

La Administración Parlamentaria

Sumario: I. LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LAS CÁMARAS. II. ELEMENTOS SUBJETIVOS. 1. La Presidencia. 2. La Mesa. 3. La Secretaría General. III. ELEMENTOS OBJETIVOS. IV. EL CONTROL JUDICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA.

I. LA AUTONOMÍA FUNCIONAL DE LAS CÁMARAS

Por «autonomía parlamentaria» suele entenderse 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 funciones, sin injerencia de otros órganos del Estado.

El artículo 72 de la CE atribuye a las Cortes Generales una amplia gama de facultades (de naturaleza normativa y administrativa) para que procedan por sí solas al gobierno de su organización y funcionamiento, y en este sentido, las dota de una serie de potestades que es lo que hemos denominado como «autonomía parlamentaria».

La razón por la cual el artículo 72 de la CE atribuye a las Cortes Generales esta autonomía, está en la singular posición que en nuestro sistema constitucional ocupan las Cortes Generales: representan al pueblo español (artículo 66.1 de la CE), en el cual reside la soberanía nacional (artículo 1.2 de la CE), ejerce la potestad legislativa del Estado, aprueban los Presupuestos y controlan la acción del Gobierno (artículo 66.2 de la CE) y, como resultado de todo ello son inviolables (artículo 66.3 de la CE).

Las Cortes Generales constituyen pues, una de las piezas fundamentales de la arquitectura institucional diseñada por nuestra Constitución, por ello se califica a las Cámaras como «órganos constitucionales del Estado».

Ahora bien, si partimos de la definición de órgano constitucional de García Pelayo¹ como «aquel órgano fundamental del Estado que recibe

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

¹ Manuel García Pelayo, «El status del Tribunal Constitucional», REDC, Volumen I, Núm. 1, enero-abril, 1981, p. 13.

directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales a través de cuyo ejercicio se actualiza el orden jurídico político fundamental proyectado por la misma Constitución», no cabe duda de que el Congreso de los Diputados y el Senado (junto con el Gobierno, el Tribunal Constitucional y el Consejo General del Poder Judicial) son órganos constitucionales, lo que a su vez se determina claramente en el artículo 59.3 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. Desde esta perspectiva cabe plantearse cuál es la consideración de las Asambleas Legislativas de las CCAA.

Para algunos autores, como Díez Picazo² son también órganos constitucionales, pero su autonomía funcional sufre interferencias extrañas que determina el que no se encuentre en estado puro, como es el hecho de que no esté garantizada por la Constitución, sino por sus respectivas Leyes Orgánicas, las cuales dictan una más o menos detallada normativa similar al respecto.

Para otros, como Dorrego de Carlos y Gutiérrez Vicén³, cabe entender que al no aparecer en la Constitución con la relevancia de las Cortes Generales ni tampoco mencionadas en el artículo 59.3 de la LOTC, no son órganos constitucionales, sino órganos de relevancia constitucional o si cabe esta denominación, órganos estatutarios, que se asimilan a los órganos constitucionales a estos efectos, es decir, al de gozar de una autonomía para el ejercicio de sus funciones.

Ciertamente las Asambleas Legislativas Autonómicas, no reciben directamente de la Constitución su *status* y competencias esenciales, sino de sus Estatutos de Autonomía, pero ello no debería afectar a su carácter de órganos constitucionales desde la perspectiva del bloque de constitucionalidad integrado por la Constitución y también por los Estatutos de Autonomía, a tenor de lo dispuesto en el artículo 28 de la LOTC.

Por ello, cuando hablemos de las Cámaras Parlamentarias, como órganos constitucionales, nos estaremos refiriendo no sólo al Congreso de los Diputados y al Senado, sino también a las Asambleas Legislativas de las CCAA, puesto que (aún con modulaciones), puede predicarse un criterio análogo acerca de estas últimas del que se predica de las Cortes Generales.

Una de las características más señaladas de los órganos constitucionales, será la paridad de rango jurídico público. Es decir, que no son agentes comisionados, partes integrantes o subórganos de otros órganos, sino que cada uno de ellos es supremo *in suo ordine*, lo que en una estructura racionalizada del Estado quiere decir que son jurídicamente independientes de los demás órganos en el ejercicio de las competencias que le han sido asignadas por el orden

² Luis María Díez Picazo, «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», Zaragoza, 1985, p. 19.

³ Alberto Dorrego de Carlos y Carlos Gutiérrez Vicén, «Disposiciones y actos administrativos», Cap. 9, «Administraciones Públicas y ciudadanos, estudio sistemático de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común», Madrid, 1993, p. 433.

constitucional o estatutario y entre las que se comprende el establecimiento de reglas para su organización y procedimientos internos⁴.

La autonomía de los órganos constitucionales tuvo su origen, al despuntar el constitucionalismo, en el marco de la técnica de protección de las Sedes Parlamentarias.

Algunos autores han señalado que la autonomía parlamentaria fue implantada por primera vez en el constitucionalismo europeo-continental, es decir, en la Francia revolucionaria. No obstante, dicha autonomía, no llegó a adquirir los rasgos que posee hoy en día, sino muy posteriormente⁵, y al igual que ha sucedido con otras instituciones jurídico públicas, gracias al influjo de la cultura jurídica inglesa.

En efecto, el origen de la autonomía parlamentaria está en Inglaterra en los *internal proceedings*, es decir, en el poder de que gozaban y gozan cada una de las Cámaras del Parlamento británico para conocer de sus propias competencias.

Los *internal proceedings* comprenden la competencia exclusiva de cada una de las Cámaras para regular y gestionar autónomamente, no sólo el procedimiento legislativo, sino también cualquiera otra cuestión relativa al funcionamiento interno de las Cámaras. De esta manera, se configuran como un ámbito de independencia y libertad de acción de las Cámaras, sobre todo frente a los demás poderes públicos.

Estos mecanismos justificaron la aparición de los privilegios parlamentarios, que al ser importados a la Europa continental pasaron a llamarse, por la mayor parte de la doctrina, «prerrogativas parlamentarias»⁶ una de cuyas manifestaciones más claras es la de la autonomía funcional.

Por otra parte, en el ámbito doctrinal los *internal proceedings* dieron lugar en la Europa continental a la construcción teórica por los juristas alemanes de la segunda mitad del siglo XIX, y en concreto por Rudolf von Gneist, la doctrina de los *interna corporis acta*, que es también una clara consecuencia de la auto-

⁴ Santi Romano, «Nocione e nature degli organi costituzionale dello stato», Palermo, 1898, p. 12, dice este autor: «órganos constitucionales son aquellos órganos a los cuales les es confiada la actividad directa del Estado y que gozan, en los límites del derecho objetivo que los coordina entre sí, pero que no subordina el uno al otro, de una completa independencia recíproca».

⁵ Alessandro Pizzorusso, «Recientes tendencias del Parlamentarismo», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 39, 1994, pp. 107 y ss. Según este autor 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 autonomía se fue consolidando con el desarrollo del propio parlamentarismo, que del régimen monárquico pasó a un régimen mixto y de ahí al régimen parlamentario. Poco a poco el proceso de racionalización del Parlamento, ha supuesto también otro fundamento de la autonomía parlamentaria de las Cámaras justificada en la funcionalidad que prestan al sistema político.

⁶ *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. Este autor nos recuerda que algunos autores prefieren seguir hablando de privilegios parlamentarios, por la influencia de la práctica parlamentaria inglesa, porque en aquel modelo los términos prerrogativas y privilegios se empleaban para aludir respectivamente a las facultades atribuidas a la Corona y a los derechos conquistados por los parlamentarios en su pugna con el Monarca, por lo que pese a todos sus inconvenientes, el término privilegio tenía al menos la virtud de su tradicional pertenencia a la institución parlamentaria.

nomía funcional del Parlamento, y que se ha convertido en uno de los axiomas básicos del Derecho Parlamentario europeo continental. Teoría ésta a la que nos referiremos más adelante al hablar del control de los actos parlamentarios.

En efecto, gracias a este origen histórico, a la posición constitucional o estatutaria que actualmente tienen las Cámaras Legislativas y a su condición de órganos constitucionales, gozan estas Asambleas Legislativas de una posición de relativa libertad que se conoce con el nombre de «autonomía parlamentaria» y que en el Derecho constitucional español se extiende al ámbito normativo, financiero, administrativo, de policía, jurisdiccional y de control de sus miembros.

Ahora bien, esta autonomía, como conjunto de prerrogativas, es residual, ya que no se encuentra comprendida entre los fines institucionales que la Constitución o los Estatutos de Autonomía encomiendan a las Cámaras Parlamentarias. La autonomía no es un fin en sí misma, sino más bien algo esencialmente instrumental o ancilar y por ello tiene un límite: todo lo que no aparezca como necesario para el ejercicio de las funciones constitucionales o estatutarias de las Cámaras escapa de su ámbito⁷.

Una de las proyecciones de la autonomía parlamentaria se manifiesta en la existencia de un conjunto de medios personales y materiales organizados autónomamente, en una Administración separada, al servicio de las Cámaras, para salvaguardar precisamente la independencia de éstas frente a otros órganos del Estado y que se conoce con el nombre de Administración Parlamentaria.

Pero estas Administraciones, reducidas en sus dimensiones y escasamente proyectadas al exterior, dictan en el cumplimiento de sus funciones actos materialmente administrativos, que sin embargo no están sometidos *ope legis* al Derecho Administrativo común o general, como lo refleja el hecho de que no están incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ni de otras leyes administrativas fundamentales, como por ejemplo, la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.

Esta actividad materialmente administrativa es sin duda muy parecida a la actividad administrativa en sentido propio, con la única diferencia aparente de no proceder de una Administración Pública, lo que dio lugar a una polémica

⁷ *Vid.*, Luis María Díez Picazo, «La autonomía administrativa de las Cámaras...». Este autor nos explica, siguiendo la teoría ordinalista, que en el campo del Derecho público, autonomía equivale a una posición de relativa libertad o de no total sujeción que ostenta un ente frente al ordenamiento originario de referencia, del cual recibe su fundamento aquél. Por consiguiente, autonomía no equivale a soberanía. Por ello, cuando se habla de la autonomía parlamentaria supone un haz de facultades instrumentales en relación con los fines institucionales del Parlamento, que son la potestad legislativa, presupuestaria y controladora del Gobierno. Para ejercer estas potestades, las Cámaras necesitan medios personales, materiales y burocráticos. Y para ejercerlas con independencias necesitan regular y disponer de todo ello sin interferencia de otros órganos constitucionales. Por eso la autonomía parlamentaria no tiene otra justificación que la instrumental.

doctrinal entre los que sostenían una concepción subjetiva del Derecho administrativo, según la cual estos actos no serían en sentido estricto actos administrativos⁸ y quienes propugnaban, una revisión formal de los límites del Derecho administrativo, en la que lo determinante sería la materia y no el órgano del cual proceden los actos⁹.

Sea como sea, estas Administraciones Instrumentales, dictan en el cumplimiento de sus funciones auténticos actos administrativos, que quedan sometidos plenamente a Derecho, y en todo caso a la fiscalización de los Tribunales de Justicia, como se desprende: del artículo 58.1 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, modificado por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que dice:

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado...».

Solución análoga a la que se recoge en el artículo 74.9 de esta misma Ley respecto *«a los actos y disposiciones emanados de los órganos competentes de las Asambleas Legislativas de las CCAA»*, pero ante los Tribunales Superiores de Justicia; lo que a su vez se desarrolla y amplía en el artículo 1.3 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece:

«Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo conocerán en relación con: a) Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas».

A su vez, aunque estas Administraciones no están sometidas al Derecho administrativo común o general, se advierte que en la práctica, su organización y funcionamiento, y sobre todo su actividad en el tráfico jurídico refleja un acusado mimetismo respecto del régimen de las Administraciones Públicas, al que a veces también se someten por remisión de sus normas, por lo que cabe predicar de las mismas una serie de rasgos que también se dan en la Administración Pública, a saber:

⁸ Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, «Curso de Derecho administrativo», volumen I. Sostienen estos autores que la realización de funciones materialmente administrativas por los órganos constitucionales en nada modifica el concepto y la naturaleza del Derecho administrativo, basta una atribución específica de competencias a la jurisdicción contenciosa a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, sin necesidad de transformar estos actos materialmente administrativos en actos administrativos en sentido estricto.

⁹ Garrido Falla, «Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español», Madrid, 1982.

- 1.º La Administración Parlamentaria, sirve con objetividad a los intereses generales (art. 103.1 de la CE). En este caso, objetividad es equiparable a imparcialidad política: los Presidentes de las Cámaras, siguiendo el modelo británico, están sujetas a una convención que les exige actuar de forma moderada y equitativa (en el artículo 27 del Reglamento del Parlamento de Cataluña se habla expresamente de «imparcialidad»). También se impone con todo rigor a quienes ejercen la función pública parlamentaria el deber de absoluta «imparcialidad política» en el cumplimiento de sus funciones (art. 36 g) del Estatuto del Personal de las Cortes Generales; asimismo artículo 40.1 f), g), h) y j) del mismo Estatuto...), su infracción se considera falta muy grave (art. 46.4 del reseñado Estatuto).
- 2.º También la Administración Parlamentaria está indiscutiblemente sujeta a la Ley y al Derecho (art. 103.1 de la CE), como se desprende de la cláusula de Estado de Derecho (art. 1.1 de la CE), de la sujeción común de los poderes públicos (art. 9.1 de la C.E.), y de las exigencias de la seguridad jurídica y demás principios concordantes (art. 9.3 de la CE). Por tanto, aunque la autonomía parlamentaria permita a las Cámaras que adopten formas propias y singulares para actuar en el tráfico jurídico, no cabe que la oscuridad o ambigüedad de su actuación sirva de pretexto para que las Cámaras actúen sin sometimiento a ningún tipo de control¹⁰.

Ahora bien, como dice Fernández Miranda¹¹, la sumisión a Derecho del Parlamento nunca puede ser comparable a la sumisión de las Administraciones Públicas porque su posición institucional, su significación y sus funciones políticas son inasimilables. Hay un amplio campo en el ámbito del control interno para suministrar mecanismos de garantía del Derecho Parlamentario, que no tienen por qué equipararse a los controles de garantía del Derecho Administrativo, todo ello, sin menosprecio del control político difuso de la opinión pública en un sistema democrático presidido por los principios de pluralismo, publicidad y responsabilidad.
- 3.º No cabe sostener como argumento jurídico positivo, con carácter general, la personalidad jurídica de las Cámaras o de la propia Administración Parlamentaria, puesto que ninguna norma del ordenamiento atribuye esta personalidad al Órgano Legislativo, como sí ocurre en la Administración Pública, que no pasa de ser por ello más que una

⁹ Lorenzo Martín Retortillo, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», RAP, Núm. 107, 1985, dice este autor que es necesario la existencia de una jurisdicción que controle la aplicación de las normas del Derecho Parlamentario y no sólo los resultados de esta aplicación, el problema está en averiguar cuál es esta jurisdicción y hasta dónde puede llegar su control para no hacer inoperante la Autonomía Parlamentaria.

¹¹ Alfonso Fernández Miranda en el prólogo al libro de Ignacio Torres Muro, «Los órganos de gobierno de las Cámaras», pp. 12 y 13.

pura organización no personificada dentro del conjunto estatal¹². Lo cual pone de relieve el sentido un tanto artificioso de la técnica de la personalidad jurídica.

Desde el punto de vista doctrinal, se ha valorado su incidencia de forma muy distinta¹³.

Pero la conclusión que se abre paso es la de que no aceptar el que las Asambleas Legislativas gocen de personalidad jurídica es un despropósito, porque supone que alguien (un órgano constitucional como son las Cortes Generales o las Asambleas Legislativas de las CCAA) que teóricamente no tiene personalidad jurídica pueda violar derechos fundamentales, tener capacidad de autonormación y sus Reglamentos puedan ser objeto de recurso de inconstitucionalidad, que sus disposiciones reglamentarias puedan afectar a terceros y éstos no puedan reaccionar jurídicamente contra ellos, que pueda tener bienes patrimoniales, o relaciones contractuales con terceros, etc., etc. Si las Asambleas Legislativas no tienen personalidad jurídica pero actúan como si la tuvieran, o más bien, no actúan como si no la tuvieran, sino que generan efectos jurídicos determinados, la discusión conceptual sobre si a ese fenómeno se le denomina capacidad jurídica o mera capacidad de obrar, como dice Santamaría Pastor se convierte en un mero nominalismo¹⁴. Toda decisión en este sentido se resuelve en un puro juego de conceptos. Órganos y personas jurídicas no son más que nominalismos conceptuales al servicio de las necesidades de unificación patrimonial y de imputación, nominalismos imperfectos sin duda y que quizá habrá que ir pensando en sustituir por otros más sofisticados o cuando menos distintos.

II. ELEMENTOS SUBJETIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

La Administración Parlamentaria está integrada, por dos tipos de órganos:

- de naturaleza política (órganos de Gobierno de las Cámaras: Presidentes y Mesas)
- de carácter técnico (Secretarías Generales).

¹² En algunos Reglamentos Parlamentarios Autonómicos, si se confiere a las Cámaras «plena capacidad jurídica» (Disposición Adicional Tercera del Reglamento Parlamentario Foral de Navarra), o se las dota de «personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines» (art. 84 del Reglamento de la Asamblea de Madrid).

¹³ Véase a este respecto: Juan Alfonso Santa María Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas,» en RDP, 1981, núm. 9; L. López Guerra, «Sobre la personalidad jurídica del Estado», RDP, 1980, núm. 6; García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, «Curso de Derecho Administrativo», volumen I, sexta edición, 1993, pp. 27 y ss; Enrique Álvarez Conde, «Reflexiones sobre un tema clásico: La Personalidad Jurídica del Estado», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, Asamblea Regional de Murcia, 1993, núm. 5, pp. 62 y ss.

¹⁴ Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio Pérez, «Las Cortes Generales en el sistema constitucional», segunda edición, 1988, pp. 110 y ss.

Aquéllos ejercen una función directiva sobre estos últimos, que pueden describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración, con el importante matiz que introduce el estricto deber de imparcialidad al que antes nos hemos referido¹⁵.

1. La Presidencia

Centrándome en los órganos de naturaleza política, en primer lugar habrá que referirse a la Presidencia.

El artículo 72.3 CE preceptúa que:

«los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes».

Lo primero que se desprende de la Constitución, es que ningún órgano o poder del Estado, distinto del Presidente de la Cámara respectiva, podrá intervenir en estas materias.

Los Poderes de Policía, significan que el orden y régimen del edificio y de los que en él se encuentren, compete en exclusiva a los Presidentes, lo que para Duguit se traduce en dos reglas:

- 1.º El Parlamento es competente para tomar por sí mismo o por medio de su Presidente las medidas necesarias para garantizar su seguridad; a tal efecto se le asigna una fuerza policial propia, sometida tan sólo a las órdenes del Presidente, y éste puede hacer expulsar a toda persona que perturbe el orden de cualquier manera.
- 2.º Ninguna autoridad civil ni militar puede penetrar en el recinto de la Cámara sin el consentimiento de la Asamblea o de su Presidente, incluso en el caso de que sea cometido un delito dentro de aquél por quien no es parlamentario, la autoridad judicial no puede realizar ningún acto de instrucción, ninguna investigación, ninguna visita sin que medie el consentimiento mencionado.

Ninguna de las decisiones de policía que tome el Presidente admite recurso, pero no hay que olvidar, que los poderes de policía los ejerce en nombre de la Cámara y, por tanto, bajo su control.

Este poder del Presidente, de facultad de disposición de medidas coercitivas que repercuten sobre el recinto parlamentario, se enmarca en la autonomía de las Cámaras, para salvaguardar así su independencia.

Las Funciones Administrativas de los Presidentes a que se refiere el artículo 72.3 de la CE, no se recogen de forma expresa en los Reglamentos Parlamentarios, salvo en cuestiones concretas y puntuales como es la ordenación de pagos con cargo a los presupuestos de la Asamblea, sin perjuicio de las delega-

¹⁵ Benigno Pendás García, «Administración Parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*. Volumen IV, 1995, pp. 322 y 323.

ciones que pueda conferir; o la propuesta a la Mesa del nombramiento del Secretario General o Letrado Mayor, respondiendo éste ante él de sus actividades.

Esto se debe, según Fernando Santaolalla¹⁶, a que el artículo 72.3 CE es una mala copia del artículo 40.2 de la Ley Fundamental de Bonn, que con mucho más rigor atribuye al Presidente del Bundestag el poder disciplinario y el poder policial dentro del edificio de la Cámara.

Además, el poder disciplinario es una de las funciones que tradicionalmente caracteriza a los Presidentes y se recoge, como tal poder de los mismos, en los distintos Reglamentos Parlamentarios, desde sus comienzos.

En efecto, el *speaker ingles* fue desde sus comienzos el encargado de mantener el orden y la disciplina parlamentaria, justificándose en los *internal proceeding* como una manifestación más de la autonomía parlamentaria.

Sin embargo, en la Europa continental, las concepciones imperantes, con la Revolución Francesa, estuvieron fuertemente influidas por las ideas de Sieyes y el rechazo a importar el modelo parlamentario británico, lo que provocó que el Reglamento de la Asamblea Nacional de 29 de julio de 1789 regulase una Presidencia con limitadísimas competencias y convertido simplemente, el Presidente, en un técnico de los debates, encargado de la dirección y el mantenimiento del orden en los mismos, pero en última instancia sometido a la decisión del Pleno de la Asamblea. El reforzamiento de los poderes del Presidente no se produce sino hasta el siglo XIX, con la crisis de las ideas ultrademocráticas que habían inspirado la Revolución, donde se llegó incluso a entender que una Presidencia poco poderosa se identificaba con una Asamblea desorganizada y débil, así, el Presidente pasó de ser un *primus inter pares* a un *arbitro super partes* dotado ya de auténticos poderes y en concreto del poder disciplinario.

El resultado final de esta evolución es la de un Presidente asentado en su título de encargado del mantenimiento del orden y la disciplina parlamentaria. Lo que en el Derecho Parlamentario español se refleja en los distintos Reglamentos Parlamentarios, así siguiendo con el ejemplo del Reglamento del Congreso se encuentra en el Capítulo 8.º del Título IV, artículos 99 a 107, bajo la rúbrica *de la disciplina parlamentaria*, lo que a su vez se completa con el artículo 32.1 que atribuye expresamente al Presidente «mantener el orden»¹⁷.

Dicho poder disciplinario, es evidentemente un concepto mucho más restringido que de «todos los poderes administrativos», que tan desafortunadamente emplea nuestra Constitución. Pero, conscientes de este influjo foráneo, puede convenirse que lo que se pretendía con la fórmula transcrita era establecer una disposición equivalente a la alemana, no otra cosa distinta, por lo que los poderes administrativos deben entenderse en su dimensión estrictamente disciplinaria, esto es, de sanción y reconvención por infracciones a los Reglamentos y demás normas que rigen la vida interna de nuestras Asambleas.

¹⁶ Fernando Santaolalla, «Derecho Parlamentario Español», 1990, p. 165.

¹⁷ No obstante, hay que tener en cuenta que las competencias presidenciales en este terreno si bien son importantísimas, a la hora de llegar a mayores consecuencias, intervienen otros órganos de las Cámaras, principalmente la Mesa y el Pleno.

Frente a esta postura, Torres Muro¹⁸ nos recuerda que los Presidentes no sólo gozan de los poderes administrativos previstos en el Reglamento, sino también de todos los demás poderes recogidos en otras normas como el Estatuto de Personal (como por ejemplo, nombrar y separar al personal eventual, nombrar a los funcionarios, etc.). Aunque sigue siendo la Constitución quien aporta el dato de mayor peso, lo que ha permitido a algunos autores, como Recoder de Casso¹⁹ hablar de un hipotético presidencialismo dentro de las Cámaras, sobre todo frente a la Mesa, ya que el artículo 72.3 CE otorga al Presidente expresamente todos los poderes en el único campo donde la Mesa hubiera podido recabar mayores competencias en orden la administración interna.

Ahora bien, el artículo 72.3 CE no atribuye al Presidente la facultad de ser el único órgano administrativo de la Cámara, sino la de ser el que ejerce en la misma los poderes que fuera de ella tiene atribuidos la Administración. El posible presidencialismo no es entonces algo que imponga la Constitución, sino libremente tomado, lo que concuerda más exactamente con el principio de autonomía.

2. La Mesa

El artículo 72 CE, también prevé la existencia de la Mesa, órgano al que lógicamente también debe corresponder algún bloque de funciones. Si aplicásemos una interpretación literal del artículo 72.3 CE y atribuyésemos al Presidente todos los poderes administrativos, sería difícil encontrar una justificación funcional a las Mesas, que de este modo devendrían unos organismos superfluos e inútiles, por ello, es necesario armonizar los apartados 2.º y 3.º del artículo 72, de donde se deduciría que muchos poderes administrativos pueden corresponder a las Mesas.

El origen de estas Mesas era el de ser unos órganos de carácter administrativo, pero la evolución de las mismas las fue convirtiendo en un órganos político, que por ser un órgano colegiado, el Presidente consultaba a menudo, debido a su carácter electivo y al personal específico de sus miembros, representantes del sentir de las Cámaras.

La aparición en escena de los Grupos Parlamentarios y la importancia que los mismos fueron adquiriendo hasta crearse las conferencias de Presidentes o Junta de Portavoces, hicieron que las funciones de la Mesa volvieran a centrarse en los temas administrativos y de gobierno interior, dejando la dirección política de las Asambleas en manos de aquéllos o en las del Presidente.

La historia del fenómeno en España, sin embargo, tiene unas peculiaridades a las que necesariamente hemos de referirnos:

¹⁸ Ignacio Torres Muro, «Los órganos de gobierno de las Cámaras», pp. 123 y 124.

¹⁹ Emilio Recoder de Casso, «Artículo 72 de la CE», en Comentarios a la Constitución Española, dirigido por Garrido Falla, p. 1124.

- Por una parte, la existencia desde los comienzos del parlamentarismo de la «Comisión de Gobierno Interior» encargada de los temas meramente administrativos que ejerció muchos de las tareas que en otros países se concedían al *Bureau*.
- Por otra, la poca fuerza que los partidos políticos tenían en las Cámaras hasta la II República, en cuyos Reglamentos se hizo entrar en juego lo que se denominaban «fracciones», primera versión de los actuales Grupos.

Entrando ya en materia, la Mesa como órgano colegiado constituido por Presidente, Vicepresidentes y Secretarios no aparece hasta el Reglamento de 1813 en donde surge un órgano formado por el Presidente y dos Secretarios, pero al que no se denominará Mesa.

Habrà que esperar a los intentos de Bravo Murillo de reforma constitucional, fechados en 1852, que incluían «Un Proyecto de Ley para el régimen de los Cuerpos Colegisladores» cuyo artículo 9 decía, «*Los individuos que constituyen la Mesa formarán por sí una Junta que se denominará Consejo de la Presidencia*». Y así poco a poco se fue consolidando este órgano colegiado con el nombre de Mesa y con funciones principalmente políticas.

Sin embargo, la mayor parte de las competencias que habían adquirido en épocas anteriores, las perdieron en las Cortes Orgánicas, a partir de 1942, la causa, según Fraile Clivillés, fue la progresiva desvinculación de esta Cámaras respecto del Gobierno, que va a situar la figura del Presidente, en la época de su libre designación por el Jefe de Estado, en un terreno entre ambos organismos, por lo que tiene que buscar apoyo para algunas de sus decisiones en el seno de la Cámara. Como los miembros de la Mesa eran nombrados por Decreto y la Comisión Permanente era más numerosa y además tenía dos representantes del Gobierno, se consideró que esta última estaba más capacitada para ser órgano de mediación que la Mesa. Por eso la balanza se inclinó del lado de la Comisión Permanente, que empieza a emitir acuerdos que inciden sobre las facultades del Presidente.

De estas dos limitaciones (Presidencia fuerte y Comisión Permanente), surge una débil Mesa que tiende a convertirse en un órgano que se encarga simplemente de tramitar asuntos, lo que acabó por identificarla prácticamente con la Comisión de Gobierno Interior.

La situación la iba a modificar el cambio político y los nuevos Reglamentos de 1977 que atribuyeron a la Mesa bastantes facultades, sobre todo en el Senado.

En la actualidad, además de un amplio abanico de funciones políticas, los diferentes Reglamentos Parlamentarios les atribuyen una extensa gama de poderes administrativos.

Así, a modo de ejemplo, cabe recordar el artículo 31.1 del actual Reglamento del Congreso que dice: «*Corresponde a la Mesa adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*». Artículo éste que hay que poner en relación con el 60.1 del mismo Reglamento que dice: «*El Congreso de los Diputados dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento*».

De esta atribución de funciones resulta que la Mesa aparece como el órgano encargado de los asuntos de gobierno interior, hecho que se confirma en toda una serie de artículos repartidos por los Reglamentos.

Siguiendo con el ejemplo del Reglamento del Congreso, que con carácter general se reitera en los demás Reglamentos Parlamentarios, se establece como funciones administrativas de la Mesa, las siguientes:

- Nombramiento del Secretario General o Letrado Mayor a propuesta del Presidente (art. 35.2 del RC).
- Fijación de la relación de puestos de trabajo y la determinación de funciones correspondientes a cada uno de ellos (art. 60.3 del RC).
- Disposición del horario de Registro (art. 92 del RC).
- Órgano encargado de las relaciones con la prensa, adoptando las medidas adecuadas en cada caso, para facilitar a los medios de comunicación social la información sobre las actividades de la Cámara (art. 98.1 del RC).
- Regulación de la concesión de credenciales a los representantes gráficos y literarios de los distintos medios (art. 98.2 del RC).

Finalmente, y en relación con el mismo tema, en el caso de las Cortes Generales, es oportuno hacer mención de un «órgano» que tiende a institucionalizarse sin esperar a su hipotética regulación en el Reglamento de las Cortes Generales: se trata de las reuniones conjuntas de las Mesas del Congreso y del Senado que, además de sus funciones parlamentarias, actúan con frecuencia como órganos de administración y gobierno interior, así, en materia de personal (que es la más importante materia que se han atribuido con la aprobación del Estatuto del Personal de las Cortes Generales), de elaboración y ejecución del presupuesto de las Cortes Generales, de gestión de los bienes y derechos económicos de las propias Cortes, etc.

Funciones todas éstas que, en los Parlamentos Territoriales, al ser unicamerales, se atribuye en exclusiva a la única Mesa que tienen.

Todas estas funciones de administración o de gobierno interior de las Mesas, demuestran cómo éstas son el órgano fundamental en la labor de atender a las necesidades logísticas de la Cámara²⁰.

Las resoluciones, (que normalmente reciben el nombre de «Acuerdos») que en el ejercicio de estas funciones aprueban las Mesas de las Cámaras en su condición de órganos superiores de la Administración Parlamentaria no forman parte de las fuentes del Derecho Parlamentario, a diferencia de lo que ocurre con las Resoluciones que dictan los Presidentes para suplir e interpretar las disposiciones reglamentarias.

Sin embargo, en el caso concreto del Estatuto del Personal su naturaleza jurídica ha sido y es una cuestión polémica, sobre todo en lo que al Estatuto del Personal de las Cortes Generales se refiere.

²⁰ Ignacio Tores Muro, *vid. cita* «Los órganos de gobierno...», p. 194.

La naturaleza indudablemente legislativa de esa norma se desprende del artículo 72.1 de la CE que dice:

«Las Cámaras ...de común acuerdo regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales...».

Pero el mencionado Estatuto, se aprobó el 23 de junio de 1983 en reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado.

La existencia de una auténtica reserva legal en esta materia, y en fin, la manifiesta incompetencia que suponía su aprobación por las Mesas de las Cámaras, que carecen de la condición de órganos de expresión de la voluntad legislativa del Estado, han dado lugar a esta polémica.

Una Sentencia de la Sala 3.^a del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1987, confirmó la naturaleza legal del Estatuto, como manifestación del genérico poder de autoorganización de las Cámaras. Dicha Sentencia, en su fundamento jurídico 3.^o, confirmó que estos Estatutos, como reguladores de la denominada función pública, tienen una indudable reserva constitucional a la Ley, reflejándose ello, en los artículos 23.2 (el acceso a la función pública de acuerdo con las leyes), 103.3 (la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública) y el 122.1 (una ley orgánica regulará el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de Carrera).

Por consiguiente, toda regulación de un estatuto del personal de la Administración, de los miembros del Poder Judicial, o de los funcionarios de las Cámaras, se realiza a través de una norma con fuerza de ley.

Pero es que además añade la Sentencia una explícita referencia al Auto del Tribunal Constitucional número 296/1985, de 8 de mayo. Con arreglo a este Auto, la Sentencia estima que el Acuerdo recurrido, esto es, el Estatuto del Personal, no es un Acuerdo singular dictado por las Mesas de las Cámaras, sino un Acuerdo que tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una Ley, manifestación del genérico poder de autonomía funcional de las mismas.

A su vez la Sentencia del Tribunal Constitucional 139/1988, de 8 de julio, en su Fundamento Jurídico 2.^o, afirma que la CE en su artículo 72.1 establece una reserva formal y material a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada queda fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica.

Así pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento jurídico puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.

Añade esta Sentencia del Tribunal Constitucional, que en nada entorpece tal conclusión el hecho de que el artículo 27.2 de la LOTC no mencione expresamente el Estatuto del Personal, dado que con cobertura en el artículo 161.1.d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también, los actos del Estado con fuerza de Ley, (art. 27.2 d) de la LOTC); categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto.

Frente a esta conclusión de los Tribunales de dotar al Estatuto del Personal de naturaleza legal, se han pronunciado algunos autores como Santaolalla²¹ que consideran que es una norma con rango de reglamento con independencia de quien lo haya aprobado, porque le faltan muchos de los requisitos definitorios de las normas con rango de ley y por tanto no atacable por los Tribunales como son: la capacidad para reformar lo establecido por cualquier norma legal y la aptitud para ser también afectado por otras disposiciones de este rango. Ni el Estatuto puede afectar a cuestiones que no sean las del propio funcionariado del Poder Legislativo, ni las Leyes Generales pueden alterar lo regulado por él dentro de su ámbito. Tampoco es susceptible de desarrollo por disposiciones reglamentarias del Gobierno, ni cabe la iniciativa de este último para su reforma, ni siquiera su regulación por Decreto-Ley o Legislación Delegada. En definitiva, le faltan muchos de los elementos característicos de las disposiciones con fuerza de Ley.

Otros autores²² consideran que una cosa es que tengan que tener esta categoría de Ley y otra muy distinta es que la tengan de hecho, cualquiera que sea quien lo apruebe y publique.

Estos argumentos parten de la LOPJ que en su artículo 58.1 y 74.9 atribuyen al Tribunal Supremo o al Tribunal Superior de Justicia la impugnación en vía contencioso-administrativa de los actos y disposiciones de las Cámaras en materia de personal.

Por otro lado, los artículos 30 y 31 del Reglamento del Congreso y los artículos 55 y 56 del Reglamento del Senado atribuyen a sus respectivas Mesas la condición de órganos de gobierno de sus respectivos Órganos Legislativos. Por tanto, dichas Mesas no son órganos de la función legislativa, ya que carecen de la representatividad del Pleno, sino órganos de gobierno de los Órganos Legislativos, que es cosa bien distinta.

Las competencias de las Mesas, en cuanto órganos de presidencia de las Cámaras en orden al funcionamiento de los órganos parlamentarios propiamente legislativos no incluyen competencia legislativa alguna.

Las disposiciones normativas que adopten las Mesas de las Cámaras no pueden tener otra naturaleza que la puramente administrativa, ya que ningún precepto autoriza a las Mesas a dictar normas con rango de ley. En conse-

²¹ *Vid. cit.* Fernando Santaolalla, «Derecho parlamentario...», pp. 53 y 54.

²² Ver José Luis Martínez López-Muñiz, «Dos sentencias de interés para el concepto de la Administración Pública», en RAP, núm. 118, Madrid, 1989, pp. 230 y ss. Y también María José Alonso Mas, «La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos», CEC, Madrid, 1999, pp. 56 a 59.

cuencia, dichas disposiciones pueden ser objeto de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Añaden estos autores, que si esto es totalmente claro en las relaciones entre el Legislativo y el Ejecutivo, en concreto en el control jurisdiccional contencioso-administrativo de las disposiciones que incurren en un exceso *ultra vires* en los Decretos Legislativos, con mucha mayor contundencia podrá afirmarse, sin lugar a dudas, que no mediando la autorización ni delegación del Legislativo, ni otra suerte de habilitación normativa del rango necesario, los órganos no legislativos sino más bien de carácter administrativo, como son las Mesas no podrán nunca dictar sino disposiciones meramente administrativas y sometidas al control judicial propio de los reglamentos.

Ahora bien, mientras que para algunos autores como López-Muñiz el que un órgano manifiestamente incompetente apruebe una norma con rango de ley, lo que hace es degradar o rebajar la condición de esa norma y convertirla en meramente administrativa, sin embargo, para otros, como Alonso Mas es una norma nula por manifiesta incompetencia del órgano que la dictó.

En cuanto al Estatuto del Personal de las Asambleas Legislativas Autonómicas. Si partimos de la tesis de equiparación de estos Parlamentos con las Cortes Generales, por ser todos ellos órganos constitucionales y gozar de autonomía funcional, hemos de entender que los Estatutos que regulan el Personal de estas Asambleas también gozan de esta naturaleza legal.

Argumento éste que, según García Escudero Márquez, se encuentra en los propios Reglamentos de las Asambleas Autonómicas, ya que son los que prestan cobertura a sus Estatutos del Personal.

Lo cierto es que, de la misma forma que se atribuye a los Parlamentos Territoriales la capacidad de elaborar y aprobar sus reglamentos, es usual que los Estatutos de Autonomía o los mismos Reglamentos se refieran a la necesidad de aprobar otro tipo de norma de autoorganización, como los Estatutos del Personal. Y estas normas deben tener también naturaleza análoga a la del Reglamento Parlamentario y seguir por tanto el mismo régimen de impugnación ante el TC, según reconoce la misma jurisprudencia del T.C., en el Auto 296/1985, de 8 de mayo, referido al Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra, que conduce inequívocamente a la idea de que la única posibilidad de impugnación de estas disposiciones es mediante recurso de inconstitucionalidad, como los Reglamentos Parlamentarios.

Por eso no se entiende el por qué la Sección Séptima del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en su Sentencia de 28 de julio de 1999, considera que el Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid es una norma sin rango de Ley, argumentando lo mismo que la doctrina, es decir: «Ante un Estatuto de Personal de una Asamblea aprobado por la Mesa de esa Asamblea nos encontramos con una disposición de rango reglamentario por haber sido aprobado por órgano carente de potestad legislativa y no referirse a actos parlamentarios que afecten a las relaciones entre la Cámara y sus miembros».

3. La Secretaría General

En sentido estricto, la administración parlamentaria se identifica con las correspondientes Secretarías Generales. Así se desprende de las normas reguladoras de esta organización auxiliar de las Cámaras. En concreto, en algunos Parlamentos autonómicos se recoge en su propio Reglamento, (como es el caso del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el artículo 86.1 al decir: «A la Secretaría General, con el carácter de unidad funcional central, corresponderá la asistencia, asesoramiento y apoyo técnico y jurídico de los órganos parlamentarios, así como la gestión y ejecución de la actividad materialmente administrativa de la Asamblea bajo la dirección del Presidente»), mientras que en otros se recoge en las normas aprobadas por sus Mesas (como la norma 1.^a de las aprobadas por la Mesa del Congreso en reunión de 27 de junio de 1989, que utiliza términos muy similares a los antedichos). Todos ellos llegan a la misma conclusión: que estos órganos constituyen la Administración de su respectiva Cámara.

Las Secretarías Generales se estructuran en un conjunto de órganos superiores y centros directivos: Secretaría General, Secretaría General Adjunta y una serie de Direcciones (y con rango inferior, a veces existen también Departamentos, Servicios y otras unidades). Estas Secretarías Generales se rigen por las normas orgánicas correspondientes, cuyo carácter contingente, propio de este tipo de disposiciones en nuestro ordenamiento administrativo, hace innecesario su relación pormenorizada.

A su frente se encuentra siempre el Letrado Secretario General o Letrado Mayor.

En cuanto al **Secretario General** o **Letrado Mayor**, cabe decir, que si la Secretaría General de las Asambleas Legislativas se constituye en el ámbito jurídico español como la pirámide del sistema de función pública parlamentaria, su titular, el Secretario General o Letrado Mayor, es el encargado de servir de enlace entre la dirección política y la organización administrativa, cuidando de que ésta cumpla con el cometido propio de su naturaleza vicarial al servicio de las directrices emanadas de los órganos del gobierno parlamentario. Se trata de configurar así un sistema jerárquico funcional que garantice, en la perspectiva de Kelsen, el carácter democrático de la función pública, que sin duda ha de acentuarse en una organización destinada a servir en la sede donde se concentran en primera instancia las fuerzas representativas de la voluntad popular.

Esta posición de enlace entre Gobierno y Administración hace que el Secretario General se haya de desenvolver en una situación de frontera, constituyéndose así —permítaseme la disgresión— en la aplicación práctica en sede parlamentaria de la condición de «habitante de la frontera» que el filósofo español Eugenio Trías atribuye a todo ser humano. Pero bromas filosóficas aparte, lo cierto es que esta naturaleza fronteriza se manifiesta en la existencia de tensiones estructurales propias de todas las situaciones, ya sean físicas o mentales, que participan del mismo carácter.

Cada una de las partes que la frontera limita y delimita experimenta inevitablemente una constante vocación para atraer hacia su seno a la línea fronteriza, y así mientras, por un lado, los órganos de gobierno parlamentario tarde

o temprano, consciente o inconscientemente, se sitúan en la perspectiva de considerar al Secretario General como un elemento más, eso sí subordinado y auxiliar, de su propia estructura, por el otro, la organización administrativa y funcional se empecina en ver en el Secretario General ante todo a un funcionario, superior y cualificado, pero incardinado en su esqueleto y del que, además, pretende confesadamente o no, servirse como cauce de transmisión de sus pretensiones a los órganos de dirección política.

La solución normativa a la tensión estructural se ha movido en dos líneas que no han conseguido solucionar definitivamente el asunto, —como era previsible—, pero que además, a mi juicio, tampoco han sabido proporcionar los elementos precisos para mantener una dialéctica coyuntural con el suficiente grado de tolerancia. Ello tal vez sea así porque se han configurado como líneas que más que a favorecer situaciones propias con una perspectiva positiva, se dibujan como tendencias con vocación de contrapeso, desde un planteamiento correctivo.

La tendencia hacia la «politización» del Secretario General se pretende neutralizar mediante la prescripción genérica de que su titular haya de pertenecer al cuerpo de funcionarios más cualificado de cada uno de los Parlamentos, estableciéndose así la obligación de que el nombramiento recaiga siempre en alguno de los integrantes del respectivo Cuerpo de Letrados.

En sentido contrario, con la finalidad de liberar a la Mesa de la Cámara del constreñimiento típico de los procesos funcionariales selectivos, se configura un sistema *sui generis* de «libre designación», ciertamente heterodoxo, que en términos de comparación homogénea se podría incardinar sin excesivos desajustes en los procesos de nombramiento del personal eventual o de confianza política, al señalar que las Mesas «nombrarán» a los respectivos Secretarios Generales, a propuesta de su Presidente, sin especificar el procedimiento administrativo a seguir, de forma tal que en la realidad no se tramita expediente alguno ni se abre plazo de presentación de solicitudes para que los funcionarios que reúnan los requisitos subjetivos precisos puedan «concurrir» al citado puesto.

Las dos líneas tendenciales han generado disfunciones:

- En primer lugar, el constreñimiento del ámbito subjetivo de selección a unos Cuerpos funcionariales de reducido tamaño, mínimo en ocasiones, ha supuesto que en determinadas ocasiones la Mesa viese convertida su teórica capacidad de selección en una práctica imposición hacia un solo candidato, con la incomodidad que ello representa en el sentido de verse obligada a entregar responsabilidades tan delicadas como las del Secretario General a un funcionario al que, por las razones que fueren, la Mesa no considera idóneo. Ante tales eventos —como siempre ocurre cuando la realidad supera las previsiones normativas— las soluciones han discurrido por los cauces más insospechados, no siendo infrecuente que la Mesa haya decidido superar el marco legal por la vía de los hechos y proceder al nombramiento de Secretario General en funcionarios no incluidos, en principio, en el ámbito subjetivo delimitado por la norma de cobertura. Las consecuencias siempre han sido

conflictivas y ello ha llevado en algunos casos, como en el de la Asamblea de Madrid, a modificar el marco normativo ampliando los sujetos susceptibles de nombramiento de forma que la Mesa cuente en todo momento con la adecuada libertad para seleccionar al candidato que considere más apropiado. Así, el artículo 86.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 31 de enero de 1997, establece que:

«El Secretario General será nombrado por el Presidente previa libre designación por la Mesa, a propuesta del propio Presidente, de entre, el personal funcionario de carrera perteneciente al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de las Cortes Generales».

Dos son las notas que, de momento, conviene resaltar de esta nueva regulación, de un lado la utilización expresa del término «libre designación», y de otro la ampliación del ámbito subjetivo a lo que podríamos denominar en un entendimiento común como «letrados parlamentarios».

- La segunda de las tendencias de contrapeso a las que antes hacíamos referencia se configura como un escape del Derecho administrativo estricto al no especificar, como ya vimos, procedimiento selectivo alguno, de forma tal que, en la práctica el expediente se configura pura y simplemente como un nombramiento de confianza sin concurrencia alguna. Esta circunstancia y sus perniciosos efectos han sido brillante y valientemente analizados por el Letrado de la Junta General del Principado de Asturias, Ignacio Arias, en la página virtual de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, en donde se ponen de manifiesto las graves contradicciones que la práctica seguida genera. En efecto, aunque el Secretario General o Letrado Mayor es nombrado a través de un sistema típico de los nombramientos de personal eventual o de confianza política, esta identidad en el origen no se corresponde con una similitud posterior, toda vez que nunca se da la lógica consecuencia que conlleva el cese de la autoridad autora del nombramiento, es decir, el obligado cese, *ope legis*, del nombrado; y así, el Secretario General, a pesar de cesar la Mesa que le nombró, se mantiene en el mismo puesto ejerciendo sus funciones con otra u otras Mesas completamente ajenas a su nombramiento.

A nuestro juicio, el sistema se conduciría por cauces más tolerables con la aplicación «correcta» de la previsión contenida en el artículo 86.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid. Es decir, la Mesa dispondría de un amplio grado de libertad en la medida en que el ámbito subjetivo de selección es suficientemente generoso, sin merma de la necesaria cualificación técnico-jurídica de los candidatos, a la vez que se respetarían los esquemas y condicionamientos funcionariales mediante la aplicación estricta del sistema selectivo de libre designación, publicando al efecto la correspondiente convocatoria pública, a la que en el plazo establecido concurrirían los interesados aportando sus respectivos méritos para que la Mesa correspondiente pudiese valorar y decidir con suficiente conocimiento de causa.

En tanto el sistema no se aplique en su integridad, las razones de ortodoxia administrativa y de adecuación conceptual, obligan a que los Secretarios Generales y Letrados Mayores que hayan sido nombrados mediante un procedimiento material propio del personal eventual o de confianza política, cesen de forma automática cuando finalicen las funciones de la Mesa que efectuó su nombramiento.

III. ELEMENTOS OBJETIVOS

La actividad materialmente administrativa de los Parlamentos es muy difícil de definir, ya que los Reglamentos Parlamentarios distan de ser exhaustivos al regular esta materia; es más, suelen referirse a ello de forma lacónica y poco clarificadora utilizando expresiones tales como la del artículo 60 del Reglamento del Congreso: «*Los medios personales y materiales*».

Esto se debe fundamentalmente a la ineludible necesidad que tienen estos Reglamentos de garantizar la autonomía de sus Cámaras, razón por la cual, la aplicación de algunos de sus artículos ha dado lugar a actuaciones que se mueven en una zona donde es difícil de precisar si se trata de actos de naturaleza administrativa o político-parlamentaria.

Para algunos autores²³, la cuestión es fácil de resolver, entendiendo que son actos materialmente administrativos todos aquellos cuya fiscalización por los Tribunales contencioso-administrativos no ponga en peligro real ni potencial la organización y el funcionamiento autónomo de la Cámara.

Para otros²⁴, sin embargo, la cuestión no es tan pacífica, puesto que también serían actos materialmente administrativos aquellos que afectan al estatuto jurídico del parlamentario, y en concreto todo lo relativo a las credenciales, las retribuciones o derechos que ostentan en materia de Seguridad Social.

El Auto de la Sala 4.^a, del Tribunal Supremo, de 18 de febrero de 1987, dice que son actos de administración aquellos que son ajenos al contenido específico de las soberanas funciones legislativas de las Asambleas, esto es, define a los actos administrativos utilizando un criterio residual: lo que no es ejercicio de la función legislativa es administración. Pero tal criterio no lo desarrolla, con lo que deja sin aclarar lo que sucede con otros actos parlamentarios como los de control, designación, de nombramiento, etc. que parece razonable pensar que no constituyen actos legislativos ni tampoco administrativos.

Por su parte, la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-administrativa habla de que «*los actos de naturaleza materialmente administrativa, lo son por su contenido y efectos*». Y especifica el artículo 1.3 de esta misma Ley, que son «*los actos y disposiciones en materia de personal, admi-*

²³ Vid. cit, Santaolalla López, «Derecho parlamentario...» pp. 70 o también *vid.*, cit., Pendas García, «La Administración ...», pp. 324.

²⁴ Ver a este respecto la tesis de Carretero Pérez en «La aplicación de los Reglamentos de las Cámaras, en las Jornadas de las Cortes Generales, vol. II, cit. p. 790, o leer a Pulido Quecedo en «El acceso a los cargos y funciones públicas», un estudio del artículo 23.2 de la CE, Madrid 1992, cit., p. 334.

nistración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público...», lo que, para Ernesto García Trevijano²⁵, supone acercarnos un poco más a la determinación de lo que se entiende por actividad materialmente administrativa de los Parlamentos, porque aunque el objeto de la fiscalización son los «actos» y «disposiciones», no hablandose aquí de «actuación» como si lo hace el artículo 1.1 de esta misma Ley para referirse al resto de las Administraciones Públicas, hay que entender que cualquier actuación administrativa de los órganos constitucionales será susceptible de ser fiscalizada por la jurisdicción contencioso-administrativa. Además debe tratarse de actos en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho Público. Por lo que en realidad se trata de acotar el conocimiento de esta jurisdicción a la actuación típicamente administrativa de los órganos citados, lo cual es perfectamente acorde con lo dispuesto en el propio artículo 106. 1 de la Constitución, que se refiere al control de la actuación administrativa.

A esta falta de claridad en la determinación de los actos materialmente administrativos de las Asambleas Legislativas, hay que añadirle, el catálogo de problemas jurídicos que afectan a los mismos, que son muchos y muy variados. Sin ánimo de ser exhaustiva, he intentado recoger algunos con la solución dada por la doctrina, basando mi criterio de selección en aquellos actos que más problemas han generado. A saber:

- El relativo a los actos de gestión patrimonial de los bienes que las Cámaras tienen adscritos, puesto que la propiedad de los mismos, según el artículo 1 de la Ley de Patrimonio del Estado corresponde al Estado o a las CC.AA.

Sin embargo, son las Cámaras las que deben tener posibilidad de gestionar todos aquellos bienes muebles e inmuebles que necesiten. Asimismo deben ser ellas mismas las que decidan acerca de la afectación o desafectación de tales bienes para un uso o un servicio público.

Dicho de otro modo, el problema estriba en que es insostenible el que la gestión de estos bienes, aunque sean del Estado o de la Comunidad Autónoma, deba quedar centralizada en el Ministerio de Economía y Hacienda o en la Consejería competente. Deben atribuirse dichas facultades a los órganos de gobierno de las Cámaras.

Ahora bien, si la solución a este problema se da en determinadas Asambleas Legislativas, porque así lo prevé una ley, como en el caso de la Ley 3/1986, de 24 de octubre, de Patrimonio de la Generalidad Valenciana, que en su artículo 6 señala que «*Las Cortes de Valencia gozan de autonomía patrimonial*», de forma que todas las potestades que dicha Ley confiere al Consell deben entenderse atribuidas a los Órganos de Gobierno de aquella cuando se trate de bienes adscritos a las misma. No ocurre lo mismo en otras Cámaras.

²⁵ Ernesto García Trevijano Garnica, «Ámbito de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Capítulo 5 del «Estudio sistemático de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa» coordinado por Benigno Pendás García, pp. 105 y 106. Ver también sobre este tema, Jesús González Pérez, artículo 1 de los «Comentarios a la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», Volumen I, Tercera Edición, pp. 115 a 117.

Tal es el caso del Congreso y el Senado, que lo han intentado solucionar de forma distinta, por cuanto para estas Cámaras su autonomía parlamentaria no exige que los bienes que tengan adscritos sean gestionados autónomamente por ellas mismas, por lo que, han acordado el 23 de octubre de 1984 un sistema de coordinación con la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Sin embargo, además de estos problemas, la cuestión principal radica en saber, cuando no existe norma específica, cuál es la normativa aplicable por las Cámaras en estos casos y ello tiene un especial interés para determinar hasta qué punto los actos de gestión patrimonial de las Cámaras se sujetan o no a Derecho.

- Otro problema complejo es el relativo a la contratación por la administración parlamentaria. Problema, sin embargo, que es más teórico que práctico, porque aunque la Ley 13/1995 de Contratos de las Administraciones Públicas no se refiere expresamente a los contratos suscritos por las Cámaras, en la práctica, —ya consolidada, se suele ignorar las dudas que plantea la doctrina, y se recurre en los pliegos de cláusulas administrativas particulares a la aplicación supletoria de esta Ley²⁶.
- Debo hacer también mención expresa del problema planteado en relación con la responsabilidad patrimonial de las Cámaras, por los daños causados por las mismas, ya que la falta de una normativa específica, así como la falta de reconocimiento de la personalidad jurídica de las Asambleas Legislativas, hace que se plantee la duda de, primero a quién imputar esta responsabilidad y segundo, qué reglas generales serán las de aplicación.

Sin olvidar aquellos Reglamentos Parlamentarios que reconocen esta personalidad jurídica a su Asamblea como es el caso del artículo 84 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, algunos autores²⁷ han considerado que aunque no venga atribuida por norma alguna dicha personalidad, conviene fijarse en el artículo 139.2 de la Ley 30/1992 que exige que sea la ley que genere un daño la que reconozca la responsabilidad del Estado Legislador, lo que puede reinterpretarse del modo siguiente: la autonomía parlamentaria exige o cuanto menos hace que sea conveniente que sea la propia Cámara que ha producido el daño la responsable.

La segunda cuestión viene siendo resuelta por determinados autores, como Sainz Moreno, en el carácter de Derecho común que las normas y principios de la Ley 30/1992 tienen para la actividad administrativa de cualesquiera entes públicos.

- Otra cuestión que se puede plantear, es que no se recoge en el artículo 1.3 de esta Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa la observación que formuló el Consejo de Estado en su Dictamen 1125/1997 en cuanto advirtió que la mención al Congreso y al Senado no comprende *stricto*

²⁶ Es muy ilustrativo en esta materia el artículo de J. J. Lavilla Rubira, «La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional», en los Comentarios a la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, dirigidos por Pendas García, Madrid, pp. 157 y ss.

²⁷ *Vid. cit.* de María José Alonso Mas, «La fiscalización jurisdiccional...», p. 334.

sensu a los órganos de gobierno de las Cortes Generales que no lo sean de cada Cámara, como ocurría con las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta o el Letrado Mayor de las Cortes Generales cuando actúa como tal y no como Secretario General del Congreso de los Diputados. Sin embargo, a juicio de algunos autores si se planteara una actuación administrativa de algún órgano de las Cortes Generales considerada como tal, y no por referencia a cada Cámara, habría que entender que también corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa su conocimiento.

- Y en fin, puedo preguntarme por otras muchas cuestiones como, por ejemplo, el de si gozan las Cámaras de potestad expropiatoria, de la facultad de revisión de oficio de sus actos y acuerdos, de la inembargabilidad de sus bienes y derechos, etc.

La solución a estos interrogantes, no es fácil ni unívoca, porque la realidad demuestra que las Cámaras actúan como sujetos del tráfico jurídico y ello fuerza a la necesidad de una regulación clara y precisa que para cumplir las exigencias del Estado de Derecho debería responder al principio siguiente: en el marco del «giro o tráfico administrativo-parlamentario» las Cámaras deben compartir, en ciertas materias, el estatuto jurídico de las Administraciones Públicas, buscando siempre un equilibrio entre las legítimas necesidades de funcionamiento de aquéllas y los derechos de terceros que entren en relación con las mismas.

IV. CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE LOS PARLAMENTOS

Finalmente he de hacer una pequeña referencia al control judicial de la actuación materialmente administrativa de los Parlamentos.

Hoy, se ha alcanzado cierta seguridad sobre las vías de control, tanto de la actividad legislativa, como de la actividad administrativa de las Cámaras.

En el ámbito de la Administración Parlamentaria, se ha avanzado mucho, gracias a los artículos 58 y 74 en su nueva redacción dada, por la Ley Orgánica 6/1998, de 13 de julio, que se desarrolla en el artículo 1.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, ya que permiten que sea la Sala de lo Contencioso-Administrativa del Tribunal Supremo o del Tribunal Superior de Justicia competente, el que conozca de:

«los actos y disposiciones que se dicten por los órganos competentes del Congreso, del Senado... y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos a Derecho Público»²⁸.

²⁸ *Vid.*, op., González Pérez, «Comentarios a la Ley...», p. 117. Como explica este autor el incluir sujetos a Derecho Público, no era necesario porque el número 3 de este artículo delimita subjetivamente el ámbito del orden jurisdiccional, pero siempre dentro del Régimen General, no obstante se incluyó por el Informe del Consejo de Estado sobre el anteproyecto que estimó que la indiferenciada referencia a los actos y disposiciones en materia de personal y gestión patrimonial debería ceñirse expresamente a aquellos que se produzcan sujetos a Derecho Público, puesto que los citados órganos pueden dictar actos que sean fiscalizables por otro orden jurisdiccional.

Ahora bien, como ya dije en el epígrafe anterior al hablar de los elementos objetivos de la administración parlamentaria, algunos de los actos de estos órganos competentes de las Asambleas no puede decirse que sean actos administrativos, ni tampoco íntegramente políticos, y muchos otros carecen de regulación específica, planteándose con ello una cuestión de legalidad y no de oportunidad, ya que alguien tiene que decidir si en estos casos el acto es ajustado o no a Derecho.

En un primer momento, tanto la jurisprudencia como la doctrina era reacia al control judicial de los actos emanados de los Parlamentos. El fundamento principal para evitar cualquier control, se quiso encontrar en la inviolabilidad de las Cortes del artículo 66.3 de la Constitución, lo que implicaba, como en cualquier supuesto de inviolabilidad, la no sujeción a responsabilidad de las Cortes por los actos dictados en el ejercicio de sus funciones.

En esta línea se pronunciaba el Tribunal Constitucional, aunque fundándose en otros argumentos, como se desprende del Auto 183/1984, que excluyó de la justiciabilidad *«los actos puramente internos»* de los órganos constitucionales, pues la característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender, que si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes no están exentas de control judicial, sólo quedan sujetas a este control, *«cuando afectan a relaciones externas del órgano, o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de constitucionalidad, pero ello sólo naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen.»*

Sin embargo, algunos autores como Sainz Moreno²⁹, han intentado ir más allá y extender la justiciabilidad a todos los actos del Parlamento, argumentando que es necesario matizar y distinguir entre aquellos actos que no son susceptibles de control por su propia naturaleza y aquellos que no lo son por accidente, es decir, porque no existe vía de control. Cuando esto último sucede no parece correcto justificar la denegación de justicia que se origina invocando la necesaria libertad de las Cámaras. Porque esa libertad, que nadie discute, tiene que discurrir por los cauces que la Constitución y ellas mismas, al aprobar sus Reglamentos y ejercer la potestad legislativa han trazado. Y añade este autor que, si bien es un error someter las cuestiones políticas al control de los Tribunales, de lo que se trata es de que los Tribunales conozcan de todas las cuestiones jurídicas, sin excepciones que violen los principios básicos de nuestra Constitución (art. 9 y 24). Esto exige deslindar lo que constituye una lícita decisión política de lo que no es otra cosa que la aplicación de una norma.

Y todos estos casos conflictivos que se encuentran en esa franja no cubierta ni por el amparo constitucional (art. 42 de la LOTC) ni por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, pese a que están regulados por normas cuya vulneración es contraria al orden constitucional, el Tribunal Constitucional debería de abrir el cauce del amparo especial previsto en el artículo

²⁹ Fernando Sainz Moreno, «Actos parlamentarios y Jurisdicción Contencioso-Administrativa», RAP, Núm. 115, enero-abril, 1988, p. 252

42 de su Ley Orgánica, rectificando la interpretación restrictiva que ha dado al artículo 23 de la Constitución cuando se trata del control de decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cámaras o de cualquiera de sus órganos.

Tesis ésta, que el Tribunal Constitucional pronto recogió, abandonando la teoría de los *interna corporis acta*, admitiendo la posibilidad de enjuiciar actos de las Cámaras sin relevancia para terceros, siempre que afectasen a derechos susceptibles de amparo constitucional. La revisión de su doctrina anterior se inicia con el Auto 12/1986 donde ya reconoce la posibilidad del recurso de amparo cuando se lesione un derecho fundamental en los términos del artículo 42 de la LOTC. Y se va a consolidar de forma clarísima en sentencias posteriores, destacando la Sentencia 121/1997 de 1 de julio, que viene a distinguir claramente:

- Por un lado, entre las normas con valor de ley como son los Reglamentos de las Cámaras, las Resoluciones de los Presidentes que los interpretan o suplen y el Estatuto del Personal, que son susceptibles de control constitucional, y por otro las resoluciones administrativas parlamentarias dictadas en desarrollo de aquellas que tienen valor meramente reglamentario y son susceptibles de recurso contencioso-administrativo.
- Y además, distingue también, entre los actos y decisiones sin valor de ley de naturaleza estrictamente parlamentaria, que son recurribles en amparo ante el Tribunal Constitucional, (art. 42 de la LOTC), y los actos y disposiciones administrativas parlamentarias que son susceptibles de control contencioso-administrativo y que también pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, una vez agotada la vía judicial previa de acuerdo con lo previsto en el artículo 43 de la LOTC.

Todo esto ha supuesto una bifurcación en el régimen de control judicial de los actos de las Asambleas Legislativas, que permite que aquellos actos que sean cuestionables, es decir, que no sean administrativos, pero tampoco políticos o al menos difíciles de identificar desde el punto de vista de su naturaleza jurídica, puedan ser fiscalizables en relación con las cuestiones que susciten respecto a la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

Una vez sentado el principio general de la plena justiciabilidad de las disposiciones y actos parlamentarios, en el orden jurisdiccional que en cada caso corresponda, es preciso responder a dos cuestiones secundarias, cuando se trata de actos o disposiciones que se mueven en el ámbito administrativo:

- a) Si es necesario haber agotado la vía administrativa previa para acudir a los Tribunales.
- b) Y saber cual, es el sistema de representación y defensa de las Cámaras en estos casos.

Por lo que se refiere al primer punto, la interposición del recurso de amparo contra decisiones o actos sin valor de ley, emanados de los órganos competentes de las Cámaras, no requiere el agotamiento de la vía judicial preceden-

te (art. 43.1 de la LOTC). Antes, al contrario, el precepto se limita a exigir que el acto o decisión sean firmes con arreglo a las normas internas de las Cámaras. Se produce de este modo una remisión a lo que dispongan los Reglamentos Parlamentarios con respecto a cada tipo de acto.

Cuando se trata de la interposición del recurso contencioso-administrativo, será preciso en todo caso por exigirlo como requisito previo el artículo 25 de la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativa, la formulación y desestimación del recurso de reposición o recurso equivalente ante la Mesa de la Cámara o las Mesas conjuntas de ambas Cámaras (en el caso de las Cortes Generales), esto es, agotar la vía administrativa previa, que en este caso es ante la propia administración parlamentaria, y una vez agotada esta vía, y que el acto o decisión que se pretende impugnar sea definitivo, cabrá interponer el recurso ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal competente.

Para terminar el análisis de este primer punto que, como ya he dicho en otras páginas no pretende ser exhaustivo y completo respecto a todo lo relacionado con la Administración Parlamentaria, quiero referirme a una Sentencia del Tribunal Constitucional que ha abierto un nuevo y discutible cauce en el tema que nos ocupa, relativo a las disposiciones administrativas dictadas por las Asambleas Legislativas.

En efecto, la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1998, de 20 de junio, afirma que habrá que cuestionarse el que los Parlamentos tengan potestad para dictar disposiciones administrativas, puesto que las potestades o se otorgan directamente por la Constitución o los Estatutos de Autonomía, o a través de los Reglamentos de las Cámaras, que son las normas reguladoras del funcionamiento de las Cámaras. Y salvo en materia de personal, las Asambleas no poseen una normativa propia para dictar normas sin valor de ley de carácter administrativo en materias referentes a su organización y funcionamiento, al no exigirlo la autonomía parlamentaria.

Postura ésta que no es compartida por la mayor parte de la doctrina, discrepancia a la que yo me sumo también, considerando que si al Tribunal Constitucional no le basta el criterio de la autonomía de las Asambleas Legislativas para justificarlo, debería pensar que los reglamentos independientes son aquellos que se dictan en ausencia de habilitación legal expresa, pero sólo en aquellas materias no reservadas a la ley, reglamentos que serían los idóneos para regular la autoorganización de los Parlamentos.

Argumento éste que se vería reforzado por la existencia de leyes (la LOPJ y la Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso-administrativa) que ya hablan de «disposiciones emanadas de los órganos competentes del Congreso, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» y no sólo en materia de personal.

A estos argumentos hay que unirles el que esta Sentencia representa un manifiesto apartamiento de la doctrina consolidada constitucional precedente, y salvo que se apruebe siguiendo el procedimiento requerido para tal apartamiento contenido en el artículo 13 de la LOTC, parece lo más lógico concluir que esta Sentencia no se dictó con carácter general, sino para la *ratio decidendi* del caso para el que fue dictada, por lo que fuera de ella habrá que tomar en consideración la doctrina constitucional precedente.

Finalmente, es preciso hacer referencia al problema de la representación y defensa en juicio de las Cámaras. Es sabido que los Estatutos de Personal atribuyen al Cuerpo de Letrados de sus respectivas Cámaras *«la representación y defensa de su Parlamento ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional.»*

Ahora bien, si no ha existido ningún problema en cuanto a la representación y defensa de las Cámaras por parte su Cuerpo de Letrados ante el Tribunal Constitucional, ya que en todos los procesos que se sustancian en el mismo las Cámaras actúan con total independencia de los demás órganos constitucionales y, en particular del Gobierno, e incluso frente a dichos órganos en algunos casos. Esta posición procesal diferenciada de las Cámaras en los procesos constitucionales implica la libertad de las mismas para establecer quién ha de representarlas y defenderlas.

Sin embargo, el problema vino cuando se trataba de procesos ante las jurisdicciones integrantes del Poder Judicial, ya que, para algunos autores, en estos casos las Cámaras no ocupan una posición diferenciada, sino que se trata de una materia propia del ordenamiento general del Estado, como es la actuación ante los órganos jurisdiccionales del mismo (y jamás, de los ordenamientos particulares de las Cámaras), desbordando las relaciones estrictamente parlamentarias de las Cámaras y entrando en materias propias del ordenamiento general del Estado, por lo que la representación y defensa ante los órganos jurisdiccionales debía corresponder a la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Postura ésta que se vio reforzada por la LOPJ que establece en el artículo 447 la reserva de ley en la materia que nos ocupa a favor de los servicios jurídicos del Estado, al decir: *«la representación y defensa del Estado y de sus órganos constitucionales corresponde a los letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado salvo que sus disposiciones autoricen otra cosa... y la representación y defensa de las Comunidades Autónomas corresponderá a los letrados que tengan integrados en su respectiva Comunidad Autónoma»*, siendo dudoso para estos autores la constitucionalidad de aquellos artículos de los distintos Estatutos de Personal que atribuían esta función a su Cuerpo de Letrados.

No obstante, dicho planteamiento ha decaído al existir actualmente una Ley, la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que en su Disposición Adicional Primera y Sexta atribuye esta competencia a los Letrados de las Cámaras. Pero es que, aunque no existiese esa ley, a mi juicio y como ya he explicado en el epígrafe II, el Estatuto de Personal es una norma con rango de ley que cubriría perfectamente la reserva que exige la LOPJ.