

## Representación jurídica y capacidad procesal

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. CAPACIDAD PARA SER PARTE: PERSONALIDAD.—III. CAPACIDAD PROCESAL.—IV. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO.—V. OBJETO Y LEGITIMACIÓN.—VI. ÓRGANO DECISOR.

### I. INTRODUCCIÓN

Las palabras representación y Parlamento son dos términos inextricablemente unidos pues, como bien conocemos, las Asambleas parlamentarias son, ante todo, las instituciones en las cuales se incardina la representación del pueblo soberano.

La representación, que consiste en hacerse presente, como ya nos especificaba García Pelayo (1), ha sido la primera razón en el nacimiento y la posterior colocación de las Asambleas parlamentarias en el centro del sistema político de las democracias representativas, y esa cualidad y función que cumplen es la causa de que se les otorguen esas otras importantes funciones como son la legislativa y la de control del Gobierno.

A pesar de la importancia de una de las que podíamos llamar principales razones de ser de las Asambleas Legislativas, el objeto de este artículo no es precisamente la representación desde un punto de vista político, sino, tal y como se deriva del calificativo que le acompaña y de su unión al concepto capacidad procesal, la representación en el proceso, esto es, la situación y la actuación del Parlamento ante los Tribunales. A lo largo de nuestra exposición intentaremos plasmar, sobre todo, la situación concreta, en este marco, de la Asamblea de Madrid y también del Congreso y el Senado, Cámaras que suelen ser el ejemplo seguido por las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Para comprender los temas que vamos a ir abordando, todos ellos derivados de la relación que se instaura entre dos de los clásicos Poderes, el Legislativo y el Judicial, en clara alusión a la teoría de Montesquieu, debemos

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

referirnos a la autonomía de las Cámaras parlamentarias y al cambio que en este concepto se ha ido operando. Sólo de esta manera podremos entender, en primer lugar, cuál es el porqué de que actualmente actos de los Parlamentos estén sujetos a controles jurisdiccionales, cuando ha sido casi una constante histórica la exención de los mismos de todo control externo y, en segundo lugar, la articulación de esta representación jurídica y capacidad procesal.

La autonomía de las Cámaras parlamentarias, conquista que se pretendió conseguir ya desde la Edad Media y a la que sólo se llegó concreta y conscientemente con el Estado Liberal, es debida al reconocimiento, a favor de las Cámaras Legislativas, de «una especial subjetividad en el contexto estatal, como depositaria de unos residuos de soberanía, de un privilegio colectivo y por la necesidad de defenderse de las intromisiones del Ejecutivo»<sup>1</sup>. Se les concede así, con un criterio finalístico beneficioso para el interés general en su conjunto, una autonomía que se traduce en una serie de facultades en unos específicos campos como son la autonomía normativa, financiera, disciplinaria y organizativa. En todo caso, esta autonomía lo que significaba, ya desde el artículo 9 del *Bill of Rights*, era una completa independencia de las Cámaras en el marco de la organización estatal, y por ello que se excluía cualquier fiscalización externa que pudiese enturbiar el ejercicio de sus funciones y se concebía como único control posible el ejercido por ellas mismas.

Pero estas concepciones hay que ubicarlas en el marco histórico en el que surgen y se desarrollan. Se correspondían con una situación de dominio de la Corona sobre los jueces, situación que, por el contrario, no se puede predicar en momentos como los actuales, en los que se han asentado como dogmas fundamentales del Estado de Derecho el principio de independencia de los jueces y de sometimiento de los mismos a la Ley únicamente. Por esa razón, y teniendo en cuenta la sujeción del Parlamento, como órgano constituido que es, al igual que el resto de los Poderes Públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, la actividad parlamentaria y administrativa de las Cámaras está sometida al control de los Tribunales (incluyendo en los mismos al Tribunal Constitucional), sin perder, claro está, la necesidad de garantizar una amplia esfera de libertad de decisión a las mismas y de no sujetar aquellos actos que por su naturaleza no sean susceptibles de ese control.

Nuestro Tribunal Constitucional, en un auto muy temprano, el Auto 147/1982, de 22 de abril, señaló que «es preciso atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de sus privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias, cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas para la defensa de los derechos fundamentales»; añade, a su vez, que las Asambleas Legislativas deben tener una amplia esfera de

<sup>1</sup> Óscar Alzaga Villamil, «De las Cortes Generales: comentarios al Título III de la Constitución», en *La Constitución española de 1978: comentario sistemático*, Ediciones del Foro, Madrid, 1978.

libertad de decisión «para un ejercicio razonable de las funciones que le están atribuidas». Al mismo tiempo, cabe señalar que el Tribunal Constitucional ha ido estableciendo una amplitud distinta al marco de la autonomía parlamentaria, de este modo, en un principio, el Auto 183/1984, en una concepción extensiva de la autonomía, mantenía que la misma no amparaba, desde el punto de vista de la exención del control jurisdiccional, los actos parlamentarios que afectasen a relaciones externas del órgano y a las normas susceptibles de control jurisdiccional. Posteriormente, expresamente en la Sentencia 23/1990, se establece por el Intérprete Supremo de la Constitución que la autonomía no opera cuando se vulnera un derecho constitucional.

Por otro lado, precisamente, como vamos a ir viendo la manera como está articulada la representación y capacidad procesal de la Asamblea de Madrid, que no es sino una copia del sistema establecido para las Cortes Generales y que también ha sido instaurado en el resto de los Parlamentos autonómicos, no es también sino fruto de la llamada autonomía de las Cámaras parlamentarias y de la manera en que se articulan las relaciones entre los poderes del Estado.

De este modo, en el campo que podemos llamar procesal en el que nos introduciremos, esta autonomía organizativa se va a traducir en que sean las Cámaras, a raíz de decisiones propias y con sus propios medios personales y no, por el contrario, los Servicios Jurídicos del Estado, de las Comunidades Autónomas o, incluso, el Ministerio Fiscal, quienes defiendan sus derechos e intereses ante los diversos Tribunales.

Se nos van a plantear, entonces, a raíz del estudio de la representación y capacidad procesal, otros temas relacionados con los mismos que surgen debido a la residencia del Parlamento y, en concreto, de la Asamblea de la Madrid y de las Cortes Generales ante los órganos jurisdiccionales. Se nos abre a través del análisis de la representación y capacidad procesal de las Cámaras parlamentarias la visión de una serie de temas que, excediendo el estricto contenido del título del presente artículo, estimamos necesaria para poder efectuar un cuadro cuanto menos cerrado aunque breve de lo que en el Derecho Procesal se estudian como partes y objeto en el proceso.

## II. CAPACIDAD PARA SER PARTE: PERSONALIDAD

Tal y como se deriva de lo expresado desde el inicio, las Cámaras parlamentarias en nuestro país, esto es, las Cortes Generales y, en concreto, Congreso y Senado, así como las Asambleas autonómicas, entre ellas la Asamblea de Madrid, pueden ser partes en un proceso, ser sujetos, como diría Guasp Delgado, que «pretenden y frente a los que se pretende», o, en otras palabras, que reclaman y frente a las que se reclama la satisfacción de una pretensión<sup>2</sup>. Así se puede derivar de diversos artículos recogidos

<sup>2</sup> Jaime Guasp y Pedro Aragoneses, *Derecho Procesal Civil*, t. I, 6.ª ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2003.

en diferentes normas de nuestro ordenamiento jurídico, y más en concreto y a modo de ejemplos clarificadores podemos referirnos al artículo 42 de la LOTC, que establece que «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes», o al artículo 1.3.a) de la LJCA: «Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo... conocerán también de las pretensiones que se deduzcan 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..., así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo».

De todos ellos, pues, parece intuirse que las Cámaras parlamentarias, tal y como se reconoce por el ordenamiento positivo, pueden ser partes procesales, pero para ostentar tal condición deben reunir una serie de requisitos, y el primero de ellos es el de gozar de capacidad para ser parte.

Homónimo de la capacidad jurídica en el Derecho Civil, Derecho al que podemos considerar como ese «Derecho común» en expresión de glosadores y postglosadores y, por tanto, cuna en la que nacen esos conceptos jurídicos después aplicables en términos generales a todas las ramas del Derecho, y que supone la aptitud jurídica para ser titular de derechos o de obligaciones de carácter procesal<sup>3</sup>.

En la práctica no existe discusión sobre esta capacidad otorgada a las Cámaras parlamentarias, pero este reconocimiento fáctico de la situación descrita contrasta con la encendida discusión que ha existido en nuestra doctrina sobre la personalidad jurídica del Parlamento, íntimamente relacionada con el reconocimiento de la personalidad jurídica del Estado.

Sin poder retrotraernos al origen en el siglo XIX, con Albrecht, de la teoría de la personalidad jurídica en el Derecho Público y, en concreto, del Estado, creemos necesario hacer una pequeña referencia en estos momentos al estado de la cuestión en nuestro país, por la incidencia teórica que tiene para el presente estudio, destacando algunas doctrinas surgidas al respecto sin afán, por supuesto, de abarcarlas todas.

Nuestra Constitución de 1978, siguiendo una tradición anteriormente asentada en el Derecho español, no establece un pronunciamiento expreso sobre la personalidad del Estado, aunque parece intuirse de alguna de sus disposiciones, como las referidas al Poder Ejecutivo, a los tributos del Estado o a la Deuda Pública del Estado, por poner algunos ejemplos, y a su vez se sigue manteniendo en el Derecho Positivo, un reconocimiento expreso de la personalidad jurídica de la Administración Pública. De este modo, preceptos como el artículo 3.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de

<sup>3</sup> Federico de Castro y Bravo, *Derecho Civil de España*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1949.

Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común establecen que «cada una de las Administraciones Públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única».

Lo anterior ha sido la base para que ciertos sectores de la doctrina, principalmente el dirigido por García de Enterría, en una transpolación de la Corona en el sistema británico, hayan defendido la personalidad jurídica de la Administración y no del Estado, siendo el Parlamento un órgano del pueblo<sup>4</sup>.

Sin embargo, esta teoría ha sido rebatida en diversos frentes.

Dentro de la actividad del intérprete Supremo de la Constitución, la Sentencia 32/1983 del Tribunal Constitucional ya señalaba el concepto anfibológico del Estado, y decía que el «Estado es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos, aunque en determinados aspectos actúa como una unidad y como tal constituye una persona jurídica».

Por lo que respecta a las teorías de la doctrina distinta a la del administrativista anteriormente citado, se han barajado muy diversas entre sí.

Luis López Guerra predicó, siguiendo la *communis opinio* en la doctrina europea, la personalidad del Estado, siendo, por tanto, órganos del mismo los denominados tradicionalmente «poderes del Estado» y entre ellos el Parlamento.

Pero esta teoría también tiene sus problemas y, por ello, autores tan reputados como Santamaría Pastor, en un estudio específico titulado «La personalidad jurídica de las Cortes Generales» y observando el régimen de los actos de gestión burocrática de estas organizaciones, de contratos, de bienes y, por supuesto, también de las garantías procesales, proponen el reconocimiento a las mismas de una personalidad jurídica propia, pero «dado su carácter instrumental, puramente vectorial o parcial, no afectaría a las funciones constitucionales de cada órgano, sino exclusivamente al plano de su gestión interna, esto es, a los efectos patrimoniales, contractuales y procesales»<sup>5</sup>.

Se acoja una postura u otra, debemos partir para abordar adecuadamente esta cuestión, por su incidencia en el tema que nos ocupa, de que, como hemos dicho, el problema no ha surgido como tal en la práctica. A las Cortes Generales, al Congreso y al Senado por separado y, a su vez, a las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas se les ha reconocido una específica capacidad para ser parte desde el momento en que se han ido superando los planteamientos más cerrados de la teoría de los *interna corporis acta* y estableciéndose en su integridad los postulados de sujeción al Derecho de todos los Poderes Públicos, como se deriva del artículo 9.1 de la Constitución: «Los ciudadanos y los Poderes Públicos están sujetos a la Cons-

<sup>4</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 1.ª ed., Civitas-Revista de Occidente, Madrid, 1974.

<sup>5</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales: una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, UNED, Madrid, 1981.

titución y al resto del ordenamiento jurídico». De otro modo, consideramos que se vulneraría el derecho a la tutela judicial efectiva establecido en el artículo 24 de la Constitución, manteniendo ámbitos susceptibles de ser controlados judicialmente, exentos de una verificación judicial y, por ende, pudiéndose provocar situaciones de indefensión. Pero no por ello se ha tenido que proclamar expresamente en el ordenamiento la personalidad jurídica de estas organizaciones.

De todos modos, no podemos olvidar, sin que con ello contradigamos lo anteriormente expuesto, que en algunas normas parlamentarias de las Asambleas autonómicas se ha proclamado expresamente la personalidad jurídica de estos Entes. A título ejemplificativo, el artículo 1 del Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León establece que las Cortes «tienen absoluta autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y gozan de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Estatuto», o, por lo que a nosotros principalmente nos interesa, el artículo 84 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, en el capítulo VII, referido a los medios personales y materiales, establece que «la Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales», y en el artículo 1 del Reglamento de Régimen Interior se dispone: «1. La Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica propia en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal, así como en las demás funciones que le estén legalmente atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Reglamento».

No obstante, el mismo *status* ante los Tribunales tienen, por ejemplo, las Cortes Generales u otras Asambleas autonómicas, cuya normativa no les ha reconocido expresamente la personalidad jurídica, por lo que se nos muestra que no tiene especiales consecuencias el reconocimiento expreso y sí el que con su actuación se puedan producir efectos jurídicos determinados. Quizás esto nos señala que la personalidad jurídica es una técnica operativa, un instrumento que nos enmarca una realidad compleja, y posiblemente, como dice Santamaría Pastor, órgano y persona jurídica no son más que nominalismos conceptuales al servicio de las necesidades de unificación patrimonial y de imputación<sup>6</sup>.

### III. CAPACIDAD PROCESAL

Si las Cámaras parlamentarias aparecen como partes en el proceso es porque en ellas se debe verificar, asimismo, otro nuevo requisito, que es

<sup>6</sup> Juan Alfonso Santamaría Pastor, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales : una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *op. cit.*

el de la capacidad procesal, que concretamente consiste en la capacidad para poder realizar con eficacia actos procesales de parte. Si la capacidad para ser parte consiste en la titularidad de los derechos y deberes procesales, siendo como dijimos la transposición del concepto de capacidad jurídica al ámbito procesal, esta capacidad es el paralelo de la simple capacidad de obrar del Derecho Civil y se equipara a la posibilidad de comparecer en juicio que les corresponde, según el artículo 7 de la LEC, a «los que estén en el pleno ejercicio de sus derechos civiles».

De nuevo planea el tema de la personalidad jurídica de las Cámaras parlamentarias, si son personas u órganos constitucionales o estatutarios en su caso o ambas cosas, pero planteado ya, al referirnos a la capacidad para ser parte y observando que las leyes, en el proceso, les otorgan el mismo tratamiento que a las personas jurídicas, las equipararemos a las mismas al hablar de la capacidad procesal y, más en concreto, a las personas jurídico-públicas.

A veces en el ámbito procesal, y sobre todo por lo que viene referido a las personas jurídicas o, en su caso, Entidades sin personalidad, se genera confusión sobre a quién corresponde la capacidad procesal, si a la persona jurídica o a los órganos que la representan, esto último es lo que parece que se desprende del mismo artículo 7 de la Ley de Enjuiciamiento Civil antes nombrado, en su apartado 4, que dispone: «4. Por las personas jurídicas comparecerán quienes legalmente las representen».

Posiblemente, aunque esta confusión sólo se quede en el ámbito estrictamente teórico sin ninguna implicación práctica y sea puramente debida a la limitación que en el lenguaje se nos produce para expresar una determinada situación, nos parece interesante reseñarla ahora. Para nosotros parece claro que la capacidad de obrar la ostenta la persona jurídica y sólo la imposibilidad física de su existencia o más bien de corporalidad hace que se sirva de unos órganos que a su vez se ven integrados por personas físicas para poder actuar materialmente. Todo esto no nos hace perder de vista, sino, por el contrario, nos hace observar aún más palmariamente las diferencias entre los conceptos de órgano y de representación. La razón, precisamente, por la que surgió el concepto de órgano es porque este último de representación era insuficiente y sobre todo no servía para reflejar una realidad distinta, la del ejercicio de los derechos y deberes de la persona jurídica. El órgano forma y manifiesta la voluntad de la persona, actúa como instrumento suyo, configurándose la persona como centro de imputación de actos y de sus efectos. La persona jurídica actúa, por tanto, a través de sus órganos, y éstos a través de las personas físicas que son titulares de los mismos, pero la capacidad de ejercicio corresponde a la persona en sí, no a sus órganos o a los titulares de los órganos. La actuación es imputable a la persona jurídica y en el campo procesal ocurre también así.

Las Cámaras parlamentarias actúan a través de sus órganos y lo que emanan son actos de ellas, normas y actos de la institución parlamentaria, adoptados conforme a las normas procedimentales establecidas y llevados a cabo para cumplir sus funciones. Por esa razón, son las propias Cámaras las que



deben personarse en los procedimientos y presentar alegaciones para la defensa de sus intereses, los cuales son los de la institución en cuanto tal. En algunos países, la personación de las Cámaras se hace en nombre de su Presidente, pero no así en el nuestro. Nuestros Reglamentos reconocen la condición de representante al Presidente, el artículo 55 del Reglamento de la Asamblea de Madrid establece que «el Presidente ostenta la representación unipersonal de la Asamblea...», y, en el mismo sentido, el artículo 32.1 del Reglamento del Congreso: «el Presidente del Congreso ostenta la representación de la Cámara...», o el artículo 37 del Reglamento del Senado, al decir que el Presidente es «el representante nato del Senado en todos los actos oficiales»; sin embargo, no se ha decidido que sea él, por dicha condición, quien actúe procesalmente, sino que es la propia Cámara la que ejerce las actuaciones procesales.

De este modo, en los procesos de declaración de inconstitucionalidad, la personación y la formulación de alegaciones les corresponde a las Cámaras parlamentarias, así lo refieren los artículos 34 y 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional al referirse con respecto al traslado de los recursos o cuestiones al Congreso, al Senado y, en su caso, a los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas. También, en la interposición de recurso de constitucionalidad respecto a leyes del Estado que afecten a su ámbito de autonomía, se refiere el artículo 32.2 a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y no a sus órganos o a sus miembros. De igual manera sucede en la regulación de los conflictos entre órganos constitucionales (sólo esta vez respecto del Congreso y del Senado, art. 73), de los conflictos en defensa de la autonomía local (art. 75 quinquies) o en el caso de los recursos de amparo, quien comparece es la Cámara y no el órgano que dictó el acto que es recurrido.

Ocurre lo mismo ante los Tribunales ordinarios civiles, contencioso-administrativos y laborales que conocen de los actos y normas de la llamada Administración Parlamentaria o de la responsabilidad que de los mismos se puede generar, los cuales se dirigen a las Cámaras como autoras de las actuaciones que son impugnadas. Se le imputan, por tanto, a ellas mismas las actuaciones procesales como titulares que son de los intereses que se someten a juicio, intereses institucionales bien del «órgano constitucional» que son las Cortes Generales, bien de los «órganos estatutarios» que son las Asambleas de las Comunidades Autónomas.

Como venimos diciendo, las Cámaras actúan a través de sus órganos y éstos son, bien los funcionales, Pleno, Comisiones, Diputación Permanente; bien los organizativos, Presidente y Mesa; en el caso de las Cortes Generales, como Parlamento bicameral que es, habría que distinguir a su vez las actuaciones de cada una de las Cámaras, las cuales tienen sus propios órganos, que son los mismos que los anteriormente nombrados, y la de las Cortes Generales, las dos Cámaras conjuntamente, junto a las cuales existen también algunos órganos de nuevo cuño, como es, por ejemplo, el constituido por las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta.



Posiblemente cabe plantearse en estos momentos si se puede imputar la actuación de los parlamentarios y de los grupos parlamentarios a las respectivas Cámaras, es decir, si son órganos de las Cámaras. No es una cuestión baladí, pues tiene consecuencias prácticas y una de ellas es precisamente el régimen de impugnación.

Si considerásemos a los grupos parlamentarios órganos de las Cámaras nos encontraríamos con la situación de que sus actos podrían ser residenciados, cuando fueran de naturaleza parlamentaria, ante el Tribunal Constitucional por la vía del artículo 42 de su Ley Orgánica, esto es, mediante el recurso de amparo regulado con la finalidad de impugnar las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, sin la necesidad de la interposición y agotamiento de los recursos judiciales previos. Entramos así dentro del espinoso tema de la naturaleza de los grupos parlamentarios, en el cual se ha propiciado todo tipo de teorías, y a las cuales vamos a hacer un breve referencia suponiendo un pequeño paréntesis en el hilo de nuestro discurso.

Algunos autores, como Ciaurro, han defendido que los grupos son órganos de las Cámaras tanto desde un perfil dinámico, la evolución histórica de la institución representativa marco en el que se insertan los grupos, como estático, funciones que los ordenamientos atribuyen a los grupos. Están compuestos sólo de parlamentarios, sus funciones no sólo son públicas, sino totalmente coincidentes con las desempeñadas por éstos, así se distingue entre «sujetos parlamentarios individuales» y «sujetos parlamentarios colectivos»; los grupos, dice García Martínez, participan en la voluntad decisoria de la Cámara, bien contribuyendo a la creación y formación de otros órganos, bien con la simplificación de los trabajos parlamentarios. A esto no obsta el que disfruten de autonomía normativa, sólo limitada por ciertas disposiciones de los Reglamentos parlamentarios, de autonomía política y administrativa, porque la Cámara también disfruta de ella y nadie niega, según Ciaurro, que sean órganos<sup>7</sup>.

Para otros autores, como es el caso de Rescigno, en cambio, los grupos parlamentarios son órganos de los partidos políticos y para argumentarlo destacan que los estatutos de los partidos obligan a los parlamentarios a seguir su disciplina y a constituirse en grupo y prevén la representación de éste en los órganos centrales del partido. Señalan que los grupos desarrollan un sector de su actividad que es ajeno a las funciones constitucionales que tienen encomendadas, las cuales, además, son organizadas y reglamentadas por los grupos, sin interferencias de las Cámaras, que, al respecto, se limitan a la asignación de locales y a regular el acceso de los empleados de los grupos a las Asambleas parlamentarias. Afirman que la constitución del grupo en el Parlamento aparece como un acto puramente formal, pues

<sup>7</sup> María Asunción García Martínez, *El procedimiento legislativo*, serie IV, Monografías/Cortes Generales, núm. 10, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Madrid, 1987.

éste ya lo está, al menos en lo que se refiere a sus órganos directivos, desde antes de las elecciones. Prácticamente toda la doctrina que refuta esta tesis considera que la prohibición de mandato imperativo impide que el grupo parlamentario pueda ser concebido como órgano del partido político, a ello se unen otras razones, como son la total autonomía del grupo respecto al partido en los planos organizativo, estatutario y patrimonial.

Finalmente, y destacando la tercera de las grandes teorías sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios, está aquella que concibe a los grupos parlamentarios como asociaciones, y, en concreto, como asociaciones políticas. Los grupos son asociaciones, según esta teoría, porque reúnen los elementos típicos y esenciales de éstas: el poder de autogobierno para organizarse, desarrollar su actividad, elegir sus órganos directivos y adoptar en asamblea general sus decisiones. Este poder de autogobierno no se encuentra limitado por la disciplina de partido, dado que ésta es asumida por un acto de voluntad. La naturaleza jurídica de los grupos como asociaciones de Derecho Privado, investidos en funciones públicas, ha sido rebatida por dos causas: la primera es que los grupos parlamentarios son regulados por normas reglamentarias de la Cámara y no por Derecho Privado y, en segundo lugar, porque no hay voluntariedad, como en las asociaciones, en la formación de los grupos, es un acto debido, obligatorio para el diputado, que lo único que puede hacer es elegir aquel en el que se integra cuando no viene determinado por lo que se ha denominado el requisito político de pertenencia a un partido político, en la constitución de los grupos que, precisamente, recoge con formulaciones positiva y negativa el Reglamento de la Asamblea de Madrid en sus artículos 36 y 37, respectivamente. En España, en cualquiera de las Asambleas parlamentarias que existen, el diputado o se adhiere a un grupo o es adscrito al mixto *ope legis*. Para Jorge de Esteban, partidario de esta doctrina, en los casos de obligatoriedad de adscribirse a un grupo tendría un mero objetivo práctico: la simplificación del trabajo parlamentario, que los Reglamentos, teniendo en cuenta la existencia de los partidos, articularían sobre la base de los grupos a los que dotan de reconocimiento formal, siendo evidente que el objetivo pretendido, la organización del trabajo parlamentario, no podría alcanzarse si unos parlamentarios se inscribiesen en grupos y otros no<sup>8</sup>.

Nuestro Tribunal Constitucional, en una reciente Sentencia, la 64/2002, ha afirmado, sin pronunciarse sobre la naturaleza de los grupos parlamentarios, que los mismos son, «en los actuales Parlamentos..., Entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias», lo cual no significa que sean órganos suyos ni que su actividad sea imputable a las Cámaras como actos de ellas. En realidad, sus actos se realizan dentro del ámbito parlamentario, pero realmente los mismos no son actos de las Cámaras. Ponen en funcionamiento la maquinaria parlamentaria, la cual, concreta-

<sup>8</sup> Referencias extraídas de José Luis García Guerrero, *Democracia representativa de partidos y grupos parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1996.

mente, centra, en gran medida, sus debates y votaciones para formar su voluntad y ejercer sus funciones en torno a ellos (proposiciones de ley, enmiendas, preguntas, interpelaciones...) o sirven para conformar las decisiones y acuerdos de las Cámaras (por ejemplo, propuestas de los grupos parlamentarios en orden a efectuar nombramientos de personas para integrar órganos, ya sean parlamentarios o de otra naturaleza), sin embargo, ellos no son en sí mismos actos parlamentarios; para la producción de un acto parlamentario, aunque sea a partir de ellos, siempre se requiere una actividad posterior de los clásicos órganos de las Cámaras, que son los que verdaderamente al final producen la imputación. Posiblemente deberíamos decir, con Pérez Serrano, que los actos de los grupos son «actos en Parlamento» y no actos parlamentarios o del Parlamento, actos imputables a ellos mismos como sujetos que operan en la Cámara, pero no a la Cámara misma. Lo mismo podemos decir de los parlamentarios, que no son órganos del Parlamento, sino miembros de la Cámara, en ella actúan, realizando su labor como representantes del pueblo, pero después es ésta la que tiene que declarar su voluntad para producir actos parlamentarios. En el Auto 147/1982, el Tribunal Constitucional nos dice que «los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual, y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, Poderes Públicos en el sentido del artículo 41.2 de la LOTC, ni “agentes o funcionarios” de éstos. Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como “poder público”, pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que debe producir “disposiciones o actos” (art. 41.2), o actuar siguiendo las vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales».

Precisamente por ello lo anteriormente expuesto no se contradice con que, en muchas ocasiones, los parlamentarios por quien ven vulnerado su *ius in officium*, esto es, los derechos y facultades integrados en el *status* propio de su cargo, que forma parte actualmente del contenido del derecho de participación política del artículo 23.2 de la Constitución y, por tanto, está protegido por el recurso de amparo, es por los propios Parlamentos mediante las normas y actos de sus órganos. Así se desprende de la Sentencia del Tribunal Constitucional 30/1993, que señala que «este derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la ley (en este caso debemos entender que hablamos de Reglamento parlamentario como lo ha especificado la Sentencia 205/1990, también del Tribunal Constitucional) establecer los derechos y cargas que corresponde a los distintos cargos y funciones, derechos y funciones, que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo, con la consecuencia de que podrán sus titulares, en ejercicio del artículo 23.2 de la Constitución, accionar ante los órganos jurisdiccionales el *ius in officium* que consideren ilegítimamente constreñido o ignorado por actos del poder público, incluidos los pertenecientes al propio órgano en el que se integran los titulares del cargo».

Aunque, refiriéndose al tema de las funciones de información y control del Parlamento y, en concreto, al derecho de recabar información de los parlamentarios, Lavilla Rubira ha destacado, calificando de pírrica la victoria que supone su protección jurisdiccional, que su eficacia fundamental se desarrolla ante los órganos de las Cámaras, concretamente frente a las Mesas y no frente a quien tiene la posibilidad de satisfacerla, es decir, el Gobierno<sup>9</sup>.

Hay que señalar también que, en ocasiones, el parlamentario individual, el cual es, de conformidad con la negación del mandato imperativo, el titular del derecho fundamental de acceso a los cargos públicos recogido en el artículo 23.2, ve vulnerados sus derechos por los grupos parlamentarios a los que pertenece o, en su caso, por el partido político.

Destacar, asimismo, en estos momentos, que de la misma manera que ha ido surgiendo en el Derecho Civil y en el Administrativo la defensa de los denominados intereses colectivos por las asociaciones o grupos que resulten afectados o que estén legalmente habilitados para su defensa o promoción, para ejercitar acciones en sustitución de sus miembros, se ha venido reconociendo por el Tribunal Constitucional capacidad procesal a los grupos parlamentarios para defender los derechos e intereses de los que son titulares los parlamentarios por ostentar tal condición. Las palabras del Tribunal son claras a este respecto en el pronunciamiento recogido en su Sentencia 81/1991, que reitera en la posterior 177/2002, al decir que: «Sin entrar en una cuestión ampliamente discutida por la doctrina, como la de la naturaleza jurídica de los grupos parlamentarios, en lo que respecta a los procesos constitucionales este Tribunal ha entendido en reiteradas ocasiones, en aplicación del principio del *favor actionis*, que los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo. Lo cual no constituye además ninguna excepción, sino que entra dentro de la flexibilidad procesal con que este Tribunal ha interpretado en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada [arts. 162.1.b) de la CE y 46.1.a) de la LOTC], sino también aquellos Entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, así los partidos políticos respecto a los integrantes de sus candidaturas electorales o los grupos parlamentarios respecto a los miembros de las Cámaras que los integran...». Esto no significa que los grupos parlamentarios sean los titulares de estos derechos que el artículo 23 de la Constitución otorga únicamente a los parlamentarios, a pesar de que el Tribunal Constitucional llega así de lejos en la Sentencia 36/1990, en la cual no duda en atribuir a un grupo parlamentario la titularidad del derecho «controvertido y presuntamente lesionado».

<sup>9</sup> Juan José Lavilla Rubira, «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, t. 3, Civitas, Madrid, 1991.

Finalmente dentro de este epígrafe cabría plantear la situación procesal de aquellos órganos como, en el ámbito estatal, son el Defensor del Pueblo, alto comisionado de las Cortes (art. 54 de la Constitución), o el Tribunal de Cuentas («dependerá directamente de las Cortes Generales y ejercerá sus funciones por delegación de ellas...» art. 136.2 de la Constitución) o, en el ámbito autonómico, figuras similares a ellas y, en concreto en la Comunidad de Madrid, el Defensor del Menor («... es el alto comisionado de la Asamblea de Madrid para salvaguardar y promover los derechos de las personas menores de edad de la Comunidad de Madrid...», art. 1 de la Ley 5/1996, de 8 de julio, del Defensor del Menor en la Comunidad de Madrid) o la Cámara de Cuentas («la Cámara de Cuentas es el órgano dependiente de la Asamblea de Madrid...», art. 1 de la Ley 11/1999, de 29 de abril, de la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid). Sin embargo, al existir un estudio específico sobre los mismos en este monográfico nos remitimos al mismo, el cual nos aclarará si tienen capacidad procesal distinta a la de las Cámaras parlamentarias y a quién corresponde su representación y defensa en juicio.

#### IV. REPRESENTACIÓN Y DEFENSA EN JUICIO

Como hemos destacado desde el inicio de la presente exposición, la configuración de cómo son representadas y defendidas las Cámaras parlamentarias en juicio es fruto de una decisión organizativa consciente que el Parlamento en ejercicio de su autonomía organizativa debe realizar, y siempre con la clara finalidad de preservar el correcto, independiente y eficaz desarrollo de las funciones que el ordenamiento constitucional, estatutario y reglamentario les atribuye.

En nuestro país, tal y como describiremos, las Cortes Generales y, siguiendo su modelo, las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas han optado porque corresponda a los Letrados de sus propios Servicios Jurídicos esta función. Cuentan, para que realicen esta importante tarea, por tanto, con medios personales, el Cuerpo de Letrados integrado dentro de la función pública de cada Parlamento, distinto al de Abogados del Estado, cuerpo que integra los Servicios Jurídicos del Estado.

La decisión organizativa podría haberse decantado por la encomienda o bien de la representación y defensa técnica a los Servicios Jurídicos del Estado, o bien al Ministerio Fiscal o, por lo que se refiere a la representación, decidir que ésta recayese sobre su Presidente y éste encomendase la defensa a los profesionales que estimase oportunos o, siguiendo el régimen general y tradicional en España para los particulares respecto a la representación, que ésta se encargase a un Procurador de los Tribunales, que gozan de la denominada postulación, y en lo referido a la defensa técnica se hiciese recaer en un abogado externo a la institución.

Por el contrario, son los Letrados de las Cortes los que vienen ejercitando esta función, y, como ha señalado Sainz Moreno en un excelente trabajo

sobre el tema, «las ventajas de este sistema son evidentes: permite una comunicación inmediata con los órganos autores de los actos y disposiciones impugnados; permite acumular la experiencia de casos anteriores; permite mantener una cierta unidad de doctrina evitando defensas contradictorias; es más económico que el sistema de contratación externa, y, sobre todo, permite a las Cámaras una defensa institucional de la legalidad de su actuación, desligada de los problemas que plantea un régimen de mayorías variable a lo largo del tiempo»<sup>10</sup>.

En nuestra opinión, la elección de este sistema tiene, ante todo, como gran ventaja que evita algunos inconvenientes de los otros sistemas. Brevemente podríamos decir que el encargo de la defensa de la Cámara a los Servicios Jurídicos del Estado o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente no es el mejor método para garantizar esa independencia proclamada para el Parlamento, sobre todo ante el Ejecutivo, o esa reserva de un ámbito propio que les permita ejercer libremente su función constitucional, especialmente las recogidas en el artículo 66 de la CE.

Esta conclusión podemos, quizás, extraerla de la Disposición Adicional 5.<sup>a</sup> de la Ley 52/1997, que se refiere a la potestad del Gobierno para fijar la unidad de doctrina en la actuación del citado Servicio Jurídico. También que fuese el Ministerio Fiscal como defensor de la legalidad el encargado de la representación y defensa de las Cámaras no parece la mejor elección, teniendo en cuenta su Estatuto, basado en una dependencia jerárquica de un Fiscal General del Estado que es nombrado por el Gobierno. Decir, asimismo, que además de la carestía de una contratación externa, establecer este sistema supondría iniciar siempre un complicado expediente de contratación administrativo que se evita con la existencia de un Cuerpo de Letrados propio. Pero es que, además, las personas que integran el mismo tienen una sólida formación en un Derecho tan específico como es el parlamentario y comprenden en el día a día la especial naturaleza de las distintas actividades de las Cámaras, en las que existe una constante imbricación de elementos políticos y jurídicos, lo que les concede una especial ventaja frente a los otros sistemas.

El que sean los Letrados de los Parlamentos los encargados de la representación y defensa en juicio de sus respectivas Cámaras caracteriza al sistema instaurado en nuestro país como un sistema diferente al establecido en otros Parlamentos europeos, todos ellos también peculiares en su organización respecto de los otros.

Estamos hablando todo el tiempo y en general del sistema instaurado en nuestro país, aunque cabe destacar desde estos momentos la existencia de lo que parece una excepción, que nos conste al menos, y es la del Parlamento autonómico de Cataluña, ya que acoge una organización distinta de la representación y defensa en juicio. La norma interpretativa del artículo 27 del Reglamento, aprobada por Resolución de Mesa de 27 de enero

<sup>10</sup> Fernando Sáinz Moreno, «Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto de 1998, pp. 119-155.

de 1982, establece que «la representación de la Cámara que ostenta el Presidente del Parlamento es tanto a efectos internos como a efectos externos. Por tanto, el Presidente del Parlamento puede representar judicialmente al Parlamento de Cataluña y otorgar poderes a los Letrados y Procuradores para la defensa judicial y extrajudicial de los intereses del Parlamento»<sup>11</sup>. Hemos dicho que «parece» una excepción porque, del mismo modo que hacen, como observaremos, las normas del resto de las Cámaras parlamentarias en España, en el artículo 9 de su Estatuto de Régimen y del Gobierno Interior, modificado el 2 de mayo de 2000 (*Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, núm. 62, de 22 de mayo de 2000), ha introducido como una de las funciones de los Letrados del Parlamento la de «i) la representación y defensa del Parlamento ante el Tribunal Constitucional y cualquier otro órgano jurisdiccional».

Señalado lo anterior vamos a ir desgranando nuestro Derecho Positivo en esta materia para ver cómo se establece este sistema distinto al general en la representación y defensa en juicio para las Cámaras parlamentarias.

Como hemos indicado, el sistema general de representación y defensa en juicio en Derecho Procesal español es el que responde a representación por procurador y defensa por abogado, así se desprende del artículo 543 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (Ley Orgánica 6/1985), que dispone:

- «1. Corresponde exclusivamente a los procuradores la representación de las partes en todo tipo de procesos, salvo cuando la Ley autorice otra cosa».

Y los artículos 542 y siguientes del mismo texto se refieren a la función de los abogados como conductores procesales de la actividad en un Juzgado, de hecho, así se destaca por la Exposición de Motivos de la Ley al decir:

«Consagra también la Ley la función de los Abogados y Procuradores, a los que reserva la dirección y defensa y la representación de las partes, pues a ellos corresponde garantizar la asistencia jurídica al ciudadano en el proceso, de forma obligatoria cuando así lo exija y, en todo caso, como derecho a la defensa y asistencia letrada expresamente reconocido por la Constitución».

El mismo artículo 543, como vemos, permite excepciones, y sin podernos referir a todas ellas podemos señalar como ejemplo lo establecido en el artículo 545.3 de la LO, al disponer:

- «3. En los procedimientos laborales y de Seguridad Social la representación técnica podrá ser ostentada por un graduado social colegiado...».

O la dispuesta en el artículo 31.2 de la nueva Ley de Enjuiciamiento Civil (Ley 7/2000) para los juicios verbales cuya cuantía no exceda de 150.000 pesetas.

---

<sup>11</sup> Piedad García-Escudero Márquez, «Los actos de la Administración parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto de 1998, pp. 65-118.



Asimismo, una de las excepciones al régimen general, pero no desde un punto de vista objetivo, sino subjetivo, es la que se preceptúa ahora en el artículo 551, antes en el 447, de la LO 6/1985, del Poder Judicial, para los Entes Públicos. Este artículo manifiesta:

- «1. La representación y defensa del Estado y de sus organismos autónomos, así como la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio, corresponderá a los Abogados del Estado integrados en el servicio jurídico del Estado. Los Abogados del Estado podrán representar y defender a los restantes organismos y entidades públicos, sociedades mercantiles estatales y fundaciones con participación estatal, en los términos contenidos en la Ley 52/1997, de 27 de noviembre (RCL 1997, 2819), de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas y disposiciones de desarrollo. La representación y defensa de las entidades gestoras y de la Tesorería General de la Seguridad Social corresponderá a los Letrados de la Administración de la Seguridad Social, sin perjuicio de que, en ambos casos, y de acuerdo con lo que reglamentariamente se determine, puedan ser encomendadas a abogado colegiado especialmente designado al efecto».

Para Piedad García Escudero, la referencia a los Letrados integrados «en los servicios jurídicos del Estado», en plural y en minúscula, diferente del órgano administrativo «Servicio Jurídico del Estado», permitía incluir la competencia de los Letrados de las Cortes Generales diferenciada de la de los Abogados del Estado, sin embargo, esta apreciación se hace en estos momentos innecesaria porque a su vez, junto a esta previsión general, en este mismo artículo, al haber sido modificada esta Ley para adaptarse a lo recogido en la Ley 52/1997, se especifica, a diferencia de lo que anteriormente sucedía, el régimen especial para las Cortes Generales y los órganos a ellas especialmente vinculados. De este modo reza el apartado 2 de la siguiente manera:

- «2. La representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas corresponderá a los Letrados de las Cortes Generales integrados en las secretarías generales respectivas».

En el mismo sentido, se manifiesta la Disposición Adicional 6.<sup>a</sup> de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, que establece que «las referencias que en esta Ley se hacen a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado se entenderán hechas, respectivamente, a los Presidentes y Mesas de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, y al Presidente de la Junta Electoral Central, cuando se trate del asesoramiento jurídico, representación y defensa de estos órganos de acuerdo con las normas que le son propias. En estos

mismos casos, las menciones a los Abogados del Estado se entenderán hechas a los Letrados de las Cortes Generales.

Se especifica de este modo la previsión establecida tanto en el apartado 1 del artículo 551 de la LOPJ, como en el artículo 1 de la Ley 52/1997, que adjudican la representación y defensa en juicio de los órganos constitucionales «cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio» a los Abogados del Estado. En uso de la autonomía normativa y organizativa del Parlamento ya se había establecido «un régimen especial propio» encarnado en los Letrados de las Cortes y éste tenía cabida ya, por tanto, en esta previsión sin necesidad de una referencia expresa al régimen específico de las Cámaras parlamentarias.

Sin embargo, se recoge, como vemos, una disposición específica para señalar el tratamiento jurídico de la representación y defensa en juicio de las Cortes Generales, que es en el que también se inspiran las Asambleas autonómicas y esto creemos es debido, en primer lugar, a que la autonomía parlamentaria, instrumento jurídico utilizado con la finalidad de garantizar un correcto funcionamiento del sistema político, viene reconocida por su importancia, incluso constitucionalmente, concretamente en el artículo 72 de la Carta Magna y, en segundo lugar, a la discusión que, en el trámite parlamentario del que surgió la Ley 52/1997, hubo en torno a esta cuestión, en la que se pondría de relieve que era necesario ser claros en las manifestaciones que hacía la ley en torno a la representación y defensa en juicio de las Cortes Generales, del Congreso y del Senado, parte importante en la protección de esa independencia del Parlamento frente al Poder Ejecutivo protegida por la autonomía que debe ser concebida como una garantía del sistema, no como un privilegio.

En las Comunidades Autónomas se vienen regulando también sus correspondientes Servicios Jurídicos con similares características que las establecidas para el Servicio Jurídico del Estado y los Abogados del Estado de la Administración Central en la Ley 52/1997. Podemos referirnos, sobre todo porque nos hallamos en el ámbito de la Comunidad de Madrid y porque objeto principal de nuestro estudio es la Asamblea de Madrid, a la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid. En ella se recoge expresamente también el peculiar sistema de representación y defensa en juicio de la Asamblea de Madrid, al disponer en su Disposición Adicional 3.<sup>a</sup> lo siguiente: «La presente Ley no será de aplicación a la representación procesal de la Asamblea ante cualquier orden jurisdiccional, incluido el Tribunal Constitucional, ni al Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid», lo cual, es como venimos diciendo, fruto de la protección de la autonomía, en este caso de la Asamblea de Madrid, reconocida en el artículo 12 de la norma de cabecera del ordenamiento autonómico, que debe corresponder a todo Parlamento para el ejercicio correcto de sus funciones. De esta Ley se desprende, concretamente de dicciones como la establecida en el artículo 7, que señala: «1. Los Letrados de la Comunidad de Madrid están sometidos en su actuación a la dirección y coordinación jurídicas del Director General de los Servicios Jurídicos, que, a

tal efecto, podrá dictar las instrucciones que sean necesarias», que la independencia de la Asamblea de Madrid con respecto al Gobierno parece difícilmente garantizada con la actuación en juicio de los Letrados de la Comunidad, debido a que los mismos se encuentran sometidos a las instrucciones de un órgano perteneciente al Poder Ejecutivo.

Por regla general, con anterioridad a las leyes citadas había sido la propia normativa parlamentaria la que establecía la representación y defensa en juicio por los Letrados de las Cámaras respectivas y así continúa haciéndolo. El artículo 7 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales de 26 de junio de 1989, en su apartado 1, establece que son funciones de los Letrados de las Cortes «la representación y defensa de las Cortes Generales ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional». Por lo que se refiere a la Asamblea de Madrid, el artículo 24.1 dispone: «Son funciones específicas de los Letrados: *i*) En los casos y forma en que proceda, la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y demás Órganos Jurisdiccionales».

Al igual que en el Congreso de los Diputados y en el Senado, se ha creado un Departamento de Asesoría Jurídica que, como establece el Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, en su artículo 6, depende directamente de la Secretaría General. Precisamente, el artículo 18, en su apartado *e*), al referirse a las funciones de la Secretaría General, establece que le corresponde: «*e*) La dirección orgánica y funcional del Cuerpo de Letrados en sus funciones de representación de la Cámara ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional, pudiendo impartir a sus componentes, por sí o a través del Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica, las órdenes, instrucciones y directrices procesales que estime conveniente al mejor servicio de la Asamblea». Se prevé, en este mismo apartado, la discrepancia del Letrado encargado de representar y defender a la Cámara en juicio con las órdenes dadas por el Secretario General, disponiendo: «Si un letrado discrepase de las órdenes, instrucciones o directrices procesales recibidas podrá solicitar que se consignen por escrito, verificado lo cual, procederá a su exacto cumplimiento».

El artículo 19, asimismo, explicita la estructura, composición y funciones de la Asesoría Jurídica y, de este modo, «estará integrada por el Letrado Jefe y los Letrados que se adscriban a la misma según lo previsto en la Relación de Puestos de Trabajo», los cuales serán miembros del Cuerpo de Letrados de la Asamblea de Madrid, y al primero de ellos le corresponde «la dirección inmediata del personal adscrito a la Asesoría Jurídica y la coordinación de los Letrados que presten servicios en la misma, pudiendo a tal fin cursar las instrucciones que estime convenientes al servicio, incluidas las órdenes o directrices de estrategia procesal en el seno de procedimientos jurisdiccionales». El citado artículo indica como una de las funciones de la Asesoría Jurídica, «en los casos y formas que proceda, y con carácter general, la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y los demás órganos jurisdiccionales».

Las ventajas organizativas que produce una Asesoría Jurídica dentro de la Asamblea son claras, pues permite mantener una centralización de todas las actuaciones de la Asamblea con los Tribunales en un solo departamento, facilitando su conocimiento y favoreciendo una adecuada comunicación interna y, lo que es más importante, tiende a evitar cambios de criterio por desconocimiento de otras actuaciones anteriores, conduciendo, en la medida de lo posible, a la unidad de doctrina.

Esta situación provoca que todos los actos en el desarrollo de un proceso se produzcan con los Letrados de las Cortes, en nuestro caso de la Asamblea, con las especialidades procesales que marca la legislación.

Para las actuaciones de los Letrados de las Cortes y de la Asamblea ante el Tribunal Constitucional habrá que estar a lo dispuesto por la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que no recoge peculiaridades procesales para la actividad ante el mismo de los Poderes Públicos. Sí, en cambio, se regulan peculiaridades en la actividad de tales sujetos ante el resto de órganos jurisdiccionales. Consideramos que éstas deben entenderse aplicables a las Cámaras parlamentarias y la remisión que se hace a los Abogados del Estado se entienden hechas en el ámbito del Estado a los Letrados de las Cortes, como vimos que especificaba la Disposición Adicional 6.<sup>a</sup> de la Ley 52/1997, y en el marco de la Comunidad de Madrid a los Letrados de la Asamblea.

Las especialidades procesales a que nos referimos vienen recogidas en la Ley anteriormente citada, las cuales deberemos modularlas en el sentido ya dicho. Todo lo vamos a postular también de los Letrados de la Asamblea de Madrid, porque la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, en su Disposición Adicional 1.<sup>a</sup>, dispone:

«Primera. Se estará a lo dispuesto en la legislación estatal respecto del régimen de notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal, la exención de depósitos y cauciones, tasación de costas, suspensión del curso de los autos y Fuero territorial de los Entes públicos.

En particular, en los procesos en que sean parte, o puedan ostentar un interés que justifique su personación, la Comunidad de Madrid, sus organismos y entidades, las notificaciones, citaciones y demás actos de comunicación deberán remitirse directamente a los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, salvo en los casos en que se haya designado un abogado o procurador colegiado para el ejercicio de la representación en juicio».

Empezando con las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal, según el artículo 11 de la Ley 52/1997, debemos señalar que, en los procesos seguidos ante cualquier jurisdicción en que sean parte las Cortes Generales, el Congreso, el Senado o las Asambleas parlamentarias de las Comunidades Autónomas, las notificaciones, citaciones, emplazamientos y demás actos de comunicación procesal se entenderán directamente con el Letrado de las Cortes o de la respectiva Asamblea en la sede oficial de la respectiva Cámara, siendo nulos de pleno derecho en otro caso.

El artículo 12 de la misma norma regula la exención de depósitos y cauciones, y debemos entenderla en el ámbito que nos ocupa del siguiente modo: las Cámaras parlamentarias estarán exentas de la obligación de constituir los depósitos, cauciones, consignaciones o cualquier otro tipo de garantía previsto en las leyes.

Por lo que respecta a las costas, del artículo 13 se deriva que la tasación de las costas en que fuere condenada la parte que actúe en el proceso en contra de las Cámaras parlamentarias se regirá, en cuanto a sus conceptos e importe, por las normas generales, salvo en los supuestos de representación y defensa en virtud de convenio, en que se estará a lo establecido en el mismo.

Las costas a cuyo pago fuesen condenados estos órganos serán abonadas con cargo a los respectivos presupuestos, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente.

La suspensión del curso de los autos (art. 14) en los procesos civiles que se dirijan contra alguna Cámara parlamentaria puede ser pedida por el Letrado de la misma al recibir el primer traslado, citación o notificación y será acordado por el juez por el tiempo que estime oportuno (no superior a un mes ni inferior a quince días), salvo que estime que produciría grave daño al interés general.

## V. OBJETO Y LEGITIMACIÓN

A pesar de ser analizada la presente cuestión en otros trabajos recogidos en este monográfico queremos, como ya señalamos desde un principio, adentrarnos en cuál es el objeto de los procesos en los que se ven incurso las Cámaras parlamentarias, no sin antes aclarar que va a ser sin un afán exhaustivo y, en todo caso, con una remisión constante a los artículos más especializados, y con seguridad de una mayor calidad que el presente, sobre el objeto de que se trate.

Lo hacemos porque nos parece conveniente tener una visión global del tema que abordamos ayudándonos a completar en la medida de lo posible lo anteriormente expuesto y además para poder comprender las decisiones que en el seno de las Asambleas parlamentarias se adoptan en torno a las actuaciones ante cualesquiera órganos jurisdiccionales, incluido, por tanto, el Tribunal Constitucional, tema al que después nos referiremos.

Precisamente, el análisis de los objetos de los litigios judiciales en los que pueden ser parte los Parlamentos españoles nos hace introducir un tercer elemento de los estudiados dentro de la capacidad en el proceso, requerido especialmente, pero no para cualquier proceso en general y ninguno en particular, sino para uno determinado, y es la denominada legitimación. Por regla general, las Cámaras parlamentarias ven impugnados sus actos y normas, tanto los de naturaleza parlamentaria como los de carácter administrativo, por lo que, *in causam*, suelen tener una legitimación pasiva, son recurridos o demandados. No obstante, esta regla habitual no significa que el Parlamento no pueda jugar el papel de actor en un proceso.

Hablando de los casos en que las Cámaras parlamentarias tienen legitimación activa en nuestro país debemos distinguir, en primer lugar, las actuaciones que pueden llevar a cabo ante el Tribunal Constitucional y, dentro de las mismas, a su vez, cabe diferenciar la legitimación activa de la que gozan las Asambleas autonómicas, por un lado, y el Congreso y el Senado, por otro.

El artículo 162.1.a) de la Constitución establece que «están legitimados para interponer el recurso de inconstitucionalidad..., los órganos colegiados ejecutivos de las Comunidades Autónomas y, en su caso, las Asambleas de las mismas». El artículo 32.2 de la LOTC ha desarrollado esta previsión limitando esta legitimación, pues establece que sólo podrán recurrir «contra leyes, disposiciones o actos con fuerza de ley del Estado que pueden afectar a su propio ámbito de autonomía... previo acuerdo adoptado al efecto». La primera limitación de carácter material, la que se refiere al objeto de impugnación, esto es, sólo leyes del Estado, entra dentro de la lógica de que nadie puede ir contra sus propios actos a pesar del carácter objetivamente depurador del ordenamiento jurídico que tiene el recurso de inconstitucionalidad. Conforme a esa misma lógica, tampoco las Cortes Generales o el Congreso o el Senado pueden impugnar sus propias leyes y, como es sabido, son, en su caso, cincuenta diputados o cincuenta senadores quienes gozan, entre otros legitimados, de esta facultad. Sí llama, en cambio, la atención, posiblemente partiendo de ese mismo razonamiento, que estas Cámaras nacionales no puedan impugnar ante el Tribunal Constitucional las leyes y normas con rango de ley de las Comunidades Autónomas, teniendo únicamente, en su caso, potestad para remitir alegaciones en estos procesos siempre iniciados por otros órganos.

La segunda limitación ha sido interpretada, de modo más flexible que lo que parecería indicar su dicción, por el Tribunal Constitucional y, así, la Sentencia 84/1982, entre otras, ha establecido:

«De acuerdo con esta doctrina, la legitimación de las Comunidades Autónomas para interponer el recurso de inconstitucionalidad no está objetivamente limitada a la defensa de sus competencias si esta expresión se entiende en su sentido habitual, como acción dirigida a reivindicar para sí la titularidad de una competencia ejercida por otro. Se extiende objetivamente al ámbito de sus intereses peculiares que, evidentemente, se ven afectados por la regulación estatal de una materia acerca de la cual también la Comunidad Autónoma en cuestión dispone de competencias propias, aunque distintas de las del Estado. El haz de competencias de la Comunidad Autónoma, plasmación positiva de su ámbito, propio de autonomía, es, simplemente, el lugar en donde ha de situarse el punto de conexión entre el interés de la Comunidad y la acción que se intenta, pero el objetivo que ésta persigue, la pretensión a que da lugar, no es la preservación o delimitación del propio ámbito competencial, sino la depuración objetiva del ordenamiento mediante la invalidación de la norma inconstitucional».

El tercer requisito es de carácter formal, que es fruto de encontrarnos ante una persona jurídica o, en su caso, ante un órgano colegiado, depen-

diendo de la naturaleza que le otorguemos; problema que ya ha sido anteriormente expuesto y al que nos referimos más en detalle en el último epígrafe al hablar del órgano decisor de las actuaciones llevadas a cabo ante los Tribunales.

Como ya hemos indicado, las Cortes Generales o el Congreso o el Senado no pueden impugnar leyes de las Comunidades Autónomas, sin embargo, ante el Tribunal Constitucional sí que les viene reconocida a cada una de las Cámaras legitimación para interponer un conflicto de los regulados en los artículos 59.3 y 77 y siguientes de la LOTC, es decir, un conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales.

Respecto a las acciones que las Cámaras pueden entablar ante otros Tribunales, los que pertenecen a la jurisdicción ordinaria, consideramos que ante los correspondientes del orden civil, contencioso-administrativo o laboral podrán interponer las necesarias para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, que significará asimismo la protección de los derechos e intereses correspondientes a la institución, la cual realiza contratos, posee bienes, puede, si lo permite su régimen de personal, celebrar contratos laborales, por señalar algunas de sus actuaciones en el tráfico jurídico.

En el caso del ejercicio de acciones penales en los supuestos de los hechos delictivos descritos de los artículos 493 a 502 del Código Penal, por regla general y dentro de un funcionamiento normal de las instituciones, corresponderá al Ministerio Fiscal, en virtud de su deber de «promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad» y de colaborar con las instituciones del Estado. No obstante, consideramos que perfectamente pueden ser los órganos legislativos los que decidan ejercitar dichas acciones, como pueden ser las que persigan la falta de comparecencia a una Comisión de Investigación, órgano de control por excelencia, siendo importante observar esta posibilidad teniendo en cuenta la vinculación del Ministerio Fiscal al Gobierno a la que ya nos referimos.

La legitimación pasiva, las Cámaras la ostentan en el momento en el que se ven impugnados algunos de sus actos o normas con la finalidad de poder actuar en su defensa. Como punto de partida puede distinguirse, como *summa divisio* desde el punto de vista del sistema de controles judiciales existentes, entre una actividad parlamentaria en sentido estricto, que es aquella que desarrollan para realizar su competencia constitucional o estatutaria, y una actividad administrativa, que es aquella que desarrollan para gestionar los medios materiales y personales necesarios para cumplir con autonomía las competencias para las que han surgido, esto es, los que podríamos llamar los actos administrativos parlamentarios.

La actividad parlamentaria en sentido estricto se puede clasificar en «actividad legislativa» y «no legislativa», o más bien «normativa» y «no normativa»<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Por todos, Fernando Sáinz Moreno, «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», *Revista de Administración Pública*, núm. 115, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1988; íd., «Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central», *op. cit.*



El control de la actividad legislativa corresponde al Tribunal Constitucional y cubre tanto el examen de la concordancia de las normas con la Constitución, como el examen del cumplimiento del procedimiento legislativo. El control de constitucionalidad de las leyes se produce por la vía del recurso de inconstitucionalidad (arts. 161.1 y 2 de la Constitución y 31 y siguientes de la LOTC), por la vía de la cuestión de inconstitucionalidad (arts. 163 de la Constitución y 35 y siguientes de la LOTC), por la vía indirecta del recurso de amparo cuando la Sala del Tribunal eleva el recurso al Pleno (art. 55.2 de la LOTC) y por la vía de los conflictos constitucionales cuando la competencia controvertida ha sido atribuida por una ley o por una norma con rango de ley (art. 67 de la LOTC). En todos estos casos, la LOTC prevé la remisión por el Tribunal Constitucional a las Cámaras autoras de la ley y en el caso de las leyes autonómicas también se remitirá al Congreso y al Senado para que se personen y aleguen lo que tengan por conveniente, como se deriva de los artículos 34.2 y 36.2.

Dentro de la actividad parlamentaria de naturaleza normativa presentan una posición peculiar las disposiciones reglamentarias y de régimen interior aprobadas por las Cámaras. Sobre la posibilidad de su control ha existido siempre una cierta polémica porque en ellas se basa el principio de autonomía normativa reconocido a las Cámaras que asegura la independencia del órgano soberano.

En primer lugar, por lo que se refiere a los Reglamentos, a diferencia de la *Corte costituzionale* italiana, que tras haber reconocido desde 1959 el control de estas normas, de nuevo a partir de 1985 vuelve al dogma de la *insindicabilità* de los Reglamentos parlamentarios, entre nosotros se ha asentado dicho control y, así, en la LOTC, en su artículo 27.2.d) y f), se sujetan a los Reglamentos de las Cortes, del Congreso y del Senado y de las Cámaras autonómicas al control de constitucionalidad, configurándolo el Tribunal Constitucional después en su jurisprudencia, entre otras la Sentencia 101/1983.

En segundo lugar, en lo que concierne a las resoluciones de Presidencia dictadas con carácter general para interpretar o suplir las dudas u omisiones del Reglamento, en un principio no eran impugnadas directamente por la vía del recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC, como señalaba el Auto 244/1986, al decir que son objeto de control de constitucionalidad dado que «se integran en el Ordenamiento reglamentario de la Asamblea y producen los mismos efectos que el propio Reglamento» siendo, en tal sentido, «normas con valor de ley». No obstante, estos planteamientos de orden procesal cambiaron sustancialmente con la Sentencia 44/1995, y utilizaremos sus palabras para mostrar esa modificación de doctrina efectuada por el Tribunal, así dice: «Es cierto que la STC 118/1988, dando continuidad a una línea interpretativa apuntada por los AATC 183/1984 y 244/1986, declaró que las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras Legislativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria y susceptibles de una pluralidad de actos singulares de aplicación, en tanto que completan las insuficiencias del Reglamento producen

materialmente los mismos efectos que los preceptos contenidos en aquél, por lo que, en tales casos, y desde el punto de vista de su recurribilidad ante este Tribunal, en principio, sólo serían susceptibles de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad.

No es menos cierto, sin embargo, que esa declaración se acompañaba de una doble e imprescindible cautela. Por una parte, que no basta “el carácter normativo de la resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible vulneración de derechos fundamentales susceptibles de amparo” (Fundamento Jurídico 3). Por otra, que esa eventual asimilación formal al Reglamento, desde la óptica de su impugnabilidad ante esta jurisdicción constitucional, sólo resultaba constitucionalmente lícita cuando las normas dictadas por los órganos de gobierno interior de la Cámara se limitaban a suplir e interpretar el Reglamento “sin infringirlo ni modificarlo”, puesto que la inclusión de esta clase de normas dentro del ámbito del recurso de inconstitucionalidad no tenía por objeto principal excluir su recurribilidad por el cauce procesal del amparo, cuanto el permitir que, en tales supuestos, “las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional, y no sólo por violación de derechos fundamentales” (Fundamento Jurídico 4) [...] Por tanto, tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional, por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas, según el tenor del artículo 27.2.d) y f) de la LOTC. De este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras parlamentarias, pues, sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal».

Respecto al control de la actividad parlamentaria no legislativa, está cubierta en parte por el recurso de amparo regulado para esta clase de actos o decisiones en el artículo 42 de la LOTC, y decimos en parte, pues controla sólo los actos y decisiones sin valor de ley que afectan a los derechos fundamentales.

Este planteamiento ha sido el manifestado en la Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1988, que nos muestra que son objeto de este recurso esos actos, expresión de su autonomía, pues sólo por eso «resultan excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto ordinarios como del Tribunal Constitucional, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo, en cuyo caso salen de la espera irrevisable propia de los *interna corporis acta* correspondiendo su examen al Tribunal Constitucional».

Lorenzo Martín Retortillo indicó que era un paso adelante, ya que se concebía de esa manera que las violaciones de los derechos fundamentales

podían provenir también del Parlamento. Añadía que se rectificaba el rumbo de las concepciones tradicionales del Parlamento, órgano soberano que sólo respondía ante el cuerpo electoral en los comicios siguientes. No obstante, es una opción sin duda residual y subsidiaria, abierta para la protección de los derechos, pero para las situaciones en que han sido dañados, sin que pueda servir para atentar contra el regular funcionamiento de las Cámaras parlamentarias.

Por lo tanto, son residenciables los actos parlamentarios no legislativos en la medida que puedan ser contrarios a algún derecho fundamental y no por la infracción de cualquier otro precepto constitucional y menos aún de rango infraconstitucional, entendiéndose además el alcance de esta protección en un principio en su sentido más literal, de modo que la invocación del artículo 23 de la Constitución no abre este cauce para la infracción de cualquiera que se realice de los Reglamentos de las Cámaras, como ha indicado el Tribunal Constitucional en su Auto 12/1986. Sin embargo, como hemos ido viendo, el conjunto de facultades que integran el estatuto parlamentario al derecho de participación del artículo 23 va a terminar por adentrar al Tribunal Constitucional en el control de las resoluciones parlamentarias y actos de todo tipo<sup>13</sup>.

Ante estos planteamientos cabe preguntarse qué sucede con aquellos actos y decisiones sin valor de ley que no afectan a los derechos fundamentales pero que, a su vez, pueden ser ilegales o incluso inconstitucionales o contra estatuto. Vuelve a planear aquí de nuevo esa doble naturaleza política y jurídica, o la preponderancia de una sobre otra o la clase de sanción que tiene la contravención de las normas de Derecho Parlamentario y que, para algunos, es la causa de esa inexistencia de control o más bien de control no jurídico, sino únicamente político, mientras que, para otros, significa un vacío del sistema. Éste es el caso de Sainz Moreno, quien dice que se debe distinguir entre aquello que no es susceptible de control por su propia naturaleza, política o jurídica, y aquello que no lo es por accidente, esto es, por inexistencia de vía de control<sup>14</sup>. Cuando esto último sucede, dice este autor que no cabe denegar «la justicia» arguyendo la necesaria libertad de las Cámaras, porque esa libertad, que nadie discute, tiene que discurrir por los cauces que la Constitución y ellos mismos, al aprobar sus Reglamentos y al ejercer la potestad legislativa, han trazado. Es evidente que la actividad parlamentaria no es una actividad administrativa y que hay que respetar su «terreno de juego», pero ese terreno tiene unos límites marcados por las normas parlamentarias.

Posiblemente, a nuestro juicio, el problema esté en politizar órganos que parlamentariamente están diseñados para controlar esos marcos jurídicos que encuadran futuros actos que, por su contenido y efectos, serán esencialmente políticos.

<sup>13</sup> Véase Asociación Española de Letrados de Parlamentos, *Parlamento y justicia constitucional*, IV Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos (celebradas en Santiago de Compostela, los días 18, 19 y 20 de septiembre de 1996), coordinador: Francesc Pau i Vall, autores: Enrique Álvarez Conde...

<sup>14</sup> Véase Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*

Algunas veces, como ha sucedido en Francia, se ha extendido el concepto de «acto de administración» para aplicarlo a estos supuestos y abrir así la vía contencioso-administrativa, lo cual no es tampoco acertado. Ejemplo de ello puede ser el caso de la ubicación de la Sede de las Cortes de Castilla y León resuelto por un Auto del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987<sup>15</sup>.

Por lo que se refiere ya a la actividad administrativa de las Cámaras, garantía de sus prerrogativas políticas, es impugnable también ante los Tribunales, por lo que las Cámaras parlamentarias gozarán de la correspondiente legitimidad pasiva para su defensa, aunque la ordenación de su sistema de control es distinta a la de los actos y normas parlamentarias. Esta configuración diferente es debida a que los actos y normas que se derivan del ejercicio de sus funciones organizativas tanto de gobierno como de personal no tienen una naturaleza parlamentaria sino obviamente administrativa, si bien no se puede encuadrar dentro de lo que en nuestro Derecho Positivo se considera el sujeto Administración Pública instrumento del Gobierno para la realización de sus competencias.

Por este carácter y la equivalencia de lo que podríamos denominar el Derecho Administrativo parlamentario con el Derecho Administrativo general, pues el Parlamento se sirve de su regulación, salvo especialidades resultantes de las peculiaridades de su organización, sin detrimento por ello de su autonomía normativa, se ha optado por una sujeción de estas actuaciones al control de los Tribunales Contencioso-Administrativos. La Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985, de 1 de julio, ya disponía que fueran las Salas de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y del Tribunal Superior de Justicia quienes conocieran de los recursos interpuestos contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas «en materia de personal y actos de administración». Esta previsión es actualmente recogida en el artículo 1.3 de la Ley de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, Ley 29/1998, de 13 de julio, con las siguientes palabras:

«Los Juzgados y Tribunales del orden contencioso-administrativo... conocerán también de las pretensiones que se deduzcan 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 [...], así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo».

La Asamblea de Madrid, de acuerdo con esta regulación, hace un pronunciamiento expreso al respecto en el artículo 81 del Reglamento de Régi-

<sup>15</sup> Véase Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*

men Interior, después de haberse referido a los recursos internos. De este modo establece:

- «5. Los actos administrativos de la Asamblea de Madrid serán susceptibles de recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, en los términos, condiciones y formalidades contenidos en la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

También se prevé en este artículo, concretamente en su apartado 4, la posibilidad de tener que ser parte en la jurisdicción civil (competente será el Juzgado o Tribunal que tenga su sede en la capital de provincia, *ex art. 15 de la Ley 52/1997*) y en la jurisdicción laboral al establecer: «La reclamación administrativa previa a la vía judicial civil se dirigirá al Presidente y la previa a la vía judicial laboral a la Secretaría General».

Ante lo previamente señalado vamos a hacer algunas precisiones, no todas las que cabrían y breves en todo caso, pues éstas exceden de la visión global que en este apartado pretendemos dar y serán seguramente abordadas con mayor precisión y profundidad en otros trabajos de este libro.

Los Tribunales Contencioso-Administrativos conocen de los actos y reglamentos de la Administración Parlamentaria y éstos pueden ser posteriormente sujetos a control por el Tribunal Constitucional a través de la vía de amparo, pero respecto a esto hay que señalar algunos datos. Primero, que dentro de los mismos no están considerados como tales los Estatutos de Personal de las Cámaras parlamentarias que están sometidos a control de constitucionalidad. El Estatuto de Personal de las Cortes Generales, a pesar de ser dictado por ese peculiar órgano que vienen constituyendo las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta, concretamente el actual de 26 de junio de 1989, ha sido declarado por el Tribunal Constitucional, así en el Auto 255/1985 o en las Sentencias 139/1988 o 121/1997, como norma que tiene «valor de ley» y «fuerza de ley en su vertiente pasiva». El supremo Tribunal no ha hecho tamaña declaración con respecto a los Estatutos de las Asambleas autonómicas, no obstante las razones que son argüidas en estas sentencias (normas directamente vinculadas a la Constitución) a nivel, eso sí estatutario podrían ser aplicadas a estas normas, y además en nuestro especial caso se ha previsto en el Reglamento de la Asamblea, en su artículo 87, que será el Pleno quien apruebe el Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, por lo que se tiene un argumento menos en contrario para despojarle de ese carácter de ley. Segundo, también debemos recalcar lo establecido por la Sentencia 121/1997 del Tribunal Constitucional, sobre que los actos, disposiciones y vías de hecho de los órganos de las Cámaras de esta naturaleza hay que equiparlos procesalmente a los provenientes de los demás Poderes Públicos y, por tanto, impugnables en amparo por la vía del artículo 43, y no del 42, de la LOTC. Este carácter consideramos que no lo comparte el denominado Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, establecido en el artículo 85 del Reglamento de la Asamblea de Madrid.

También señalar que el Parlamento, al igual que la Administración Pública, tiene personal sujeto al Derecho Laboral dentro de su plantilla, en el caso de la Asamblea de Madrid viene recogido en los artículos 44 y siguientes del Estatuto de Personal, por lo que el control de los actos con ellos relacionados estará sujeto al control de la jurisdicción social, y en concreto, según el artículo 10 del Texto Refundido de la Ley de Procedimiento Laboral de 7 de abril de 1995, son competentes para su conocimiento los Juzgados de lo Social del lugar de la prestación de los servicios o del domicilio del demandante, a elección de éste, y la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional cuando se trate de la tutela de los derechos de libertad sindical (no los de los funcionarios) o de la impugnación de convenios colectivos.

Para finalizar este apartado decir tan sólo que, en general, la representación y defensa de los miembros de las Cámaras y del personal de la Administración parlamentaria corresponde a ellos mismos como interesados y, por consiguiente, legitimados. Sin embargo, se podría extrapolar lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 52/1997 y, de este modo, los Letrados de las Cámaras podrán asumir la representación y defensa en juicio de los miembros de éstas, de sus funcionarios y, en general, de su personal, cualquiera que sea su posición procesal, cuando los procedimientos se sigan por actos u omisiones relacionados con el cargo de los que se hayan sujetado a las disposiciones legales vigentes o hayan cumplido orden de autoridad competente, y, por supuesto, así lo haya acordado la Mesa correspondiente, que es, como veremos, a quien le corresponde adoptar decisiones de este carácter. También en parecido sentido se expresa la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, que añade, a su vez, que se dará «siempre que exista coincidencia de intereses». Y deja a salvo «el derecho de la autoridad, funcionario o empleado de encomendar su representación y defensa a los profesionales que estime más conveniente».

## VI. ÓRGANO DECISOR

Por último vamos a hacer algunas observaciones relativas a quién, dentro de las Cámaras parlamentarias, le corresponde adoptar cuantas decisiones puedan tomarse con vistas a un proceso o en el marco del mismo con respecto a la defensa de las normas y actos emanados por el Parlamento, o, en su caso, la iniciativa para el ejercicio de acciones.

También nos referiremos al contenido de estas actuaciones en la Asamblea de Madrid y en el Congreso y el Senado.

En primer lugar debemos de partir de la precisión de que, debido a la naturaleza del Parlamento, bien como persona, bien como órgano, y a su autonomía, deben tomarse dichas decisiones por el concreto órgano del mismo y de conformidad con el procedimiento previsto en los Reglamentos parlamentarios.

Ésta es concretamente la doctrina asentada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 42/1985, al expresar claramente que «cuando la acción es



ejercida por un órgano colegiado, pues siendo éste, y no su Presidencia o la Magistratura a la que, en cada caso, corresponda su representación, quien tiene la legitimación para ello, el ejercicio de la acción requiere la previa formación de la voluntad impugnatoria de acuerdo con las reglas de procedimiento interno propias del órgano en cuestión, y el recurso no será admisible cuando no se acredite la preexistencia de tal voluntad».

De la citada Sentencia se deriva que no cabe actuación procesal, en ese caso la acción de inconstitucionalidad, sin la preexistencia de un acuerdo del órgano correspondiente y, a su vez, «no puede ser delegada ni transmitido el poder para ejercerla y que, en consecuencia, la decisión de impugnar no puede ser adoptada en términos genéricos, habilitando a delegados, apoderados o mandatarios».

Por consiguiente, debe ser el órgano de la Asamblea correspondiente, determinado reglamentariamente, el que debe acordar la actuación respectiva.

Sin poder hacer referencia a todas las regulaciones de los Reglamentos parlamentarios en España y siguiendo la tónica de todo este artículo, en el que destacamos sobre todo la situación en la Asamblea de Madrid y en las Cámaras nacionales tendremos que ver si existe una previsión expresa en los Reglamentos en torno a esta cuestión, esto es, la de acordar la personación de la Cámara y la presentación de alegaciones o el más excepcional pero posible ejercicio de acciones y habrá que estar, a falta de una previsión específica, a lo determinado en las reglas generales de competencia de los órganos de las respectivas Cámaras y, en todo caso, tener en cuenta a su vez a quién le corresponde, conforme a ellas, en último término, la competencia de los actos y decisiones impugnados.

La Asamblea de Madrid, la cual tiene, al igual que el resto de las Asambleas autonómicas, la posibilidad de interponer recurso de inconstitucionalidad en el modo al que ya aludimos, tiene una previsión reglamentaria en torno a la actuación de la Asamblea en los procesos de constitucionalidad, que es concretamente la recogida en el artículo 222, que dispone lo siguiente: «De conformidad con lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, llegado el caso, el Pleno, a propuesta de la Mesa, de acuerdo con la Junta de Portavoces, o, en su caso, la Diputación Permanente podrán acordar interponer recurso de inconstitucionalidad, personarse y formular alegaciones ante el Tribunal Constitucional en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad en los supuestos y términos previstos en la Constitución y en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional». Tal y como se observa, es en último término el Pleno, o, en su caso, la Diputación Permanente, quien decide sobre la interposición de los recursos de inconstitucionalidad o sobre la personación y formulación de alegaciones, pero lo es siempre relativa a una propuesta previa de la Mesa cuando es favorable a las citadas actuaciones, por lo que podemos considerar que en un primer momento la decisión recae sobre la Mesa de acuerdo con la Junta de Portavoces y sólo en el caso de que se decante este órgano por una actuación positiva es cuando se dará cuenta al Pleno, decidiendo éste en último lugar.



Por consiguiente, algunas de las apreciaciones que haremos posteriormente sobre los criterios que se utilizan para tomar dichas decisiones podrán también ser aplicadas al presente caso.

Asimismo en el ámbito estatal, el Senado, no así el Congreso, que no tiene ninguna disposición reglamentaria al respecto, también hace referencia en su Reglamento a la intervención de esta Cámara en los procesos de constitucionalidad y de conflicto con otros órganos constitucionales ante el Tribunal Constitucional («Art. 187. La personación y la formulación de alegaciones en los recursos de inconstitucionalidad y en el control previo de la constitucionalidad de los Tratados Internacionales en los casos que afecten al Senado se tramitarán a través de la Comisión Legislativa que resulte competente por razón de la materia. Art. 188. La propuesta para que el Pleno de la Cámara plantee un conflicto de atribuciones con otros órganos constitucionales del Estado deberá presentarse por un grupo parlamentario o veinticinco Senadores en texto escrito debidamente motivado»). Para el caso del Congreso, al no tener previsto en su Reglamento un procedimiento especial ni siquiera, como sus homónimos antes citados, para los supuestos de actuación en los juicios de constitucionalidad, deberemos estar a las reglas generales y, en concreto, a lo establecido en el artículo 32.7, que tras enumerar las funciones correspondientes a la Mesa de la Cámara le confiere: «Cualesquiera otras que le encomiende el presente Reglamento y las que no estén atribuidas a un órgano específico».

Para la personación y presentación de alegaciones en el resto de los casos, recursos de amparo ante el Tribunal Constitucional, recursos contencioso-administrativos, etc., tanto en el caso del Congreso de los Diputados como en el de la Asamblea de Madrid y del Senado, que para estas situaciones ya no disponen específicamente ningún procedimiento, consideramos que es precisamente a las Mesas de las respectivas Cámaras a quienes les corresponde la adopción de los acuerdos necesarios al respecto, al tener también reglamentariamente otorgada esa competencia subsidiaria [arts. 49.1.g) del Reglamento de la Asamblea de Madrid y 36.1.d) del Reglamento del Senado]. Consideramos que al mismo órgano le corresponden las decisiones sobre actuaciones procesales que implican la no continuación en los procesos correspondientes, tales como el desistimiento o el allanamiento, lo cual es lógico si es precisamente la Mesa quien ha acordado anteriormente actuar. Por esta misma razón y aunque es un final extraño dentro de los procesos de constitucionalidad por su carácter de depuración del ordenamiento jurídico, si bien ha sido admitido con precisiones por el Tribunal Constitucional, en la Asamblea de Madrid el mismo procedimiento establecido en el artículo 222 del Reglamento es el que debería seguirse para la toma de un acuerdo de tal carácter. Los Letrados encargados de la representación y defensa de la respectiva Cámara deberán, en el caso que consideren conveniente la adopción de alguno de estos actos, exponer su parecer ante la Secretaría General, y ésta, a su vez, informará, si lo considera procedente, a la Mesa, que finalmente decidirá.

Cabría preguntarse cuáles son los criterios que predominan en la adopción de la decisión de personarse, de presentar alegaciones o, por el contrario, de no comparecer o no actuar en el proceso, posiciones ambas posibles, pues no se les impone a las Cámaras ningún deber jurídico de defender ante los Tribunales la legalidad de sus actos, sino que se configura como un derecho de las mismas que pueden ejercer o no para tutelar «sus derechos e intereses legítimos». Antes de hablar de los criterios que consideramos que se deben o que de hecho se utilizan, vamos a destacar los acuerdos que, relativos a la comparecencia en juicio y presentación de alegaciones, han adoptado tanto la Asamblea de Madrid como el Congreso y el Senado en los distintos procesos en que han sido parte.

En los supuestos de control de constitucionalidad por la vía del recurso de inconstitucionalidad, primero hay que señalar que la Asamblea de Madrid, a pesar de estar legitimada para ello, no ha promovido ningún recurso de inconstitucionalidad, y salvo en los recursos de inconstitucionalidad (núms. 2544/1998 y 2564/1998) promovidos por más de cincuenta Senadores del grupo parlamentario socialista y por el Presidente del Gobierno, respectivamente, contra la Ley de la Asamblea de Madrid 1/1998, de 2 de marzo, de Fundaciones, se ha personado en los demás recursos de inconstitucionalidad planteados contra leyes de la Asamblea y ha formulado alegaciones en defensa de la constitucionalidad de la ley impugnada. Por el contrario y con excepciones en los inicios de los procedimientos de inconstitucionalidad por vía de recurso, el Congreso de los Diputados ha mostrado la tendencia a no personarse en los recursos de inconstitucionalidad a no ser que se trate de una impugnación basada en la alegación de la comisión de vicios en el procedimiento parlamentario de elaboración de la ley. Frente al criterio seguido por el Congreso, el Senado ha manifestado, respecto a la personación, una clara postura a favor de ella; no obstante, no plantea alegaciones en este tipo de procesos y ofrece su colaboración a los efectos del artículo 88.1 de la LOTC.

En el planteamiento sobre la inconstitucionalidad de una ley o disposición con igual rango que se abre con las cuestiones, la Asamblea ha mantenido por regla general la de no personación, si bien esta doctrina fuertemente asentada, con una única excepción hasta el año 2004, se ha visto recientemente variada con la personación y formulación de alegaciones en las cuestiones de inconstitucionalidad presentadas frente a la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. La completa relación de estas cuestiones viene realizada en otro de los artículos de este monográfico al que nos remitimos. El Congreso y el Senado han mantenido igual baremo al señalado para los recursos en el caso de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Por lo que respecta ya a los recursos de amparo articulados por la vía del artículo 42 de la LOTC, la regla en las tres Cámaras objeto de nuestro estudio es la de personarse y presentar las alegaciones oportunas en orden a defender la constitucionalidad de sus actos y, por consiguiente, la no vulneración de los derechos y libertades por sus «decisiones o actos sin valor

de ley». Igual práctica es la que se sigue en el caso de la impugnación de las disposiciones y actos de la denominada Administración Parlamentaria, las Cámaras salen en defensa de la legalidad de sus actuaciones ante los Tribunales.

Ante estas prácticas debemos ahora adentrarnos en el análisis de cuál es la naturaleza de los criterios que rigen las mismas, diferenciando, por un lado, los procedimientos de inconstitucionalidad y, por otro lado, los recursos de amparo y demandas planteadas sobre normas y actos de la Administración parlamentaria, y esta distinción la efectuamos porque tienen un carácter diverso, lo cual puede determinar la diferencia en los criterios adoptados. En los procedimientos en los que se revisa por el Tribunal Constitucional la constitucionalidad de una ley se trata de efectuar un juicio abstracto a la misma para determinar su conformidad tanto formal como material con la Constitución y por ende si debe permanecer dentro del ordenamiento jurídico, se plantea así una defensa del derecho dictado por el poder constituyente y el respeto al sistema de fuentes y no, por el contrario, la satisfacción de un derecho o interés legítimo concreto. En cambio, en el resto de los procesos lo que las Cámaras parlamentarias defienden es la legalidad de sus actos y disposiciones frente a quienes consideran que con ellos vulneran sus derechos o intereses legítimos. Con esa separación analicemos, pues, los criterios utilizados.

Como observamos, varía el criterio relativo a la personación y formulación de alegaciones seguido por la Asamblea de Madrid en los recursos de inconstitucionalidad respecto del mantenido por ella misma en las cuestiones y también del mantenido por el Congreso y por el Senado en los dos tipos de procesos, porque, aunque diferente, supone para ambas el no planteamiento de alegaciones en defensa de la ley o disposición de tal rango que haya sido impugnada. Ver estas distinciones nos conduce a preguntarnos, entonces, de qué naturaleza es el criterio que tienen que tener en cuenta las Cámaras para decidir su personación y, en su caso, formulación de alegaciones, si un criterio de oportunidad política o, por el contrario, uno estrictamente jurídico.

Sainz Moreno nos explica que el criterio del Congreso, para él no justificado, de personarse y presentar alegaciones sólo cuando se base el recurso en la existencia de vicios de procedimiento es debido a que «la defensa de fondo podría entrar en conflicto con quienes han votado en contra del proyecto, siendo posible que la mayoría cambie y la nueva no desee defender la ley que combatió». El criterio para este autor debería ser jurídico, porque lo que se debate en el proceso es «si la norma cabe en el marco de la Constitución»<sup>16</sup>. Cierta es esta apreciación, pues el control de la adecuación de una ley a la Constitución, tanto desde un punto de vista formal como material, sólo puede tener en cuenta valoraciones jurídicas, como son las que rigen la actividad del Tribunal Constitucional. Aquí podríamos traer a colación en favor de esta tesis que la Mesa, órgano competente para adoptar

<sup>16</sup> Véase Fernando Sáinz Moreno, *op. cit.*

la decisión de comparecer y alegar en estos procesos en el caso del Congreso, en el del Senado, salvo los procesos a los que se refiere el artículo 187 antes citado, y también en el de la Asamblea de Madrid, ya que, como vimos, es la que decide en un primer momento sobre la actuación ante el Tribunal Constitucional, es un órgano fundamentalmente jurídico y no político a pesar del seno en el que se mueve o de su composición y es que «no está llamado a expresar la voluntad política de la Cámara» (STC 161/1988) y cumple «la función jurídico-técnica de ordenar y racionalizar el funcionamiento de las Cámaras para su mayor eficiencia, precisamente como tal foro de debate y participación en la cosa pública» (STC 38/1999). Sin embargo, también es cierto que el Tribunal Constitucional, aunque en un momento procedimental distinto, esto es, en el de calificación y admisión a trámite, y, por consiguiente, fácilmente argumentable que no es aplicable a esta situación en la que se ha sucedido ya todo el debate parlamentario y existe una ley que es impugnada ante el Tribunal Constitucional, justamente para preservar que la Mesa realice un juicio de carácter político, ha determinado que «debe limitarse, en su función de admisión y calificación, a constatar el cumplimiento de los requisitos formales reglamentariamente exigidos, absteniéndose de cualquier otra consideración acerca de sus contenidos» (STC 124/1995). En otra de sus Sentencias 208/2003, el Tribunal insiste en que a «la Mesa sólo le compete, en principio, por estar sujeta al ordenamiento jurídico, en particular a la Constitución y a los Reglamentos parlamentarios que regulan sus atribuciones y funcionamiento, y en aras de la mencionada eficacia del trabajo parlamentario, verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa, esto es, examinar si la iniciativa cumple los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria». Según el citado Tribunal, sólo podrá entrar a la verificación de su contenido cuando vengan impuestos estos límites materiales de forma explícita en la Constitución, el bloque de constitucionalidad o en los Reglamentos, como es, por ejemplo, el caso de la iniciativa legislativa popular que tiene vedadas ciertas materias por imposición del artículo 87.3 de la CE. Aunque también debemos señalar que el Tribunal, no negando lo anterior, en algunas de sus sentencias ha indicado también que la Mesa «sólo podría acordar la inadmisión cuando la contradicción a derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias y evidentes. Un control material como el verificado por la Mesa sólo sería admisible si resultara evidente la inconstitucionalidad —material o competencial— de la proposición» (STC 205/1990), por lo que permite también un juicio de constitucionalidad por la Mesa, aunque tuviera que ser «sin sombra de duda».

Es claro, en cambio, que en el caso de la impugnación de sus actos Parlamentarios sin valor de ley y actos y disposiciones de la Administración parlamentaria las Cámaras han mostrado la juridicidad de su criterio, que es el de acudir en defensa de la legalidad de los mismos, ya que ellos han tenido que ser dictados de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico, y sino deberían ser modificados o revocados, porque, como venimos diciendo y es sabido, los Poderes Públicos, y entre ellos las Asam-

bleas parlamentarias, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 de la Constitución) y están vinculados por los derechos y libertades reconocidos en el capítulo II del título I de la Constitución, como se deriva de su artículo 53.

Por último, señalar que, en todo caso, aunque en la toma de la decisión sobre qué actuación acometer pueden existir otros criterios que no sean los estrictamente jurídicos, en la ejecución de la representación y defensa de las Cámaras se moverán siempre éstas conforme a reglas jurídicas. Será, en todo momento, una defensa jurídica la que efectúen los Letrados de los Parlamentos guiados únicamente por el derecho y regidos como en todas sus funciones por la neutralidad política.

Se vuelve, de este modo, a observar, como a lo largo de toda nuestra exposición que ya finaliza, ese lazo constante que dentro de los Parlamentos existe entre lo político y lo jurídico, sin que se tengan que confundir por ello, lazo sin el cual quizá no llegaría a entenderse completamente esta institución central de la democracia.