sociedad.

Los Estados Generales en Francia, las Cortes en España, los Estados o Dietas en los países germánicos y otras Asambleas similares no pueden ser considerados sustancialmente iguales a las modernas instituciones representativas, toda vez que cada uno de los órdenes en que las primeras se dividían representaban y defendían sobre todo sus propios privilegios particulares. Constituyéndose en divisiones y órdenes totalmente desconocidos en los Parlamentos modernos, lo que no es sino un reflejo de la diversidad de estructuras de los Estados medievales, constituidos mediante grupos supraordenados, cada uno sujeto, a un tiempo, de obligaciones frente a la autoridad superior y con poderes de imperio sobre las personas físicas y jurídicas que en ellos se recoge. Así no podían, en puridad definirse como parlamentos sino como una asamblea de jefes de señores locales o de electos de cada grupo, de cuya conjunción surgía la ficción del Estado (muy significativa a este respecto en el concepto inglés de Crown).

De otra parte, a pesar de la diversidad de sus funciones el Parlamento Medieval tenía atribuciones importantísimas como el derecho de aprobar los impuestos (de ahí que el principio «There are not taxes without representation» se convirtiese en la razón de ser primordial de estas Asambleas medievales). Pero el centro de la vida del Estado se incardinaba en la Monarquía. Las Asambleas no tenían vida duradera y continua, no eran en modo alguno parangonables a los modernos Parlamentos, por lo que no es posible pensar en encontrar precedentes de una autonomía administrativa y económica, y aún más en unos tiempos en los que toda la materia de administración públi-

<sup>18</sup> Vid. Arcoleo, Op. Cita. p. 153.

ca y todos los poderes en general estaban centrados en la mano del soberano, sin que existiese ningún límite preciso a los poderes y facultades de sus agentes.

El Derecho Administrativo es, de hecho, una construcción moderna, lo que no ocurre con el Derecho Civil, que hunde sus raíces en el pasado; pudiendo decirse, como ha observado Romano<sup>19</sup>, que la fecha de su nacimiento coincide con la de la Ley francesa de organización administrativa de 28 de abril del año VIII.

En Inglaterra, sin embargo, no se aprecia como en el continente, entre el Parlamento medieval y el moderno un hiato, representado por el absolutismo regio; sino que los Comunes y los Lores aparecían investidos (salvando las lógicas distancias) de poderes similares a los que hoy en día gozan. De otra parte, en la segunda mitad de siglo XVI, durante el largo reinado de Isabel, fue solemnemente proclamado que las Cámaras representaban a todo el pueblo y no a las clases singulares, y desde entonces, todo el Derecho Público inglés se ha ido desarrollando en torno a esta consideración. Y sobre todo, es destacable que la separación de poderes que en el continente se perfiló durante la Revolución Francesa, en Inglaterra, sin embargo, había sido asumida mucho tiempo atrás, siquiera de modo incompleto, en la regulación y en la práctica del gobierno, tanto que Locke<sup>20</sup>, precedente de Montesquieu, no formuló esta teoría mediante un razonamiento abstracto, sino que se limitó a reproducir simplemente las líneas esenciales de la Constitución inglesa, toda vez que la separación de poderes había sido proclamada en Inglaterra de un modo preciso y completo en la primera Constitución escrita que hemos conocido en los tiempos modernos, el Instrument of Government, de Cromwell en 1654 durante su protectorado.

Si hoy en día se considera a Inglaterra la cuna del régimen representativo, más aún debe ser considerada la tierra clásica de toda la autonomía en el campo de la administración pública. Y por tanto, la teoría de que las instituciones parlamentarias y el germen de la autonomía administrativa y económica de las Cámaras legislativas se encuentran en ese país, se presenta como la más natural<sup>21</sup>.

La evolución inglesa obedece a la tenacidad con que a través de los siglos, los Comunes y los Lores han luchado, no sólo para salvaguardar, sino para extender aún más sus privilegios en el marco de las peculiares características sustanciales y formales de todas las instituciones políticas inglesas.

Conviene, sin embargo, no desconocer que si bien los principales fundamentos sobre los que se ha constituido nuestro derecho público moderno provienen de Inglaterra, no es menos cierto que han sido modificados en una lenta y progresiva elaboración realizada en Francia, donde tanto la teoría de la escuela de Montesquieu como las numerosas revueltas ocurridas entre 1789 y

<sup>19</sup> Vid. Santi Romano, «Curso de derecho administrativo», Padua, 1930, p. 21.

<sup>20</sup> Vid. Locke, «Essay on Civil Government».

<sup>21</sup> Vid. Carlos Finzi, Op. Cita, p. 34.

1830, expoliaron a los institutos constitucionales ingleses de su carácter tradicional, y fueron adaptados con formas nuevas a los nuevos tiempos y al distinto clima social y político a los que habían sido trasplantados.

Un elemento esencial de evolución de las instituciones políticas y sociales es su adaptación a su época y a su ambiente. Nuestro ambiente político y social, como en general el de todos los Estados de la Europa continental era, en torno a 1830, más próximo al de Francia que al ambiente histórico y social de Inglaterra.

La Constitución Inglesa, a diferencia de los Estados continentales, es sobre todo la resultante del desarrollo histórico de las antiguas instituciones de ese país, donde la evolución de las Cámaras Parlamentarias han ido al paso de la evolución del Estado y de la sociedad. Se puede decir con Dareste, que una Constitución inglesa, en el sentido que generalmente se suele dar a esta expresión, como estatuto fundamental que determina la organización de los poderes del Estado y fija las bases del derecho público no ha existido. Han existido simplemente ciertos hitos históricos, cada uno de los cuales ha significado una etapa en el desarrollo progresivo de las instituciones inglesas, ninguno de los cuales se ha anunciado como el fundamento de algo nuevo: al contrario, ha sido considerado como una insistencia singular en los derechos y libertades respecto de los que era necesario realizar una nueva proclamación, para garantizar los derechos antiguos de los que el pueblo inglés siempre habría gozado. Y así en sustancia, lo que se llama la Constitución inglesa consiste en gran parte en un conjunto de costumbres, precedentes y tradiciones bastante vagos y siempre flexibles<sup>22</sup>. Como ha señalado Flandin: «*es un terreno formado con aluviones superpuestos*»<sup>23</sup>.

En Inglaterra, en resumen, la práctica del gobierno parlamentario reposa en sus tradiciones y en sus costumbres; las máximas tradiciones que delimitan el ejercicio de los poderes políticos y son reconocidos como preceptos constitucionales, no han sido establecidas formalmente en ninguna Carta ni en ningún Estatuto, sino que se han desarrollado a través del curso de los siglos paralelamente a la legislación escrita; la organización, las relaciones recíprocas, el régimen de los grandes poderes públicos (Poder regio, Gobierno, Cámara Alta, Cámara de los Comunes) se escapan al derecho escrito y todas las cuestiones que constituyen el alma y el núcleo del derecho constitucional, han sido reguladas mediante simples costumbres.

Se puede señalar el reinado de Eduardo I como el período en el que las instituciones parlamentarias inglesas aparecen en su forma definitiva; desde ahí hasta nuestros días los poderes del Rey, de los Lores, de los Comunes, han permanecido formalmente casi inmutables, aunque nadie puede negar la profunda diferencia que en la realidad existe entre el régimen político de la Inglaterra

---

<sup>22</sup> Recordar en esta materia, la famosa clasificación de Bryce entre Constituciones rígidas y flexibles, donde la Inglesa es la flexible por excelencia, «*The American Commonwealth*», New York, 1911, Vol I, p. 30

<sup>23</sup> Vid. Flandin, «*Instituciones Políticas de la Europa Contemporánea*», París, 1903, pp. 3 y ss.

de Eduardo I y el actual. Esto ocurre como señala justamente Freeman<sup>24</sup>, porque la diferencia consiste más en la aplicación práctica de la Constitución que en su forma exterior, operándose una transformación sorda que ha acabado por ofrecer una Constitución «llena de convenciones» existente al lado de la legislación escrita.

Esta peculiaridad que caracteriza el derecho público inglés explica porque muchas instituciones políticas que no han cambiado nada o muy poco en su exterior siguen ejercitando hoy funciones y poderes sustancialmente distintos de aquellos que se habían originado en el especial ambiente histórico en el que nacieron; y así, los órganos por medio de los cuales la Cámara de los Comunes y la Cámara de los Lores han ejercido siempre sus prerrogativas han sido justamente definidos como «un territorio constantemente disputado con avances y retrocesos, en el que la frontera no ha sido nunca legalmente fijada». Y así nadie se maravillará de que los últimos *standing orders* del Parlamento inglés están estrechamente ligadas a través de los siglos al antiguo *modus tenendi parlamentum*, que enlaza a su vez con el significado oscuro del Witenagemot anglosajón.

Por todo lo expuesto no puede dudarse que la organización administrativa y la gestión económica de la Cámara de los Comunes y de los Lores han estado, desde tiempos remotos, sustraídas de cualquier injerencia de los otros poderes del Estado, a pesar de que incluso en estos días no está completamente escindida de los vínculos con el poder regio.

En efecto, como dijo una vez Sir Winston Churchill, «primero formemos nuestras instituciones que después éstas nos dejarán su impronta»<sup>25</sup>. Con el mismo significado pero con otras palabras, muchos otros escritores han querido expresar la abrumadora experiencia que supone el trabajar en el peculiar edificio gótico que es el Palacio de Westminster, hogar de las dos Cámaras del Parlamento británico desde 1099. Su experiencia nos muestra la influencia tan grande que tienen las tradiciones y los precedentes parlamentarios y lo difícil que parece la apertura formal de los mismos hacia los nuevos tiempos.

Simplemente con mirar la forma en que está diseñado el Palacio y sus instalaciones<sup>26</sup>, u observar la manera ancestral de trabajar de ambas Cámaras o la actitud y el estilo de actuar de sus miembros, uno puede comprobar que se ha

<sup>24</sup> Vid. Freeman, «The growth of the english Constitution from the earlist times», London, 1872, Chap. II.

<sup>25</sup> La cita literal es la que sigue: «First we shape our buildings and afterwards our building shape us», Winston Churchill.

<sup>26</sup> A pesar de las reconstrucciones del Palacio, una en 1834, porque se produjo un incendio, y otra en 1950 tras la Segunda Guerra Mundial, las Salas del pleno de los Comunes y los Lores se han mantenido exactamente igual, a saber: con forma rectangular, para ver cara a cara a los oponentes. En medio de la de los Comunes esta la silla del Speaker y en la de los Lores el trono de la Reina, enfrente a la derecha del Speaker se encuentra la Mesa de los Clerks y a su izquierda se sienta el Serjeant at Arms. A la derecha del Speaker se sienta el Gobierno de su Majestad y a continuación los portavoces de su partido y en los bancos de atrás los back benchers; a la izquierda del Speaker se sienta el partido de la oposición, con la misma colocación y, finalmente cerca de las escaleras se sientan los miembros de los Grupos Parlamentarios minoritarios. La ubicación descrita permite confrontar cara a cara al Primer Ministro y al Leader de la Oposición cuando debaten sobre cualquier asunto y es la misma colocación que tenía en sus orígenes.

creado una organización y un modelo de trabajo difícil de entender y de describir. Con todo en las próximas páginas intentaremos explicar la organización administrativa que impera hoy en día en la Cámara de los Comunes.

Sin perjuicio de que la tradición de un personal profesional permanente y no político se remonta a 1363, cuando se nombró al primer responsable de los servicios administrativos parlamentarios, llamado entonces «Under Clerk of Parliaments», no va a existir ningún texto concreto que regule en términos generales la Administración parlamentaria británica, sino hasta la norma singular «Clerk of the Parliaments Act de 1804» que, ordena la organización del personal de esta unidad, el proceso de nombramiento del máximo responsable de los servicios administrativos y las facultades de dicha autoridad a la que seguirán, «The House of Commons Act de 1812» por el que se crea el Departamento del «Serjeant at Arms» y, el Act de 1818» por el que se crea la Biblioteca y un responsable a su cargo. Será el «House of Commons Administrative Act de 1978» para que se establezca definitivamente la organización administrativa de la Cámara.

Como consecuencia de lo anterior, ha sido que, hasta 1975, la Administración de los Comunes ha estado principalmente en manos de los tres directivos de los departamentos antedichos, a saber, el Clerk, el Serjeant at Arms y el Bibliotecario, que actuaban de forma autónoma y poco coordinados entre sí.

En 1975, el Speaker nombró a una Comisión, presidida por Mr. Arthur Bottomley encargada de reformar la administración de la Cámara.

La reforma fue dirigida a conseguir una mayor coordinación entre los distintos servicios de la Cámara, recomendando una estructura federal de los mismos bajo la autoridad del Speaker y de unas Comisiones, creadas al efecto (The House of Commons Commission y The Service Committe) y, en última instancia, de la autoridad del Pleno de la Cámara.

Esta reforma fue implantada por el «House of Commons Administration Act de 1978» que, estructura a la Administración de los Comunes basándose primordialmente en dos tipos de órganos, unos de naturaleza política, como los indicados en el párrafo anterior, y otros de carácter técnico, el Clerk of the House y The Board of the Management, donde los primeros ejercen una función directiva sobre los segundos que puede describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad de los órganos técnicos.

Una innovación constitucional de gran importancia se recoge en la Sección 3 del Act de 1978 y ha sido dotar a la Cámara de la autonomía presupuestaria de que antes carecía materialmente.

---

Pero lo más curioso es que esta ubicación se mantiene por cortesía parlamentaria porque nadie, ni siquiera el primer Ministro o el Leader de la Oposición tiene un banco reservado, es más no hay suficientes bancos para todos sus miembros y en ocasiones cuando el pleno tiene aforo completo, algunos miembros sólo pueden sentarse en las escaleras de la Sala. Para más cuestiones sobre este tema Vid, «Parliament, functions, practice and procedures» de J.A.G. Griffith y Michael Ryle, London, Sweet & Maxwell, 1989 pags. 133 y ss.

Con el Act de 1978, la House of Commons Commission y no el Ministerio de Hacienda es la encargada de presentar ante el Pleno de la Cámara el presupuesto de todos los servicios administrativos de la misma y, aunque el Leader de la Cámara (miembro nato de la Comisión) actúa en nombre del Gobierno, cuando se convoca la Comisión para debatir y preparar los presupuestos, como Hacienda ya no tiene ningún control formal sobre éstos y por tanto los gastos de la Casa no están sometidos a límite externo alguno.

La autonomía presupuestaria de la Cámara ha supuesto un importante cambio en su organización administrativa consistente en nombrar al Clerk principal Accounting Officer de estos presupuestos, esto es, el encargado de revisar y repasar el presupuesto necesario de cada departamento para defenderlos posteriormente ante la Comisión y, en última instancia ante el Pleno de la Cámara, que es quien debe aprobarlo.

Sin embargo, el presupuesto que la Comisión presenta ante el Pleno no comprende el sueldo, dietas, subsidios, pensiones y demás gastos a pagar a los diputados o sus grupos parlamentarios. Éstos, aún hoy en día están sometidos al control del Ministerio de Hacienda y se tramitan como si se tratase de un presupuesto ministerial, lo que significa que, tras haber sido acordado en el seno de la Cámara requiere para pasar al Presupuesto General el acuerdo de la Tesorería o del Ministerio de Hacienda.

Los órganos políticos con funciones administrativas son los siguientes:

1. *El Speaker o Presidente de la Cámara de los Comunes:*

La principal característica de esta presidencia es la de su absoluta neutralidad política, hasta el punto de que su titular deja de ser un miembro del partido político por el que se presentó y realiza sus funciones con absoluta imparcialidad. Por esta misma razón, en Westminster tiene limitadas sus actuaciones y así, por ejemplo, no debe usar el comedor o la sala de reuniones de los diputados o las instalaciones comunes. A cambio, de ello tiene sus propias acomodaciones, lo que incluye no sólo sus propias salas de reuniones para hacer su trabajo alejado del resto, sino también su residencia habitual.

En todo su trabajo es asistido por un Secretario y un Gabinete privado compuesto por personal de su absoluta confianza, elegido por él y bajo su exclusiva autoridad.

Al margen de sus funciones políticas, el Speaker es uno de los máximos responsables de la Administración de la Cámara. Algunas de estas responsabilidades se recogen estatutariamente en el Act de 1978 pero, la mayoría son heredadas desde tiempo inmemorial.

Una de las principales funciones, (ésta heredada) es la de ser el máximo responsable del orden y la seguridad de la Cámara, así como también del reparto, distribución y uso de las instalaciones ubicadas en el recinto parlamentario. En estas materias es ayudado por la Comisión de House of Commons, la Service Committee y el Departamento del Serjeant at Arms.

En materia de personal, es el encargado del nombramiento de la mayor parte de los altos cargos directivos de los distintos departamentos, cuyos titulares a su vez tiene que informarle de cómo esta funcionando la Casa, así como acudir a él en caso de conflicto.

El Speaker se encarga también de decidir sobre las cuestiones de procedimiento, para lo que cuenta con la ayuda del Departamento del Clerk, de representar a la Cámara en sus relaciones con la Corona, de recibir las visitas oficiales de la Cámara y, tras el «Parliamentary Act de 1911 y 1949» determina junto con el Clerk correspondiente, el carácter financiero o no de un bill con las consecuencias procedimentales que esta decisión lleva consigo.

En todas sus actuaciones, tanto públicas como privadas, el Speaker debe de estar guiado por dos principios:

El primero, es que debe hacer cumplir siempre que pueda las normas de la Cámara, así como también las prácticas y los precedentes parlamentarios. Cuanto más siga las normas tanto más actuará con conocimiento de causa.

El segundo es que debe gobernar a la Cámara personalmente y de manera firme y justa. Si es firme pero no justo actuará con el perfil de un tirano y no será respetado por la Cámara y, si es justo pero no firme denotará ser una persona débil y tampoco será respetado por la Cámara.

La labor del Speaker no es fácil, por ello las cualidades de su titular suelen ser el factor determinante de su elección. En función del gobierno que ejerce el Speaker, la Cámara actuará de una u otra manera.

## 2. *The House of Commons Commission o La Comisión de la Cámara de los Comunes:*

El Act de 1978, creó la Comisión de la Cámara de los Comunes<sup>27</sup> constituida por el Speaker, el Leader de la Cámara, un diputado nombrado por el Leader de la Oposición y tres back-benchers nombrados por el Pleno (en la práctica uno pertenece al Grupo Parlamentario del Gobierno, otro al Grupo Parlamentario de la Oposición oficial y el último, a los Grupos Parlamentarios minoritarios).

La Comisión, junto con el Speaker, es la encargada del nombramiento de todo el personal de los distintos departamentos, a excepción del Clerk y su Asistente, así como el Serjeant at Arms que son nombrados por la Corona.

Su principal obligación, estatutariamente prevista, consiste en asegurar el cumplimiento del estatuto del personal de la Cámara que es y debe ser análogo al estatuto del personal de la Administración Civil.

El extenso poder de la Comisión en materia de personal, en la práctica se ve limitado por haber delegado gran parte de sus funciones en los Directores y Subdirectores o Asistentes de los distintos departamentos, lo que además esta bien visto, porque protege la neutralidad política del personal al servicio de la Cámara.

---

<sup>27</sup> Para más información sobre el complejo sistema de Comisiones de la Cámara de los Comunes es interesante el libro «El Parlamento Británico» de Fraga Iribarne.

La Comisión ha delegado la verdadera responsabilidad de la Administración parlamentaria en el órgano denominado «The Board of Management», esto es, una especie de Consejo de Administración constituido por los Directores de los seis departamentos bajo la presidencia del Clerk de la Cámara. El Board es, junto con el Clerk, el encargado de informar a la Comisión y al Speaker sobre todas las cuestiones que afectan a más de un departamento, así como de aplicar las decisiones que se adopten en la Comisión.

La Comisión tiene también importantes funciones en materia presupuestaria, pues es la encargada de presentar el presupuesto de la Administración de la Cámara ante el Pleno, en la forma que ya hemos dicho. Pero también en esta materia ha delegado muchas de sus funciones. Aparte de la delegada en el Accounting Officer, también tiene delegada, en la llamada «Liaison Committee» la elaboración del presupuesto necesario para los viajes futuros de los diputados de la Cámara.

La asignación de este dinero, se estimó que no podía ser acometido ni controlado por la Comisión ya que sólo los propios diputados de las Comisiones podían juzgar qué estaba y no estaba justificado en este campo. Por eso, antes de ser aprobado por la Comisión el presupuesto total de los gastos de la Cámara, la Liaison Committee, compuesta por los Presidentes de todas las Comisiones se reúne y hace una previa estimación que después remite a la Comisión.

Muchas otras cuestiones si son llevadas directamente por la Comisión tales como la relación de puestos de trabajo, la aprobación de los contratos de la Cámara, la negociación con los sindicatos que representan al personal de la Cámara y, demás acuerdos que son necesarios en el ámbito administrativo de la Cámara.

### 3. *The Services Committee o la Comisión de Servicios:*

Mientras que el Board of Management informa a la Comisión sobre todo lo que afecta al personal de la Cámara de los distintos Departamentos, la House of Commons Service Committee se encarga de informar de las necesidades y servicios que requieren los diputados para ejercer sus funciones.

La Comisión de Servicios, como vulgarmente se la conoce, se creo tras la Standing Order n.º 125 y está constituida por veinte diputados, elegidos como el resto de las Comisiones, bajo la presidencia del Leader of the House.

Los temas principales tratados por esta Comisión son los referentes al uso del espacio del recinto parlamentario, según las solicitudes hechas por los diputados.

Para ejercer sus funciones, la Comisión tiene la ayuda de las Subcomisiones de Alojamiento y Administración, Catering, Informática, Biblioteca y, del nuevo Edificio. Estas Subcomisiones recogen las declaraciones y testimonios de los diputados y, junto con la ayuda del personal de la Cámara, las transforman en recomendaciones a la Comisión quien, bien en la forma de informes o bien en la forma de resoluciones, suele convalidarlos.

La Comisión, por su parte, debe remitir todos sus informes y resoluciones al Speaker y al Pleno de la Cámara para que este último debata y vote los



asuntos conflictivos y los demás los apruebe simplemente por asentimiento; pero en todo caso ha de hacerlos suyos y finalmente publicarlos.

En materia de alojamiento y distribución del espacio de la Cámara, la Comisión ha de informar directamente al Speaker, quien por razones históricas es el máximo responsable en estas materias. Sólo en raras ocasiones no se ha puesto de acuerdo con la Comisión de Servicios.

Finalmente, en cuestiones de mínima importancia son las propias Subcomisiones las que adoptan las decisiones y simplemente informan al Speaker y a la Comisión de Servicios de su adopción, tales cuestiones son, por ejemplo, la elección de cortinas para las salas, el material de oficina, la compra de las revistas periódicas de la Cámara, el menú del comedor, etc.

Todos estos órganos políticos encargados de gobernar la Administración de la Cámara necesitan, sin embargo, de soportes profesionales y administrativos, esto es, de lo que anteriormente hemos llamado órganos técnicos.

En sentido estricto, la Administración parlamentaria se identifica con estos órganos técnicos que en el continente europeo se conocen con el nombre de Secretarías Generales.

En la actualidad, el personal que trabaja en esta Administración tienen como principal responsabilidad la de asesorar sobre la práctica y procedimientos parlamentarios, buscar información objetiva y dar servicios administrativos a los diputados, no sólo miembros del grupo parlamentario del Gobierno, sino también a los de la oposición.

Por esta razón, el personal de la Cámara es un personal propio, profesional, permanente y no político, que no pertenece a la Administración civil, aunque existe una evidente similitud entre su estatuto jurídico funcional y el de aquella, que se plasman, fundamentalmente en la equiparación en rango y sueldo con los funcionarios civiles.

Los funcionarios parlamentarios, en ambas Cámaras son reclutados directamente, aunque a veces se admite la provisión de destino entre funcionarios públicos a los que, no obstante sólo se recurre excepcionalmente.

En general, la organización y gestión del proceso selectivo se dirige desde la respectiva Cámara, a través de pruebas selectivas objetivas, sin perjuicio de que en teoría, por la tradición británica del influjo de la Corona, en dichos procesos selectivos pueden participar los órganos competentes en materia de función pública del Ejecutivo.

Normalmente el reclutamiento de los funcionarios parlamentarios suele producirse entorno a los 20 años y la jubilación se decreta a los 65, lo que permite una gran experiencia y continuidad. La mayoría de los ascensos y promociones internas suele ser por antigüedad, aunque a veces se utiliza el concurso.

Los cargos directivos, sin embargo, si son de libre designación, aunque a veces también pueden ser reclutados por concurso y excepcionalmente por oposición.

El personal al servicio de estos cargos directivos, no puede estar afiliado ni tener actividad política alguna.

Este personal funcional o administrativo se encuentra distribuido en seis departamentos, cada uno de los cuales ejerce dentro de la Cámara funciones distintas y son los siguientes<sup>28</sup>:

1. *El departamento del Clerk o de la Secretaría General:*

El Clerk, no sólo es el máximo responsable del departamento sino de toda la Casa y del Departamento de Contabilidad, «Accounting Office», es también el principal consejero del Speaker en todo lo concerniente a la actuación parlamentaria y preside el Board of Management.

Para ejercer estas actividades, cuenta con varios ayudantes que se encargan de todo el trabajo procedimental diario y de la administración y funcionamiento de las Comisiones.

El primer Clerk<sup>29</sup>, fue nombrado en 1363 y el primer Asistente del Clerk en 1640, a partir del siglo XX el Asistente es el que sustituye al Clerk cuando éste se jubila o cesa en su cargo, por lo que el nombramiento del mismo es igual de importante que el del Clerk.

Su nombramiento se efectúa por la Reina, a propuesta del Primer Ministro, que primero consulta al Speaker y, éste si lo considera conveniente a la Comisión de la Cámara de los Comunes. El Asistente del Clerk, también es designado por la Reina, a propuesta del Speaker, y se elige generalmente de entre el personal que ocupa los más altos cargos de este Departamento.

Por su parte, corresponde al Clerk el nombramiento del resto de los miembros de su Departamento, aunque suele consultar con el Speaker la elección de los altos cargos.

El Clerk y su Asistente suelen ser nombrados con carácter vitalicio, aunque lo normal es que se jubilen a los 65, lo que dota a sus titulares de la independencia necesaria para ejercer sus funciones y, poder tomar sus decisiones con independencia de que al Gobierno les guste o no tales decisiones.

El Clerk, el Asistente y otros cinco más, componen lo que se llama «Clerks at the Table» y, al menos uno de ellos ha de estar presente cuando se reúne la Cámara, aunque lo normal es que haya dos o tres.

El Departamento está organizado en distintas oficinas con funciones específicas.

La primera oficina, «the Committee office», que en 1696 era conocida como «The Clerks without Doors», es la más amplia de todas, se encuentra bajo la supervisión del Clerk encargado de todas las Comisiones, acompañado de dos Clerks más y del Clerk de la Comisión de Presupuestos. Es la responsable de todo el trabajo de las Comisiones, tanto jurídico parlamentario, como administrativo o burocrático.

Como consecuencia del aumento del número de Comisiones y del trabajo en las mismas el Committee Office ha aumentado su personal de media

<sup>28</sup> Vid. Op. Cita J. A. G. Griffith y Michael Ryle, pp. 152 y ss.

<sup>29</sup> Para conocer la evolución histórica del Clerk y su Departamento ver W. R. McKay «The Office of the Clerk of The House» o la revista de la Cámara Fb 27, 1987, o también del mismo autor anterior W. R. McKay «Clerks in the House of Commons 1363-1989».

docena que tenía en 1950 a alrededor de ochenta que tiene actualmente, convirtiéndose en la oficina más grande de todo el Departamento.

«The Public Bill office», es la oficina encargada de los procedimientos de los Bills públicos, desde el inicio hasta el final, es decir, desde su entrada en la Cámara y consiguiente publicación, pasando por tramitación, debate, votación, levantamiento de acta, y finalmente publicación. Al mando de esta oficina se encuentra el Clerk del Public Bill, que es el encargado de poner en conocimiento del Gobierno todos los Bills que supongan un aumento de los créditos o disminución de los ingresos, para que pueda alcanzarse, a través del Speaker, junto con la Reina a un acuerdo para su aprobación.

Esta oficina, está formada por 5 Clerks más que, ayudan a los diputados, en las Comisiones a la tramitación de las enmiendas de estos Bills.

Una tercera oficina, la forma «The Private Bill Office». Oficina ésta, cuya estructura y funcionamiento es igual que la anterior, y atiende a los Bills privados.

«The Table office», es otra oficina que tiene al Clerk principal como máximo responsable. Sus funciones son fundamentalmente de apoyo inmediato a «Los Clerks at the Table» y tiene la responsabilidad de asesorar a los parlamentarios en la elaboración del orden del día de la Cámara. La mayor parte de su trabajo consiste en examinar previamente las iniciativas parlamentarias y devolver a los diputados aquellas que no estén en regla para su convalidación. A tal fin se sitúan en la Cámara detrás del Speaker, para informar y asesorar a los diputados sobre las iniciativas que pueden conformar dicho orden del día, pero si la cuestión excede de la mera información o tramitación de estas iniciativas, pasa a otros departamentos.

Para el cumplimiento de estas funciones gozan de un servicio de publicaciones (The Editorial Supervisor of the Vote) que bajo la supervisión del Clerk principal, elabora «el Vote» o Boletín Oficial de la Cámara, donde se publican todas las iniciativas.

Otra oficina distinta es la Journal Office u Oficina del Boletín del orden del día, de las votaciones y procedimientos de la Cámara que, bajo la supervisión de su propio Clerk es la responsable de preparar y publicar este Boletín diario en la Cámara. Al mismo tiempo es también la encargada de hacer las compilaciones de las distintas prácticas y precedentes parlamentarios, para que puedan ser consultados por todos, especialmente por los Clerks de las comisiones que acuden normalmente a esta oficina para completar su trabajo.

Finalmente el Clerk of the Journals es también el Clerk de la Comisión del Estatuto de los Diputados y ayuda al Speaker a preparar los informes sobre sus prerrogativas o privilegios.

The Overseas Office u Oficina de Asuntos Exteriores, fue creada en 1953 primordialmente para los asuntos coloniales, pero en la actualidad es la encargada de las relaciones exteriores en general, especialmente con los países de la Commonwealth y demás asambleas internacionales en las que participa Gran Bretaña, como El Consejo de Europa, el Parlamento Europeo, La Asamblea

del Atlántico Norte, etc. El personal al servicio de la Comisión de Derechos Europeos forma parte de esta oficina.

En abril de 1988, el Departamento del Clerk contaba con más de ciento cincuenta miembros, sesenta y uno Clerks profesionales y el resto administrativos y secretariado, todos ellos ayudados por altos ejecutivos, quienes prestan sus servicios en todas las oficinas.

### 2. *El Departamento de «The Serjeant at Arm» o el Departamento de Oficiales y Ujieres:*

Es el segundo Departamento más importante de los servicios administrativos de los Comunes. La figura del Serjeant at Arm apareció por primera vez en 1415 y, su función original era mantener el orden dentro del recinto parlamentario para lo que se le dotó de los poderes jurisdiccionales penales en la Casa. Tras el House of Commons Act of 1812, pasó a encargarse de las tareas «domésticas» de la Cámara.

Este Departamento está constituido por cinco Serjeant, el primero y máximo responsable es nombrado por la Reina, el segundo o Serjeant Asistente es nombrado por el Speaker y el resto por el Director del Departamento. Generalmente se eligen entre personal militar, concretamente entre oficiales retirados de la Armada y la Marina (o el aire en la Cámara de los Lores) y se encuentran bajo la directa supervisión del Speaker.

El Departamento del Serjeant es quizá el Departamento más grande de los Comunes, en 1988 contaba con más de 186 personas a su servicio. El personal de este Departamento se divide en dos categorías descendientes en importancia por sus funciones.

La primera es la del personal que se encarga del orden, la seguridad, el protocolo y las comunicaciones; y la segunda, es la del personal encargado de los servicios de limpieza o mantenimiento de la Casa.

### 3. *The Department of the Library o Departamento de Biblioteca:*

Este Departamento no se creó como tal sino hasta 1967; aunque la primera biblioteca data de 1818, se consideró que era exclusivamente una biblioteca de cuestiones parlamentarias, pero en los últimos 30 años la demanda de información de toda clase exigida por el trabajo parlamentario hizo que creciese en volumen y en personal, hasta convertirla en un Departamento más.

La biblioteca actualmente se organiza en dos divisiones:

La división de información parlamentaria, es la que recoge todo lo que se relaciona con libros, revistas y demás información legislativa, parlamentaria y política, se encarga también de la prensa diaria, tanto inglesa como europea e internacional, y es además la que recoge la base de datos de todas las cuestiones y debates que se suscitan en ambas Cámaras.

La división de investigación, se encarga de dar la información política a los diputados y al resto del personal que lo solicite, para lo que gozan de la ayuda de los departamentos gubernamentales u otras fuentes de autoridad. Esta división se divide en cinco secciones encargadas cada una respectivamente de las

cuestiones económicas, educativas y sociales, parlamentarias, científicas de medio ambiente y de defensa. Esta división de investigación también prepara toda la documentación relacionada con la concurrente legislación y otras materias de política contemporánea interesante para el uso de los diputados.

Otros servicios prestados por la Biblioteca incluyen una colección de cintas de vídeo e interesantes programas políticos de radio y televisión, una oficina de información pública, una base de datos *on-line*, servicios educativos para los colegios, etc.

The Vote Office, es también parte de este Departamento. A la cabeza de esta oficina se encuentra The Deliverer of the Vote y sus principales funciones son la provisión y distribución del Boletín Oficial de la de la Cámara. Para el ejercicio de estas funciones la oficina se divide en tres secciones:

Una sección parlamentaria que provee la parte del Boletín a los diputados y demás altos cargos que lo soliciten, que se refieren a las cuestiones parlamentarias y aquello que no es exactamente parlamentario pero que afecta al trabajo de los diputados. Todos los diputados que viven dentro de tres millas del recinto de la Cámara reciben este Daily Vote Bundle, junto con las copias de los Bills, en mano y libres de ningún cargo económico.

La sección de la Comisión europea que provee, lógicamente los documentos publicados por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo.

The Sale office o sección de ventas que, se encarga de la venta de este Boletín.

#### 4. *El Departamento of The Official Report o de elaboración del Diario de Sesiones:*

Este Departamento se encarga de la elaboración de las Actas oficiales de los debates de la Cámara. Fue creado como un departamento separado en 1978, pero William Cobbet empezó en 1807 a elaborar estos diarios de sesiones, lo que pronto fue asumido por Luke Hansard, de ahí que a este Departamento también se le llame Hansard. Sin embargo, los diarios no se elaboraban por un servicio oficial de la Cámara sino por personal pagado por la misma hasta 1909. Hoy en día el Departamento es el encargado de recoger todos los debates que se celebran en el Pleno y las Comisiones de la Cámara y las Actas o Hansard (tanto del Pleno como de las Comisiones de ambas Cámaras) están normalmente publicadas al día siguiente.

El personal de este Departamento posee una pericia fuera de lo común, pocos taquígrafos que trabajan fuera del Parlamento pueden alardear de su rapidez como los de las Cámaras. La mayoría de los debates son, a pesar de todo grabados en cintas y después transcritos.

The Editor of the Official Report es el director del Departamento y está asistido por un Subdirector, ambos nombrados por el Speaker, y ocho asistentes de distinto rango.

#### 5. *El Departamento de Administración:*

Este Departamento fue creado como tal en 1968 y está constituido por dos oficinas:

The Fees Office u Oficina de Honorarios, bajo las órdenes del Accounting Officer es la responsable de la preparación previa de los presupuestos de la Cámara, de la preparación de las cuentas anuales y del pago a los Diputados, a las Comisiones y al personal al servicio de la Cámara.

The Establishments Office u oficina del personal, bajo las órdenes del Secretario del Board of Management, es la responsable de la revisión de la relación de puestos de trabajo de la Cámara. Esta oficina también se encarga de proveer a los otros departamentos del personal que necesitan, de promover el nombramiento y los procesos de promoción y concurso del personal y de negociar con los sindicatos.

Este Departamento actúa bajo las órdenes de un Director que, al igual que el Accounting Officer y el Director de la oficina del personal, es nombrado por el Speaker.

Dentro de este Departamento también se encuentran la oficina de Informática, que se encarga de todas las cuestiones tecnológicas de ambas Cámaras, el Interventor, el Inspector de Trabajo y el Inspector Social.

#### 6. *The Refreshment Department o Departamento de Catering:*

Es el Departamento más joven de la Casa ya que se creó en 1980, aunque los servicios de catering comenzaron en 1773 por John Bellami, que era el encargado de la limpieza de la Cámara.

Este Departamento ofrece una alta variedad de servicios de catering a los Diputados, al personal de la Cámara, a la prensa y a los invitados, pero como las tareas que desarrolla no son propiamente parlamentarias, la mayor parte de su personal es contratado y no forma parte del personal de la Cámara.

## 2. Ejemplo francés

A diferencia de los Comunes y de los Lores, la Asamblea Representativa francesa<sup>30</sup> ha presentado, incluso en la primera fase de la Revolución, el ejemplo de una administración interna libre de cualquier vínculo con el poder ejecutivo y puesta a la exclusiva dependencia de la Asamblea misma, de forma tal que no es posible aquí rastrear un proceso evolutivo, sino la espontánea y rápida formación de la Asamblea en el proceso constituyente de 1889.

Por lo tanto es la Asamblea revolucionaria francesa la primera en ejercitar en el continente el régimen representativo, y la Revolución Francesa, aunque en ocasiones se haya exagerado su influencia, permanece siempre en el punto de partida del siglo que transformó todo el Derecho Público Europeo. Ello es así de tal forma que incluso los Estados Germánicos, respecto a los cuales por razones étnicas e históricas era más viable la prevalencia de la influencia inglesa, son en este punto imitadores en la formación espontánea de los códigos

---

<sup>30</sup> Todo lo relacionado con esta evolución de la Administración parlamentaria francesa, se puede consultar en los Archivos parlamentarios franceses de 1787 a 1860, Primera Serie, en distintos Volúmenes.

organizadores de las administraciones internas autónomas en sus respectivos procesos constituyentes.

También en 1848 en el Estado Piamontés, modelado bajo la Constitución Francesa de 1830, se organiza la Asamblea con un Reglamento provisional para el nuevo Parlamento subalpino.

Haremos a continuación una rápida síntesis de las varias fases de desarrollo histórico que han atravesado sucesivamente desde aquel momento las administraciones internas de las Asambleas Legislativas francesas.

El Reglamento aprobado por la Constituyente en la sesión de 29 de julio de 1889, que ni fue imitación de modelos extranjeros ni fruto de una improvisación del Comité encargado de redactarlo, no contenía aún ninguna norma dirigida a conferir a la Asamblea la autonomía en el campo de su administración interna; se limitaba a atribuir a los Secretarios elegidos en su propio seno, la redacción de los procedimientos verbales de las deliberaciones, y a un Archivista, elegido del mismo modo, la custodia de todos los documentos originales de la Asamblea, para sustraer tales funciones de cualquier injerencia del poder ejecutivo. Era así natural que, mientras la Corona permanecía aún confusa en el diseño de aquel Estado y la Constituyente no había asegurado la continuidad de sus funciones y de su existencia, la Asamblea procediese a salvaguardarse del poder regio, en cuya mano estaba concentrado al menos formalmente todas las facultades y todas las Administraciones.

Y ello es así en los diecisiete meses que transcurre entre la apertura de los Estados en Versalles, el 5 de mayo de 1789, hasta el primero de octubre de 1790, en cuyo final, en consecuencia con el Decreto de la Asamblea concerniente a la *lista civil*, el Rey asume con el Presupuesto de la Casa Real todos los gastos referidos a la Asamblea Nacional.

En un informe presentado a la Constituyente el 30 de agosto de 1791 por los «Comisarios Inspectores de Mesa» para exculparse de la acusación de haber dilapidado, en época de tanta necesidad, el dinero público en gastos para los locales y para el personal adscrito al servicio de la Asamblea durante los dos años de vida con que ésta contaba, los Comisarios se preocupan por poner de manifiesto que al final de octubre de 1789, durante todo el período de permanencia de la Asamblea en Versalles, mientras que los agentes del poder ejecutivo habían dispuesto de modo soberano de los locales de la Asamblea (hasta el punto de limitarla el uso de los edificios, constriéndola a reunirse en el juego de pelota o en la iglesia de San Luis), a partir de esa fecha se dieron las órdenes pertinentes para la construcción, la reparación, el amueblamiento de sus edificios y se nombra a todos los empleados, se fija su número, determinado sus funciones y se ordena lo pertinente para que se pague por el Tesoro Real.

No obstante, y a corta distancia de la aprobación del propio Reglamento (no es posible determinar con precisión la fecha porque el informe menciona sólo la noticia pero no la indica) la Constituyente habría dado un paso en la vía de la propia autonomía mediante la formulación de numerosos decretos que de ella emanan y que pueden ser considerados como desarrollo y com-

plemento del mismo Reglamento, y se había dado a un Comisario, elegido en su seno, el mandato de velar por la Policía, la seguridad y la salubridad del local al que se concedía gran parte de las funciones que en los Parlamentos modernos se atribuyen a los Presidentes.

El segundo paso se produce en octubre de 1789 con ocasión del traslado a París, cuando la Constituyente encarga a otros cinco Comisarios realizar todas las disposiciones necesarias para ejecutar este traslado y para regular todo lo concerniente al nuevo alojamiento. En la última sesión mantenida en Versalles el día 15, después de haber escuchado la demanda que el Comité de Secretarios había redactado, la Asamblea atribuía a sus Comisarios Camús, Glezén, Emmery, Redón y Arnould conjuntamente con el Presidente y los Secretarios de la Asamblea Nacional el mandato de «regular el orden de los trabajos de las Comisiones, su número, la división de las Mesas y de los Servicios así como de los funcionarios que serán empleados».

Reanudadas las sesiones el 19 del mismo mes de octubre en París, la Constituyente aprueba el día 23 la propuesta presentada por Camús en nombre del Comité Especial en el Informe «sobre la organización de la Mesa de la Asamblea» en la que hacía depender a los propios empleados exclusivamente de los Comisarios inspectores de la Mesa que se nombrarían al día siguiente en su propio seno. El 3 de diciembre, a propuesta de dos diputados comisionados para ello, Salomón de la Saugerie y Ansón se procede a una reforma de los Servicios y a la aprobación de una especie de Reglamento Orgánico del Personal de la Cámara, procediéndose el 25 de abril de 1790 a la determinación precisa del siguiente principio: «la elección y la denominación de los Comisarios está atribuida a los miembros de la Mesa que serán asistidos por las diferentes Comisiones de la Asamblea».

En resumen, con el traslado de la Asamblea a París toda su Administración interna entra en una segunda fase que dura hasta octubre de 1790. Como se señala en el Informe anterior «durante este espacio de tiempo los Comisarios han estado encargados de ordenar lo que juzgaron más conveniente sobre las construcciones, reparaciones, mobiliario, policía, etc.; *pero los agentes del poder ejecutivo han continuado siendo los directores de la ejecución, así como de emplear a sus subordinados, de regular todas las memorias de necesidades y de ordenar el pago al Tesoro Real*».

De todos modos, el primero de octubre de 1790 esta forma de intervención de los agentes del Poder Regio en la Administración interna de la Asamblea va a cesar, como se desprende de los párrafos siguientes del informe citado: «hay que datar en el 1 de julio de 1790 el inicio de la *lista civil*, en ella la Asamblea Nacional decide desprenderse de la Casa del Rey, aunque las circunstancias han determinado que los oficiales y los guardamuebles continúen su servicio en lo que a ellos les afecta justo hasta el primero de octubre. Es entonces en el primero de octubre exclusivamente cuando los Comisarios han comenzado a regular el servicio y el local de la Asamblea Nacional en todo aquello que no es competencia exclusiva de los Secretarios y bajo las órdenes de aquéllos, cargando los pagos al propio presupuesto desde el primero de ese mes».



Reconocida la conveniencia de contar con colaboradores y de efectuar un control de la propia gestión, los Comisarios de la Constituyente se preocuparon de obtener esta colaboración y este control en el seno de la Asamblea de la que eran emanación. En consecuencia, en la primera parte de la demanda que se ordena desde el primero de octubre de 1790 al primero de enero de 1791, *vista y examinada por los Comisarios reunidos en Comité se resuelve remitirlo a la Comisión de Presupuestos la cual, tras su examen, la eleva a la par de deliberación y procederá a ordenar su pago al Tesoro Público*. La misma pauta se aprecia del 1 de enero al 1 de abril y al 1 de julio y así sucesivamente.

A la escasa distancia de sólo diecisiete meses desde su primera constitución, la primera Asamblea Nacional francesa, casi inconscientemente obedeciendo a la necesidad de sustraer la particularidad de la propia vida interna de cualquier injerencia de poderes extraños, procedió a crear poco a poco, fragmento a fragmento, una propia Administración completamente autónoma en todas sus partes y dirigida exclusivamente por una especie de Comité Ejecutivo de Asamblea que era expresamente formado para cada reunión entre los Comisarios Inspectores de la Mesa y los Comisarios Inspectores del Pleno.

Un año después, el 30 de septiembre de 1791, con la intervención de Luis XVI, esta Asamblea, que Valette llama *«el germen del Gobierno representativo en Francia»* ponía término a sus trabajos, declarando a través de su Presidente Thourete que su misión había acabado. Poco después el 21 del mismo mes, acogiendo la propuesta hecha por Demeunier en nombre del Comité Constitucional, no sólo se disponía a asegurar la transmisión de todos sus archivos a la Asamblea que debía sucederle, ordenando a las diversas Comisiones que conservasen «los registros, actas, reseñas y papeles relativos a los diferentes trabajos en los que se han ocupado a fin de que puedan ser consultados en la próxima Legislatura», sino que deliberaba además: «inmediatamente después de la disolución de la Asamblea Nacional Constituyente, el archivista procederá al aseguramiento provisional de las órdenes verbales de la Mesa y de su correspondencia, *y cuidará especialmente de que los funcionarios y empleados continúen en sus trabajos»*.

Así la Asamblea Nacional Legislativa que le sucede disfruta de la autonomía administrativa que en muy poco tiempo la Constituyente había conquistado. De hecho, el Reglamento que la Legislativa adoptó en segunda lectura el 18 de octubre de 1791 proponía para la Administración interna de la Asamblea: 6 Comisarios para la inspección del Pleno, 12 Comisarios inspectores de la Secretaría y de la imprenta, que serán elegidos en su seno, y otros tantos Comisarios y Archiveros que la Asamblea pueda nombrar. La Legislativa, en la sesión de 28 de mayo de 1792, finalizando una discusión iniciada el día 7, y por sorpresa, aprueba un Decreto titulado «de los gastos del cuerpo legislativo» que en su primera disposición establecía: «artículo 1.- El Tesoro Nacional pagará para los gastos de la Asamblea Nacional la suma de cinco millones setecientas mil libras: A saber, para la indemnización de los diputados del cuerpo legislativo 4.908.060; *para los gastos de la Mesa, de las Comisiones, Imprenta, luces, mantenimiento y reparación de bienes 791.940*. Total:

5.700.000». Estos diversos pagos serán hechos en la forma establecida por los Decretos.

La Convención Nacional no conservó en su Reglamento, aprobado el 28 de septiembre de 1792, las disposiciones del Reglamento de la Constituyente relativas a los Comisarios del Pleno y de la Mesa. Pero bien pronto se llenó la laguna en su ordenamiento interno, porque apenas tres días después de su constitución, examinando cuáles de los Comisarios que habían existido en la Legislativa deberían ser mantenidos y cuáles suprimidos, adoptó la siguiente decisión: «Después de haber tomado en consideración las materias de su incumbencia, la Convención decreta que el Comité de Inspectores de Pleno, de la Secretaría y de la Imprenta será conservado y estará compuesto por 18 miembros. En la Ley del 3 de septiembre de 1794, referida a los Funcionarios parlamentarios, las atribuciones de los Comisarios para la Inspección del Pleno fueron determinadas de la siguiente forma: El Comité de Inspectores del Palacio Nacional tiene la policía del recinto del Palacio y del jardín Nacional, así como las casas Nacionales donde están establecidas las Comisiones, le corresponde el auxilio a sus trabajos y la inspección de la Imprenta Nacional. Asimismo el mandamiento de los gastos de la Convención y los Archivos Nacionales y de las Comisiones. Les corresponde también el pago de los viajes de los representantes del pueblo enviados a las provincias o a los ejércitos. La Tesorería Nacional tendrá a su disposición una suma de 5 millones para que puedan ser empleados en los citados gastos».

Instaurado con la Constitución de 5 de septiembre del año 1795 el sistema bicameral, y creado el Consejo de los Quinientos y de los Ancianos, el principio de la Autonomía administrativa de los Órganos del Poder Legislativo encontró su consagración definitiva en la Ley Constitucional Complementaria del día 28 del mismo mes, propuesta por La Reveillere Lepaux, en nombre del Comité de los Once, acerca «del orden que se deberá observar en los debates de uno y otro Consejo, y en las relaciones entre ellos así como en las relaciones con el Directorio». Dicha Ley que contenía distintas disposiciones que pertenecían al Reglamento de la nueva Asamblea, y descendía a regular hasta el mínimo detalle la vida interna de ésta, se orientaba a estabilizar las asignaciones de cada uno de los puestos para evitar cualquier signo de improvisación. En cualquier caso los primeros dos artículos de dicha Ley, bajo el título «Comisión de Inspectores», establecían expresamente: «Artículo 1: Cada uno de los dos Consejos designará cada 3 meses una Comisión de 5 miembros encargada de decidir los gastos necesarios en el desarrollo de las sesiones, el mantenimiento del edificio, la policía de su recinto y en general todos los detalles de la administración relativa a estas materias. Artículo 2: Ellos designarán a los Oficiales necesarios para el servicio del Consejo así como a todos los demás empleados»<sup>31</sup>.

Un paulatino proceso de aseguramiento de la autonomía administrativa de las Asambleas Legislativas se aprecia posteriormente en diversas disposiciones

<sup>31</sup> Vid. Laferriere, «Las Constituciones de Europa y América», París, 1869, p CV.

como la Constitución de 13 de diciembre de 1799, el Senadoconsulto orgánico de 20 de diciembre de 1803 para regular la apertura de las sesiones del Cuerpo Legislativo y de su formación en Comisión General, en el que aparecen por primera vez los Cuestores como integrantes del Gabinete de la Presidencia y a los que se atribuía las funciones de policía interna, de gestión económica y de representación de la Asamblea en las relaciones patrimoniales con terceros, mientras que se mantenía como competencia del Consejo de Administración el nombramiento y revocación de los empleados del Cuerpo Legislativo.

El artículo 22 de la Constitución precedente procedía a atribuir al Senado una dotación fija integrada por los rendimientos de los bienes del Patrimonio del Estado, dedicándose el Título Segundo del Senadoconsulto de 4 de enero de 1803 a la administración económica del Senado, señalando su artículo 8 que el Senado contará con dos Pretores, un Canciller y un Tesorero todos elegidos entre su seno, añadiendo el artículo 9 que serán nombrados para 6 años por el Primer Cónsul a petición del Senado, que para estas plazas propondrá a tres individuos.

La brusca y profunda revolución que la caída de Napoleón provocó en Francia no tuvo casi repercusiones en este sector especial del ordenamiento interno de las Asambleas Electivas, como se desprende del Reglamento Interno de la Asamblea de 28 de junio de 1814; aunque la Cámara no electiva, es decir, la Cámara de los Pares de la Restauración no contenía disposiciones que contemplase la autonomía administrativa y económica de ésta, situándose su Administración bajo la dirección de un Par de Francia. Esta situación de la Cámara Alta no se modificó sustancialmente en la decisión del 3 de diciembre de 1823 que se limitaba a crear un Consejo con carácter puramente consultivo, manteniendo la capacidad de decisión en el Rey y sus Ministros. Sin embargo, el 23 de julio de 1829, la Cámara de los Pares aprobó la propuesta del Conde Simón de añadir al Reglamento de 1814 un nuevo Título, «De la Administración», tendente a otorgar a la Cámara la aprobación de su propio presupuesto; el 28 de julio la Asamblea aprueba en primera vuelta la determinación autónoma de su propio presupuesto interno, deliberándose la cantidad que para el año 1830 debía sustraerse del presupuesto preliminar del Estado para ese ejercicio.

En 1831 las vicisitudes políticas permiten a la Cámara de los Pares realizar un avance definitivo en esta materia, y el 19 de febrero se nombra a una Comisión Permanente con el Título «Comisión de Compatibilidad» con las funciones similares a las que la Comisión Administrativa tenía en la Cámara de los Diputados para la designación de los empleados, la custodia de los registros y archivos y la dirección interna en general. Esta decisión se incorporó posteriormente al Reglamento aprobado por la Cámara de los Pares el 19 de julio de 1833. Y así, cuando a primeros de 1848, la Cámara de los Pares desaparece subsistían aún las bases de la decisión del 19 de febrero de 1831.

Este resultado en el devenir de la autonomía administrativa de las Asambleas francesas tuvo su indudable influencia en el Reglamento actual de

su Parlamento y en la regulación actual de su Administración parlamentaria, que si bien ha evolucionado, por necesidad de ir adecuándose a las nuevas funciones y estructura de las Asambleas, sigue manteniendo su base, como se deduce de la Ordenanza de 17 de noviembre de 1958, sobre la que se asienta recoge la tradición parlamentaria y los precedentes republicanos.

Esta Ordenanza establece que cada Cámara cree sus propias reglas de funcionamiento interno, de reclutamiento de personal y de aprobación de su presupuesto <sup>32</sup>.

También se prevé que en materia de seguridad y policía, cada Asamblea sea autónoma, atribuyendo esta potestad a su Presidente.

La estructura y organización interna de ambas Cámaras es muy parecida, la responsabilidad máxima la ostentan sus órganos de naturaleza política, a saber, el Presidente y los Cuestores.

Sin embargo al frente de los servicios esta un órgano de naturaleza técnica, la Secretaría General.

Respecto a estos servicios, en ambas Cámaras se organizan de forma dualista, que proviene directamente de la distinción entre:

- De una parte, las funciones del Presidente de la Cámara,
- Y de otra, las funciones de los tres Cuestores.

Así, existen dos Secretarías Generales totalmente independientes: La Secretaría General de la Presidencia y la Secretaría General de los Cuestores.

## **A) El Senado francés**

### *1. La Secretaría General de la Presidencia.*

Es la encargada de los Servicios Legislativos; a su frente se encuentra el Presidente, que tiene un Secretario General asistido por un Director General y comprende: los servicios de Presidencia, de Comunicaciones, de Estudios, de La Scance, de Comisiones y de Relaciones Europeas.

### *2. La Secretaría General de los Cuestores.*

Se encarga de los Servicios Administrativos, está dirigido por los Cuestores e igualmente tiene como responsable a un Secretario General asistido por otro Director General, y está constituido por los servicios de Cabinet des Questores, de Seguridad, de Secretaría General de los Cuestores, Económico, de Compatibilidades y de la Seguridad Social, de Tesorería, Patrimonio, Mobiliario, Arquitectura, Jardines y Servicio médico.

Los Servicios de Personal, Archivo, Biblioteca y Documentación, Informática y de Nuevas tecnologías son servicios comunes a las dos anteriores.

---

<sup>32</sup> Vid. «Información constitucional y parlamentaria ASGP», «Los sistemas parlamentarios francés y danés», 3.<sup>a</sup>, Serie, n.º 169, 1.º Semestre 1995, pp. 14 y ss.

## B) La Asamblea Nacional

Aunque existen también las dos Secretarías arriba señaladas, presentan algunas diferencias; la principal es que los Servicios de Biblioteca, Archivo, Estudio y Documentación dependen de los Servicios Legislativos, por lo que sólo son comunes en ambas Secretarías los Servicios de Informática y Nuevas tecnologías.

En las dos Cámaras, los funcionarios de cada servicio son elegidos de forma totalmente autónoma, pero el *status* es fijado por la Mesa de la Cámara, la cual lleva largo tiempo inspirándose en el sistema aplicable al funcionariado del Estado, aunque con ciertos matices dadas las específicas funciones de las Asambleas Legislativas.

Los dos Secretarios Generales son nombrados por la Mesa de la Asamblea Nacional y del Senado respectivamente.

Finalmente en lo que a la aprobación de los presupuestos de las Cámaras se refiere, el caso francés es, sin embargo, un tanto peculiar porque la elaboración del de ambas Cámaras se hace por sus Cuestores respectivos y, se aprueba conjuntamente en una Comisión Mixta formada por tres Cuestores de cada Cámara y presidida por el Presidente del Tribunal de Cuentas, incorporándose además dos magistrados de este mismo Tribunal, con voz pero sin voto. El presupuesto así aprobado se incluye en el proyecto de ley de los Presupuestos Generales del Estado. Así pues, en el caso francés, no sólo quiebra el principio de autonomía presupuestaria de cada Cámara, en un parlamento bicameral, sino que además se produce la intervención de un órgano extraño al Parlamento, en el procedimiento de aprobación de su presupuesto.

## IV. LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA Y PRESUPUESTARIA DE LAS CORTES GENERALES

### 1. Origen y evolución

Tras el análisis del desarrollo británico y el ejemplo francés, hemos de abordar el estudio de las Cortes Generales de España que, si bien gozan de unas características propias, se han visto influidas significativamente por la teoría y la práctica de países vecinos como Inglaterra y Francia.

En la segunda mitad del XVIII España sufre grandes revoluciones, que se experimentan en muy diferentes campos:

En primer lugar, experimentó un desarrollo demográfico y económico importante, lo que supuso la incorporación a la economía de un gran flujo humano colonizándose amplias zonas de Castilla e imprimiéndose gran desarrollo a ciudades como Barcelona, Cádiz, Valencia, Bilbao y Sevilla.

Es también este siglo un gran siglo colonial, a la que no fué ajena la acción de determinados virreyes como Galvez, Lavalles, Amat, etc., como tampoco lo fue la doctrina mercantilista de la época, la acumulación de capital que favo-

reció el desarrollo industrial, el tráfico marítimo y la desamortización parcial de determinados bienes de la Iglesia.

El pensamiento político español se incorpora a las corrientes de la época en determinadas personas como, Aranda, Jovellanos, Floridablanca, y en algunas instituciones privadas pero a la postre choca abiertamente con la intransigencia inmovilista e inquisitorial de los validos absolutistas.

El impacto de la Revolución Francesa y las guerras napoleónicas y en concreto el Tratado de Fontainebleau en 1807 que, finalizó con la designación como Rey de España de José Bonaparte y la invasión napoleónica, producen en España la quiebra *formal* del Antiguo Régimen y el origen del constitucionalismo.

En efecto, el pueblo español reaccionó enérgicamente contra la maniobra napoleónica de sustituir la dinastía y el 2 de mayo de 1807 se inicia la bien conocida Guerra de la Independencia, con trascendentales consecuencias en la historia constitucional española.

La primera, y quizá más importante, fue la convocatoria de unas Cortes a celebrar en Cádiz, única zona del territorio sin ocupar por Napoleón, donde se iniciaron las bases del parlamentarismo moderno español, desde el cual miraran los políticos buena parte del siglo XIX.

En Cádiz se plantean y discuten las grandes cuestiones del constitucionalismo moderno: la soberanía nacional, la división de poderes, la representación política, unicameralismo, bicameralismo, etc., etc.

Sin embargo, la obra constitucional fue pronto ignorada, pues la muchedumbre aclamó jubilosamente en Valencia y Madrid la vuelta de Fernando VII y con él el absolutismo.

La obra constitucional quedó ignorada por la inmensa mayoría de la sociedad española.

En efecto, «el Manifiesto abrogatorio de 1814», de Fernando VII, es una larga declaración contra el régimen constitucional que, aunque se alteró con otro Manifiesto, el de 1820, que dio pie a la aparición de un «Trienio liberal» (1820-1823), culminará en lo que la literatura histórico política denomina «década ominosa»; período que transcurre justamente desde la entrada en España de los «Cien mil hijos de San Luis» al mando del duque de Angulema, hasta la muerte del Rey en 1833. Y se caracteriza por la restauración sin contemplaciones del poder absoluto.

A finales de septiembre de 1833 fallece finalmente Fernando VII; y al tiempo estalla la guerra civil, por la sucesión a la Corona. Los absolutistas intransigentes sostuvieron los derechos de Don Carlos y los liberales abrazaron la causa de Isabel II en quien había depositado su confianza para establecer la Monarquía Constitucional.

Finalmente venció Isabel II, quien instauró «el Estatuto Real», en 1834, que según algunos autores<sup>33</sup> no es más que un Decreto regio de

<sup>33</sup> Vid. Adolfo G. Posada «Tratado de Derecho Político», 1935 o Tomás Villarroja «El sistema político del Estatuto Real».

Convocatoria de Cortes, aunque para otros<sup>34</sup>, se trata de un esbozo de Carta Otorgada.

Sea como sea, el Estatuto Real, es el símbolo del moderantismo español en su versión más conservadora y concibiendo, el Estado como un pacto entre parte de la nobleza, de la jerarquía eclesiástica del Antiguo Régimen y la burguesía más raccionaria<sup>35</sup>.

Posteriormente diversas modificaciones en el Estatuto permitieron la apertura de las llamadas Cortes Constituyentes de 1837, donde se intentó instaurar el proyecto Isturiz que sirvió para abrir una tercera vía entre los partidarios de la vuelta a los principios constitucionales gaditanos (que de alguna manera simbolizaba el mito revolucionario) y el moderantismo conservador del Estatuto, sirviendo de puente para la Constitución de 1837.

A pesar de este nuevo proyecto, lo cierto es que durante todo el período de Regencia de María Cristina la inestabilidad política fue constante (once gobiernos en cuatro años), y la crispación política terminó por estallar en 1839 culminando con la abdicación de la Reina Gobernadora y la Regencia de Espartero, quien ejerció el poder omnímodamente hasta 1843, en que una coalición de moderados y progresistas derriban al Regente bajo la espada de Narváez y entran victoriosos en Madrid.

Lo primero que hizo esta coalición fue modificar la Constitución de 1837 y aprobar una nueva, la Constitución de 1845 que satisfacía plenamente el ideal político moderado, consolidando un régimen oligárquico agrario y financiero, donde la burguesía se repliega a un segundo plano dentro del Estado.

Tras este gobierno se sucederán muchos otros, todos ellos efímeros, por lo que no tuvieron fuerza ni respaldo político suficiente como para acabar con la Constitución de 1845. El siguiente gran hito se produjo en la Revolución de 1868 que supuso la caída de la Monarquía, la regencia del General Serrano y la convocatoria de Cortes Constituyentes, con la publicación del «Manifiesto de 25 de octubre de 1869» en el que se recogían las aspiraciones de la Revolución, que según algunos autores<sup>36</sup>, pretendía un liberalismo radical y no meramente ideológico como el de 1812, a saber: destronación y expulsión de una dinastía para sustituirla por otra, establecimiento de sufragio universal, libertad religiosa, de enseñanza, de imprenta y de reunión.

Por este Manifiesto, según Solé Tura, se aprobó la primera Constitución democrática de nuestra historia<sup>37</sup>.

Sin embargo tampoco este régimen durará mucho; el día 1 de febrero de 1873, el nuevo Rey Amadeo de Saboya renuncia a la Corona y se proclama la I República Española.

---

<sup>34</sup> Vid. Solé Tura y E. Aja «Constituciones y períodos constituyentes en España» (1808-1936), S. XXI, Madrid 1977.

<sup>35</sup> Vid. Tomás y Valiente. «Manual de Historia del Derecho Español». 4.ª edición, p. 66 y ss.

<sup>36</sup> Vid. Sánchez Agesta.

<sup>37</sup> Vid. Op cita Solé Tura y E. Aja.

La República Española 1873-1874 tampoco sirvió para paliar los problemas y aunque subsistió con una Constitución monárquica (la de 1869) finalizó el 3 de enero de 1874 con una dictadura provisional que preparó el camino de la Restauración en favor del hijo de Isabel II, de la mano de Cánovas del Castillo.

Con el nombre de Restauración<sup>38</sup> se inicia una nueva etapa en España que comienza con el restablecimiento de la dinastía borbónica en 1874 y finaliza con la Dictadura de Primo de Rivera en 1920.

Esta época es considerada por algunos autores como un período de estabilidad y renovación, donde cabe distinguir tres grandes períodos<sup>39</sup>:

- De 1875 a 1885 se acaban las guerras carlistas y se inicia el período caciquil y la aparición de una nueva Constitución, la de 1876.
- De 1885 a 1902 fallece el Rey Alfonso XII y comienza la Regencia de su viuda María Cristina, siendo éste el período de gobierno de Sagasta.
- Y finalmente de 1902 a 1923, en el que se producen grandes convulsiones políticas. Lo que coincide con la guerra europea de 1914, la Revolución rusa y el surgimiento de nuevas ideologías. Todo ello hirió gravemente al sistema y culminó en la dictadura de Primo de Rivera.

Así pues, durante el siglo XIX, que la tendencia dominante es el régimen de Gobierno externo, en el sentido de que el parlamentarismo se nutre y vive de la oligarquía aleada al poder central y del caciquismo provincial y municipal.

Hasta casi el final del siglo XX tampoco se alcanza la estabilidad. Con algunas concesiones breves a la forma republicana (la segunda República de 1931 a 1936), la forma política dominante será la Monarquía, con absoluto dominio de la casa de los Borbones, constitucional y parlamentaria (con la excepción de la dictadura del General Franco de 1939 a 1975), que desembocará en la actual Constitución de 1978, en la que siguiendo en parte con las tradiciones de nuestro país, se establece en su artículo 1.3 que «*La forma política del Estado español es la Monarquía Parlamentaria.*»

En lo que al Parlamento se refiere, del análisis anterior se desprende, que el inicio en el sentido que actualmente conocemos, del derecho parlamentario comienza en las Cortes gaditanas en las que se produce el paso del Antiguo Régimen al Régimen liberal, y en donde a lo igual que Francia, el olvido y desuso de las Cortes estamentales, exige iniciarlo todo partiendo de cero.

Por otro lado, al situar en Cádiz a las Cortes en una posición central del sistema político, se las intenta cubrir de garantías suficientes frente a los demás poderes del Estado. Es decir, los diputados gaditanos, ante el vacío de poder

<sup>38</sup> Vid. Es muy interesante sobre esta época la obra de Díez del Corral «El liberalismo Doctrinario» I.E.P. Madrid, 1946.

<sup>39</sup> Vid. Pierre Vilar, «Historia de España» 16.ª edic. Grijalbo 1983.



que se ha producido por la sucesiva deslegitimación de los diferentes órganos que se habían ido haciendo cargo de las máximas instituciones políticas, asumen en su seno prácticamente todos los poderes, regulando y controlando al ejecutivo. Lo que dio como resultado un conjunto de prerrogativas, que no fueron objeto de polémica, que se plasmaron en su Reglamento y en la Constitución que elaboran y aprueban seguidamente.

Posteriormente el Ejecutivo no aceptará estos poderes y prerrogativas y, habrá que esperar hasta 1836-1837, con las nuevas Cortes Constituyentes, para volver a adquirirlos, instaurándose según algunos autores<sup>40</sup> las normas o pautas definitivas sobre las que se asentarán las Cortes Generales de hoy.

No obstante, para mucho otros autores<sup>41</sup>, las bases y por ende el desarrollo del actual sistema parlamentario español se asienta definitivamente en la Constitución posterior de la monarquía limitada de 1845, ya que serán los Reglamentos de estas Cámaras (de 1847) en los que se acaba introduciendo la terminología de las actuales, dejando paso con ello a unas instituciones perfectamente acabadas en el plano formal, que en el siglo XX, tras la desaparición del régimen del General Franco, vuelven a resurgir con toda su fuerza e ímpetu plasmándose en el artículo 72 de la actual Constitución Española.

Lo que nadie discute es que la autonomía del Parlamento se empieza a implantar efectivamente en las **Cortes gaditanas, cuya Constitución de 1812, en el artículo 127**, ya reconoció la autonomía reglamentaria, organizativa y presupuestaria.

## A) Las Cortes de Cádiz

El 24 de septiembre de 1810 las Cortes abren sus sesiones. Tras el discurso de apertura por la Regencia, se dejó a éstas la más absoluta libertad para la elección de su Presidente y Secretarios, y la elección del Gobierno.

Sin embargo, como dijo Argüelles<sup>42</sup>, más tarde en su discurso: *«De este modo, quedaron éstas solas, abandonadas a sí mismas, sin dirección, reglamento ni guía alguna, a la vista de un inmenso concurso de espectadores de todas clases que ocupaban los palcos, las galerías y demás avenidas del Teatro... con pocos cuadernillos de papel sobre una Mesa, a cuya cabecera estaban una silla de brazos y a los lados algunos taburetes, eran todos los preparativos y aparatos que se habían dispuesto...»*.

Evidentemente, la Regencia rompe con la tradición de las Cortes Estamentales, porque no sólo no impone ningún representante del Gobierno, ni regla alguna, sino que deja total libertad a los diputados para organizarse autónomamente y, además les da poder para nombrar al Ejecutivo.

Las Cortes, cuando la Regencia abandona el Salón, nombran un Presidente provisional y un Secretario, reclaman y asumen la soberanía, como legítimos

<sup>40</sup> Vid. Gómez Rivas «La Administración Parlamentaria Española: Creación y Consolidación», Tesis inédita. T. 18637 Vol. I y II.

<sup>41</sup> Vid. Merino Mercan, José F. «Regímenes Históricos Españoles».

<sup>42</sup> Vid. Argüelles, «Discursos al Título Preliminar de la CE de 1812.

representantes de la Nación, postulan la división de poderes, piden el reconocimiento de Fernando VII como Rey legítimo y la nulidad y renuncia de Bayona. Todo ello, lo plasman en un Decreto, que será el primero de las mismas, en el que asimismo establecen expresamente la autonomía reglamentaria, administrativa y presupuestaria de las Cortes <sup>43</sup>.

El 24 de noviembre de 1810 aprobaron un Reglamento que creaba una organización interna, basada en unos órganos de autogobierno de naturaleza política, a saber, el Pleno, Presidente, Vicepresidente, Secretarios y Comisiones y otros de naturaleza técnica, como los servicios administrativos que abarcaban la Secretaría General, los porteros y subalternos, la Tesorería, el Diario de Sesiones y la Biblioteca.

Dentro de los órganos de naturaleza política cabe decir lo siguiente:

#### 1. *El Pleno.*

Es el encargado de aprobar todo lo que se decide en la Cámara para su proyección externa y es el que elige al Presidente, Vicepresidente y Secretarios de las Cortes.

#### 2. *El Presidente.*

Es elegido por el Pleno por un periodo de un mes, como órgano de dirección asume altas competencias administrativas.

Una de las competencias que se le atribuyen la de imponer su autoridad sobre los comandantes de la guardia que protegían el edificio.

A su vez, asume la máxima autoridad para imponer la disciplina que se ha de observar en el Salón de sesiones, tanto entre el público, como entre los diputados, así como en el resto de las dependencias, siendo el único legitimado para dar órdenes a los jefes de la guardia.

#### 3. *Los Secretarios.*

En un principio dos y luego elevados a cuatro, son elegidos por un período de cuatro meses, levantan acta de todas las sesiones del Pleno, son los que dirigen la Secretaría, a los porteros y subalternos y son los que tienen la competencia para proponer a los candidatos más idóneos para ocupar dichos puestos.

#### 4. *La Comisión de Gobierno Interior.*

Fue creada con posterioridad, por el Reglamento de 1813, para descargar a los Secretarios del ímprobo trabajo de la organización interna de la Cámara, estaba constituida por un número de 4 o 5 diputados y por un Secretario y el Presidente, como miembros natos. Esta composición no deja de ser un tanto paradójica, porque los miembros natos, Presidente y Secretario, son sin embargo los que menos duran en el cargo, un mes o cuatro respectivamente.

---

<sup>43</sup> Vid. Cita, Op. Gómez Rivas. No debemos olvidar, que la mayor parte de los datos técnicos de estas Administraciones están sacados de la mencionada tesis inédita.

Esta Comisión era la encargada de mantener el orden en el interior del Palacio de las Cortes junto con el Presidente.

##### 5. *Otras Comisiones relacionadas con la Administración parlamentaria.*

Junto con la Comisión de Gobierno Interior, se constituyen, la Comisión de Salubridad, de la que formaba parte un Inspector Arquitecto, para ocuparse de las condiciones sanitarias del Edificio; la Comisión de Biblioteca, que dirigió la mínima plantilla que se creó para el mantenimiento de la Biblioteca, y la Comisión del Diario de Sesiones.

En lo que a los Servicios de la Cámara se refiere, podemos distinguir:

###### 1. *La Secretaría.*

Las Cortes aprueban unánimemente la creación de dicho servicio. Es decir, las Cortes por su propia dinámica de funcionamiento asumen la competencia de autoadministración, encontrándose aquí el origen concreto en nuestro país de esta prerrogativa.

Una Comisión fue la encargada de la estructura y organización de la Secretaría General, cuyo informe fue elevado al Pleno que lo aprobó el 3 de noviembre, creando seis puestos, cinco para oficiales y uno para un archivero.

Pero en estos momentos las Cortes no crean un aparato administrativo estable y duradero, sino más bien tienen la idea de una pequeña oficina que dure mientras las Cortes estén reunidas, sin un reglamento y dependiendo directamente de los Secretarios de la Cámara. Habrá que esperar a los dos Decretos de 17 de diciembre de 1811, uno por el que se consolida y se le dota de estabilidad a la Secretaría, que pasó a llamarse Secretaría de Cortes, compuesta por los cinco oficiales con la graduación de primero, segundo, etc., etc. y un archivero, y el otro por el que se nombra al personal que ocupó dichos puestos.

El Decreto persigue diseñar un paralelismo con la Administración del Estado, poniendo al frente de la Secretaría a un Secretario, es decir, a personas cuyo nombramiento obedece a razones políticas; por debajo de éste se encuentra el Oficial Primero o Mayor, a continuación las cuatro plazas de oficiales ordenados jerárquicamente y por último el archivero.

Los primeros empleados de la Secretaría fueron nombrados por el Pleno, pero finalmente el Pleno acaba delegando esta potestad en los Secretarios. El ascenso se producía por antigüedad, respetándose escrupulosamente la jerarquía de la plantilla. Se establecieron así dos escalas, la de oficiales y la de archivero, a las que posteriormente se le añadió una tercera, la de escribiente.

El sueldo de estos empleados era el equivalente al sueldo de los empleados de la Secretaría de Gracia y de Justicia.

###### 2. *El Diario de Sesiones.*

En un primer momento la falta del mismo se suplió con periódicos privados, pero las diferentes versiones de los hechos ofrecidos por estos periódicos desencadenó la solicitud de los diputados de un Diario Oficial de las Cortes.

El Pleno aprobó la creación del «Periódico de Cortes», cuya inspección y control se dejó en manos de la Comisión del Diario, que pasó a llamarse la Comisión de Inspección. El periódico funcionaba con las Actas de los Secretarios y no con taquígrafos por considerarse esto excesivamente costoso.

La Comisión de Inspección fue adquiriendo competencias y finalmente fue la encargada de elaborar la plantilla y nombrar a sus empleados. La primera plantilla tuvo:

Un redactor jefe, dos redactores, un oficial mayor de la secretaría de la redacción, tres oficiales de sección y taquígrafos.

El principal problema que se planteó fue el retraso en las publicaciones, debido a que las Cortes, al carecer de imprenta lo encomendaban a la Imprenta Real, ocasionándose alguna fricción entre el Ejecutivo y el Legislativo. La solución se adoptó el 9 de septiembre de 1813, mediante la aprobación por las Cortes de una contrata con una imprenta particular, lo que generó el hecho curioso de que los empleados de la Redacción cobraran su salario de la imprenta, aunque eran personal de las Cortes.

### 3. *La Biblioteca.*<sup>44</sup>

La Biblioteca era independiente en su organización y funcionamiento, aunque estaba bajo la supervisión de la Comisión de Biblioteca. No obstante, su personal no se integraba con el resto del personal de los Servicios de la Cámara, ni tampoco tenía posibilidad de ascenso. Estaba exclusivamente formada por un bibliotecario, un oficial y un portero.

### 4. *La Tesorería.*

Las Cortes gaditanas, gozaban de **plena autonomía presupuestaria**, que se ejerció efectivamente aprobando sus propios presupuestos y creando su propia Tesorería, aunque, al principio no existió una propia de las Cortes, sino que se decretó una Tesorería General para todos los organismos públicos.

Los Diputados cobraban dietas a cargo de esta Tesorería General, y los gastos de las Cortes los gestionaba el Aposentador, aprobándolos el Presidente y los Secretarios.

Esto, generó problemas e impagos y por eso el Reglamento de 1813 creó una Tesorería de las Cortes al frente de la cual había un Tesorero nombrado por las mismas, y en esta Tesorería se recibía todo el caudal para el pago de las Dietas de los diputados y disfrute de aquello que la Cámara estimase pertinente para su funcionamiento.

Además se nombra un oficial de la Secretaría para el control de ingresos y gastos.

---

<sup>44</sup> Vid. Sobre este tema Vicente Salavert, «La biblioteca del Congreso de los Diputados», Libro de las Cortes Generales, 1983.

##### 5. *Los Servicios de mantenimiento.*

Correspondía a los Secretarios este servicio, pero el proceso que se siguió en el nombramiento de estos subalternos no se ajustó al Reglamento, ya que antes de aprobarse éste, el Mayordomo Mayor de la Regencia fue el encargado de suministrar a este personal, por lo que cuando se aprobó el Reglamento el personal subalterno ya estaba funcionando. Esto generó una situación ambigua porque este personal, formalmente seguía perteneciendo a la Casa Real.

La Comisión de Gobierno Interior, en una sesión de 1814, elaboró un reglamento interno sobre la conservación y limpieza del edificio y creó la figura del Inspector, que pasó a ser el responsable de los subalternos.

##### 6. *La Guardia.*

La guardia no pertenecía al aparato administrativo propiamente dicho. Es un cuerpo extraño pero, al servicio de las Cortes y bajo su autoridad; su personal pertenecía a los Comandantes de las distintas fuerzas de la Casa Real, aunque mientras estuviesen al servicio de las Cortes estaban bajo el mando del Presidente de las mismas.

Toda esta organización desapareció con la vuelta de Fernando VII y habrá que esperar a 1820 y la llamado Trienio Liberal, para que resurja de nuevo.

En efecto, **el Trienio Liberal de 1820 a 1823** es una prolongación de las Cortes de Cádiz; el Reglamento, los Reglamentos de las Dependencias, las normas de organización y funcionamiento de las Cortes son puestas nuevamente en vigor y por ello la estructura formal interna de las Cámaras es sustancialmente la misma. En el caso del *Pleno*, aunque tiene formalmente el último poder de decisión, se procede a ejercerlo mediante delegación en las distintas Comisiones.

También, igual que en el período anterior, el Pleno elige Presidente cada mes y *Secretarios* cada 4 meses sin posibilidad de reelección, lo que fue muy importante en los temas de gobierno interior y su control, ya que como se dijo, el Presidente y un Secretario eran miembros natos de la Comisión de Gobierno Interior.

La única diferencia con el periodo anterior es que desaparece la *Comisión del Diario de Sesiones* y sus funciones serán asumidas por la *Comisión de Gobierno Interior*.

Respecto a **los presupuestos de las Cortes**, también habrá una diferencia con el período anterior, ya que los elaborará la Comisión de Gobierno Interior, aunque los aprobará el Pleno y los distribuirá y controlará el Tesorero y un Contador. Por lo que, al igual que en el período anterior cabe hablar **de autonomía presupuestaria durante este Trienio Liberal**.

## B) El Estatuto Real

La siguiente vez que las Cortes vuelven a funcionar será a partir de 1833, tras la muerte de Fernando VII con **la Regencia de María Cristina**, donde san-

cionado por la Reina el 10 de abril de 1834 se promulgó **el Estatuto Real**. A la luz del Estatuto se establece un sistema bicameral, constituido por dos Cámaras que pasarán a denominarse el Estamento de Procuradores y el Estamento de Próceres. Estos Estamentos fueron convocados por la Reina mediante Decreto de 20 de mayo, donde comienza un nuevo período de existencia de las Cortes con una serie de problemas básicos que cabe resumir en los siguientes:

- No participaron en la elaboración del Estatuto.
- Sus Reglamentos fueron elaborados por el Ejecutivo y hechos públicos en forma de Real Decreto, por lo que las Cámaras pierden su autonomía reglamentaria.
- Pierden también su autonomía administrativa, porque será otro Real Decreto el que aprobaría la creación de la Secretaría de ambas Cámaras o Estamentos, regulando su respectiva plantilla, sueldo y organización jerárquica.
- Las Cortes pierden también la posibilidad de nombrar a sus empleados, que lo hará el Ejecutivo.
- Y fue el Gobierno quien nombró a una Junta para que eligiera la Sede de los Estamentos, que fue el Convento del Espíritu Santo, en la Carrera de San Jerónimo, para los Procuradores, y el Palacete del Buen Retiro, para los Próceres.

Sin embargo y curiosamente, en esta ocasión, a diferencia de las etapas anteriores, los Estamentos se encuentran el día de su apertura con todo lo dispuesto para trabajar.

Pese a todas estas diferencias, en la práctica puede hablarse de un cierto continuismo con el Régimen parlamentario anterior en materia de orden administrativo interno.

El día 20 de julio de 1834 se abren los Estamentos, procediendo en primer lugar a nombrar a sus respectivos Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios. Pero en el caso del Estamento de Próceres la pérdida de poder de elección es total, porque la Reina (Gobierno), nombra al Presidente y al Vicepresidente, sin consultar ni tener en cuenta a la Cámara. En el caso del Estamento de los Procuradores, la Cámara presentará a la Reina cinco candidatos, elegidos en su seno y éstos son presentados por orden de número de votos recibidos. La Reina designará Presidente al más votado y Vicepresidente al segundo en número de votos.

Otro cambio sustancial respecto a las anteriores Cortes será la duración del mandato de estos cargos, que ya no es de un mes sino para toda la legislatura, propiciando con ello una presidencia más fuerte que la de épocas anteriores.

En cuanto a la pérdida de la autonomía administrativa y reglamentaria, se intentó paliar concediéndose a las Cámaras la posibilidad de designar a aquellas personas que quisieran cuando algún puesto quedase vacante. Pero los Estamentos carecían de poder alguno de modificación de la relación de puestos de trabajo.

La autonomía reglamentaria, tras muchas discusiones, la consiguieron el 20 de octubre de 1834, cuando las Cámaras aprobaron los cambios y adiciones de los Reglamentos vigentes. Así pues, a partir del 20 de octubre, los Estamentos asumen en alguna medida la capacidad de reformar sus Reglamentos sin que la iniciativa provenga del Ejecutivo.

Por otro lado, el sistema bicameral establecido por el Estatuto Real da lugar a la existencia de dos Cámaras, claramente distintas y con sus diferentes aparatos administrativos. Aunque ambas parten de una estructura idéntica, pues el Decreto de creación de 17 de julio de 1834 así lo establece, no hay más relación entre ambas que esta similitud teórica.

### **B.1. El Estamento de Procuradores**

En esta época tampoco existía Diputación Permanente, por lo que será la Comisión de Gobierno Interior la única encargada de la organización interna de la Cámara.

Respecto a los órganos de naturaleza política se pueden distinguir:

#### *1. El Pleno*

Seguirá las pautas marcadas en los períodos anteriores y, aunque es el responsable último de todos los temas de gobierno interior, progresivamente va ir cediendo estas competencias en las Comisiones respectivas, especialmente en la de Gobierno Interior. Pero a diferencia de otras épocas, la decisión última la va a tener el Gobierno, porque la Cámara tenía que elevar al Gobierno las Resoluciones aprobadas.

#### *2. El Presidente*

Ya hemos hablado de su elección, siendo la mayor novedad la de su permanencia durante toda la Legislatura. Las competencias de esta presidencia van a ser las siguientes:

- Es el encargado de señalar el orden de discusión de los asuntos.
- Manda los proyectos o propuestas a examen de las distintas Comisiones.
- Indica el día para la discusión de un asunto y determina el orden para la sesión siguiente.
- Ordena el debate parlamentario.
- Es la máxima autoridad en el interior del Palacio y en el Salón de sesiones, pudiendo suspender la sesión y hacer desalojar al público.
- Es la máxima autoridad de la seguridad, estando la Guardia bajo sus órdenes.
- Además, este Presidente junto con los Secretarios van a formar parte de la Comisión de Gobierno Interior, que dirige y controla los servicios de la Cámara.

Todo ello, como ya hemos dicho, supone, en la práctica, un avance hacia lo que será una Presidencia fuerte.

### 3. *Los Secretarios*

Son cuatro y elegidos también para toda la Legislatura. Sus competencias más importantes se ejercen en materia de gobierno interior y las comparten con el Presidente.

### 4. *La Comisión de Gobierno Interior*

El Reglamento no crea las Comisiones, únicamente dice que, corresponde al Presidente, junto con los Secretarios nombrarlas con un número de miembros que no puede ser menor de cinco ni superior a nueve. Por ello, el 7 de agosto de 1834 se crea la Comisión de Gobierno Interior, para todas las cuestiones de gobierno interno de la Cámara.

Respecto a los servicios de este Estamento, el Decreto de 17 de julio de 1834 establece la plantilla de la misma, creando un aparato administrativo distinto al de épocas anteriores.

Podemos decir que la administración se reduce a la Secretaría, dependencia alrededor de la cual giran todos los demás servicios.

En cuanto al personal, no se recuperan a los que anteriormente ocupaban sus puestos, sino que se nombran a los que estaban previstos en el Decreto de la Reina y su sueldo será inferior al de sus homólogos en las Secretarías de Despacho.

### 5. *La Secretaría*

De los escritos de la época, se desprende la existencia de un Oficial Mayor que se hace cargo de todos los temas de gobierno interior. Este Oficial Mayor desempeña tareas de jefatura del servicio. Por debajo de él se sitúan: el oficial segundo, tercero primero y tercero segundo, a continuación los escribientes, taquígrafos y un agregado a la redacción. Desaparece por tanto la Redacción del Diario de Sesiones. Se tuvo la idea de que la *Gaceta de Madrid* publicara algunos extractos de las sesiones celebradas, por lo que el número de plazas en este sector se redujo a sólo dos taquígrafos y un redactor, que además tenían como misión principal la ayuda a los empleados de la Gaceta y de la Imprenta Real.

Por su parte, el Real Decreto establece también que los subalternos forman parte de la Secretaría, aunque quedarán bajo las órdenes del Maestro de Ceremonias, y no del Oficial que pertenecía al Ejecutivo, al final se delegarán estos poderes en el Portero Mayor, que ya si forma parte de la Cámara.

## **B.2. El Estamento de los Próceres**

Los órganos de gobierno son prácticamente los mismos que en los Procuradores, con la salvedad de que no va a existir una Comisión de Gobierno Interior y se va a producir la asunción de estos asuntos por un



nuevo órgano de gobierno que en la práctica parlamentaria va a tener un gran arraigo: La Mesa, esto es, El Presidente y los Secretarios.

Por otro lado, podemos decir que la estructura orgánica de la Secretaría es prácticamente igual que en la otra Cámara.

Finalmente, hay que decir de este período, que la falta de autonomía también se manifiesta en **el orden económico presupuestario**. Ahora el presupuesto de la Cámara va a ser incluido en el Ministerio de lo Interior y será dentro del mismo como aparecerá en los Presupuestos Generales.

El Maestro de Ceremonias elabora un proyecto de presupuestos que es enviado a la Comisión de Gobierno Interior, el Presidente de la Comisión una vez que se le da el visto bueno o se rectifica se lo remite al Presidente del Estamento que, una vez conformado lo remite al Ministerio. Y el Ministerio lo incluía en los Presupuestos de la Secretaría de Despacho de lo Interior. En el caso de los Próceres, al no existir Comisión de Gobierno Interior, esta función pasa a la Mesa.

### C) Las Cortes Constituyentes de 1836

La anterior falta de autonomía de las Cámaras, se va a intentar paliar en **las Cortes Constituyentes de 1836-1837**, que lo primero que van a hacer es aprobar un Decreto por el que se restablece la Constitución gaditana de 1812.

Sin embargo, la vuelta a la normativa existente en el período gaditano no implica la reproducción exacta del aparato administrativo de aquella época por muy distintos motivos:

- El tiempo no ha pasado en balde (12 años) y en medio se han construido otros aparatos administrativos, en concreto el del Trienio.
- La forma en que se realizó la reconstrucción fue dejando en manos de los oficiales existentes en los Estamentos la redacción de un Informe de creación provisional de los distintos servicios de las Cámaras, por lo que se basaron en la organización que conocían de los propios Estamentos. Este informe, fue aprobado por Real Orden del Gobierno, el 6 de octubre, ya que el Ejecutivo quiso dejar los servicios funcionando, hasta que las Cortes decidiesen su propia organización, por lo que nombraron provisionalmente a los empleados de los antiguos Estamentos para que las Cámaras, una vez en funcionamiento, decidieran sobre su aparato burocrático, respetándose así su autonomía administrativa.
- La situación del país, y el sentimiento de que unas Cortes Constituyentes debían de ser breves, harán que su implicación en las tareas de ámbito interno no sea intensa, es más, prácticamente, nos encontramos con una copia de la estructura existente en el Estatuto Real, con lo que la Administración de este período no se alterará y supondrá una continuidad con la de la época anterior; lo que supuso que se respetase la división de los dos servicios; es decir, la primera la de los antiguos Próceres y la segunda la de los Procuradores, que a su

vez darán lugar a la existencia de una Secretaría con dos Secciones como aparato administrativo de las dos Cámaras que surgen con el nuevo texto constitucional.

Los únicos cambios que se exigieron por estas nuevas Cortes nacientes fueron el restablecimiento de la Biblioteca y la reconstrucción del Servicio de Redacción del Diario.

Con respecto a los órganos de naturaleza política, se pueden hacer algunas reflexiones.

En esta época se vuelven a dar presidencias cortas y débiles, lo que prácticamente hace desaparecer a la Mesa como órgano de gobierno. Será la Comisión de Gobierno Interior la que asume todos los asuntos de gobierno interno. Sin embargo, el Reglamento que aprueba esta Cámara, en su artículo 45 señala que la dirección de la Secretaría corresponde a los Secretarios de la Cámara y el artículo 46 sitúa al Presidente, junto con los Secretarios, como los encargados de cubrir los puestos en temas de dependencia. Serán por tanto en la práctica, estos Secretarios y el Presidente los encargados de temas internos, y esta unión será la que en esta época denominen extraoficialmente algunos diputados como «Mesa», aunque no tenga carácter oficial.

Existen por tanto, similares órganos de gobierno a los señalados en los períodos anteriores, a saber: *Pleno*; *Presidente*, elegido exclusivamente por el Pleno por un periodo de un mes; *Vicepresidente*, que al igual que en épocas anteriores sigue a la sombra y sólo sustituye al Presidente; *Cuatro Secretarios* elegidos también por el Pleno por un periodo de 4 meses y que junto con el Presidente tienen las competencias en materia de gobierno interior de la Cámara, dirigiendo la Secretaría y formando parte de la Comisión de Gobierno Interior; y las *Comisiones*.

Respecto a estas Comisiones, sólo dos se encargan de cuestiones internas, *la de Gobierno Interior* y *la de Biblioteca* que no existía en el período estamental y que se crea para encargarse de la Biblioteca restablecida; sin embargo el personal de la Biblioteca y su problemática serán competencia de la Comisión de Gobierno Interior.

La Comisión de Gobierno Interior, tiene como miembros natos al Presidente y el Secretario más antiguo; se le asignan todas las funciones de gobierno interior, así como la dirección de todos los servicios; también se encarga del ceremonial, acondicionamiento de las Cámaras, resolución de temas de impresión, Diario de sesiones, etc.

Respecto a los órganos de naturaleza técnica, el esquema es más sencillo:

### 1. *La Secretaría*

Va a ser una continuación de la existente en los Estamentos, es pues una Secretaría dividida en dos Secciones que se corresponden cada una con una Cámara y al frente de las cuales está el respectivo Oficial Mayor. Por su parte el personal inicial fue el previsto provisionalmente, pero las plazas vacantes se cubrían por ascenso, antigüedad o concurso público. El sueldo de este perso-

nal, no se equiparó con los de la Secretaría de Despacho y Gracia, sino que fue inferior, lo que esto se debió a los problemas económicos existentes en el Tesoro de las Cámaras que ocasionaba incluso que a veces se pagase hasta con 6 meses de retraso.

### 2. *La Redacción del Diario de Sesiones*

La Comisión de Gobierno Interior acabó aprobando un Dictamen por el que se contrata a una empresa privada (Eco del Comercio) para la impresión y redacción del Diario de Sesiones, pero para ayudarla en su trabajo se nombró a seis empleados, cuatro taquígrafos y dos redactores, que aunque eran personal de las Cortes percibían su sueldo de la empresa privada, siguiendo precedentes similares.

### 3. *La Biblioteca*

Será la Real Orden de 12 de octubre, la que dispone su restablecimiento y la creación del puesto de Bibliotecario, encargado de la adquisición de todos los volúmenes y demás material necesario, este bibliotecario estaba bajo las órdenes de la Comisión de Biblioteca en lo que a su trabajo se refiere y bajo la dirección de la Comisión de Gobierno Interior, en todo lo relacionado con sus cuestiones funcionariales.

En este período las Cortes, vuelven a recuperar su total **autonomía presupuestaria**, pero por influencia de la etapa anterior, el Ministerio de la Gobernación, al elaborar los Presupuestos Generales, incluía como un capítulo más los correspondientes a las Cortes.

Cuando el proyecto de los Presupuestos Generales del Estado se recibía en las Cortes, sus partidas divididas por Ministerios se enviaban a las Comisiones correspondientes para su informe. De esta forma, el presupuesto de las Cortes pasaba a la Comisión de Gobierno Interior, que a su vez solicitaba un informe a los Oficiales Mayores para que se pronunciasen sobre el presupuesto de su Cámara y, tras decidir la Comisión se elevaba al Pleno para su aprobación.

Una vez aprobado este presupuesto, la Comisión de Gobierno Interior sigue la pauta de la época anterior de autorizar al Portero Mayor para la recepción de los fondos. De otro lado se nombra a un Oficial de la Secretaría para asumir las funciones del Interventor y se crea «El Arca de las Tres Llaves», como arca que custodia el dinero, haciendo cargo de la primera llave al Presidente. Esta Arca será una autentica institución en las Cortes posteriores y tendrá una larga tradición.

Aunque estas Cortes deberían haber sido disueltas una vez finalizado su trabajo, no fue así y fueron languideciendo poco a poco, hasta que un Real Decreto de 4 de noviembre de 1837 pone fin a las mismas.

Ahora bien, ante la inexistencia de la Diputación Permanente, hasta la apertura de las nuevas Cortes Ordinarias, va a ser su aparato administrativo el que se ocupe de la gestión del tránsito.

## D) Las Cortes de 1837

**La apertura de las Cortes Ordinarias el 19 de noviembre de 1837**, a pesar de las convulsiones que se sucederán en la vida política española significa la implantación definitiva en el país del sistema constitucional, que aunque después se modifique ya no rompe con el sistema parlamentario.

Los cambios principales en las Cortes Ordinarias se reflejan en el establecimiento de un sistema bicameral con igualdad de facultades en ambas Cámaras, que pasan a llamarse Congreso de los Diputados y Senado, a la que sus respectivos Reglamentos parlamentarios van a dotar de autonomía presupuestaria, administrativa y reglamentaria a cada Cámara.

**D.1. El Reglamento del Congreso de 14 de febrero de 1838**, mantiene los mismos órganos de dirección que existían en los textos anteriores: Presidencia, Secretarios y Comisión de Gobierno Interior.

### 1. *El Presidente*

Es el órgano unipersonal más importante, su mandato se prolonga toda la legislatura y es el encargado de guardar el orden. Es miembro nato de la Comisión de Gobierno Interior.

### 2. *Los Secretarios*

Dirigen la Secretaría y el Archivo y el primero de ellos forma parte, como miembro nato de la Comisión de Gobierno Interior.

### 3. *La Comisión de Gobierno Interior*

Estará formada por Presidente y Secretario y un diputado por cada sección. Se convierte en Comisión Permanente. Sus competencias son proveer todas las plazas, elaborar presupuestos, administrarlos y aprobar todos los reglamentos internos de funcionamiento de las dependencias.

**D.2. El Reglamento del Senado de 17 de febrero de 1838.** Dispone una organización paralela a la anterior, sin embargo será competencia de los Secretarios. La elaboración del reglamento de funcionamiento interno de las dependencias, aunque después deba ser aprobado por el Pleno. Las demás competencias atribuidas a la Comisión de Gobierno Interior deberán ser también secundadas por el Pleno.

A partir de este momento cada Cámara tiene su propio aparato administrativo y además es independiente y autónoma de la otra. Las Constituciones posteriores les confieren autonomía reglamentaria, presupuestaria y administrativa y los empleados lo serán del Congreso o del Senado sin posibilidad de pasar de una Cámara otra, sino por los procedimientos reglados de acceso a las plazas.

Esta forma de proceder sólo cambiará en las Cortes unicamerales. En ese momento se repetirá lo ocurrido en el tránsito de los Estamentos a la Constituyente: los aparatos administrativos de cada Cámara darán servicios a

las Cortes pero formando secciones diferenciadas y manteniendo su independencia.

Se mantendrá así, sin ruptura la organización de la Administración Parlamentaria hasta 1939. Por ello, cuando se renueva el sistema democrático, tras la muerte del General Franco, se intenta restaurar el orden constitucional tal y como estaba en el período anterior a la Dictadura, estableciéndose un sistema que permite hablar del resurgimiento del derecho parlamentario español con toda su fuerza e importancia.

## **E) La Constitución de 1978**

Así **la Constitución de 1978** recoge en su Título III, la regulación de las Cortes Generales consagrando su autonomía en el artículo 72.1 al establecer:

«Las Cámaras establecen sus propios reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales».

Reglamentos que serán aprobados el 10 de febrero de 1982 el del Congreso y el 25 de mayo de ese mismo año el del Senado, que actualmente ha sido sustituido por el Texto Refundido de 3 de mayo de 1994.

## **2. Situación actual**

Respecto a la Administración parlamentaria del Congreso y el Senado, el Artículo 31 del Reglamento del Congreso dice: «Corresponde a la Mesa adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen de gobierno interior de la Cámara», añadiendo el artículo 60 que, «el Congreso dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento». Lo que en términos similares se repite en los artículos 35 y 38 del Reglamento del Senado.

En sentido estricto, la Administración parlamentaria se identifica con las correspondientes Secretarías Generales. Así se desprende de las normas reguladoras de esta organización auxiliar del las Cámaras, en concreto la Resolución aprobada por la Mesa del Congreso de 27 de junio de 1989 que es la norma de organización de la Secretaría General del Congreso y la Resolución aprobada por la Mesa del Senado de 12 de julio de 1995, que es la norma de organización de la Secretaría General de la Cámara Alta. La organización de la Secretaría General de las Cámaras responde al siguiente esquema.

### **El Congreso de los Diputados:**

#### *1. El Secretario General*

El artículo 35.2 del Reglamento y 5.3 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establecen que su nombramiento, corresponde a la Mesa a

propuesta del Presidente, entre Letrados de las Cortes con más de cinco años de servicios efectivos.

Le corresponde las siguientes funciones:

- Asesorar a la Mesa, reunida a convocatoria del Presidente, redactar el acta de las sesiones y cuidar bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos (artículo 35.1 del RC).
- Asume la competencia, junto con la Mesa y el Presidente en materia de personal (art. 5.1 del EPCG).
- Le corresponde también la dirección superior de la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo a los demás órganos de la Cámara, así como la jefatura superior de los servicios administrativos del Congreso, tareas que ejerce bajo la autoridad de la Mesa (norma 1 de la Resolución).
- Reúne además la condición de Secretario de la Junta Electoral Central (art 9.5 de la LOREG) y ejerce el cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales, salvo decisión expresa de las Mesas en sesión conjunta de proveer específicamente este cargo (art. 5.6 del EPCG).

Dependen directamente del Secretario General:

- La Dirección de Relaciones Parlamentarias, que a su vez tiene un Departamento de Relaciones Parlamentarias, encargada del asesoramiento y de la organización, preparación y gestión de las relaciones parlamentarias del Congreso y de las Cortes Generales.
- El Departamento de Protocolo, que recoge un Servicio de Información y una Unidad de Guía. Se encarga de todo lo relacionado con el protocolo y demás actos institucionales del Congreso y de las Cortes Generales.
- La Intervención del Congreso, compuesta de una Oficina que a su vez tiene una Unidad de Contabilidad, con rango de Dirección y con la función de intervenir todas las cuentas del Congreso.
- La Intervención de las Cortes Generales, con una Unidad de contabilidad de las Cortes y de la Junta Electoral Central, también con rango de Dirección y al igual que la anterior se encarga de la intervención de todas las cuentas de Las Cortes Generales y de la Junta.
- El Departamento de Asesoría Jurídica, al que le corresponde prestar el asesoramiento correspondiente a las materias que le encomiende el Secretario General y en particular, en las cuestiones de personal y de gobierno interior, así como la representación y defensa del Congreso cuando proceda conforme a la normativa vigente.
- El Departamento de Prensa, que se encarga de asistir y asesorar a la Mesa en las competencias en materia de prensa y la atención de las relaciones con los medios de comunicación.

## 2. *Secretario General Adjunto*

Junto con el Secretario General, existen dos Secretarios Generales Adjuntos, que asisten al Secretario General en el ejercicio de sus funciones y desempeñan, bajo la dirección de aquél, la jefatura inmediata de los servicios administrativos y parlamentarios de la Cámara y, especialmente aquellos que el Secretario General les adscriba.

El Secretario General Adjunto se nombra por la Mesa a propuesta del Secretario General entre miembros del Cuerpo de Letrados de las Cortes Generales, con arreglo a lo establecido en el artículo 5.4 del EPCG.

Los Secretarios Generales Adjuntos sustituyen al Secretario General en caso de vacante, ausencia o enfermedad por el siguiente orden: primero el Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios y segundo el Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos.

Cada Secretaría General Adjunta cuenta como unidad de apoyo con una Unidad de Secretaría.

### 2.1. *Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios*

Desempeña, bajo la dirección del Secretario General la jefatura inmediata y la coordinación de los servicios administrativos correspondientes a las Direcciones de Asistencia Técnico-Parlamentaria, Comisiones y Estudio y Documentación, así como aquellos otros servicios que el Secretario General le encomiende.

Dependen directamente del Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios:

- El Departamento de Publicaciones Oficiales.
- Y la Unidad de Coordinación Documental, cuyo titular tendrá rango de jefe de servicio.

### 2.2. *Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos*

Desempeña, bajo la dirección del Secretario General, la jefatura inmediata y la coordinación de los servicios administrativos correspondientes a las Direcciones de Asuntos Económicos e Infraestructuras y Gobierno Interior, así como aquellos otros que el Secretario General le encomiende.

Dependen directamente de la Secretaría General Adjunta para Asuntos Administrativos, el Departamento de la Oficina del Diputado.

## 3. *Las Direcciones y los restantes Servicios*

Bajo la jefatura inmediata de la correspondiente Secretaría General Adjunta se encuentran las siguientes Direcciones:

### 3.1. *La Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria*

Es la Dirección de los órganos superiores y se encarga de asistir al Secretario General y al Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios en las tareas de preparación, asistencia y ejecución de las materias propias de la competencia del Pleno, Mesa y Junta de Portavoces.

Del titular de esta Dirección que actuará apoyado por una Secretaría, dependen el Departamento de Asistencia Jurídica, el de Redacción del Diario de Sesiones, el de Registro y Distribución de Documentos, en el que se integran el Servicio de Tratamiento Administrativo de la Base de Datos, y el Área de Publicaciones Oficiales.

Cada Departamento consta de un jefe de departamento o responsable de Área y una unidad administrativa, además, el Departamento de Asistencia Jurídica consta también de un asesor jurídico parlamentario.

### 3.2. *La Dirección de Comisiones*

Tiene como cometido, bajo la supervisión del Secretario General Adjunto para Asuntos Parlamentarios, la dirección inmediata, supervisión y coordinación de las funciones de asistencia, apoyo y asesoramiento parlamentario en el seno de las Comisiones de la Cámara, que se realizará de acuerdo con la norma aprobada por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta el 26 de junio de 1989. A esta Dirección le corresponde velar por la uniformidad de los usos y prácticas parlamentarias de estos órganos.

Del Director de Comisiones dependen una Secretaría, la Unidad de Asesoramiento Parlamentario, el Departamento de Asistencia Administrativa a las Comisiones y el Departamento Administrativo de la Base de Datos.

### 3.3. *La Dirección de Estudios y Documentación*

Bajo la supervisión del Secretario General Adjunto para asuntos Parlamentarios, le corresponde la realización de estudios e investigación relacionados con la actividad parlamentaria, así como la formación de la base documental necesaria al efecto. En particular desarrolla cometidos de asistencia y apoyo a las Comisiones, a través de los Letrados adscritos a las mismas.

La Dirección de Estudios y Documentación, se estructura en: una Secretaría del Director, el Departamento de Estudios, Documentación, Biblioteca, Archivo y el Departamento de Publicaciones.

### 3.4. *La Dirección de Asuntos Económicos e Infraestructuras*

Bajo la jefatura del Secretario General Adjunto para Asuntos Administrativos, le corresponde la gestión de las materias relativas a la contratación, patrimonio, instalaciones, presupuestación y contabilidad de la Cámara, sin perjuicio de las competencias en este punto de la Intervención y las que en materia de contratación, se reconozcan a otras Direcciones de la Secretaría General.

La Dirección de Asuntos Económicos e Infraestructuras se organiza en: una Secretaría del Director, los Departamentos de Caja del Congreso, de las Cortes, de Infraestructura e Instalaciones y de Adquisiciones y Suministros, y un Centro Informático.

### 3.5. *La Dirección de Gobierno Interior*

Bajo la dependencia de la Secretaría General Adjunta para Asuntos Administrativos, tiene como cometido la gestión, asesoramiento y control en



materias propias de personal que preste sus servicios en la Secretaría General. Le corresponde así mismo el asesoramiento y gestión de la Seguridad Social de los parlamentarios, las materias de personal de las Cortes Generales y de aquellas no atribuidas específicamente a otra Dirección que afecten al gobierno interior de la Cámara.

Esta Dirección se estructura en: La Secretaría del Director, los Departamentos de Personal y Gobierno Interior, de Acción Social y de la Oficina del Diputado; consta además de un Gabinete Médico.

## **El Senado**

La estructura de su Secretaría General es prácticamente igual, pero con pequeños matices, a la del Congreso de los Diputados.

### *1. El Letrado Mayor*

El Secretario General recibe en el Senado el nombre de Letrado Mayor. Su nombramiento es igual que el del Secretario General del Congreso (art. 5.3 del EPCG) y sus funciones muy parecidas:

- Asistir y asesorar a la Mesa del Senado ( art.35.2 del RS).
- Intervenir en la Junta Preparatoria (art.2.2 del RS).
- Ser el jefe superior de los Servicios Administrativos y ostentar su representación (art. 35.2 del RS y además Resolución de 5 de diciembre de 1989 de la Mesa del Senado).
- Tiene las mismas funciones ante la Mesa de las Comisiones (art 68 del RS).
- Y finalmente ostenta las competencias que en materia de personal (art. 5.1 del EPCG) le atribuye el Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Dependen directamente del Letrado Mayor, los Departamentos de Asesoría Jurídica y de Prensa, así como el Área de Información.

### *2. Secretario General Adjunto o Letrado Mayor Adjunto*

En el Senado, a diferencia del Congreso no existe más que un Secretario o Letrado Mayor Adjunto que ayuda al Letrado Mayor en todo lo que este necesita y que bajo su dirección se encarga de la jefatura de las distintas Direcciones de la Cámara. Su nombramiento es por un método similar al del Congreso de los Diputados.

### *3. Las Direcciones y demás Servicios*

Tiene casi la misma estructura y composición que en el Congreso y se resumen en las siguientes:

- La Dirección de Estudios y Documentación.
- La Dirección de Asistencia Técnico-Parlamentaria.

- La Dirección de Comisiones, que en virtud de la Resolución de 12 de julio de 1995 en torno a la organización de la Secretaría General del Senado, en su norma sexta, atribuyen a su Director, el Departamento de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, en el que se integra un Área con este mismo nombre.
- La Dirección de Relaciones Interparlamentarias y de Protocolo.
- La Dirección de Asuntos Económicos.
- Y la Dirección de Gobierno Interior.

Finalmente, hay que decir con respecto a estas Administraciones Parlamentarias, que la provisión de puestos de trabajo en todos sus órganos está reservado al personal de las Cortes Generales, según el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que fue aprobado por las Mesas conjuntas de ambas Cámaras el 23 de junio de 1983, y que luego ha sufrido numerosas modificaciones.

El personal de estas Cámaras se integra fundamentalmente por:

- a) *Personal funcionarial*, es decir, los que en virtud de nombramiento legal se hallen incorporados a las Cortes con carácter permanente mediante una relación estatutaria de servicios profesionales y retribuidos con cargo al presupuesto de aquellas (art. 1 del EPCG). Los Cuerpos de funcionarios están distribuidos en:

- El Cuerpo de Letrados.
- El Cuerpo de Archiveros Bibliotecarios.
- El cuerpo de Asesores Facultativos.
- El Cuerpo de Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas.
- El Cuerpo Auxiliar Administrativo.
- Y el Cuerpo de Ujieres.

El ingreso, el cese y demás situaciones de este personal se efectúa conforme a lo previsto en el Estatuto, de manera muy parecida a los funcionarios de la Administración General del Estado.

Junto con el personal funcionarial, existe también:

- b) *Personal eventual o de asistencia directa* y confianza de los miembros de la Mesa. Personal que es nombrado y separado libremente por el Presidente de cada Cámara y que en todo caso cesan de modo automático al cesar el titular del órgano al que sirven (art. 2 del EPCG).
- c) *Personal adscrito*, perteneciente a un Cuerpo de la Administración del Estado para el desempeño de funciones de seguridad y de aquellas no atribuidas estatutariamente a los Cuerpos de funcionarios. Dicho personal dependerá directamente del Presidente y del Secretario General de la Cámara en que presten el servicio (art. 3 del EPCG); y finalmente,

- d) *Personal laboral*, para el desempeño de funciones no atribuidas a los cuerpos de funcionarios que con tal carácter prevean las respectivas plantillas orgánicas. Este personal laboral lo será de cada Cámara y la Mesa de cada una determinará el procedimiento público que debe regir la selección del personal laboral (art. 4 del EPCG).

El principio de **autonomía presupuestaria** (se consigna en el artículo 72 de la Constitución). De este precepto constitucional, que ha sido ya someramente comentado, deriva el contenido de la norma reglamentaria en la materia, que se contiene en el artículo 31.1.2.º del Reglamento. Con arreglo a dicha norma, corresponden a la Mesa del Congreso, en materia presupuestaria, las siguientes funciones:

- Elaborar el proyecto de Presupuestos del Congreso de los Diputados
- Dirigir y controlar su ejecución.
- Presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento.

Es ineludible, para alcanzar una visión sistemática del tema, poner en conexión el precepto constitucional y el precepto reglamentario. Efectivamente, ha de partirse del principio de que la aprobación de los Presupuestos corresponde a las Cámaras. Y no existiendo una mayor concreción sobre el órgano de las mismas que disfruta de competencias para dicha aprobación, ha de entenderse, con toda lógica, que corresponde al Pleno de la Cámara. En armonía con este criterio, el precepto reglamentario transcrito establece, explícitamente, que corresponde a la Mesa elaborar el *proyecto* de Presupuesto del Congreso de los Diputados y dirigir y controlar su ejecución. No se refiere, por tanto, el Reglamento a la aprobación del Presupuesto, sino a la «elaboración del proyecto», lo que confirma el criterio de que la aprobación compete a la Cámara en Pleno. Por otra parte, también al Pleno de la Cámara corresponde *estudiar el informe que le somete la Mesa en cuanto al cumplimiento del Presupuesto*, según se establece en el precepto reglamentario que venimos comentando.

Como consecuencia de lo expuesto, el principio de autonomía financiera, dentro del vigente Derecho Constitucional y Parlamentario de España, se articula, por lo que a las Cámaras respecta, en los siguientes términos:

1. Compete a la Mesa del Congreso (artículo 31.1.2º del Reglamento) y a la Comisión de Gobierno Interior del Senado (artículo 56 de su Reglamento) elaborar los proyectos de Presupuestos de cada una de las citadas Cámaras.
2. Compete al Pleno de cada una de las Cámaras aprobar sus respectivos Presupuestos (artículo 72 de la CE).
3. Compete a la Mesa del Congreso y a la Comisión de Gobierno Interior en el Senado recibir y administrar los fondos que perciban del Erario público para cubrir los gastos de las Cámaras y celebrar los contratos necesarios para los diversos servicios.

4. El Ministerio de Hacienda ha de limitarse a incorporar los Presupuestos aprobados por cada una de las Cámaras al marco formal del Presupuesto General del Estado, sin que el Departamento ministerial tenga atribuciones para modificar las partidas de gastos, bien sea en su destino bien en su importe.
5. No existen órganos externos en el Parlamento español que con carácter consultivo, hayan de intervenir en la preparación o elaboración de los proyectos de Presupuestos, pero sí servicios técnicos que cumplen tal función en el ámbito de la Dirección de Asuntos Económicos.
6. La Mesa del Congreso de los Diputados y la Comisión de Gobierno Interior del Senado han de presentar anualmente a la Cámara la correspondiente cuenta de liquidación presupuestaria para su conocimiento y aprobación.

Estamos, pues, en presencia de un bloque normativo perfectamente completo que regula el ciclo presupuestario de ambas Cámaras en todas sus fases y aspectos.