

AUTONOMÍA FINANCIERA Y PATRIMONIAL DE LAS CÁMARAS (*)

FERNANDO SAINZ MORENO (**)

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. AUTONOMÍA FINANCIERA.—1. *Características generales. Contenido.*—2. *Asignación constitucional. Complementos y ayudas a los miembros de las Cámaras.*—2.1. En el Congreso de los Diputados.—2.2. En el Senado.—3. *Protección social. Abono de las cotizaciones.*—4. *Pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los exparlamentarios. El Reglamento de 2006 y la reforma de 2011.*—5. *Transparencia y publicidad.*—6. *Contratación. Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales.*—7. *Personal al servicio de la Administración Parlamentaria.*—III. AUTONOMÍA PATRIMONIAL.—1. *Sede del Parlamento. Infraestructuras e instalaciones.*—2. *Patrimonio artístico.*—3. *Biblioteca y Archivo.*—IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES.

(*) Ponencia expuesta en la Jornada organizada por el Instituto de Derecho Parlamentario en la Facultad de Derecho de la UCM, el 12 de mayo de 2011 sobre «La autonomía presupuestaria de los órganos constitucionales».

(**) Catedrático de Derecho Administrativo. Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid.

I. INTRODUCCIÓN

La primera cuestión que plantea el reconocimiento de autonomía financiera y patrimonial a las Cámaras es esta: ¿Para qué la necesitan? Claro que la respuesta a la misma exige previamente delimitar el contenido de esa autonomía. Esta es la pregunta que los organizadores de esta Jornada pretenden que se trate en esta ponencia. Otras cuestiones más precisas y técnicas se han asignado a los demás participantes en la Jornada (el ciclo presupuestario, la función interventora o la gestión presupuestaria). Por lo tanto, me corresponde exponer algunas ideas generales sobre el fundamento, la integración, el contenido de la autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras legislativas, esto es, de su autonomía sobre los «medios materiales» en un sentido muy amplio, que comprende la «economía y hacienda» de los parlamentos, incluyendo, como lo hace el Título VII de la Constitución, el presupuesto y el patrimonio.

Se trata de un tema modesto desde el punto de vista macroeconómico, pero especialmente importante para la vida parlamentaria.

Para el ejercicio presupuestario 2011 está previsto, en el estado de gastos, sección 02 Cortes Generales (programa: 911 N Actividad legislativa) que el gasto de las Cortes Generales alcance la cifra de 53.858,67 millones de euros; el del Congreso de los Diputados, la cifra de 91.710,50 millones de euros; el del Senado, la cifra de 55.143,21 millones de euros; el del Defensor del Pueblo la cifra de 15.175,80 millones de euros y el de la Junta Electoral Central la cifra de 532,91 millones de euros; siendo la cifra total del gasto de la actividad legislativa

216.421,09 millones de euros. Estos fondos, junto con el patrimonio adscrito a las Cámaras, administrados autónomamente por ellas, deben permitir el funcionamiento del Parlamento según su propio criterio. Al Parlamento le corresponde decidir lo que materialmente necesita para el ejercicio de las funciones que tiene atribuidas.

Un buen Parlamento, en la hora actual, debe poner a disposición de sus miembros los medios personales y materiales que justificadamente pidan para el ejercicio responsable de su cargo representativo, y debe publicar y difundir su actividad, sin otras limitaciones procedentes del poder ejecutivo o del poder judicial que las previstas por la Constitución. Un buen Parlamento debe también mantener una estructura permanente que conserve y transmita el fondo de precedentes, usos y conocimientos parlamentarios que hacen posible la continuidad de la vida democrática. Necesita pues, una administración parlamentaria profesional, independiente y neutral que guarde su memoria y colabore institucionalmente en la realización de las tareas parlamentarias.

La retribución de los miembros de las Cámaras, los gastos de su actividad interior y exterior, los gastos del personal y de los medios materiales de la administración parlamentaria, la seguridad en los edificios, su mantenimiento y conservación, la difusión de su actividad, etc., se cuantifican globalmente en los presupuestos de las Cámaras que éstas aprueben autónomamente, si bien formando parte de los Presupuestos Generales. Su autonomía no alcanza, en efecto, a disponer de ingresos propios, esto es, generados por un patrimonio productivo o por un sistema de tributos propio, o por un sistema de aportaciones de otros entes como sucedió históricamente con las aportaciones de las provincias.

La administración financiera de las Cámaras presenta cierta similitud formal con la administración financiera de las Administraciones públicas que integran el poder ejecutivo, pero su contenido material es esencialmente distinto. No se trata, en efecto, de una Administración que ejecuta la política trazada en el programa de quienes han ganado unas elecciones, sino de una administración que hace posible que en el Parlamento se confronten las políticas de todos los que han obtenido representación parlamentaria, sean mayoría o minoría.

Por ello, no cabe establecer una similitud entre los poderes administrativos de los órganos de la Cámara (art. 72.3 CE) y los del Gobierno (art. 97 CE). No hay equiparación posible porque la razón de ser de cada uno de ellos es bien distinta; en el primer caso, permitir la realización material del principio representativo; en el segundo, en cambio, realizar una determinada política sectorial.

De ahí que la confianza política, como criterio que rige la libre designación de los altos cargos de las organizaciones que persiguen objetivos políticos no deba regir la designación de los cargos de la administración parlamentaria. En ésta, la formación y la experiencia profesional, el respeto a la pluralidad política y a los demás principios democráticos deben ser los valores determinantes.

No existe, en efecto, un programa de acción política al servicio del cual se elija a los Presidentes de las Cámaras y a los miembros de sus Mesas, sino un consenso (no siempre acuerdo unánime), sobre las cualidades que han de reunir esas personas para cumplir las funciones que la Constitución, los Reglamentos y los usos parlamentarios les encomiendan. Claro es que el modo de ejercer las funciones presidenciales, incluso en los aspectos administrativos de su gestión, presenta diferencias significativas en cada caso, lo que permite hablar de un estilo o, en cierto sentido, de una actividad presidencial propia: Por ejemplo, el mayor o menor impulso de determinadas actividades o servicios, la realización de estudios, la ejecución de obras, ampliaciones, adquisiciones de bienes artísticos, publicaciones, etc. Todo ello da lugar a decisiones que implican gastos con cargo al Presupuesto de la Cámara. Pero no es la realización de esas actividades la que justifica la autonomía presupuestaria del Parlamento, sino la cobertura de los gastos esenciales de la vida parlamentaria: retribución de los miembros de las Cámaras, transcripción de los debates, disposición de salas y de locales adecuados, servicios de documentación, de asesoramiento, de seguridad, etc. Y al llegar aquí, surge de nuevo la pregunta inicial: para alcanzar estos fines ¿es necesaria la autonomía presupuestaria y patrimonial? La Constitución responde afirmativamente: *«Las Cámaras (...) aprueban autónomamente sus presupuestos...»* (art. 72). Veamos con qué alcance.

II. AUTONOMÍA FINANCIERA

1. *Características generales y contenido*

Las características generales de la autonomía financiera y patrimonial de los parlamentos han sido objeto de numerosos estudios comparativos. Entre ellos, los más sintéticos son los publicados por la Unión Interparlamentaria (*Informations constitutionnelles et parlementaires*, núm. 119, «Le budget des parlements», de M. Jean PRIOU, 1979, y núm. 174, «La gestión de leur patrimoine par les assemblées parlementaires», por Michel COUDERC, 1999). Por otra parte, al tema se han dedicado numerosas monografías de derecho parlamentario. Así, por ejemplo, Luis María Díez-PICAZO, *La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias*, Bolonia, 1985; Salvador MONTEJO VELILLA, «La autonomía financiera de las Cámaras», publicado en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, 1985; y los comentarios al artículo 72 de la Constitución de Emilio RECODER DE CASSO (*Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Fernando GARRIDO FALLA), de Piedad GARCÍA ESCUDERO (*Comentarios a la Constitución*, dirigidos por Óscar ALZAGA), de Fernando SÁINZ MORENO (*Comentarios a la Constitución Española. XXX Aniversario*, dirigidos por María Emilia CASAS, 2009), y *La autonomía financiera y patrimonial de las Cámaras (Parlamento y Presupuesto*, Asamblea de Madrid, 2002).

Los presupuestos de las Cámaras (de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado), son preparados por sus Secretarías Generales y remitidas al Gobierno para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado. La incorporación de los presupuestos de las Cámaras en los Presupuestos Generales del Estado no afecta a su autonomía, ya que estos deben ser aprobados por las Cortes, y, permite, en cambio, respetar el principio de unidad presupuestaria (art. 134.2 CE: «... incluirán la totalidad de los gastos e ingresos del sector público estatal...»). No obstante, el artículo 1.3 de la Ley General Presupuestaria 47/2003, de 26 de noviembre, establece que la misma «no será, sin embargo, de aplicación a las Cortes Generales, que gozan de autonomía presupuestaria de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 de la Constitución; no obstante, se

mantendrá la coordinación necesaria para la elaboración del proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado».

La coordinación entre las directrices del Gobierno en materia presupuestaria y el contenido de los presupuestos de las Cámaras está asegurada —salvo en supuestos excepcionales— por la coincidencia entre la mayoría que rige el Parlamento y la mayoría que sostiene al Gobierno. Por otra parte, la estructura general del presupuesto de gastos de las Cámaras se ajusta a la de los Presupuestos Generales del Estado (gastos de personal, gastos corrientes en bienes y servicios, transferencias corrientes) y concuerdan con los porcentajes (no con las cifras absolutas) de los del modelo europeo según la encuesta que realizó Michel COUDERC antes citada: 60 por 100 remuneraciones y pensiones; 20 por 100 gastos de funcionamiento (servicios, medios materiales, publicaciones), 10 por 100 subvenciones a Grupos Parlamentarios (y, en algunos países a partidos políticos); 5 por 100 gastos de inversión y 5 por 100 gastos diversos.

La fuente principal, casi total, de la financiación de las Cámaras procede de los ingresos de los Presupuestos Generales. Sin embargo, no es la única. No está prohibido que obtengan recursos de otras fuentes. Algunos no plantean problemas, por ejemplo las donaciones de documentos, libros —sucesión testamentaria de una biblioteca a favor de la Cámara—, obras de arte, etc. Tampoco lo plantea la venta de publicaciones o, incluso, de objetos, en una «tienda parlamentaria» —frecuentes en otros parlamentos—. Pero hay supuestos más dudosos: ¿Pueden recibir la donación de ordenadores a cambio de hacer constar en los documentos la marca de estos? ¿Pueden recibir subvenciones para realizar determinados actos —por ejemplo, un concierto en el hemiciclo— a cambio de dar publicidad a los patrocinadores? ¿Pueden los miembros de una comisión aceptar la invitación de empresarios de la hostelería para viajar y alojarse en sus instalaciones, celebrando en ellas encuentros en materia de su competencia? ¿Pueden las Cámaras hacer publicidad a cambio de recibir ayuda, por ejemplo, introduciéndola en los canales de TV parlamentarios?, etc. Todos estos supuestos, inimaginables hace poco tiempo, ya se están planteando, y no sólo como hipótesis, dada la evolución de la permisiva valoración social de hechos de esta naturaleza.

Las competencias en materia de ejecución del presupuesto de las Cámaras están, pues, atribuidas a sus Presidentes y Mesas sin perjuicio de posibles delegaciones. Así, el Reglamento del Congreso establece que corresponde a la Mesa «ordenar los gastos de la Cámara, sin perjuicio de las delegaciones que pueda acordar» —art. 31.1—, y al Presidente del Congreso «ordenar los pagos sin perjuicio de las delegaciones que pueda conferir» (art. 32.1).

Los fondos son librados por el Ministerio de Hacienda periódicamente (normalmente cada trimestre) sin justificación de destino, y a las Cámaras corresponde, pues, de forma autónoma, autorizar los gastos y ordenar los pagos.

El control de la ejecución del presupuesto puede ser interno o externo. En el derecho comparado existen las dos modalidades. Cuál de las dos se adecua mejor a las peculiaridades de la hacienda parlamentaria es materia polémica. Las dos pueden organizarse adecuadamente, pero parece que el control interno es suficiente cuando, como sucede en las Cortes Generales, el volumen de los gastos presupuestarios es relativamente pequeño, en gran parte está consolidado y, además, las Mesas formadas por parlamentarios de la mayoría y de la minoría controlan su ejecución. A ese control se añade el de los funcionarios Interventores del Congreso, del Senado y de las Cortes Generales, que fiscalizan el gasto y el pago. A este último corresponde la fiscalización en sus distintas modalidades y contabilización de todos los actos, documentos y expedientes que afecten a los servicios, no solo de las Cortes Generales (Servicios 01), sino también de la Junta Electoral Central (Servicios 04) y del Defensor del Pueblo (Servicios 05), y le corresponde, asimismo, el asesoramiento en materia financiera según las instrucciones recibidas del Letrado Mayor.

2. *Asignación constitucional. Complementos y ayudas a los miembros de las Cámaras*

Con cargo a los presupuestos de las Cámaras se abonan las retribuciones y ayudas de los miembros del parlamento, y las del personal al servicio de la administración parlamentaria, cuyas cuantías y

modalidades se establecen autónomamente por las mismas, si bien manteniendo su coordinación con la Administración estatal.

El artículo 71.4 CE establece que «*los Diputados y Senadores percibirán una asignación que será fijada por las respectivas Cámaras*». Los reglamentos de cada Cámara fijan, también, las retribuciones, las indemnizaciones, las ayudas y las subvenciones a los Grupos Parlamentarios.

2.1. En el Congreso de los Diputados

a) El Reglamento de la Cámara establece, en su artículo 8, que «*los Diputados percibirán una asignación económica que les permita cumplir eficaz y dignamente su función*».

A partir del día 1 de junio de 2010, de conformidad con el acuerdo de la Mesa del Congreso de la misma fecha, las retribuciones de los Diputados son las siguientes:

— Todas las percepciones están sometidas al régimen general de retenciones y tributaciones fiscales.

— La *asignación constitucional*, idéntica para todos los Diputados, es de 2.813,87 € al mes.

— Los *complementos mensuales* por razón del cargo se fijan para: a) el Presidente, en un complemento de miembro de Mesa de 3.064,57 €, en gastos de representación de 3.327,89 €, y en gastos de libre disposición de 2.728,57 €; b) los Vicepresidentes, en un complemento de miembro de Mesa de 1.209,60 €, en gastos de representación de 1010,83 €, y en gastos de libre disposición de 707,10 €; c) los Secretarios, en un complemento de miembro de Mesa de 944,19 €, en gastos de representación de 818,46 € y en gastos de libre disposición de 926,31 €; d) los Portavoces, en gastos de representación de 1.741,19 € y en gastos de libre disposición de 926,31 €; e) los portavoces adjuntos, en gastos de representación de 1.424,62 € y en gastos de libre disposición de 662,45 €.

— Además de las percepciones individuales correspondientes a la asignación constitucional, los Diputados tienen derecho a las

«ayudas, franquicias e indemnizaciones que sean indispensables para el cumplimiento de su función» (art. 8.2 RCD):

En concepto de *indemnización* para afrontar los gastos de alojamiento y manutención en la capital que origine la actividad de la Cámara perciben una cantidad mensual de 1.823,86 € los Diputados de circunscripciones distintas a Madrid y de 870,56 € para los electos por Madrid, cantidades exentas de tributación por estar destinadas a cubrir gastos (art. 17.2 de la Ley 35/2006, de 28 de noviembre).

Para cubrir los *gastos de transporte en medio público* (avión, tren, automóvil o barco), el Congreso abona directamente el billete a la empresa transportista, y, para cubrir los gastos por el uso del propio automóvil, abona, previa justificación, 0,25 € por kilómetro.

Las *dietas* devengadas por los desplazamientos realizados en misión oficial se cifran en 150 € por día, en el supuesto de viajes al extranjero, y 120 € en el de viajes dentro del territorio nacional.

Para facilitar las comunicaciones —ya que todas las convocatorias a las sesiones se efectúan por correo electrónico y mensajes SMS—, el Congreso facilita ordenadores portátiles así como teléfonos móviles.

Todos los Diputados disponen de *despacho* propio y, algunos (miembros de Mesa, Presidentes de Comisión), tienen la posibilidad de contar con *personal de confianza* para apoyarles en el ejercicio de su función (asistentes). Además hay 204 asistentes para el resto de los Diputados distribuidos por Grupos Parlamentarios.

b) Las *subvenciones a los Grupos Parlamentarios* del Congreso están reguladas en el artículo 28 del Reglamento de la Cámara que dice:

«1. El Congreso pondrá a disposición de los Grupos Parlamentarios, locales y medios materiales suficientes y les asignará, con cargo a su presupuesto, una subvención fija idéntica para todos y otra variable en función del número de Diputados de cada uno de ellos. Las cuantías se fijarán por la Mesa de la Cámara dentro de los límites de la correspondiente consignación presupuestaria.

2. Los Grupos Parlamentarios deberán llevar una contabilidad específica de la subvención a que se refiere el apartado anterior, que pondrán a disposición de la Mesa del Congreso siempre que ésta lo pida».

Con este procedimiento la Cámara ha fijado para los Grupos Parlamentarios durante el ejercicio presupuestario de 2011:

GPS	Diputados 109	subvención 920.054,67	ratio por Diputado 5.444,11
GPP	Diputados 169	subvención 841.071,15	ratio por Diputado 5.497,20
CIU	Diputados 10	subvención 135.155,94	ratio por Diputado 13.515,99
EAJ-PNV	Diputados 6	subvención 115.410,06	ratio por Diputado 19.235,01
GPMX	Diputados 7	subvención 120.346,53	ratio por Diputado 17.192,36
ERC-IPCV	Diputados 5	subvención 110.473,59	ratio por Diputado 22.094,72

2.2. En el Senado

Según el artículo 23 del Reglamento de la Cámara:

«1. Los Senadores tendrán tratamiento de excelencia, que conservarán con carácter vitalicio, y derecho a la asignación, dietas e indemnizaciones por gastos necesarios para el desempeño de su función que se fijen en el Presupuesto del Senado. Dichas percepciones serán irrenunciables e irretenibles.

2. No obstante lo anterior, el Senador que reiteradamente dejare de asistir a las sesiones, sin haber obtenido licencia de la Mesa, podrá ser privado de su asignación, por uno o más meses, a propuesta de la Presidencia y por acuerdo de la Cámara tomado en sesión secreta».

Todas las percepciones incluidas en el apartado 1 están sometidas al régimen general de retención y tributación fiscales.

A partir del día 1 de junio de 2010 (la misma fecha que para el Congreso), la Mesa del Senado ha establecido las retribuciones de los Senadores, guardando un paralelismo con las del Congreso: la misma *asignación constitucional* para todos los Senadores de 2.813,91 € al mes y unos complementos mensuales por razón del cargo similares, no iguales, a los equivalentes del Congreso:

Los Senadores tienen derecho «*dentro del territorio nacional (...) a pase de libre circulación en los medios de transporte colectivo que determine la Mesa del Senado o al pago, en su caso, con cargo al Presupuesto de la Cámara, de los gastos de viaje realizados de acuerdo con las normas que la Mesa en cada momento establezca*» (art.24.1 del RS). Las indemnizaciones por gastos de alojamiento y manutención en la capital que origine la actividad de la Cámara, la cobertura de los gastos de transporte, y las dietas devengadas por los desplazamientos que los Senadores realizan en misión oficial son similares a las del Congreso. También lo son las subvenciones a los Grupos Parlamentarios «*cuya cuantía se fijará en función del número de sus componentes y, además, un complemento fijo igual para todos*» (art. 34 del RS).

3. *Protección social. Abono de las cotizaciones*

El abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de los miembros de cada una de las Cámaras está previsto en sus Reglamentos:

a) El Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 9) establece que:

«1. Correrá a cargo del Presupuesto del Congreso el abono de las cotizaciones a la Seguridad Social y a las Mutualidades de aquellos Diputados que, como consecuencia de su dedicación parlamentaria, dejen de prestar el servicio que motivaba su afiliación o pertenencia a aquéllas.

2. El Congreso de los Diputados podrá realizar con las Entidades Gestoras de la Seguridad Social los conciertos precisos para cumplir lo dispuesto en el apartado anterior y para afiliarse, en el régimen que proceda, a los Diputados que así lo deseen y

que con anterioridad no estuvieren dados de alta en la Seguridad Social.

3. Lo establecido en el apartado 1 se extenderá, en el caso de funcionarios públicos que por su dedicación parlamentaria estén en situación de excedencia, a las cuotas de clases pasivas».

En consecuencia, la Cámara abona la cuota correspondiente a la Seguridad Social de los Diputados que provienen de dicho régimen, o procede a dar de alta a aquellos que accedieran a la Cámara sin esta cobertura. Igual protección se presta si el Diputado proviene de otro sistema diferente a la Seguridad Social.

b) El Reglamento del Senado (art. 24.2 y 3) dispone que:

«2. Durante el ejercicio de su mandato, los Senadores que, como consecuencia de su dedicación, causen baja en los regímenes de la Seguridad Social a los que previamente estuviesen afiliados, podrán solicitar nueva alta en los mismos, corriendo a cargo del Senado el abono de sus cotizaciones, a cuyo efecto figurará en el Presupuesto de la Cámara la correspondiente consignación. Igualmente serán a cargo del Senado las cuotas de las respectivas Clases Pasivas y Mutualidades obligatorias que correspondan a los Senadores, a cuyo fin se consignará la partida presupuestaria que corresponda.

3. Un sistema de previsión contendrá pensiones de retiro y otras prestaciones económicas en favor de los Senadores».

Por tanto, el Senado procede en esta materia de modo similar al Congreso con sus Diputados.

4. *Las pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los exparlamentarios. El Reglamento de pensiones parlamentarias de 2006 y la reforma del 2011*

Las pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los ex-parlamentarios están reguladas por un reglamento que fue aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión del día 11 de julio de 2006, reformado por acuerdo de las mesas de ambas Cámaras en su reunión del día 19 de julio de 2011.

a) La Exposición de Motivos del *Reglamento de 2006* justificaba la regulación de las pensiones parlamentarias y de las demás prestaciones económicas, que en él se establecían con el propósito de «situar a los parlamentarios españoles en un nivel equiparable a la media de los países de nuestro entorno». Con este fin introducía medidas para los supuestos en los que:

— Los parlamentarios no alcancen el límite máximo de percepción de pensiones públicas, en cuyo caso las Cámaras abonan la diferencia entre este límite y la pensión percibida por el solicitante;

— se den situaciones de evidente precariedad, en cuyo caso, se establecen fórmulas que pretenden aliviar las mismas, entre ellas, el sistema de complementación de ingresos, en vigor desde el 7 de julio de 1987;

— la vuelta a la ocupación habitual que fue dejada cuando el parlamentario se dedicó a la actividad política parlamentaria en cuyo caso pueden producirse situaciones difíciles como la carencia de cobertura por desempleo, la necesidad de reciclaje profesional, la reanudación de actividades industriales o mercantiles paralizadas, etcétera;

— hay que hacer frente al período de transición entre la disolución de unas Cámaras y la constitución de las siguientes;

— es necesario apoyar el sistema público de pensiones con las aportaciones a planes privados de carácter complementario.

Algunas de las medidas introducidas por este Reglamento de 2006 han sido, sin embargo, fuertemente criticadas por quienes entienden que favorecen injustificadamente a los parlamentarios si se comparan con la situación de los demás trabajadores. El resultado ha sido la reforma de julio de 2011.

b) La *reforma del Reglamento de 2011* de pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los ex-parlamentarios, aprobada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en su reunión del 19 de julio, deroga gran parte de los preceptos del Reglamento de 2006, pero establece un régimen transitorio que suaviza los efectos inmediatos de las derogaciones. En consecuencia, la situación queda en estos términos:

— Se mantiene la ayuda económica graciable para los ex-parlamentarios a los que la duración de su mandato no les permita obtener la pensión parlamentaria, pero se establece que la concesión de esta ayuda deberá ser adoptada mediante resolución motivada de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en sesión conjunta, con el voto favorable de tres quintos de sus miembros (art. 9.2 reformado por el Reglamento de 2011);

— se mantiene el derecho al reconocimiento y percepción de los complementos de pensión previstos en el Reglamento de 2006 que ahora se deroga, a quienes ya los están percibiendo o están en situación de devengarlos el día de la constitución del Congreso de los Diputados y del Senado de la X Legislatura. Se refiere al derecho a obtener la pensión parlamentaria por los ex-parlamentarios que hayan tenido la condición de Diputados o Senadores durante al menos siete años, y se encuentren en alguna de las situaciones mencionadas en el derogado artículo 2 del Reglamento del 2006, siendo *«la cuantía de la pensión parlamentaria la diferencia entre la cuantía de la pensión o pensiones percibidas, en su caso, de otros sistemas distintos al presente y la que resulte de aplicar la cifra anualmente establecida como límite máximo de percepción de pensiones públicas»* (disp. Trans. 1 del Reglamento de 2011);

— se mantiene también la prestación prevista en el artículo 7 del Reglamento de 2006, ahora derogado, para los ex-parlamentarios que en el momento de su cese hayan cumplido cincuenta y cinco años, o los cumplan el año en que se produzca la disolución de la Cámara, y carezcan de una actividad profesional o laboral permanente por cuenta propia o ajena, consistente en que por las Cortes Generales se les mantenga en situación de alta en la Seguridad Social hasta que completen el periodo de cotización necesario para causar el derecho a la pensión de jubilación, de acuerdo con el Convenio que las Cortes Generales y la Seguridad Social tengan suscrito (disp. Trans. 2 del Reglamento de 2011);

— lo mismo sucede con la prestación prevista en el artículo 8 del Reglamento de 2006, hoy derogado, para los ex-parlamentarios que una vez concluido el derecho a percibir la indemnización por cese de actividad, se encuentren en situación de carencia de ingresos o de patrimonio, suficientemente probada, a los que las Cortes Generales mantengan en situación de alta en la Seguridad Social, los cuales tienen, además, derecho a recibir una ayuda equivalente al sesenta

por ciento de la asignación constitucional hasta que completen el periodo de cotización necesario para causar el derecho a la pensión de jubilación. (disp. Trans. 2 del Reglamento de 2011);

— y en cuanto al periodo de transición entre la disolución de unas Cámaras y la constitución de las siguientes, el Reglamento de 2011 mantiene la regulación del de 2006 que establece dos clases de indemnización:

- Una *indemnización de transición* a la que tienen derecho los miembros de las Cortes Generales que causen baja por disolución de las Cámaras, consistente en un pago único y en la cuantía que determine la Mesa de la respectiva Cámara con cargo al presupuesto de la misma, salvo los miembros titulares o suplentes de la Diputación permanente. (art. 11), y

- una *indemnización por cese* a la que tienen derecho quienes hayan sido miembros de las Cortes Generales y, tras la constitución de las Cámaras, no obtengan nuevo mandato en las mismas, que será abonada con cargo al Presupuesto de la Cámara en una cuantía equivalente a una mensualidad de la asignación constitucional por cada año de mandato parlamentario, o fracción superior a seis meses, y hasta un límite máximo de veinticuatro mensualidades. La indemnización se abona mensualmente al perceptor. Si este fallece no tienen derecho a la misma los herederos (arts. 12 y 13).

Finalmente, el Reglamento de 2011 reforma la regulación del complemento de pensión a favor de «*quienes hayan sido miembros de las Cortes Generales durante la totalidad de la Legislatura Constituyente y de la Primera Legislatura estableciendo su cuantía en el 80 por 100 de la diferencia entre las pensiones que tuvieran reconocidas y el límite máximo de percepción de pensiones públicas en la cuantía que este tenga en el momento de su reconocimiento*» (disp. Ad. segunda).

5. *Transparencia y publicidad*

El *principio de transparencia* en el ámbito de la autonomía presupuestaria se ha fortalecido en las últimas reformas:

— En las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado se publican los conceptos y las cifras actualizadas del régimen económico y ayudas de los Diputados y de los Senadores y de los Grupos parlamentarios.

— La reforma de 19 de julio de 2011 del Reglamento de pensiones parlamentarias y otras prestaciones económicas a favor de los ex-parlamentarios añade una Disposición Adicional Tercera en virtud de la cual *«la relación de perceptores de los complementos, ayudas e indemnizaciones previstas en este Reglamento, así como las cuantías de las mismas se publicaran en las páginas web del Congreso de los Diputados y del Senado»*.

— También se ha dispuesto la publicidad en sede electrónica y en el *Boletín Oficial* de cada Cámara, del registro de intereses. La publicidad comprende tanto lo que se refiere a las actividades declaradas de los parlamentarios, como a sus declaraciones de bienes patrimoniales y de rentas, en virtud de lo dispuesto en el acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras de 19 de junio de 2011 que da cumplimiento a lo establecido por la reforma del artículo 160.2 de la LOREG:

- En lo que se refiere a las *actividades* de los Parlamentarios, debe hacerse efectiva mediante la publicación en la sede electrónica de la Cámara de la que forma parte el parlamentario, de *«un documento elaborado por la Comisión competente en el que consten las actividades declaradas sobre las que haya recaído el acuerdo definitivo correspondiente»*.

- En lo que se refiere a los *bienes patrimoniales y rentas* de los Parlamentarios, mediante la publicación inmediata de las declaraciones en la sede electrónica de la Cámara de la que forma parte el parlamentario, así como en el *Boletín Oficial* de las cortes Generales, *«una vez hayan sido calificadas por la Mesa de la respectiva Cámara»*.

6. *Contratación. Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales*

Los contratos de las Cámaras están sometidos a peculiares reglas de procedimiento interno y a la Ley de Contratos de Sector Públi-

co 30/2007, de 30 de octubre, cuya Disposición Adicional Tercera establece que los órganos constitucionales del Estado y los órganos legislativos y de control autonómico *«ajustarán su contratación a las normas establecidas en esta ley para las Administraciones Públicas»*.

El procedimiento interno de contratación está encomendado a la Dirección de Presupuestos y Contratación (formada por un Departamento de Contratación, con un Servicio de Suministros y otro de Gestión contractual, y otro Departamento de Patrimonio Histórico-artístico y Adquisiciones), al que corresponde el seguimiento de los expedientes contractuales originados e impulsados por las Direcciones de la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

Recientemente, por Resolución de 21 de diciembre de 2010, adoptada por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, se ha creado el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales. Este Tribunal es el *«órgano competente en el ámbito de las Cortes Generales para resolver el recurso especial en materia de contratación previo a la interposición del recurso contencioso-administrativo establecido por la Ley de Contratos del Sector Público»*. Su implantación tiene por finalidad introducir en el ámbito de la administración parlamentaria un órgano similar al Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales creado por la Ley 34/2010, de 5 de agosto, en el ámbito de la Contratación Pública, que añadió a la Disposición Adicional Tercera de la ley de Contratos del Sector Público un párrafo en virtud del cual *«los órganos competentes de las Cortes Generales establecerán, en su caso, el órgano que deba conocer, en su ámbito de contratación, del recurso especial regulado en el libro VI de esta Ley respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad previstas en dicho título»*.

Pues bien, con el Tribunal establecido por las Mesas del Congreso y del Senado, se pretende, según la Exposición de Motivos de dicha Resolución: *«asegurar el respeto al principio de autonomía parlamentaria al tiempo que se mantiene para los licitadores el mismo nivel de garantías existente en el conjunto del sector público»*, estableciendo su artículo 1.2 que: *«Serán recurribles ante el mismo*

los actos relacionados en el apartado 2 del artículo 310 de la Ley de Contratos del Sector Público cuando se refieran a los contratos que pretendan concertar el Congreso de los Diputados, el Senado, las Cortes Generales, la Junta Electoral Central y el Defensor del Pueblo, siempre que los mismos estén incluidos en los tipos recogidos en el primer apartado del mismo artículo».

El Tribunal, que estará compuesto por un Diputado, un Senador y el Interventor de las Cortes Generales, y, a tenor del artículo 3, «1. *Ajustará su actuación, con las adaptaciones que se estimen necesarias, a las disposiciones procedimentales del Libro VI de la Ley de Contratos del Sector Público en la resolución del recurso especial en materia de contratación.*

2. *En todo caso, la resolución dictada en este procedimiento pondrá fin a la vía administrativa. Contra la misma solo cabrá la interposición del recurso contencioso-administrativo, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 3.1.a) y 12.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa».*

7. *Personal de Servicio de la Administración Parlamentaria*

Las Cámaras, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (art. 72.1 CE). El Estatuto vigente, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta de 27 de marzo de 2006, establece que todo el personal de las Cortes Generales se somete a sus reglas sin que la dualidad de Cámaras afecte a la unidad del Estatuto. Los Reglamentos de cada Cámara se remiten al Estatuto en lo que concierne a los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso de los Diputados y del Senado. Las demás clases de personal (eventual, perteneciente a Cuerpos de la Administración General del Estado, y laboral) tienen un régimen especial y retributivo en cada Cámara.

Las retribuciones que los funcionarios perciben se clasifican en básicas (sueldo y retribución por antigüedad), complementarias (complemento de jornada, de destino, y específico), pagas extraor-

dinarias, dietas e indemnizaciones. Entre ellas, debe guardarse la siguiente relación de proporcionalidad:

- a) no podrá existir una diferencia superior a la proporción de 1 a 4 entre las retribuciones básicas de los cuerpos que las tengan menores y mayores, respectivamente;
- b) en igualdad de condiciones de antigüedad, prestación de servicios y destino, no podrá existir una diferencia superior a la proporción de 1 a 5 entre las retribuciones globales íntegras de los miembros de los Cuerpos que las tengan menores y mayores respectivamente.

Las cantidades destinadas a retribuciones básicas deberán representar, al menos, el 60 por 100 de la masa salarial global de los funcionarios.

En los Presupuestos Generales del Estado (Sección 02 Cortes Generales, Programa 911 N, actividad legislativa), figuran los gastos de personal de las Cámaras (altos cargos, personal eventual, funcionarios, laborales), incentivos al rendimiento, cuotas, prestaciones y gastos sociales a cargo del empleador, y en las plantillas figuran las especificaciones que determinan la retribución (cuerpo, jornada, horario, destino, dedicación). La cuantía de las retribuciones deben fijarse, por otra parte, en coordinación con la política económica del gobierno (por ejemplo, la reducción general del sueldo impuesta en 2010 ante la situación de crisis económica).

III. AUTONOMÍA PATRIMONIAL

La actividad parlamentaria sólo se realiza en lugares determinados, aquellos en los que tiene su sede el Parlamento. Para adoptar acuerdos las Cámaras deben estar reunidas reglamentariamente, previa convocatoria, en el lugar establecido. Pero la actividad parlamentaria no queda limitada a la adopción de acuerdos; además, ejerce un control continuo sobre la acción del Gobierno, realiza estudios e informes que contribuyen a la formación de la opinión pública, impulsa a los poderes públicos, y contribuye a su propia información y programación. Todo ello requiere instalaciones y otros medios adecuados a las características de la actividad parla-

mentaria: Salas de tamaño y forma conveniente (para el Pleno, para las Comisiones, para las Ponencias, para reuniones de Grupos, para reuniones internacionales, etc.), despachos para los miembros de las Mesas, para los Portavoces, para las secretarías de las Comisiones, para los miembros de las Cámaras, salas para los redactores-taquígrafos, Biblioteca, Archivo, sala de prensa, medios materiales para el funcionamiento de los servicios técnicos, de documentación y asesoramiento, etc. Todo ello exige disponer de bienes patrimoniales y decidir sobre su aplicación y gestión. El funcionamiento del Parlamento depende en buena medida, del acierto con el que configure su infraestructura material. Para ello se le reconoce autonomía patrimonial. Claro es que de poco sirve la autonomía si las decisiones en esta materia se adoptasen sólo con el criterio político de la voluntad de la mayoría o con arreglos puramente coyunturales y no con el criterio funcional de lo que conviene a la institución parlamentaria ahora y en su futuro. Es difícil que ese criterio pueda prevalecer sobre las presiones y las «circunstancias del momento», pero si la toma de las decisiones fundamentales en esta materia estuviese sometida a un procedimiento reglado, con trámites de información pública, audiencia de los interesados y de expertos, y la obligación de motivar las resoluciones, podría lograrse un resultado más racional y acertado.

Desde el punto de vista jurídico, la autonomía patrimonial conduce, por su propia dinámica, al reconocimiento de la titularidad de los bienes a favor del Parlamento o a una posición similar a la misma que le permita ejercer facultades dominicales. En la actualidad, no se ha logrado aún resolver esta sencilla cuestión y la situación sigue siendo innecesariamente confusa: se reconoce la titularidad del Parlamento sobre los bienes muebles y no se le reconoce sobre los bienes inmuebles.

1. *Sede del Parlamento. Infraestructuras e instalaciones*

Las Cámaras desarrollan su actividad «en el interior de sus respectivas sedes» (art. 72 CE), con independencia de que sus miembros puedan realizar en otros lugares actividades de relevancia parlamentaria (por ejemplo, formando parte de Grupos de Amistad con

miembros de otros parlamentos extranjeros, etc.), que no sean funciones parlamentarias en sentido estricto (art. 66.2 CE).

En España no se logra hasta 1850 el establecimiento de una sede construida exclusivamente para que el Congreso de los Diputados celebre sus sesiones. La *Memoria histórica descriptiva del nuevo Palacio del Congreso los Diputados*, publicada en 1856 por la Comisión del Gobierno Interior del mismo, y redactada por FRANCISCO DE PAULA MADRAZO (la parte histórica) y por José María DE EGUREN (la parte descriptiva), da cuenta de la dificultad de lograrlo: «...*La erección de un Palacio destinado exclusivamente para que celebrase el Congreso de Diputados sus sesiones con decoro y comodidad, era cada vez mas urgente. Habíanse opuesto á que este pensamiento se realizase, la guerra civil, los trastornos políticos y la penuria del Erario. Declarado ruinoso por varias partes el vetusto Convento del Espíritu Santo, que ocupaba el Congreso desde el año 1834, y trasladado este con todas sus dependencias al Teatro de Oriente en mayo de 1841, hízose ya indispensable levantar un edificio que, dando honor á la Nacion y sirviendo de ornato á la capital, evitase el cuantioso coste que absorbían las continuas reparaciones del mencionado convento*».

Hasta llegar hasta a la inauguración del Palacio, las Cortes se reunieron en diversos lugares (Nicolás PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, *En un lugar de las Cortes...*, 2009). La «Noticia histórica» que forma parte de la *Memoria* antes citada, comienza: «*La Isla de León, denominada al presente Ciudad de San Fernando, fue el primer punto que sirvió de residencia á las Cortes Generales de España, convocadas en 1810 por la Regencia que constituia en aquella época el legítimo Gobierno de la Nacion (...) El 24 de septiembre de 1810 se celebró la solemne apertura de las primeras Cortes reunidas en el presente siglo (...) Un simple recado de escribir (dice el sr. Argüelles) con unos pocos cuadernillos de papel sobre una mesa, á cuya cabecera estaba una silla de brazos y á los dos lados algunos taburetes, eran todos los preparativos y aparato que se habían dispuesto para que volviesen á abrir sus sesiones, despues de interrupcion tan larga, las Cortes generales de la Nacion*».

A partir de entonces, las Cortes cambian de lugar y de sede siguiendo los avatares de nuestra historia política. Del Teatro de la Isla

a la Iglesia de San Felipe Neri de Cádiz, y de nuevo a la Isla de León y, después, pasaron las Cortes a Madrid a fines de 1813 instalándose provisionalmente en el Teatro de los Caños del Peral, y, terminada la primera Legislatura, el 19 de febrero de 1814, dieron comienzo las juntas preparatorias de la siguiente en el Convento de Agustinos calzados de Doña María de Aragón. Restablecida la Constitución en 1820, nuevamente se reunieron en el Colegio de doña María de Aragón, hasta que en 1823, «*para mayor seguridad, a causa de la próxima invasión del ejército francés*», se decidió su traslado a la Iglesia de San Hermegildo en Sevilla, y, después, por la misma causa, a San Felipe de Neri en Cádiz.

Restablecidas en 1834 «*las leyes fundamentales de la monarquía*», el Estamento de Próceres se instala en el salón de Embajadores del Palacio del Buen Retiro, y el Estamento de Procuradores en el Convento del Espíritu Santo. En la «*Memoria*» se relata que «*En dos meses debían quedar habilitados ambos edificios, uno de los cuales era preciso casi levantar de nuevo, por no ser otra cosa que un montón de ruinas el convento del Espíritu Santo. Empezáronse los trabajos con pasmosa y desusada actividad, y como por encanto quedó habilitado el Palacio del Estamento de Procuradores*».

Allí permaneció la sede del Congreso hasta que, a principios de mayo de 1841, se declaró ruinoso una gran parte del edificio y se acordó su traslado al Teatro de Oriente mientras se construía otro «*pensado de propósito y distribuido convenientemente para el objeto (...) Estaban interesados en ello, no solo la dignidad del Gobierno y el decoro del Congreso mismo, sino hasta el brillo y crédito de las instituciones. Mientras los Diputados de la Nación andaban errantes buscando un sitio donde congregarse, temerosos de que viniese á interrumpirles en sus tareas cualquiera circunstancia fortuita, no podía llegar á penetrarse el pueblo español de que tuviera hondas raíces en su corazón y en sus hábitos el régimen representativo. Consideraciones muy atendibles reclamaban igualmente la pronta construcción de un Palacio para el Congreso. Invertir doce, diez y seis y aun veinte millones en un edificio de nueva planta, es indudablemente mucho más económico que estar todos los meses consumiendo sumas cuantiosas en la reparación y arreglo de edificios*

prestados y ruinosos. El Congreso no tenía un Palacio propio; y sin embargo, en 1850 ascendían á mas de tres millones las cantidades invertidas en los edificios que habia ocupado».

El nuevo Palacio no pertenece, sin embargo, al Congreso de los Diputados cuya personalidad jurídica y, por consiguiente, capacidad para ser titular dominical de ese bien inmueble, no se le reconoce. Tampoco le pertenecen, por ese título, los edificios adquiridos en las ampliaciones de 1994 y 1998. Son bienes del Patrimonio del Estado afectados al uso parlamentario.

En la ampliación de 1994 se adquirieron por el Ministerio de Hacienda —Dirección General del Patrimonio del Estado—, los inmuebles situados en los números impares de la Carrera de San Jerónimo. Cada uno de los inmuebles se inscribió a nombre del Ministerio de Hacienda en el Registro de la Propiedad de Madrid número 2., pero, con esta anotación (por ejemplo, en la Finca 30.898):

«El Ministerio de Economía y Hacienda entrega esta finca al representante del Congreso de los Diputados quien la recibe de conformidad para destinarla a la ampliación del Congreso de los Diputados, quedando desde este momento incorporado al dominio público y asumiendo el Congreso de los Diputados el ejercicio de las competencias demaniales sobre la misma, incluidas las de su administración y conservación, comprometiéndose el Congreso a incorporar al Patrimonio del Estado la finca que recibe, tan pronto como deje de ser necesaria para el cumplimiento de sus fines. Así resulta del acta duplicada expedida el 17 de febrero de 1989».

— La ampliación de 1998 se realiza, también, mediante la compra de los edificios situados en la Carrera de San Jerónimo número 36 y 40 por la Dirección General del Patrimonio del Estado. Las negociaciones que precedieron a la compra se relatan en la Exposición de Motivos de la Ley 31/1998, de 5 de octubre, por la que se concedió el crédito extraordinario, por importe de 14.500.000.000 de pesetas, necesario para la adquisición. El artículo 1.º de esa Ley establece la afectación expresa de los edificios al decir que el crédito extraordinario se concede «... *para la adquisición de los edificios sitos en la Carrera de San Jerónimo números 36 y 40 con destino al Congreso de los Diputados*». También en este caso las fincas ad-

quiridas fueron inscritas en el Registro de la Propiedad número 2 de Madrid a nombre del «*Estado Español (100 por 100 del pleno dominio por título de compraventa)*».

¿Puede el Parlamento acordar la expropiación por vía legislativa de los inmuebles que necesite para su sede? La Ley 2/1992, de 26 de junio, del Parlamento de Canarias, que declaró de utilidad pública la expropiación forzosa de determinados edificios para ampliar su sede, dio lugar a una cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-administrativo del TSJ de Canarias (cuestión 48/98) en la que se mantiene que una expropiación legislativa con este fin carece de base razonable o es, al menos, desproporcionada (violación del art. 33.3 CE). Así lo declaró el Tribunal Constitucional al resolver esta cuestión en su sentencia 48/2005, de 3 de marzo.

Ahora bien, la ejecución de la política de infraestructuras e instalaciones sí corresponde a la administración parlamentaria. En el Congreso de los Diputados, por ejemplo, existe una Dirección Técnica de Infraestructuras e Instalaciones a la que corresponde, entre otras funciones, la vigilancia del mantenimiento general de las instalaciones de la Cámara, tanto las industriales (calefacción, teléfono, ascensores, electricidad, megafonía, limpieza, etc.), como las del patrimonio inventariable (estado general de los edificios, mobiliario, maquinaria de oficina, etc.), a excepción de las instalaciones de comunicación e información y las del patrimonio histórico-artístico, que corresponden a otras unidades.

La realización de obras en los edificios destinados a la sede de los Parlamentos da lugar a complejas relaciones con la Administración titular de los mismos. No parece, sin embargo, que la intervención de la Administración titular del inmueble sea necesaria una vez que aquel ha sido entregado al Parlamento, con independencia de que éste pueda solicitar su apoyo o colaboración. En este sentido, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 14 de mayo de 1999 (publicado por Resolución de 17 de mayo en el *BOE* de 27 de mayo de 1999), dispone que los órganos a los que se destinan los bienes del Patrimonio del Estado pueden encomendar a éste la supervisión de los proyectos de obras.

La autonomía no exime, como es obvio, del cumplimiento de las normas urbanísticas aplicables a los edificios parlamentarios, muchos de los cuales están especialmente protegidos. Por ejemplo, según el PGOUM de 1996, las condiciones urbanísticas de la sede de las Cámaras es la siguiente: La parcela que ocupa el Palacio de Congreso de los Diputados y su ampliación en la Plaza de las Cortes, número 1, de 7.852 m² (número de catálogo 4017), tiene una catalogación singular con la protección de Monumento del Conjunto Histórico de la Villa de Madrid (Normativa num. 21, Grado 5.º), y una protección arqueológica 2.P.A. del Recinto Histórico. La realización de obras en estos edificios está sometida, pues, a las normas urbanísticas de protección del Patrimonio Histórico (obras de restauración, de conservación, de consolidación, de rehabilitación, de reconfiguración, de reconstrucción).

Pero, ¿hasta dónde se extiende la sede y el entorno del Parlamento? La expresión sede puede entenderse en sentido amplio [por ejemplo, art. 147.2.c) CE], o en sentido estricto: local, edificio o recinto en el que se ejerce una actividad. Este es el sentido utilizado por el artículo 72.3 de la Constitución: «*Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes*». El Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 104) y el Reglamento del Senado (art. 38), precisan que las funciones de sus presidentes se ejercen en el «recinto» de los respectivos palacios. En el mismo sentido, el Código Penal utiliza la expresión «sede» en el artículo 494 (manifestaciones ante las sedes), y en su artículo 495 (intentos de penetrar en las sedes). Sobre esta cuestión, con ejemplos de la regulación en otros países, puede consultarse mi artículo «Reuniones y manifestaciones ante la sede de los Parlamentos», en *Cuadernos del Derecho Público*, núm. 15, 2002.

Un precedente muy interesante, aunque no llegó a formalizarse en una norma vinculante, fue la *Proposición de ley declarando inviolable el edificio donde los Diputados celebran sus sesiones*, presentada ante la Comisión de Gobierno Interior el 17 de julio de 1873, «*a la vista de los escandalosos atentados de que fueron objeto en el día de ayer algunos Diputados de la Asamblea Constituyente por individuos armados con palos que en actitud amenazadora rodea-*

ban las inmediaciones del palacio del Congreso» (ACD, Gobierno Interior, leg. 25, exp. 68). La proposición pretendía que se declarara inviolable el edificio, señalándose un perímetro de 300 metros a su alrededor dentro del cual no se permitiera la formación de grupos, ni la estancia de fuerzas armadas, sin orden del Presidente de la Cámara, y que «*en caso de peligro el Presidente pudiera disponer la fuerza armada que creyera necesaria, a su juicio, ya sea de voluntarios, ya del Ejército»*.

2. *Patrimonio artístico*

El destino simbólico y representativo de los edificios parlamentarios, su singularidad, obliga a que tengan un alto valor artístico. Así lo sentían quienes redactaron la *Memoria del «Nuevo Palacio del Congreso de los Diputados»*.

«La construcción de los edificios públicos, y muy particularmente de los palacios, que en su interior deben estar ricamente decorados, se considera siempre como el más fausto acontecimiento que puede ocurrir en una Nación, así en beneficio de las nobles artes como de las mecánicas. Las sumas que en esta clase de obras se invierten, redundan en provecho y honor del mismo país que las suministra, ofrecen ocasión de mostrar su habilidad los artistas, contribuyen al fomento de las artes, y en realidad son una semilla fecunda de prosperidad y de impulso para la industria.

Preciso es por tanto describir detalladamente el Palacio del Congreso de los Diputados, y dar á conocer los artistas que en el ornato de este notable edificio han tenido parte, y las fábricas y talleres que han suministrado las telas y artefactos mecánicos; que por ser fabricados en España todos los objetos empleados en obra tan considerable, constituyen una exposición de la industria Española de nuestra época».

Y, con este propósito, la *Memoria* concluye diciendo que «*Consignamos con placer para cerrar esta memoria, y como una merecida recompensa al genio y á la laboriosidad, los nombres de los principales artistas que se han ocupado de los trabajos diversos que comprende esta obra, y los de las personas encargadas de la administración»*.

Comenzando por su director, Narciso Pascual y Colomer, arquitecto autor del proyecto, la Memoria cita nominalmente a todos los que participaron en la obra: arquitectos auxiliares, aparejadores, administradores, pintores de Historia, escultores, tallistas, marmolista, escayolistas, pintores y decoradores, tapicero, alfombrista, fundidores, cerrajeros y manufacturas diversas (un estudio excelente del Palacio lo ha publicado Pedro NAVASCÚES PALACIO en *El Congreso de los Diputados*, 1998).

Este edificio, en cuyo pórtico se colocaron en 1872 los leones que Ponciano Ponzano había realizado y fundido en Sevilla en 1866, forma parte del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España, cuya conservación, promoción y enriquecimiento deben garantizar los poderes públicos (art. 46 CE).

Las artes plásticas en el Palacio del Congreso (escultura, pintura —especialmente la galería de retratos de los Presidentes—, tapices, muebles, lámparas y orfebrería), realzan el destino para el que fue concebido: «*Un edificio alcanza su perfección cuando sus ornamentos, su mobiliario y las obras de arte que atesora, están de acuerdo con el destino que desde su origen se le ha asignado. La unidad del conjunto y la variedad de las partes armónicamente ordenadas realzan la calidad de la construcción, la cual, según los principios de Vitruvio, "ciertos y constantes", debe responder a la solidez, la conveniencia y la belleza del diseño arquitectónico. El Palacio del Congreso de los Diputados erigido a mediados del siglo pasado en el Madrid romántico, cumple sobradamente con las normas vigentes en su época*» (Antonio BONET-CORREA, estudio publicado en colaboración con María ARIAS DE COSSIO, en *El Congreso de los Diputados*, 1998). La galería de retratos de Presidentes, uno de los tesoros artísticos del Palacio, comenzó a formarse en el «Sexenio democrático», etapa cargada de acontecimientos, dice Antonio BONET-CORREA, en la que la actividad parlamentaria discontinua no solo no interrumpe los encargos artísticos sino que los incrementa. La Comisión de Gobierno Interior, por acuerdo de 7 de junio de 1871, dispuso «*formar una Galería de cuadros de medio cuerpo y tamaño natural de los Diputados que han sido presidentes del Congreso desde que empezaron a nombrarse para toda una legislatura dando principio con el Sr. Isturiz*», cuya ejecución se encargó al pintor Antonio Gisbert

(posteriormente se incorporó el retrato de Lázaro Dou y Bassols, primer Presidente de las Cortes de Cádiz). Al año siguiente, otro acuerdo de la misma comisión, añadió que el orden de prioridad en la ejecución de los retratos se entendería, en lo sucesivo, respecto de los señores Diputados que estuvieran vivos, los cuales designarían al pintor que quisieran, y, en el caso de los ya fallecidos, se encargarían a los pintores de más reputación.

Quando decidieron crear la galería, los miembros de la Comisión de Gobierno Interior, dice BONET-CORREA, tuvieron clara conciencia de que *«estos retratos no sólo representaban a unas personas que habían alcanzado ese puesto político que les ligaba a los supuestos colectivos de la sociedad, sino que además sus retratos articularían la memoria del pasado, dejando para las generaciones futuras una narración histórica escrita con los pinceles de los artistas más representativos de cada momento, retratos que en frase de Gerardo Diego actuarían como amuletos contra el olvido y retratos en fin, que no han de ser considerados como manifestaciones aisladas de un espíritu más o menos genial, sino más bien como el acorde que suena sobre el amplio pentagrama del proceso histórico, al que sin duda enriquecen, pero del que a su vez toman los acentos propios de su ritmo»*.

En la actualidad se sigue el mismo criterio para encargar la realización de los retratos, teniendo en cuenta que la Ley de Contratos del Sector Público 30/2007, de 30 de octubre, establece que son contratos privados los celebrados por una Administración Pública que tengan por objeto la creación e interpretación artística y literaria, lo que facilita la libre elección del artista, y con ella la expresión del espíritu del retratado.

Cada una de las Secretarías Generales de las Cámaras cuenta con un Departamento de Patrimonio Histórico-artístico, cuya función, según prevén sus respectivas plantillas orgánicas, consiste en la ejecución de la política de conservación y ampliación de los mismos, así como la preparación y coordinación de exposiciones y otros actos culturales histórico-artísticos.

3. *Biblioteca y Archivo*

La historia de la Biblioteca y la del Archivo del Congreso del los Diputados, desde la época de Cádiz, han sido estudiadas detenidamente por su enorme interés documental y por su vinculación tan ilustrativa a los procesos de consolidación del régimen parlamentario en España. En la Isla de León, el 30 de noviembre de 1810 «se nombró» la primera comisión para estudiar la formación de una Biblioteca y el 24 de enero de 1811 se acordó establecer la *Biblioteca de Cortes*, confiando su dirección a Bartolomé José Gallardo. Sobre la historia de la Biblioteca y su patrimonio bibliográfico, véase el libro de Vicente SALAVERT, *La Biblioteca del Congreso de los Diputados*, 1983, así como Manuel SÁNCHEZ MARIANA, «Patrimonio Bibliográfico y Documental», en *El Congreso de los Diputados*, 1998.

La Constitución (arts. 46; 149.1, 28.^a y 148, 15.^a) y la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español (Título VII, arts. 48 y siguientes), protegen este patrimonio. En las Secretarías Generales de las Cámaras existe una «Dirección de Documentación, Biblioteca y Archivo», a cuyo frente se designa estatutariamente a un funcionario del Cuerpo de Archiveros-Bibliotecarios de las Cortes. A este Cuerpo corresponde desempeñar «*las funciones de organización y gestión de los recursos documentales y bibliográficos existentes en cada Cámara y su difusión a través de los órganos competentes, así como el cuidado y conservación del patrimonio documental y bibliográfico de las Cortes Generales; (...)*» (art. 8.2 del Estatuto del Personal de las Cortes Generales aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta de 27 de marzo de 2006).

IV. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

Mantengo a continuación, con matices, algunas consideraciones finales tomadas del artículo que sobre este tema publiqué en *Parlamento y Presupuesto*, Asamblea de Madrid, 2002, y que, en mi opinión, siguen siendo válidas hoy:

La autonomía parlamentaria, en todas sus manifestaciones, constituye un conjunto de competencias irrenunciables que el Parlamento debe ejercitar, no en interés propio (como si de un derecho disponible se tratara), sino en interés público, en el interés del buen funcionamiento de las Cámaras para el cumplimiento de las tareas constitucionales que tienen atribuidas. El Parlamento no puede renunciar a su autonomía, no puede hacer dejación de sus competencias ni puede, tampoco, prescindir de su propia administración.

El ejercicio de esta autonomía conduce, por su propia naturaleza, al reconocimiento de personalidad jurídica a la Administración parlamentaria e, incluso, a las Cámaras mismas en cuanto sujetos de derecho sometidos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, titulares de derechos y obligaciones con capacidad procesal para la defensa de sus actos, legislativos o no, y de sus derechos. Pero el ejercicio de la autonomía presupuestaria y patrimonial de las Cámaras no crea, o no debe crear, un ámbito cerrado de actuación excluyente de la información ciudadana. No es, en efecto un asunto interno de las Cámaras, sino asunto público de interés general que exige, en las cuestiones fundamentales, un procedimiento transparente de toma de decisiones.