

## **Nacimiento y consolidación de la Asamblea de Madrid como organización autónoma**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. NACIMIENTO, EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMA DE LA ASAMBLEA DE MADRID: AUTONOMÍA NORMATIVA, ADMINISTRATIVA Y FINANCIERA.—III. CONCLUSIÓN.

### **I. INTRODUCCIÓN**

Lo que más llama la atención al abordar la organización autónoma de un Parlamento es lo heterogéneo que parece ser su objeto.

Ciertamente sorprende cuántas cosas distintas pueden interpretarse dentro del concepto de autoorganización parlamentaria. En principio, toda la actuación de las Cámaras se hace de conformidad con una organización, desde la aprobación de una Ley hasta la contratación de un servicio.

En el presente trabajo, pretendemos referirnos exclusivamente a aquellos actos por los que las Cámaras organizan con carácter abstracto y general su estructura interna y actividad, así como sus medios auxiliares. Es decir, la organización de la Cámara como garantía de su autonomía, al margen de la propia de un poder ejecutivo que se percibe como adversario de su independencia. En resumen, la idea de defensa de la libertad de las Asambleas.

Estas consideraciones proporcionan la base para entender que la organización de un Parlamento debe ser autónoma. A través de ellas podemos definir la organización parlamentaria como el sistema autónomo de articulación de que se sirve un Parlamento para utilizar diversas capacidades para los fines específicos por los que se ha creado ese Parlamento, empleando un conjunto de recursos humanos, materiales y técnicos.

---

★ Letrada de la Asamblea de Madrid.

La organización así entendida es cosa diferente del poder político y sus características, así como del grupo humano que lo sirve, por más que se den interrelaciones entre ellos<sup>1</sup>.

Este estudio no pretende sino abordar esta organización autónoma de la Asamblea de Madrid desde su nacimiento hasta la actualidad. Entendiendo dicha organización como organización administrativa de la Asamblea de Madrid.

Por esta razón hemos elegido tres enfoques que, a nuestro juicio, definen la Administración autónoma de la Asamblea de Madrid: un enfoque normativo; un enfoque presupuestario y un enfoque administrativo o de gobierno interior.

No obstante lo anterior, creemos ilustrativo para el propósito buscado un breve resumen del nacimiento de la Asamblea de Madrid, ya que la idea con la que se crea este Cuerpo Legislativo muestra ya el propósito inicial de sus progenitores de crear una Asamblea como una organización autónoma e independiente.

Con la aprobación del Estatuto de Autonomía de Madrid (junto con el de Extremadura, Baleares y Castilla y León) por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, se dio por concluido el punto real de partida de un nuevo Estado conforme al modelo territorial configurado por la Constitución.

Este punto de partida dio origen a lo que algunos han llamado «segunda fase del proceso autonómico», la fase de transferencia de los servicios correspondientes a las competencias que se recogían en el Estatuto<sup>2</sup>.

Y como no podía ser menos, esta segunda fase dio lugar a una tercera, la del diseño global del Estado de las Autonomías y el pacto local mediante la consolidación y equiparación de estas Comunidades Autónomas con las de origen histórico<sup>3</sup>, que se ha plasmado en las reformas por Ley Orgánica 2/1991, de 13 de marzo, de modificación del artículo 11.5 del Estatuto y Ley Orgánica 5/1998, de 7 de julio, de nueva ampliación de títulos competenciales y de reordenación de parte del articulado.

Aunque todavía no se ha producido la cuarta o quinta fase de este proceso autonómico, creemos que éstas se producirán, porque, como establece la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional y afirma la generalidad de la doctrina, *«no se puede hablar de un proceso cerrado, sino todo lo contrario, el sistema constitucional de distribución competencial es de tal manera abierto y dinámico que*

<sup>1</sup> Vid. Mariano Baena de Alcázar, *Organización Administrativa*, Editorial Tecnos, 1988, pp. 14 a 18.

<sup>2</sup> Vid. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 6, de 17 de febrero de 1983, p. 213; las palabras fueron pronunciadas por el entonces Ministro de las Administraciones Públicas, Sr. D. Tomás de la Quadra Salcedo.

<sup>3</sup> Como es de sobra conocido, el artículo 148.2 de la CE, al establecer que, *«transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»*, no pretendía sino equiparar a todas las Comunidades Autónomas y dar un nuevo protagonismo a la Institución más cercana al ciudadano: el municipio.

*se puede decir que las Comunidades Autónomas irán adaptando sus Estatutos a las exigencias sociales de la Comunidad en todos los ámbitos y techos competenciales»*<sup>4</sup>.

Madrid accedió a su autonomía como Comunidad uniprovincial de régimen general. Definitivamente se desvinculó formalmente de cualquier otra Comunidad en la que en principio se pensó podría incluirse. Lo cierto es que *«el pueblo de la provincia de Madrid... se constituye en Comunidad Autónoma cuyo territorio es el de los municipios de la provincia de Madrid»* (arts. 1 y 2 del Estatuto de Autonomía).

El hecho de que Madrid accediese de forma independiente a la autonomía le otorgó características especiales respecto del resto de las Comunidades Autónomas. Por un lado, por su ausencia de entidad histórica y su existencia como Área Metropolitana, que condicionó a la totalidad de la provincia, en torno a un municipio, Madrid, con a su vez características propias. Por otro, por ser la Villa de Madrid la capital del Estado.

Tanto el tema del Área Metropolitana como el de la capitalidad son estudiados en otro artículo de esta Revista. En este momento sólo nos interesa ponerlo de manifiesto en referencia a los condicionantes que esto supuso para que Madrid accediese a su autonomía<sup>5</sup>.

En efecto, la falta de entidad regional histórica de la provincia de Madrid impidió el libre juego del principio dispositivo territorial. Fue necesario la autorización previa de las Cortes Generales sin la cual aquél no hubiese tenido virtualidad alguna.

De esta manera, mediante Ley Orgánica, y por motivos de interés nacional, las Cortes Generales, en virtud de los artículos 143.1 y 144.a) de la Norma Fundamental, autorizaron la constitución de la Comunidad de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial<sup>6</sup>.

Un primer Proyecto de Estatuto se publicó en el *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, de 31 de agosto de 1982. Pero ese mismo día quedaron disueltas las Cámaras, por lo que, en aplicación del artículo 207 del Reglamento del Congreso, el Proyecto caducó.

Constituidas nuevas Cortes Generales, tras las elecciones de 28 de octubre de 1982, el también nuevo Gobierno, con la intención declarada de agilizar los procesos autonómicos pendientes, remitió al Congreso un nuevo Proyecto de Estatuto. La Ponencia encargada de emitir el informe sobre el Proyecto de Estatuto, entre las modificaciones introducidas, destacó la supresión de la Disposición Transitoria Primera, en la que se regulaba la

---

<sup>4</sup> Vid. *Curso de Derecho Administrativo*, de Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández, vol. I, Editorial Civitas, 1998. Han escrito sus autores que *«no es posible afirmar que existan materias super exclusivas en el sentido que no admitan una colaboración autonómica más o menos parcial»*.

<sup>5</sup> Vid. sobre este tema el artículo de J. L. Piñar Mañas, «Madrid y su encuadre en el Estado de las Autonomías», *Madrid Comunidad Autónoma Metropolitana*, Dr. E. García de Enterría, IEE Madrid, 1983, pp. 23 y ss.

<sup>6</sup> Si bien es cierto que la iniciativa del proceso autonómico partió de la Diputación Provincial de Madrid, el 26 de junio de 1981, solicitando a las Cortes Generales la creación de Madrid como Comunidad Autónoma uniprovincial, no lo es menos que, hasta que las Cortes Generales por Ley Orgánica 6/1982, de 7 de julio, no lo autorizaron, no comenzó formalmente la elaboración del Estatuto de Autonomía.

composición y funciones de una Asamblea Legislativa Provisional, que habría de sustituir previamente a la Diputación Provincial, tras la aprobación del Estatuto y antes de la constitución de la Asamblea de la Comunidad.

A la vista del informe emitido por la Ponencia, la Comisión Constitucional elevó al Presidente del Congreso de los Diputados, conforme exige el artículo 116 del Reglamento del Congreso, el Dictamen correspondiente.

El Dictamen se debatió y votó en la sesión plenaria del Congreso celebrada el 25 de enero de 1983. El debate se centró principalmente en dos puntos:

- Las competencias sobre planificación económica.
- La inexistencia de una Asamblea Legislativa Provisional<sup>7</sup>.

El texto aprobado por el Pleno de la Cámara Baja se envió al Senado, donde tuvo entrada el 31 de enero de 1983 y se remitió a la Comisión de Autonomía, Organización y Administración Territorial. El texto aprobado por la Comisión se discutió en el Pleno del Senado, donde se debatieron fundamentalmente los mismos extremos que en el Congreso<sup>8</sup>.

Aprobado definitivamente el Proyecto por las Cortes Generales, el Estatuto se ha publicado como Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, en el *Boletín Oficial del Estado*, de 1 de marzo.

El texto original del Proyecto de Estatuto de Autonomía, en su Disposición Transitoria decía lo siguiente:

*«1. En tanto no se celebren las primeras elecciones a la Asamblea, ésta quedará constituida provisionalmente por los siguientes miembros:*

- a) Los Parlamentarios a Cortes por Madrid.*
- b) Los Diputados Provinciales.*

*Las personas comprendidas en el apartado a) podrán ser sustituidas, a petición propia, como miembro de la Asamblea por otras, a propuesta de sus respectivos grupos políticos.*

*2. Dentro de los treinta días siguientes a la entrada en vigor de este Estatuto se procederá a la constitución de esta Asamblea con la composición prevista en el número anterior mediante convocatoria a sus miembros efectuada por Real Decreto.*

*3. En esta primera sesión constitutiva de la Asamblea se procederá a la elección del Presidente y de la Mesa de la misma, según las reglas prescritas en el Reglamento del Congreso de los Diputados. Una vez constituida la Asamblea, cesa en sus funciones la Diputación Provincial de Madrid.*

*4. La Asamblea así constituida tendrá todas las competencias que este Estatuto atribuye a la Asamblea, excepto el ejercicio de la potestad legislativa. En todo caso, la Asamblea podrá, con carácter provisional, dictar aquellas disposiciones necesarias para el normal funcionamiento de las instituciones de la Comunidad.»*

La Ponencia suprimió esta Disposición, en la creencia de que una Asamblea Provisional hubiese tenido sentido si hubiese existido un régimen previo

<sup>7</sup> Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, núm. 8, II Legislatura, 1983, pp. 206 y 207.

<sup>8</sup> Vid. *Diario de Sesiones del Senado*, núm. 6, II Legislatura, de 17 de febrero de 1983, pp. 145 a 149.

de preautonomía o si no hubiese previsto la Disposición Adicional Segunda del Estatuto la fecha de las primeras elecciones autonómicas, antes del 31 de mayo de 1983, mediando tan poco plazo desde la aprobación del Estatuto de Autonomía hasta las nuevas elecciones.

La desaparición de esa Asamblea Provisional a que se refería la Disposición Transitoria Primera ha supuesto que la provincia madrileña haya carecido de un régimen preautonómico. Los órganos de gobierno de la Comunidad de Madrid han sustituido directamente a la Diputación Provincial. Podemos decir que la autonomía de Madrid parte de cero.

El Estatuto de Autonomía dispuso que las primeras elecciones a la Asamblea deberían tener lugar antes del 31 de mayo de 1983, convocadas por el Gobierno de la Nación y reguladas por el sistema que rija para la elección al Congreso de los Diputados. De acuerdo con estas previsiones, las cifras de población resultantes del censo electoral fueron las referidas a 1 de marzo de 1981, que establecieron que correspondía a la Asamblea de Madrid un total de 94 Diputados. Las elecciones fueron convocadas por Real Decreto 450/1983 y se celebraron el día 8 de mayo de 1983. El número de escaños obtenidos por cada asociación política y candidatura fue el siguiente:

Por el Partido Socialista Obrero Español (PSOE):	51
Por la Asociación de Alianza Popular, el Partido Democrático Popular y la Unión Liberal (AP-PDP-L):	34
Por el Partido Comunista de España (PC):	9

La sesión constitutiva se celebró el día 8 de junio de 1983, a las once de la mañana, en el Paraninfo de la Universidad en la calle San Bernardo de Madrid, que se convirtió en la Sede de la Asamblea de Madrid.

En esta sesión constitutiva presidida inicialmente por el Diputado electo de mayor edad de los presentes y asistido por los dos más jóvenes que actuaron de Secretarios<sup>9</sup>, se procedió a la constitución de la Mesa de la Asamblea, integrada por un Presidente, dos Vicepresidentes y cuatro Secretarios. Concluida la elección del Órgano Rector de la Cámara, el Presidente electo presentó y solicitó de los demás Diputados la promesa o juramento de acatamiento a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Madrid.

Terminado este acto, el Presidente declaró constituida la Asamblea de Madrid y con ello se produce el nacimiento, *stricto sensu*, de la misma.

## II. NACIMIENTO, EVOLUCIÓN Y CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN AUTÓNOMA DE LA ASAMBLEA DE MADRID

Si decimos en «sentido estricto» es por la creencia de que la Asamblea de Madrid, aunque formalmente se ha constituido y, por ende, nacido como

<sup>9</sup> La Mesa de Edad fue una exigencia del artículo 2 del Reglamento del Congreso, que regía como derecho supletorio, según establecía la Disposición Adicional Segunda y Tercera del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.

Parlamento, como Organización autónoma e independiente no nace hasta que consigue la autonomía parlamentaria, que en el Derecho constitucional español se extiende al ámbito normativo, financiero y administrativo. Razones éstas por las que hemos de referirnos a estas tres prerrogativas.

Pero es que, además, el Estatuto de Autonomía de Madrid destaca enérgicamente la autonomía normativa de la Cámara al establecer que: «*La Asamblea se dotará de su propio Reglamento...*» (art. 13.2 del Estatuto<sup>10</sup>).

Respecto a **esta autonomía normativa**, la propia Asamblea de Madrid fue consciente, desde el inicio, de que para su nacimiento, además del Estatuto de Autonomía, necesitaba un cuerpo normativo que pormenorizase más en detalle su composición y funcionamiento inicial, porque sin el mismo no hubiese podido producirse su constitución.

Por esta razón, en uso de su autonomía y, en cumplimiento del artículo 13.2 del Estatuto, en la misma sesión constitutiva de la Asamblea se presentó un proyecto de Normas Reglamentarias Provisionales: «la Resolución 1/1» que, tras su aprobación y en su cumplimiento permitió las actuaciones posteriores (a saber, el nombramiento del órgano rector de la Cámara y la promesa o juramento de los Diputados) lo que dio lugar al nacimiento de la Asamblea de Madrid.

En efecto, para evitar los errores que en el nacimiento y posterior evolución habían sufrido otros órganos del Estado, la Asamblea de Madrid ya en su primera sesión constitutiva presenta para su aprobación un Proyecto de Normas<sup>11</sup> por las que regirse: «La Resolución 1/1» sobre Normas Reglamentarias Provisionales, aprobada en la propia sesión de 8 de junio de 1983.

Dichas Normas Reglamentarias Provisionales, modificadas por Resolución el 13 de octubre de 1983, no sólo dan cumplimiento a la reserva formal que exige el Estatuto, sino que además, en cumplimiento de sus previsiones, establecen las materias que debe regular el Reglamento, entre otras las Relaciones entre la Asamblea y el Consejo de Gobierno, la composición y funciones de la Diputación Permanente, los períodos ordinarios de sesiones, el número mínimo de Diputados para la formación de los Grupos Parlamentarios y el procedimiento legislativo, las funciones de la Junta de Portavoces, el procedimiento de elección de Senadores, la publicidad de las sesiones, los quórum y las mayorías requeridas, etc.

Y añaden en su Título Preliminar, artículo 1, que «*las presentes Normas Reglamentarias Provisionales regularán el funcionamiento de la Asamblea de Madrid hasta que entre en vigor su Reglamento, rigiendo como derecho supletorio, en todo lo no previsto por las presentes Normas, los preceptos del vigente Reglamento del Congreso*».

<sup>10</sup> El artículo 13.2 del Estatuto de Madrid especifica lo que sigue: «*La Asamblea se dotará de su propio Reglamento, cuya aprobación y reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad que requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los Diputados.*»

<sup>11</sup> Las tareas preparatorias de esa ordenación y reglamentación provisional se hicieron gracias a la colaboración del Presidente del Congreso y el Letrado de las Cortes Generales D. Alfredo Pérez de Armiñán, según consta en el Acta de la reunión de la Mesa de la Asamblea de Madrid, de 9 de junio de 1983.

Estas Normas Reglamentarias Provisionales dan lugar al nacimiento de la autonomía normativa de la Asamblea de Madrid.

Con todo, sólo con la evolución posterior de la Cámara se ha dado verdadero cumplimiento al Estatuto de Autonomía, por cuanto el mismo exige la aprobación de un Reglamento y no de un conjunto normativo provisional.

En efecto, el 18 de febrero de 1984, se aprobó el primer Reglamento de la Asamblea de Madrid<sup>12</sup> (BOAM, núm. 31 de la misma fecha), el cual fue derogado tras la aprobación del vigente, de 30 de enero de 1997 (BOAM, núm. 82, de 31 de enero).

El Reglamento constituye la norma fundamental de la Asamblea, sólo sometida a la Constitución y al Estatuto de Autonomía. Corresponde al Presidente «cumplir y hacer cumplir el Reglamento» (art. 55.2 del Reglamento) y los Diputados «deben adecuar su conducta al mismo» (art. 26.1 del Reglamento), pudiendo a su vez «en cualquier estado del debate pedir la observancia del Reglamento» (art. 115.1 del Reglamento). Una Ley ordinaria no puede modificar el Reglamento, dado que tal Ley no está sometida a una votación final sobre su totalidad. La reforma del Reglamento debe tramitarse por el procedimiento establecido para las Propositiones de Ley y su aprobación requerirá votación final de la totalidad por mayoría absoluta (art. 13.2 del Estatuto y Disposición Adicional Segunda del Reglamento). Sin embargo, el Presidente de la Asamblea puede interpretar el Reglamento en caso de duda y suplirlo en los de omisión. Cuando en uno o en otro caso se propusiera dictar una resolución de carácter general, deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 55.2 del Reglamento).

Un sector de la doctrina<sup>13</sup> entiende que esta prerrogativa, la de autonormatividad, cuando es entendida en sentido amplio, como generadora de la norma que configura los Estatutos y el Reglamento que la propia Cámara se dota a sí misma, es de tal importancia que englobaría a las restantes prerrogativas parlamentarias.

Sin embargo, entendemos que en la práctica no siempre es así. Según los estudios de la Unión Interparlamentaria, la autonomía de los Cuerpos Legislativos puede y debe medirse en primer término por el grado de autonomía administrativa y financiera de que cada Cámara efectivamente goza, ya que, en el ejercicio de tales facultades, el Parlamento puede dotarse de los medios normativos y logísticos imprescindibles para asegurar la libertad de acción y decisión necesaria en el ejercicio de sus funciones constitucionales o estatutarias.

<sup>12</sup> Este Reglamento fue modificado por Acuerdos del Pleno de la Asamblea de Madrid de 12 de noviembre de 1987 (BOAM de 18 de noviembre de 1987), 17 de diciembre de 1987 (BOAM de 23 de diciembre de 1987), 21 de marzo de 1991 (BOCM de 9 de abril de 1991, corrección de errores en BOCM de 11 de abril de 1991), y de 15 de octubre de 1992 (BOCM de 6 de noviembre de 1992).

<sup>13</sup> Vid. Jordi Solé Tura y Miguel A. Aparicio Pérez, *Las Cortes Generales en el sistema constitucional*, Editorial Tecnos, 1988, pp. 81 a 111. También es interesante el artículo de Diego Sevilla Andrés, «Nota sobre la Autonomía estatutaria de los Parlamentos», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 158, marzo-abril 1968; Nicolás Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Editorial Civitas, 1976, pp. 771 y 772. Fernando Sainza Moreno, «La Asamblea de Madrid», *Estudios sobre el derecho de la Comunidad de Madrid*, Editorial Civitas, Madrid, 1987, p. 26.



Luego, siguiendo nuestro criterio, la autonomía parlamentaria no se agota con la elaboración del Reglamento de la Cámara, sino que debe completarse con la consiguiente autonomía presupuestaria y administrativa.

Respecto a la **autonomía administrativa**, constituye su Administración la organización de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de las funciones parlamentarias de la Asamblea de Madrid.

Con el nacimiento de la Asamblea, dicha organización se recoge en el Título II de las Normas Reglamentarias Provisionales de la Cámara, bajo la rúbrica «*De la organización de la Asamblea*», que esboza la primera organización funcional o administrativa de la Asamblea de Madrid, con una estructura análoga a la del resto de las Cámaras Legislativas:

- Un órgano rector, de naturaleza política: la Mesa y su Presidente.
- Y otro órgano ejecutor, de carácter técnico: la Secretaría General.

La Administración parlamentaria en sentido restringido se suele identificar con la Secretaría General.

No corresponde aquí el análisis de cuanto concierne a la Presidencia y a la Mesa de la Cámara; sin embargo, es oportuno insistir que la Mesa y el Presidente, como órganos rectores, ejercen una función directiva sobre la Secretaría General, que puede describirse de forma análoga a la relación que media entre Gobierno y Administración<sup>14</sup>.

En este sentido el artículo 16 de las Normas Reglamentarias Provisionales definen a la Mesa de la Asamblea como «*el órgano rector de la Cámara que ostenta la representación colegiada de ésta en los actos a que asista*» y al Presidente de la Cámara como «*el que dirige y coordina la actividad de la Mesa*», añadiendo el artículo 17 que «*ostenta la representación de la Cámara*»<sup>15</sup>.

En cuanto al Secretario General, el artículo 18 de este mismo Cuerpo Legal lo define como aquel que «*redacta el acta de las sesiones y cuida, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los Acuerdos*».

No se refieren, sin embargo, estas Normas Reglamentarias en ninguno de sus preceptos (salvo en el art. 5, que especifica las dietas de los Diputados, y el art. 15, de las subvenciones y locales de los Grupos Parlamentarios) a los medios personales y materiales, necesarios para que la Asamblea de Madrid pueda ejercer sus funciones autónomamente, en una Administración separada, es decir, las Normas Reglamentarias Provisionales omiten cual-

<sup>14</sup> Vid. Benigno Pendás, «Administración Parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*, vol. IV, 1995, pp. 322 y 323.

<sup>15</sup> El artículo 17 de las Normas Reglamentarias Provisionales dice:

«1. El Presidente de la Asamblea ostenta la representación de la Cámara, asegura la buena marcha de los trabajos, dirige los debates, mantiene el orden de los mismos y ordena los pagos, sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir a los Vicepresidentes y Secretarios.

2. Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir estas normas reglamentarias provisionales, interpretándolas en los casos de duda y supliéndolas en los de omisión mediante la aplicación de los preceptos del Reglamento del Congreso de los Diputados que sean aplicables al caso. Si no existiera norma aplicable, el Presidente podrá dictar una resolución de carácter general de acuerdo con la Mesa y la Junta de Portavoces.

3. El Presidente desempeña, asimismo, todas las demás funciones que le confieren el Estatuto de Autonomía de Madrid, las Leyes y estas normas reglamentarias provisionales.»



quier referencia al personal al servicio de la institución, sede de la misma, locales, dietas, material necesario para el trabajo diario, subvenciones y otros puntos pendientes que deben acometerse para el funcionamiento independiente de cualquier institución, y más si se pretende, como en este caso, que sea una institución que tenga plena autonomía frente a otros órganos del Estado.

Esta ausencia normativa de lo que se conoce como la Administración de la Asamblea de Madrid se intentó paliar acudiendo a las Disposiciones Transitorias Primera y Segunda del Estatuto de Autonomía<sup>16</sup>, es decir, mediante la aplicación del Reglamento del Congreso, como derecho supletorio, y a través de los medios personales y materiales de que gozaba la extinta Diputación Provincial, que, una vez traspasados a la Comunidad, la Asamblea de Madrid los reguló y gestionó mediante resoluciones de carácter general (por Acuerdos de Mesa, según permite el art. 17 de las Normas Reglamentarias Provisionales), cuyo excesivo número impide una regularización pormenorizada de las mismas. Respecto a estas resoluciones, cabe decir que se fueron adoptando en función de las necesidades que iban surgiendo y con la única finalidad de dotar a la Asamblea de Madrid de la administración instrumental necesaria para el buen funcionamiento de su actividad parlamentaria.

En lo que toca a esta organización administrativa, o más concretamente, autonomía de personal, entendida como los medios personales necesarios para que la Asamblea desarrolle sus funciones sin injerencias de otras instituciones, la Mesa de la Asamblea acordó, el 30 de junio de 1983, de conformidad con el artículo 60 del Reglamento del Congreso, un organigrama elemental o básico, consistente en una plantilla mínima de personal, divididas en dos unidades o servicios: Presidencia y Secretaría General, un total de unas cuarenta personas, entre letrados, secretarios, administrativos, taquígrafos y subalternos, todas ellas de la antigua Diputación Provincial.

Con posterioridad, y de cara a una normativa definitiva, por Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 12 de julio de 1983, se decidió efectuar una visita al Congreso de los Diputados para conocer su organización general y su funcionamiento administrativo, después de la cual se trataría de aplicar aquello que fuese eficaz y apropiado a la dimensión de la Asamblea de la Comunidad.

---

<sup>16</sup> La Disposición Transitoria Primera del Estatuto de Autonomía de Madrid establecía lo que sigue: «Mientras las Cortes Generales no elaboren la legislación de bases a que este Estatuto se refiere, y la Asamblea no dicte normas sobre la materia de su competencia, continuarán en vigor las actuales leyes y disposiciones del Estado que se refieren a dichas materias.» Entendemos que el derecho aplicable a la Asamblea de Madrid en ausencia de disposiciones normativas que lo regulen no puede ser otro que el derecho aplicable a las Cortes Generales, que fue lo acaecido en la práctica. En este sentido también se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en el Auto 241/1984 (aunque apoyándose en una remisión contenida en la norma autonómica contemplada).

Por su parte, la Disposición Transitoria Segunda, se refiere a la creación de una Comisión Mixta encargada de llevar a cabo el traspaso de los servicios materiales y personales inherentes a las competencias que según el presente Estatuto corresponden a la Comunidad de Madrid.

Sin embargo, en tanto en cuanto esta visita se ponía en marcha y se preparaba el organigrama del personal al servicio de la Asamblea, la Mesa de la Cámara fue aprobando distintas Resoluciones dirigidas a dotar a la Asamblea del nuevo personal que iba necesitando para cubrir las distintas competencias y actividades que iba desarrollando.

Habrà que esperar a la Resolución General, de 11 de octubre de 1984, para la aprobación por la Mesa de la Asamblea de Madrid de las primeras Normas Provisionales de Régimen Interior.

Dicha Normativa, en su apartado primero, atribuye a la Mesa de la Cámara con su Presidente *«la superior rectoría en materia de personal, asistidos en esta materia por el Letrado Secretario General»*. Procediendo a continuación a dividir los Servicios de la Asamblea en dos unidades básicas:

- a) Presidencia.
- b) Secretaría General.

Las subdivisiones de estas unidades fueron las siguientes:

— En la Presidencia:

El Gabinete de Presidencia: constituido a su vez por:

- Una Jefatura del Gabinete.
- Una Directora del Servicio de Información y Relaciones Públicas.
- Un Secretariado.

A dicho Gabinete le corresponde asistir técnica y administrativamente al Presidente de la Asamblea en sus funciones. El personal integrante de este Gabinete será designado directamente por el Presidente con la condición de funcionario de empleo, dando cuenta anterior o posterior a la Mesa. La designación presidencial deberá ajustarse a las previsiones de la plantilla establecida y fijará expresamente la denominación de la plaza y la clasificación retributiva asignada. El personal así designado cesará de modo automático coincidiendo el cese con el del titular de la Presidencia.

— En la Secretaría General:

- La Secretaría General.
- Los Servicios Jurídicos.
- Los Servicios Administrativos Centrales.
- Los Servicios Económicos.
- Los Servicios Técnicos Generales.

El Letrado Secretario General con la dirección inmediata del Presidente y en coordinación con éste y con las unidades y servicios que integran la Secretaría General en su totalidad, desempeñará las siguientes funciones:

- a) La asistencia técnico-jurídica a los órganos de la Cámara y en especial al Presidente.
- b) La superior dirección del personal y de los servicios de la Cámara, con la debida observancia de las normas correspondientes.

- c) Cualesquiera otras funciones que estén atribuidas a la Secretaría General por normas de cualquier rango.

En caso de vacante, ausencia o enfermedad, el Secretario General será sustituido por un Letrado que el Presidente designe, sustitución de la que se dará cuenta a la Mesa.

El Secretario General estará asistido por la Jefatura Central Administrativa y por una Secretaría de Despacho, correspondiendo a ésta las funciones inherentes a la Secretaría de Dirección.

Los Servicios Jurídicos corresponden a los Letrados de la Asamblea.

Los Servicios Administrativos Centrales, bajo la dirección del Secretario General, se encargan de la coordinación de todas las unidades y los servicios de la Cámara. Este servicio se compone de:

- Una Jefatura de Servicio.
- Una Jefatura de la Sección de Órganos Rectores: encargada de todas las cuestiones administrativas conexas al Pleno, Mesa y Junta de Portavoces.
- Una Jefatura de la Sección de Publicaciones, Documentación y Biblioteca, que asume toda la gestión de estas materias. De esta Sección depende también la Unidad de Registro y Archivo.

Los Servicios Económicos son los encargados de las funciones que en la Asamblea afectan a los sectores interventores, contables y económicos en general. Está constituida por un Interventor-jefe y un Jefe de negociado.

Los Servicios Técnicos Generales se encargan de la conservación del patrimonio de la Asamblea y de los gastos que se originen por las obras, suministros y demás cuestiones análogas que se susciten. Bajo la dirección de una Jefatura, en estos Servicios están también integrados el sector de taquígrafos-estenotipistas, con su jefatura respectiva; el técnico de medios audiovisuales; el sector de ujieres; el de vigilancia nocturna (serenos); los conductores; la telefonista y el personal de oficios y de limpieza adscritos a la Asamblea.

Depende también de este Servicio un Secretariado, constituido por los administrativos y auxiliares al servicio de la Asamblea, sin adscripción específica a ninguna unidad concreta, que realizan los trabajos inherentes a su función indistintamente para el conjunto de unidades de la propia Asamblea.

La Mesa de la Asamblea, a propuesta razonada de su Presidente, podrá crear unidades o servicios nuevos o modificar los existentes.

Para todo lo no expresamente previsto en las presentes normas, regirán como supletorias las normas vigentes para la Administración Civil emanadas del Estado o de la Comunidad Autónoma de Madrid.

Respecto a los medios materiales necesarios para el funcionamiento de la Cámara, son también innumerables los Acuerdos de la Mesa por los que se solicitan la adquisición o cesión de los bienes de la Diputación Permanente o compra de nuevos bienes que las necesidades van demandando, como libros, estanterías, mesas de trabajo, material de megafonía, etc. Al no existir

normativa respecto a la forma de llevar a cabo estos contratos de compra-venta, se solían hacer de forma directa y privada, es decir, con la empresa que se consideraba más adecuada o más barata, pero sin atender al posible criterio de que la Asamblea de Madrid es una Administración con posibilidad de acogerse a las normas de contratación pública.

Con la posterior evolución de la Asamblea y, en concreto, tras la entrada en vigor del primer Reglamento de la Cámara de 1984 (en su art. 57<sup>17</sup>) por primera vez se va a hacer referencia a los medios personales y materiales, estableciéndose que *«se disponga de los mismos y, especialmente, de servicios técnicos de documentación y asesoramiento»*.

En desarrollo del Reglamento de la Asamblea de 1984 se dictó el Reglamento de Régimen Interior (en adelante, RRI), aprobado por la Mesa el 8 de noviembre de 1986, modificado el 17 de febrero de 1987, que pasó a derogar a las anteriores Normas Provisionales de Régimen Interior. La regulación jurídica de esta organización administrativa pasó a regirse fundamentalmente por esta nueva normativa.

De conformidad con este nuevo Reglamento de Régimen Interior, la Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior (art. 1.1 del RRI) y corresponde a su Mesa el ejercicio de la potestad organizatoria sobre esa Administración. *«Es competencia de la Mesa la creación, modificación y supresión de las dependencias y servicios de la Cámara, así como la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento.»*

El nuevo Reglamento de Régimen Interior opta por declarar expresamente que la Asamblea de Madrid *«goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera y de personal»* (art. 1.1 del RRI). Consecuencia de ello se prevé que la Asamblea puede disponer de bienes patrimoniales y de dominio público, no sólo en régimen de adscripción, sino también en propiedad.

El nuevo Reglamento de Régimen Interior de 1986 mantiene, sin embargo, la misma estructura orgánica que la de las anteriores Normas Provisionales, es decir, distingue, de un lado, la Presidencia y, de otro, la Secretaría General.

Con todo, lo que varía sustancialmente va a ser la estructura orgánica de la Secretaría General, que se reduce a los Servicios Jurídicos, los Servicios Administrativos y la Intervención.

---

<sup>17</sup> El Capítulo VI, del Título III, artículo 57, del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 18 de enero de 1984, establece lo que sigue:

- «1. La Asamblea dispondrá de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento.
2. Existirá una Biblioteca, con asignación presupuestaria suficiente para constituir unos fondos bibliográficos y documentales adecuados a las necesidades parlamentarias y de los Diputados.
3. La relación de los puestos de trabajo y la determinación de las funciones correspondientes a cada uno de ellos se hará por la Mesa de la Asamblea.
4. Se dotará en especial a la Comisión de Presupuestos, Economía y Hacienda, de los medios necesarios siempre que lo solicite la propia Comisión.»

### Los Servicios Jurídicos:

A cargo de los Letrados de la Asamblea, con funciones de asesoramiento jurídico, asistencia a las sesiones de Comisiones y Pleno y a las reuniones de la Mesa y de la Junta de Portavoces, elaboración de dictámenes e informes jurídicos, redacción de actas de las sesiones a las que concurren, supervisión de los trabajos preparatorios de la actividad parlamentaria, tramitación de acuerdos y *«cualesquiera otras tareas, estudios y propuestas de nivel superior, de asesoramiento, asistencia jurídica, dirección o coordinación de las dependencias y servicios que les fueren encomendados por la Mesa, el Presidente o el Secretario General»* (art. 18 del RRI). Bajo la coordinación del Secretario General, los Letrados podrán asumir la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y demás organismos jurisdiccionales (art. 19 del RRI).

La Biblioteca depende de los Servicios Jurídicos (art. 6.1 del RRI), y su dirección corresponde al Letrado que designe el Secretario General (art. 21.1 del RRI), estando a cargo de un funcionario con categoría de Auxiliar de Biblioteca (art. 21.3 del RRI). Los fondos de la Biblioteca recogen los fondos de la Biblioteca de la Diputación Provincial, según la Proposición no de Ley 6/1983, aprobada por el Pleno de la Cámara, el 23 de noviembre de ese mismo año.

### Los Servicios Administrativos:

Al frente de los Servicios Administrativos existe un Director designado libremente por la Mesa a propuesta del Presidente (art. 22.2 del RRI). La dirección de los Servicios abarca las siguientes unidades:

Gestión Parlamentaria, de la que a su vez dependen los siguientes:

- El Negociado de Actas, Registro y Archivo.
- El Negociado de Taquígrafos.
- El Negociado de Publicaciones.

Servicios Generales, del que a su vez dependen:

- La Sección de Régimen Interior y Mantenimiento.
- El Negociado de Personal y Contratación.
- La Portería Mayor.

Servicios Económicos, del que depende:

- El Negociado de Contabilidad y Caja.

La Intervención de la Asamblea:

La Mesa cuenta con la asistencia de un Interventor-Delegado que realiza las funciones de control material y de la legalidad propios del cargo, además de asesorar en materia jurídico-económica (art. 33.1 del RRI). El nombramiento del Interventor-Delegado debe recaer en un Letrado de la Asamblea, que depende orgánicamente del Secretario General y funcionalmente de la Mesa (art. 33.2 del RRI). La Intervención de la Asamblea tiene, pues, una

doble dependencia, orgánica del Secretario General y funcionalmente de la Mesa.

Estos medios personales necesarios para el ejercicio de las funciones de la Asamblea están sujetos al régimen jurídico determinado por la Mesa de la Cámara y sometidos a la dirección del Secretario General.

La Mesa, como órgano rector, ostenta las siguientes competencias:

- Aprobar la plantilla del personal de la Asamblea y las normas que regulan el acceso a la misma (art. 30.7 del Reglamento de 1984).
- Fijar la relación de puestos de trabajo y determinar las funciones correspondientes a cada uno de ellos (art. 57.3 del Reglamento de 1984).
- Aprobar el Estatuto del Personal de la Asamblea (Disposición Final Tercera del Reglamento de 1984). La Ley de la Comunidad de Madrid 1/1986, de 10 de abril, en su Disposición Transitoria Novena ordena que la Asamblea de Madrid regule antes del 31 de diciembre de 1986, mediante Estatuto, su régimen de función pública, estableciendo los Cuerpos, Escalas y Categorías que estimen necesarios<sup>18</sup>. Como consecuencia del imperativo legal anterior, la Mesa de la Cámara acordó, en su reunión de 22 de diciembre de 1986, aprobar un Estatuto del Personal provisional. Será, sin embargo, en su sesión de 17 de febrero de 1987, en la que se aprueba con carácter definitivo el primer Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid.

Al Secretario General corresponde la jefatura del personal y la dirección e inspección de todos los Servicios [art. 15.a) del RRI].

Los actos administrativos de los distintos órganos de la Asamblea se regularán por este Reglamento de Régimen Interior (art. 39 del RRI), aunque la Asamblea ajustará sus actuaciones al procedimiento administrativo común de la Administración del Estado, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara (art. 46 del RRI).

La responsabilidad de la Asamblea se exigirá en los mismos términos y casos que establezca la Legislación de la Comunidad, y supletoriamente la del Estado (art. 44 del RRI). La de orden penal y civil de las autoridades y personal de la Asamblea serán exigidas de acuerdo con lo previsto en las disposiciones legales vigentes (art. 45 del RRI).

Los medios materiales de que dispone la Asamblea para el ejercicio de sus funciones están integrados por los bienes que, adscritos o en propiedad, utiliza, y por los fondos públicos destinados a su mantenimiento (presupuesto de la Asamblea). Como la Asamblea de Madrid goza de personalidad jurídica (art. 1.1 del RRI), dispone de los bienes patrimoniales y de dominio

<sup>18</sup> A nuestro juicio, la Asamblea de Madrid sólo está sometida a la Constitución, el Estatuto, el Reglamento y a las normas que ella misma dicte para su funcionamiento parlamentario y administrativo, por lo que no tendría que someterse a ese mandato legal. Lo que ocurre es que esa Ley ha sido aprobada por la propia Asamblea, luego en la práctica no tiene sentido que la Asamblea se dé a sí misma un orden de este tipo.

público tanto en concepto de dueña como adscritos o contratados. El régimen jurídico de los bienes patrimoniales o de dominio público, de propiedad o adscripción de la Cámara se regula por la Ley 7/1986, de 13 de julio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid (art. 47 del RRI).

Por último, respecto a la contratación, el artículo 48 del RRI establece que: *«Los contratos que celebre la Asamblea de Madrid se regirán por la Legislación del Estado con las particularidades derivadas de la organización propia de la Cámara.»*

Conforme la Asamblea fue consolidando su actividad parlamentaria también fue creciendo en medios personales y materiales, lo que supuso la necesidad de adecuar su normativa existente a la Administración creciente. Resultado de ello fue que la Mesa de la Asamblea, en su sesión de 6 de septiembre de 1988, aprobase un nuevo Reglamento de Régimen Interior y un nuevo Estatuto del Personal, cuyas variaciones sustanciales respecto de la normativa anterior se centran en la estructura orgánica de la Secretaría General, ya que la de Presidencia e Intervención se mantienen prácticamente inalterables.

La Secretaría General pasó a tener la siguiente estructura:

- La Dirección de Gestión Parlamentaria y Comisiones, integrada, a su vez, por:
  - El Servicio Jurídico y de Comisiones.
  - El Servicio de Gestión Parlamentaria, del que, a su vez dependen, la Sección de Órganos Superiores, de Diario de Sesiones, de Boletín Oficial de la Asamblea y Publicaciones.
  - La Biblioteca.
- La Dirección de Servicios Económicos y Administrativos, integrada por las siguientes unidades:
  - El Servicio de Asuntos Generales, del que depende una Sección de Personal y Régimen Interior.
  - El Servicio de Asuntos Económicos, del que depende una Sección de Contabilidad-Caja.

Otras modificaciones sustanciales respecto de la normativa anterior se centraron en la figura del Interventor, que ya no tiene por qué ser un Letrado de la Asamblea, sino que puede recaer en cualquier funcionario de carrera del grupo A, según lo que establezca la Relación de Puestos de Trabajo (art. 30.2 del RRI), y los Servicios Técnicos Audiovisuales, que, de forma análoga a la Intervención, van a depender orgánicamente de la Secretaría General, pero funcionalmente de la Presidencia, en concreto del Gabinete de Presidencia, que es a quien le corresponde la dirección y supervisión de los medios audiovisuales de grabación de las sesiones y actos parlamentarios, así como las votaciones electrónicas.

Respecto a los medios materiales y la actuación administrativa, nada nuevo hay que decir, porque los artículos 44 y siguientes de este nuevo Reglamento de Régimen Interior establecen los mismos criterios que el anterior.

El Reglamento de Régimen Interior de 1988 fue objeto de numerosas modificaciones, como:



- La de 7 de diciembre de 1988, por la que se crea el Servicio de la Oficina de Control Presupuestario.
- La de 29 de enero de 1992, por la que se acuerda que el Secretario General, en caso de vacante, ausencia o enfermedad, sea sustituido por el Director de Gestión Parlamentaria.
- La de 16 de abril de 1996, por la que se reorganiza el Servicio de Asuntos Generales, del que se desconcentran sus competencias mediante la creación de dos nuevos servicios, el de Infraestructuras y el de Contratación.
- La de 26 de junio de 1997, por la que se vuelven a reorganizar todos los Servicios y funciones de la Secretaría General, quedando ésta con la siguiente estructura orgánica:
  1. Dirección de Gestión Parlamentaria y Comisiones, a la que están adscritos los Letrados y está constituida por:
    - El Servicio de Gestión Parlamentaria.
    - El Servicio de Comisiones.
  2. Dirección de Análisis y Documentación, que integra:
    - La Sección de Boletín Oficial de la Asamblea y Publicaciones.
    - La Sección de Biblioteca y Documentación.
    - La Sección de Archivo.
  3. Dirección de Gestión Económica e Infraestructuras, integrada por:
    - El Servicio de Asuntos Económicos.
    - El Servicio de Contratación.
    - El Servicio de Infraestructuras y Mantenimiento.
  4. Dirección de Gobierno Interior, integrada por:
    - El Servicio de Asuntos Generales.
  5. Dirección de Informática y Desarrollo Tecnológico, constituida por:
    - El Servicio de Informática y Comunicaciones.
  6. La Intervención, con rango de Dirección, formada por:
    - La Oficina del Control Presupuestario.
  7. La Asesoría Jurídica, desempeñada por el Letrado Asesor Jurídico.
- La de 16 de julio de 1997, por la que se adscribe al Servicio de Asuntos Generales la Unidad de Reprografía.
- La de 22 de diciembre de 1998, por la que se adscribe directamente a la Secretaría General la Jefatura de Seguridad y la Asesoría Técnica.
- La de 14 de septiembre de 1999, por la que se atribuye a la Dirección de Gestión Parlamentaria la condición conjunta de Secretaría General Adjunta.

- La de 24 de febrero de 2000, por la que se modifica la Mesa de Contratación de la Asamblea.
- Y, finalmente, la de 3 de diciembre de 2001, por la que se aprueba la reforma global del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, esto es, un nuevo Reglamento, que es el que actualmente se encuentra en vigor.

Esta reforma global del Reglamento de Régimen Interior, de 3 de diciembre de 2001, fue acometida por la Mesa de la Cámara para adecuar de nuevo la estructura orgánica de la Administración de la Asamblea al efectivo servicio de los Diputados, todo ello en el marco de una reforma también global del Estatuto del Personal de la Asamblea de Madrid y de una nueva Relación de Puestos de Trabajo.

La Mesa de la Cámara inició a comienzos del año 2000 un estudio de las exigencias que organizativa, procedimental y personalmente demandaba el adecuado funcionamiento de la actividad parlamentaria y administrativa y de las respuestas que era necesario proveer en cuanto a la ordenación de los funcionarios a su servicio.

La reforma fue orientada en cuatro líneas fundamentales:

- La consecución de una mayor vinculación del personal de la Cámara al servicio de los Diputados. Para el cumplimiento de esta finalidad, se crea una Oficina de Atención al Diputado.
- La racionalización de los distintos regímenes funcionariales, integrando en Cuerpos y Escalas jerárquicamente organizadas las antiguas plazas singulares, que habían alcanzado un alto grado de dispersión.
- La simplificación de los órganos de dirección administrativa de la Cámara, reduciendo el número de Directores y ampliando las funciones rectoras o de dirección de la Secretaría General.
- La potenciación de los servicios informáticos y audiovisuales de la Asamblea para promover una progresiva modernización de la Cámara que le permita estar a la vanguardia de las nuevas tecnologías del mercado.

El artículo 1.1 del RRI establece claramente la autonomía de la Cámara al decir: *«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 este Reglamento.»*

Respecto a los órganos rectores, al igual que en la normativa anterior, a la Mesa le compete la creación, modificación y supresión de los servicios de la Cámara, así como la aprobación y modificación de las normas que han de regular su organización y funcionamiento (art. 2 del RRI); al Presidente corresponde interpretar este Reglamento en caso de duda y suplirlo en caso de omisión, así como su ejecución junto con los demás órganos de la Asamblea (art. 1.1 del RRI); y a la Secretaría General, la dirección del personal y servicios de la misma, de conformidad con las instrucciones del Presidente y de la Mesa de la Asamblea (art. 3.1 del RRI).

La Asamblea de Madrid, bajo la superior dirección de la Mesa y del Presidente, tendrá la siguiente estructura orgánica:

1. Presidencia, integrada a su vez por:

El Gabinete de la Presidencia, que tiene integradas en su estructura las Unidades de Apoyo Institucional a la Mesa y las Unidades de Apoyo Institucional a la Junta de Portavoces y, además, la siguiente estructura:

1. Dirección del Gabinete de la Presidencia.
2. Dirección Adjunta del Gabinete de la Presidencia.
3. Servicio de Relaciones con los Medios de Comunicación.
4. Servicio de Relaciones Externas y Protocolo.
5. Servicio de Estudios y Documentación.

2. Secretaría General, con la siguiente estructura:

1. La Dirección de Gestión Parlamentaria, constituida a su vez por:

- 1.1. El Servicio de Gestión Parlamentaria.
- 1.2. El Servicio de Documentación y Biblioteca.
- 1.3. El Servicio de Publicaciones.
- 1.4. La Sección de Archivo.
- 1.5. El Cuerpo de Redactores, Taquígrafos y Estenotipistas.

2. La Dirección de Gestión Administrativa, formada por:

- 2.1. El Servicio de Contratación.
- 2.2. El Servicio de la Oficina de Control Presupuestario y Asuntos Económicos.
- 2.3. La Sección de Recursos Humanos.
- 2.4. La Sección de Diputados y de Relaciones Externas.
- 2.5. La Sección de Asuntos Generales.

3. La Dirección de Informática y Tecnología, que tiene la siguiente estructura:

- 3.1. El Departamento Informático, orgánicamente estructurado como el Servicio de Informática.
- 3.2. La Sección de Audiovisuales.

4. La Intervención, con rango de Dirección, y plena autonomía en el ejercicio de sus funciones fiscalizadoras y de control de legalidad. La Intervención contará con:

Un Técnico Adjunto que realiza funciones de apoyo al Interventor en el desempeño de sus funciones, sustituyéndole en caso de ausencia, vacante o enfermedad. El Técnico adjunto a la Intervención podrá desempeñar funciones de Interventor Delegado a propuesta del Interventor titular y previa autorización del Secretario General.

5. También dependen de la Secretaría General:

- A) La dirección orgánica del Cuerpo de Letrados.
- B) La Asesoría Jurídica, que estará integrada por el Letrado-Jefe y los Letrados que se adscriban a la misma.
- C) La Asesoría Técnica, integrada por los funcionarios del Cuerpo de Técnicos Superiores de la Asamblea y el personal auxiliar que se determine.
- D) La Sección de Registro General e Información.
- E) La Unidad de Inspección y Control.
- F) La Jefatura de Seguridad.

La Administración de la Asamblea de Madrid, al igual que en los Reglamentos anteriores, debe ajustar su actividad al procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de la Cámara (art. 83.1 del RRI).

Los actos de los órganos de la Asamblea que no se refieren a la actividad parlamentaria tienen la consideración de actos administrativos de la Asamblea (art. 77 del RRI) y se clasifican por su procedencia en:

- Acuerdos de Mesa, tanto si se refieren a la aprobación de disposiciones reglamentarias de orden interno como actos administrativos particulares (art. 78.1 del RRI).
- Resoluciones de Presidencia (art. 78.2 del RRI); y
- Resoluciones de la Secretaría General (art. 78.3 del RRI).

Los actos administrativos de las autoridades y órganos de la Asamblea son inmediatamente ejecutivos, salvo que, con motivo de la interposición de un recurso, se haya acordado su suspensión (art. 79.1 del RRI y art. 111 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común). Los actos y disposiciones de carácter general que no deban ser notificados individualmente o cuando así se establezca por disposición legal, deben publicarse en el *Boletín Oficial de la Asamblea* (art. 79.2 del RRI).

Ponen fin a la vía administrativa las Resoluciones de Presidencia y los Acuerdos de la Mesa. Las Resoluciones de la Secretaría General y órganos inferiores son recurribles en alzada ante la Mesa. El recurso extraordinario de reposición se interpondrá ante la Mesa de la Cámara, cuando proceda. 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. 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 y condiciones contenidas en la Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa (art. 81 del RRI).

El régimen jurídico de los bienes patrimoniales y demaniales de la Asamblea de Madrid, al igual que en la normativa anterior, se ajustará a las previsiones contenidas en la legislación sobre el patrimonio de la Comunidad de Madrid, con las peculiaridades derivadas de la organización propia de la Cámara (art. 84 del RRI).

Los contratos que celebre la Asamblea se rigen por la legislación estatal sobre contratos de las Administraciones Públicas (art. 85 del RRI). Son órganos de contratación de la Asamblea, la Mesa, el Presidente, la Secretaría General y la Dirección de Gestión Administrativa, dentro de sus respectivas competencias. Corresponde a la Mesa la aprobación de los proyectos técnicos, pliegos de condiciones y la adjudicación y autorización de los contratos en caso de que el importe del presupuesto exceda de 30.000 euros o de que el plazo de ejecución sea superior a un año y se comprometan fondos públicos de futuros ejercicios presupuestarios; corresponden al Presidente las mismas atribuciones en los expedientes de contratación cuyo presupuesto esté comprendido entre 3.000 y 30.000 euros, corresponde a la Secretaría General estas atribuciones cuando el presupuesto sea entre 600 y 3.000 euros, y corresponde a la Dirección de Gestión Administrativa estas atribuciones cuando el presupuesto sea inferior a 600 euros (art. 86 del RRI). La Mesa de contratación, presidida por el Presidente o persona en quien delegue, está integrada por los tres Vicepresidentes, el titular de la Secretaría General o Letrado en quien delegue, el Interventor de la Asamblea, el Director de Gestión Administrativa y el Jefe del Servicio de Contratación que actuará como Secretario de la Mesa (art. 87 del RRI).

Por último, hemos de referirnos a **la autonomía financiera** de la Asamblea de Madrid, que a lo igual que en el resto de los Cuerpos Legislativos, la finalidad que persigue es lograr que la Asamblea pueda desarrollar sus funciones sin encontrarse mediatizada por la carencia de recursos, o por la dependencia del Gobierno de la Comunidad (al que controla) para obtenerlos. Una subordinación presupuestaria a otros órganos haría peligrar la independencia y autonomía de la Cámara. De ahí la afirmación de algunos autores de que la soberanía de un Parlamento se mide por su autonomía financiera.

Teniendo en cuenta que no existió Ley de Presupuestos para 1983 y sí presupuesto de la extinta Diputación Provincial, la Comunidad asumió los gastos de la Asamblea de Madrid correspondientes no sólo al personal adscrito al servicio de la misma, sino de la cesión y conservación del inmueble cedido como sede de la Institución, sito en la antigua Universidad de la calle San Bernardo, las publicaciones del *Boletín de la Cámara* y cualesquiera otros gastos de naturaleza análoga.

Correspondió también al Gobierno de la Comunidad facilitar a la Asamblea los fondos necesarios para el pago de las dietas de los Diputados, asignación de los Grupos Parlamentarios, retribuciones del Presidente, asignación para gastos de protocolo, gastos menores y réditos para impre-vistos.

En suma, la Asamblea en un principio careció de autonomía financiera, ya que, para que el Gobierno de la Comunidad atendiese a sus necesidades, la Mesa de la Asamblea necesitó adoptar un Acuerdo por el que se elaborase un documento que detallase la razón de la cuantía y la cuantía de la previsión solicitada. Documento este que, previa aprobación por la Mesa, se enviaba al Consejo de Gobierno.

Esta Resolución fue de carácter provisional, a expensas de crear un presupuesto propio de la Cámara que se incorporase en el Anteproyecto de Presupuestos para 1984 y de ahí a los sucesivos Anteproyectos de Presupuestos para los venideros años.

En este punto, para elaborar el Presupuesto, se tenía que presentar ante la Mesa un documento que debía ir acompañado de un organigrama que incluyera todas las formulaciones concretas de la relación de personal adscrito a la Asamblea, de la posible actividad institucional de la Mesa valuable económicamente, de las previsibles necesidades económicas por el material necesario, de los actos que causaran dietas y demás previsibles conceptos que pudieran integrar un Anteproyecto de Presupuestos.

El 23 de noviembre de 1984 la Mesa de la Asamblea aprobó el Presupuesto de la Cámara para 1984, que contenía una enumeración de gastos, que se incorporaron en el Proyecto de Presupuestos de la Comunidad, en concreto en los Capítulos 1, 2 y 6. Previsiones todas ellas que se efectuaron con criterios de definida moderación y en función de las iniciales experiencias.

Dicho Presupuesto aunque se incorporó al Proyecto de Presupuestos de la Comunidad de Madrid<sup>19</sup>, no fue modificado por el Gobierno, lo que permite entender que la Asamblea de Madrid goza de autonomía financiera desde 1984, aunque su presupuesto se incorporase a los Presupuestos Generales de la Comunidad.

El Reglamento de la Asamblea de Madrid de 1984 será el primero que establece de manera formal la autonomía presupuestaria de la Cámara al especificar en su artículo 30.1.2.º que *«corresponde a la Mesa elaborar el Proyecto de Presupuestos de la Asamblea, dirigir y controlar su ejecución y presentar ante el Pleno de la Cámara, al final de cada ejercicio, un informe acerca de su cumplimiento»*.

Posteriormente esta previsión reglamentaria se vio desarrollada en el primer Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea, de 8 de noviembre de 1986, donde se especifica que la Mesa elabora el Proyecto de Presupuestos y lo envía al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, pero sólo a los efectos de su inclusión en el Proyecto de Presupuestos Generales de

---

<sup>19</sup> Vid. S. Montejo Velilla, *El régimen económico del Parlamento y sus transformaciones actuales*, Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia (11-13 de abril de 1988), Editorial Tecnos, Madrid, 1990, pp. 365. Este autor en su ponencia dice que la incorporación del presupuesto de una Cámara a los Presupuestos Generales del Estado o de la Comunidad responde al principio de unidad presupuestaria, constitucionalizado en el ámbito estatal en el artículo 134.2.

la Comunidad de Madrid (art. 52.1 del RRI)<sup>20</sup>. Las dotaciones presupuestarias de la Asamblea se libran en firme y anticipadas trimestralmente, a nombre de la Asamblea, y no están sujetas a justificación (art. 52.2 del RRI). Los remanentes de cada ejercicio pueden incorporarse al estado de gastos del ejercicio siguiente si el Pleno de la Cámara lo aprueba a propuesta de la Mesa. Si la Asamblea necesita suplemento de crédito o créditos extraordinarios a ella corresponde aprobarlos, pero su acuerdo debe trasladarse al Consejo de Gobierno para la elaboración, en su caso, del correspondiente Proyecto de Ley. También es competencia de la Mesa acordar las transferencias y redistribución de créditos dentro de los límites del presupuesto de la Cámara.

El proceso de aprobación del gasto y ordenación de pagos estaba regulado de la siguiente manera: A la Mesa corresponde la aprobación del gasto (arts. 30.1.3 del Reglamento y 43 del RRI), competencia que puede delegar y cuya delegación se presume a favor del Presidente de la Asamblea, del Secretario General y de los Directores de Servicio. Al Presidente de la Asamblea corresponde ordenar los pagos (arts. 31.1 del Reglamento y 54 del RRI). Tanto la aprobación del gasto como la ordenación de los pagos está sometida al procedimiento regulado por el RRI (arts. 56 a 61).

El actual Reglamento de la Asamblea de 30 de enero de 1997 en el Título IV, capítulo séptimo, sección 3.ª, bajo la rúbrica «*Del presupuesto*», artículos 89 a 95, regula lo relativo al Presupuesto de la Cámara. Estableciendo que la Asamblea de Madrid, sin perjuicio de las especialidades derivadas de su autonomía administrativa, se someterá al régimen presupuestario previsto en la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.

Este Reglamento (en el art. 90.1) a continuación, define al Presupuesto de la Asamblea como «la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que, como máximo, se puedan reconocer y de los derechos que se prevean liquidar por la Cámara durante el correspondiente ejercicio económico».

<sup>20</sup> La Ley 12/1986, de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para el ejercicio de 1987, establecía el siguiente programa para la Asamblea:

---

Código

---

	Presupuesto
01	Comunidad de Madrid
	Sección
01	Asamblea
	Programa
001	Asamblea
	Responsable
	Presidente
	Grupo de funciones
1	Servicio de carácter general
	Función
1.1	Alta Dirección de la Comunidad y su Gobierno
	Subfunción
11.1	Alta Dirección de la Comunidad



La elaboración y aprobación del Proyecto de Presupuestos corresponde a la Mesa y se integrará como Sección independiente en el correspondiente Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad (art. 90.2 del Reglamento)<sup>21</sup>.

Las dotaciones del Presupuesto de la Asamblea se librarán en firme, a nombre de la misma y semestralmente, de forma que el primer libramiento se realizará en la primera semana del ejercicio y el segundo en la primera semana del segundo semestre del mismo.

La Asamblea contará con tesorería propia. Los ingresos derivados de la actividad de la Asamblea quedarán afectados al cumplimiento de las obligaciones de la correspondiente Sección presupuestaria.

La autorización, ordenación y disposición de los gastos con cargo al presupuesto de la Asamblea corresponde a la Mesa. Al Presidente le corresponde el reconocimiento de las obligaciones y la propuesta de la ordenación de los pagos con cargo al Presupuesto de la Cámara, así como el compromiso de ingresos, el reconocimiento de derechos económico y la ordenación de ingresos a favor del Presupuesto de la Asamblea (art. 93 del Reglamento).

El Presupuesto de la Asamblea de cada ejercicio se liquidará, en cuanto a la recaudación de derechos y al pago de obligaciones, el 31 de diciembre del año natural correspondiente. La liquidación del Presupuesto se aprobará por la Mesa a propuesta de la Secretaría General. Practicada la liquidación

<sup>21</sup> El artículo 1 de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el 2003 establece que «Los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el ejercicio económico del año 2003, están integrados por:

- a) El Presupuesto de la Asamblea de Madrid.
- b) El Presupuesto de la Cámara de Cuentas.
- c) El Presupuesto de la Administración de la Comunidad de Madrid.
- d) El Presupuesto de los Organismos Autónomos Administrativos.
- e) El Presupuesto de los Organismos Autónomos Mercantiles.
- f) El Presupuesto de los Entes Públicos a que se refiere el artículo 6 de la Ley reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid.
- g) El Presupuesto de las Empresas Públicas con forma de Entidad de Derecho Público.
- h) El Presupuesto de las Empresas Públicas con forma de Sociedad Mercantil.
- i) El Presupuesto del Ente Público Radio Televisión Madrid.
- j) Los Presupuestos de los restantes Entes Públicos.

Añadiéndose:

ANEXO I:

#### ADSCRIPCIÓN DE PROGRAMAS POR SECCIONES

01 ASAMBLEA	
010	Actividad Legislativa
011	Defensa del Menor
02 CÁMARA DE CUENTAS	
020	Cámara de Cuentas
03 PRESIDENTE DE LA COMUNIDAD	
030	Asesoramiento al Presidente

del Presupuesto, la Mesa elevará al Pleno un informe sobre su cumplimiento. Los remanentes del ejercicio, considerados como recurso propios, serán incorporados por la Mesa, a propuesta de la Secretaría General, al Presupuesto de la Asamblea del ejercicio siguiente (art. 94 del Reglamento).

La Cuenta de la Asamblea reflejará la liquidación del Presupuesto de la Asamblea y los resultados, la situación de la tesorería y de sus anticipos, del endeudamiento de la Cámara y de las operaciones extrapresupuestarias. La Cuenta de la Asamblea se elaborará por la Secretaría General para su incorporación por la Mesa, a propuesta de aquélla a la Cuenta General de la Comunidad de Madrid (art. 95 del Reglamento).

La ejecución, gestión y control presupuestario de la Asamblea, corresponde primordialmente a la Mesa de la Cámara, de conformidad con el procedimiento que se especifica en el actual Reglamento de Régimen Interior de la Cámara, de 3 de diciembre de 2001, artículos 89 a 97, en donde juega un papel muy importante la Intervención como control interno de los mismos. Procedimiento este que no varía sustancialmente de lo dicho con anterioridad.

### III. CONCLUSIÓN

Una vez contado el nacimiento y posterior evolución de la organización autónoma de la Asamblea de Madrid, a lo largo de su trayectoria de veinte años, estamos en condiciones de realizar una somera valoración de la misma.

Podemos decir que la Asamblea de Madrid como Administración parlamentaria está perfectamente consolidada, en lo que a su autonomía normativa, de personal y financiera se refiere.

La Administración de la Asamblea de Madrid, a lo largo de estos años, se ha convertido en material y formalmente independiente de las Administraciones de los demás poderes del Estado y especialmente del Gobierno de la Comunidad, quedando sometida al gobierno de sus órganos rectores: el Presidente y la Mesa, identificándose con lo que se conoce como su órgano técnico o ejecutor, la Secretaría General.

Esta autonomía ha encontrado su consagración oficial en el Reglamento de la Asamblea de Madrid, que no se ha limitado a disciplinar todo lo que se refiere a la constitución y a la forma de ejercicio de la actividad política y legislativa de la Cámara, sino que ha extendido, con diversas peculiaridades, su ordenamiento al ámbito interno administrativo, completado a su vez por otras normas de carácter administrativo, como el Estatuto del Personal, el Reglamento de Régimen Interior y los demás Acuerdos de la Mesa de esta Cámara que se dicten al respecto.

Como consecuencia de estas prerrogativas la Asamblea ha organizado sus propios servicios como mejor ha considerado, con la más amplia libertad en la elección de sus propios servidores y en la determinación de su Estatuto jurídico. Porque su finalidad es la de ser una Administración instrumental al servicio de la primordial función de la Cámara, la parlamentaria.

No hay que olvidar, sin embargo, que esta Administración interna, reducida en sus dimensiones y que ha dotado a la Cámara de total autoridad sobre su aparato burocrático, así como sobre su personal, está escasamente proyectada al exterior y, aunque en el ejercicio de sus funciones dicta actos materialmente administrativos, no está sometida *ope legis* al Derecho administrativo, ni es una Administración que tiene como la Administración General o de la Comunidad, el fin de prestar servicios a los ciudadanos, sino que se ha creado exclusivamente para servir de apoyo al órgano de quien depende.

Cabe, pues, definir la organización autónoma de la Asamblea de Madrid como «el conjunto de facultades de que se ha dotado a la Cámara para regular y gestionar por sí misma todas las actuaciones que realiza en cumplimiento de sus funciones, sin injerencias de otros órganos del Estado» y que se proyecta concretamente en la autonormatividad, la autonomía de personal y autonomía presupuestaria de la Asamblea.