

LA CUESTIÓN DE LA PERSONALIDAD LEGAL DEL PARLAMENTO EN EL DERECHO COMPARADO

FERNANDO SANTAOLALLA LÓPEZ (*)

SUMARIO: INTRODUCCIÓN: RAZÓN DE ESTE COMENTARIO. —
LA PERSONALIDAD LEGAL DEL PARLAMENTO EN
OTROS PAÍSES EUROPEOS. —CONCLUSIÓN PROVI-
SIONAL.

(*) Letrado de las Cortes Generales. Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Alcalá.

INTRODUCCIÓN: RAZÓN DE ESTE COMENTARIO

Un tema relativamente tratado en otros momentos, pero hoy casi abandonado, es el de la personalidad legal y procesal del Parlamento. Durante algunos años se debatió intensamente si el órgano que en España conocemos como Cortes Generales o, mejor, los órganos que conocemos como Congreso y Senado, pueden ser titulares de una relación jurídica y, en consecuencia, de derechos y obligaciones frente a terceros. Una de sus consecuencias más obvias sería la posibilidad de personarse en justicia por sí mismos, esto es, la capacidad procesal para ser parte demandante o demandada ante cualquier tribunal.

La cuestión se suscitó a la vista del dogma clásico de la personalidad jurídica del Estado, que parecía implicar la consiguiente imposibilidad de ostentar esta misma personalidad para los que no dejan de ser partes del mismo, como ocurre con el órgano que encarna el poder legislativo(1). Siendo esta personalidad estatal única, era con-

(1) Tempranamente L. LÓPEZ GUERRA defendió la personalidad jurídica del Estado y rechazó la consideración del Parlamento como mero órgano del pueblo, según defendían E. GARCIA DE ENTERRÍA y T.R. FERNÁNDEZ en el *Curso de derecho administrativo*, Civitas, Madrid 1979, según tesis que se cita más abajo. Véase del primero de estos autores “Sobre la personalidad jurídica del Estado”, *Revista del Departamento de Derecho Político*, UNED, nº 6, 1980, p. 2 y s. Con particular referencia al Parlamento español J.A. SANTAMARÍA PASTOR mantuvo en principio una postura negadora, si bien finalmente admitía con carácter instrumental esta personalidad diferenciada. Véase “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales”, *Re-*

clusión casi forzada su improcedencia en el caso de sus componentes orgánicos por importantes que fuesen.

Sin embargo, la cuestión se complicaba entre nosotros, habida cuenta de que la única personalidad reconocida expresamente era y es la de la Administración, según fórmula de la vieja LRJAE de 1957 que hoy mantiene, tal vez por inercia, la LOFAGE, condicionando así la conclusión del debate. Recordemos lo que dispone su artículo 2: *La Administración General del Estado, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, actúa con personalidad jurídica única*. Nada semejante se mantenía o mantiene respecto a los órganos constitucionales como el Parlamento.

Esta normativa permitía entender que todo lo que afectase al Estado en su conjunto tenía que hacerse valer por la parte más sustancial del mismo, al menos en términos materiales, como era y es el poder ejecutivo. En este resultado pudieron influir razones políticas, derivadas del periodo franquista, donde el Estado gravitaba enteramente en el brazo gubernamental, con escasa relevancia del judicial y no digamos del legislativo(2) . De otra parte, con carácter general la Administración poseía un carácter residual, que hacía que le correspondiese todo lo que expresamente no se hubiese reconocido a los otros poderes del Estado. Es más, razones funcionales abogaban porque cuestiones como el patrimonio inmobiliario afecto al poder legislativo y al judicial y la responsabilidad patrimonial derivada de la actuación de estos últimos estuviesen a cargo de aquella(3).

vista de Derecho Político UNED, nº 9, 1981, p. 7 y s. También a favor de la personalidad única del Estado A. GALLEGU ANABITARTE, *Constitución y personalidad del Estado*, Tecnos, Madrid, 1992.

(2) Sobre este punto puede verse P. PABLO CONTRERAS "La actividad de las Asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario" en *Revista crítica de derecho inmobiliario* nº 573, 1986, p. 283 y ss.

(3) Sobre este punto puede verse P. PABLO CONTRERAS *ob cit.* especialmente p. 299 y ss.

Esto es lo que pudo conducir a posturas negadoras de la personalidad del Estado, para en su lugar admitirla sólo como atributo de la Administración Pública(4) .

Sin embargo, la cuestión de la personalidad estatal, simple en principio, acabó situándose en un marco de confusión y contradicción, que hace virtualmente imposible una explicación completa y coherente del fenómeno. La teoría de la personalidad única sufrió sus primeros embates cuando la legislación reconoció expresamente organismos administrativos dotados de personalidad propia. Tal fue el caso para empezar de los ayuntamientos, considerados como parte de la Administración y, desde luego, del Estado, y sin embargo dotados de personalidad propia y diferenciada. Luego siguió el desdoblamiento de personalidades en el seno de la propia Administración central, con la emergencia de organismos autónomos y empresas públicas. Recuérdese en este punto la Ley de entidades estatales autónomas de 26 de diciembre 1958. El principio de la personalidad única se desvanecía: la realidad mostraba un conjunto de personalidades jurídicas en el seno del Estado. Y esto no era una mera deducción o hipótesis defendida por estudiosos, sino que constaba en la propia legislación.

Un paso todavía más profundo se dio en España con la creación de las Comunidades Autónomas, todas ellas dotadas de personalidad jurídica según sus respectivos estatutos de autonomía y que, en un movimiento posterior, dieron lugar al nacimiento de una constelación interna de entes administrativos poseedores también de esta condición(5).

(4) Esta es básicamente la tesis defendida por E. GARCÍA DE ENTERRÍA: la única personalidad relevante ad intra sería la de la Administración pública, siendo impropio hablar de personalidad del Estado. Véase “El concepto de personalidad jurídica en el derecho público”, *Revista de Administración Pública* nº 129, septiembre-diciembre 1992, p. 195 y s.

(5) Lo cual se refleja en el artículo 3.4 de la LRJAP-PAC: *Cada una de las Administraciones públicas actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.*

Con ello el principio de la personalidad del Estado quedó transformado en una mera referencia teórica para justificar y explicar la pertenencia de ese elevado número de entes y órganos que hemos mencionado: las razones prácticas se impusieron sobre el dogma para posibilitar el correcto funcionamiento de los mismos, aun a costa de incurrir en situaciones nada coherentes, como la de entes pertenecientes al mismo Estado y sin embargo ocupando posiciones contrapuestas en una relación procesal(6).

En el caso de las Cortes Generales y de sus dos formaciones fundamentales- Congreso de los Diputados y Senado- la situación es también paradójica. No hay ley que les atribuya personalidad jurídica, con lo cual falta el requisito básico a estos efectos que impone el Código civil. En efecto su artículo 35 exige que este otorgamiento o reconocimiento se efectúe por ley(7). Ello permite argumentar coherentemente a favor de su presentación como meros órganos del Estado persona. La personalidad jurídica única del Estado se vería así confirmada.

Lo que complica el panorama, al menos aparentemente, es que las Cámaras sí tienen reconocidos unos atributos, como la capacidad para ostentar derechos y obligaciones y, más en concreto, para ser parte a título propio ante los tribunales de justicia, atributos que el artículo 38 del Código civil(8) asocia al goce de la personalidad ju-

(6) E. ALVAREZ CONDE, defensor de la personalidad del Estado, reconoce que la misma da lugar a situaciones aparentemente contradictorias. Véase “Reflexiones sobre un tema clásico: la personalidad jurídica del Estado”, en *Anuario de Derecho constitucional y parlamentario* n° 5, 1993, p. 84. El mismo L. LÓPEZ GUERRA admite que puedan darse simultáneamente la personalidad del Estado con la personalidad específica de la Administración. Véase ob.cit. p. 35.

(7) Que afirma: *Son personas jurídicas: 1º Las corporaciones, asociaciones y fundaciones de interés público reconocidas por la ley. Su personalidad empieza desde el instante mismo en que, con arreglo a derecho, hubiesen quedado válidamente constituidas. 2º Las asociaciones de interés particular, sean civiles, mercantiles o industriales, a las que la ley conceda personalidad propia, independiente de la de cada uno de los asociados.*

(8) Que dice: *Las personas jurídicas pueden adquirir y poseer bienes de todas clases, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución.*

rídica, por lo que razonablemente puede opinarse que si hay tal consecuencia es porque existe una personalidad diferenciada(9).

Como el tema ha sido tratado suficientemente baste aquí con aportar algunas muestras de lo que decimos. Habría que citar en primer lugar la elevadísima actividad contractual que de modo ordinario desarrollan las Cámaras, a nombre y por cuenta propia, actividad ratificada por el artículo 3.2. f) del T.R. de la Ley de contratos del sector público(10) (RDLeg. 3/2011, de 14 de noviembre). En el mismo sentido y con el mismo fundamento cabe alegar la posibilidad de interponer recursos de amparo contra actos parlamentarios ante el Tribunal Constitucional, como de hecho ocurre con cierta frecuencia. De un modo más claro, la LOPJ prevé la interposición de recursos contencioso-administrativos contra actos de las cámaras(11) (y de los parlamentos autonómicos(12)). También muy claro es el artículo 8 del

(9) En este sentido parece decantarse R. RIPOLLÉS SERRANO en “La autonomía parlamentaria de las Cortes Generales”, *I Jornadas de derecho parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, p. 663; J.A MARTÍNEZ CORRAL, quien por lo demás advierte con razón que existe un desorden conceptual y ordinamental en esta materia. Véase “Asambleas legislativas. Autonomía patrimonial y personalidad jurídica”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, Valencia, nº 6 extra (1998), p. 251 y s. Sobre la problemática de la autonomía parlamentaria en ausencia de personalidad jurídica, con especial referencia al caso alemán, puede verse M. GARCÍA PECHUÁN, *El derecho de autoorganización parlamentaria en el sistema de fuentes*, Corts Valencianes, 2001, p. 5 y s.

(10) Que declara que son Administraciones Públicas a los efectos de la ley: *Los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Consejo General del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.*

(11) Su artículo 58 dice: *La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: Primero. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley.*

(12) Artículo 74.1 dice: *Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan*

Estatuto del Personal de las Cortes Generales, que otorga a los Letrados de las Cortes la representación y defensa de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados, del Senado, de la Junta Electoral Central y de los órganos e instituciones vinculados o dependientes de aquéllas, ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional. Finalmente, en el mismo sentido la disposición adicional sexta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, traza un paralelismo muy revelador con la Administración en lo relativo a asesoramiento jurídico, representación y defensa de los órganos parlamentarios(13) .

Pero no pretendemos indagar en la cuestión de la capacidad jurídica de las cámaras españolas(14) , sino aportar algunos elementos del Derecho comparado, con vistas a introducir si fuera posible un elemento de luz en el intrincado y oscuro panorama español. Por eso se nos excusará por limitarnos a esta somera introducción de la cuestión en España, conscientes por lo demás de que poco podríamos aportar a lo que ya se ha visto y comentado por los autores antes citados.

LA PERSONALIDAD LEGAL DEL PARLAMENTO EN OTROS PAÍSES EUROPEOS

Seguiremos una exposición del tema según orden alfabético de países. En **Alemania** no sólo no existe norma que atribuya al Parla-

en relación con: ... c) Los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo, en materia de personal, administración y gestión patrimonial.

(13) En concreto dice: *Las referencias que en esta Ley se hacen a la Dirección del Servicio Jurídico del Estado se entenderán hechas, respectivamente a los Presidentes y Mesas de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, y al Presidente de la Junta Electoral Central, cuando se trate del asesoramiento jurídico, representación y defensa de estos órganos de acuerdo con las normas que les son propias. En estos mismos casos, las menciones a los Abogados del Estado se entenderán hechas a los Letrados de las Cortes Generales*

(14) Un tratamiento de la cuestión referida a las Asambleas de las Comunidades Autónomas se encuentra en J.A MARTÍNEZ CORRAL ob. cit. p. 271 y ss.

mento personalidad jurídica, sino que la escasa doctrina que ha comentado este punto la niega. Así, K. STERN escribe que el Bundestag no es persona jurídica, sino órgano de la persona jurídica formada por la República Federal Alemana(15). En el mismo sentido T. MAUNZ lo define como un órgano corporativo de la federación y no una corporación de Derecho público (... *keine Körperschaft des öffentlichen Rechts*)(16).

Pero, al igual que en tantos otros países, esta carencia de personalidad diferenciada no significa la paralela ausencia de autonomía, sino todo lo contrario. Por un lado, está reconocida la capacidad para ser parte ante el Tribunal Constitucional, tanto como demandante como demandado, en una larga serie de asuntos (conflictos orgánicos, acusación del presidente federal, conflictos de competencia legislativa, inconstitucionalización de partidos políticos, etc.) detallados en la Ley del Tribunal Constitucional Federal (*Bundesverfassungsgesetz*, BVerfGG(17)).

El Bundestag comparece como tal ante el Tribunal Constitucional, representado por su presidente, según establece el artículo 7 del Reglamento interno de la cámara (GOBT), si bien en la práctica es la Comisión de asuntos jurídicos (Rechtsausschuss) la que comparece(18).

Pero esta capacidad procesal no se extiende a los demás órdenes procesales, como ocurre en España(19).

(15) Véase K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, II, CH Becksche Verlagsbuchhandlung, Munich, 1980, p. 44.

(16) Añade este autor que, aunque el Bundestag posee capacidad procesal de parte ante el Tribunal Constitucional, desde el punto de vista del Derecho civil es únicamente un órgano federal, siendo la propia federación la persona jurídica. Véase *Grundgesetz Kommentar*, II, CH Becksche Verlagsbuchhandlung, Munich, 1989, comentario al artículo 38, p. 55 y s.

(17) Su texto puede consultarse en la web del Ministerio federal de Justicia: <http://www.gesetze-im-internet.de/bverfgg/index.html>

(18) Véase H.J ROLL, *Geschäftsordnung der Deutschen Bundestag, Kommentar*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2001, p. 26.

(19) En este sentido K. STERN, ob. cit. p. 44.

No existe en la Ley Fundamental un reconocimiento expreso de autonomía administrativa parlamentaria al modo del artículo 72.1 de la Constitución española(20). Sin embargo, esa autonomía y la consiguiente existencia de una Administración específica –la *Bundestagsverwaltung*(21)- se ha deducido de la autonomía reglamentaria proclamada en el artículo 40.1 de la Ley Fundamental (*La Asamblea Federal elige su presidente, vicepresidentes y secretarios. Se dota de su reglamento interno*(22)). Está generalmente aceptado que la preparación y ejecución de las funciones otorgadas al Bundestag implica el surgimiento de una Administración compleja(23).

Asimismo, la autonomía contractual se deriva del artículo 7.3 del Reglamento del Bundestag (GOBT)(24), según el cual el Presidente firma, de acuerdo con los vicepresidentes, los contratos más significativos para la Asamblea.

Este status de autonomía constitucional sin personalidad diferenciada ni proyección jurídica exterior(25) se confirma en el tratamiento de los funcionarios parlamentarios. Una ley general, como es la de funcionarios (*Bundesbeamtenengesetz*, BBG), declara en su artí-

(20) Que dice: *Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta.*

(21) Sobre el tema puede verse W. ZEH, *L'Administration parlementaire*, *Revue française d'administration publique*, nº 68, oct-dic 1993 p. 569 y s.

(22) *Der Bundestag wählt seinen Präsidenten, dessen Stellvertreter und die Schriftführer. Er gibt sich eine Geschäftsordnung.*

(23) Véase en este sentido P. SCHINDLER *Die Verwaltung des Bundestages*, en *Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland*, Walter de Gruyter, Berlín, 1989, p. 838 y s.

(24) Que dice: *Der Präsident schließt die Verträge, die für die Bundestagsverwaltung von erheblicher Bedeutung sind, im Benehmen mit seinen Stellvertretern ab.*

(25) K. LOHMANN señala que el Bundestag como órgano constitucional es algo muy distinto a una suprema autoridad federal. Pero que la Administración del Bundestag, a pesar de este carácter supremo, no goza de existencia jurídica externa. Véase *Der Deutsche Bundestag*, 1971, p. 131.

culo 129 que los funcionarios y funcionarias del Bundestag, Bundesrat y Tribunal Constitucional son funcionarios de la Federación. Pero acto seguido añade que el nombramiento, cese y jubilación de estos funcionarios se efectúa por el presidente respectivo, al que se reconoce como la máxima autoridad oficial, alterándose así la regla general de atribuir esta competencia al propio presidente federal. Con ello se ha seguido una tradición que se remontaba al propio Reich y que fue seguida por la República de Weimar, si bien entonces se llegaba a afirmar que la Administración del Reichstag no formaba parte de la Administración imperial(26). Con la Ley Fundamental se alteró un punto significativo, al introducirse la igualdad de rangos con los restantes funcionarios, lo que lleva a la conclusión por algunos de que la *Bundestagsverwaltung* es incluso parte de la Administración federal(27).

En el mismo sentido, el artículo 7.4 del Reglamento del Bundestag (GOBT) determina que el nombramiento y cese de los funcionarios parlamentarios que corresponde a su presidente debe hacerse en conformidad con las disposiciones legislativas y administrativas generales(28).

En definitiva la solución alemana consiste en combinar la carencia de personalidad jurídica del Bundestag con una amplia capacidad organizativa y procesal.

Por su parte, el **Parlamento francés** se mantiene incardinado en la concepción más clásica, negadora de personalidad separada. La legislación francesa no solo calla al respecto sino que implícitamente la niega y no admite otra personalidad que la del Estado.

(26) Así lo defendió J. HATSCHKE *Das Parlament des Deutschen Reiches*, I, 1915, p. 249 y s.

(27) Así, P. SCHINDLER *ob.cit.* p. 839.

(28) En concreto dice: *Der Präsident ist die oberste Dienstbehörde der Bundestagsbeamten. Er ernennt und stellt die Bundestagsbeamten nach den gesetzlichen und allgemeinen Verwaltungsvorschriften ein ...*

Así el artículo 2 de la famosa Ordenanza no 58-1100, de 17 de Noviembre de 1958, sobre el funcionamiento de las Asambleas, norma de carácter materialmente constitucional, declara afectos a la Asamblea Nacional y al Senado los palacios en que respectivamente tienen sus sedes, lo cual implica que ambas cámaras solo tienen su uso pero no su titularidad. Más claramente todavía, su artículo 8(29) imputa al Estado –y no a las cámaras- la responsabilidad por los daños de cualquier naturaleza causados por sus servicios. Y sus funcionarios son declarados funcionarios del Estado, bien que con un régimen de plena autonomía en su régimen jurídico.

Sin embargo, posteriormente la misma norma reconoce una capacidad procesal a las dos asambleas, lo que en alguna medida les acerca a lo propio de una personalidad diferenciada. Así, declara que

(29) Su texto completo es el siguiente: *L'Etat est responsable des dommages de toute nature causés par les services des assemblées parlementaires.*

Les actions en responsabilité sont portées devant les juridictions compétentes pour en connaître.

Les agents titulaires des services des assemblées parlementaires sont des fonctionnaires de l'Etat dont le statut et le régime de retraite sont déterminés par le Bureau de l'assemblée intéressée, après avis des organisations syndicales représentatives du personnel. Ils sont recrutés par concours selon des modalités déterminées par les organes compétents des assemblées. La juridiction administrative est appelée à connaître de tous litiges d'ordre individuel concernant ces agents, et se prononce au regard des principes généraux du droit et des garanties fondamentales reconnues à l'ensemble des fonctionnaires civils et militaires de l'Etat visées à l'article 34 de la Constitution. La juridiction administrative est également compétente pour se prononcer sur les litiges individuels en matière de marchés publics.

Dans les instances ci-dessus visées, qui sont les seules susceptibles d'être engagées contre une assemblée parlementaire, l'Etat est représenté par le président de l'assemblée intéressée, qui peut déléguer cette compétence aux questeurs.

La décision d'engager une procédure contentieuse est prise par le président de l'assemblée concernée, qui la représente dans ces instances. Le président peut déléguer cette compétence aux questeurs de l'assemblée qu'il préside. S'agissant du recouvrement des créances de toute nature, des modalités spécifiques peuvent être arrêtées par le bureau de chaque assemblée.

la jurisdicción administrativa es competente para conocer de los recursos planteados por estos funcionarios y de los litigios concernientes a contratos públicos. En ambos casos, se declara que el Estado estará representado por el presidente de la asamblea afectada, el cual puede delegar a estos efectos en los cuestores(30). Igualmente cada asamblea tiene capacidad para iniciar un procedimiento contencioso, siendo también representada por su presidente, que puede delegar en la misma forma.

Por tanto, podríamos concluir que la carencia de personalidad diferenciada no se opone al mantenimiento de relaciones autónomas de servicio con funcionarios distintos de los de la Administración y de relaciones contractuales también autónomas. La misma particularidad se acentúa con el hecho de la representación procesal a cargo del presidente de la cámara afectada. La capacidad procesal pasiva de la Asamblea nacional ante la justicia administrativa, dimanante del cumplimiento de contratos con particulares, ha sido reconocida por el Consejo de Estado en su resolución de 5 de marzo de 1999(31).

En **Bélgica** se mantiene también la concepción clásica: carencia de personalidad diferenciada de las cámaras y sin embargo capacidad procesal autónoma. Lo primero implica que la personificación jurídica reside en el Estado, del cual las cámaras no pasan de ser órganos.

En este sentido el artículo 2 de la reciente Ley de 26 de mayo de 2003(32) dispone que la Cámara de Representantes o el Senado re-

(30) Este punto se encuentra desarrollado en el artículo 32 de la Instrucción de la Mesa de la Asamblea Nacional, sobre los procedimientos contenciosos. En él se prevé que el presidente puede iniciar un procedimiento contencioso, dando las órdenes oportunas a los cuestores. Ver su texto en: <http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/instruction.asp>

(31) Véase su texto en: <http://www.conseil-etat.fr/cde/node.php?articleid=686>

(32) Ver su texto en: http://www.ejustice.just.fgov.be/doc/rech_f.htm Esta ley modificó también algunos artículos del Código judicial para ponerlos en consonancia con lo que se recoge en el texto.

presentan al Estado en los actos judiciales y extrajudiciales en los que la asamblea resulte competente por el objeto del litigio.

Lo segundo –capacidad procesal autónoma- se deduce del inciso que se acaba de transcribir y de lo que se añade acto seguido: *salvo disposición en contrario los actos judiciales del Estado (antes mencionados), como demandante o demandado son ejercidos en nombre del Estado a instancia del presidente o del secretario general (greffier) cuando la cámara esté disuelta o suspendida o cuando haya concluido el período de sesiones.*

En la práctica lo anterior se traduce en que cuando el asunto es de la competencia exclusiva de las cámaras, corresponde a la asamblea afectada el ejercicio de acciones procesales en nombre del Estado y la condición de parte procesal. Cuando la litis no constituye esa competencia exclusiva (por ejemplo, la responsabilidad del legislador) el Estado resulta representado por el ministro competente, pero sin que esto último excluya sin más la intervención de la Cámara o del Senado.

Finalmente, el presidente de cada cámara, a requerimiento de dos tercios de sus miembros, puede presentar un recurso ante el Tribunal Constitucional contra las leyes que vulneren la Constitución en lo tocante a la distribución de poderes en el Estado federal o derechos fundamentales (artículo 2 de la Ley especial de 6 de enero de 1989, sobre la Corte Constitucional, antes llamada Tribunal de Arbitraje⁽³³⁾).

No muy distinta es la situación en **Italia**, si bien aquí la autonomía aparece parlamentaria aparece muy reforzada⁽³⁴⁾. No existe un reconocimiento legal de personalidad propia, pero sin embargo ambas asambleas desarrollan actividades en nombre propio: por un lado, la

(33) Ver su texto en: <http://www.const-court.be/fr/common/home.html>

(34) Para lo que sigue, véase: V. DI CIULO y L. CIAURRO, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 4. ed. aggiornata, Giuffrè, Milán, 2003, p. 97 y s. S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, 2. ed. aggiornata, G. Giappichelli, Turín, 2010, p. 73 y s.

selección, dirección y gestión de personal propio; por otro la contratación de prestaciones y servicios muy diversos para la atención de sus necesidades.

La cuestión se complica por la vigencia de la *autodichia* o justicia interna de la que disponen las dos cámaras. Este principio, tradicional en el parlamentarismo histórico europeo, pero hoy prácticamente desaparecido, se mantiene tal cual en Italia. Significa que ninguna autoridad exterior puede vigilar, juzgar o controlar asuntos internos de las mismas. En Italia se ha entendido que formaba parte del régimen de autonomía constitucional consagrado en el artículo 64 de la Constitución (*cada cámara adopta su reglamento por mayoría absoluta de sus miembros*), como por ejemplo consta en las sentencias de la Corte Constitucional 154/1985 y 379/1996(35).

No obstante, las carencias de garantía de tutela judicial que este régimen comportaba para empleados y contratistas de servicios y obras parlamentarios, advertidas en esos pronunciamientos, llevó a introducir unos mecanismos de justicia administrativa interna(36). En concreto, y desarrollando el artículo 12.3 del reglamento de la Cámara de Diputados(37), se aprobaron dos reglamentos internos: 1) el reglamento para la tutela jurisdiccional de los empleados, de 28 de abril de 1988, que establece el derecho de los funcionarios a recurrir

(35) Su texto puede verse en: <http://www.cortecostituzionale.it/actionPronuncia.do>

(36) En este sentido M. CERASE "Autodichia v. ordinary justice, en *Paliament and Judiciary*, ECPRD Seminar 2007, Belgian House of Representatives and Belgian Senate, 2008, p. 235.

(37) Que establece: *L'Ufficio di Presidenza adotta i regolamenti e le altre norme concernenti: ... d) lo stato giuridico, il trattamento economico e di quiescenza e la disciplina dei dipendenti della Camera, ivi compresi i doveri relativi al segreto d'ufficio; e) i criteri per l'affidamento a soggetti estranei alla Camera di attività non direttamente strumentali all'esercizio delle funzioni parlamentari, nonché i doveri di riservatezza e gli altri obblighi alla cui osservanza tali soggetti sono tenuti, anche nei confronti di organi estranei alla Camera; f) i ricorsi nelle materie di cui alla lettera d), nonché i ricorsi e qualsiasi impugnativa, anche presentata da soggetti estranei alla Camera, avverso gli altri atti di amministrazione della Camera medesima.*

los actos administrativos y disposiciones generales que les afecten. A tal efecto se crea una Comisión jurisdiccional, integrada por seis diputados elegidos por sorteo, por el Secretario General y por organizaciones sindicales. Contra sus resoluciones es posible apelar ante la Sección jurisdiccional del Gabinete de Presidencia (*Ufficio di Presidenza*); 2) el reglamento para la tutela jurisdiccional no concerniente a los empleados de la cámara, de 22 de junio de 1999(38). Establece como órgano de primera instancia un Consejo de jurisdicción, integrado por tres diputados, contra cuyas decisiones puede apelarse ante la mencionada Sección jurisdiccional.

Por su parte, el Senado cuenta también con dos reglamentos que regulan esta garantía para los empleados y terceros a la cámara, respectivamente(39). En lo básico coinciden con los reglamentos de la Cámara de Diputados.

Como hemos dicho, a pesar de las dudas que este régimen puede comportar desde el punto de vista de la tutela judicial de los derechos e intereses legítimos(40), derecho reconocido en los artículos 24, 111.2 y 113.2 de la Constitución italiana, el caso es que en repetidas ocasiones la Corte Constitucional lo ha dado por válido.

La idoneidad de este régimen se planteó de nuevo mediante un recurso ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (caso Savino y otros contra Italia) por parte de unos empleados de la Cámara de Diputados y otros participantes en pruebas de ingreso, cuya pretensión había sido previamente rechazada por la Sección jurisdiccional,

(38) Ver su texto en: http://www.camera.it/259?indice_regolamento_interno_tutela=1®olamentointernotutela_numero_articolo=Art.%201

(39) Establecen a tales efectos una Comisión contenciosa y un Consejo de garantías. Véase: <http://www.senato.it/relazioni/21615/21699/28644/relelenconcorsi.htm>

(40) Esta situación sigue siendo criticada por inconstitucional y contraria al derecho fundamental a la tutela judicial por autores como S. TOSI y A. MANNINO, véase *Diritto parlamentare*, Giuffrè, Milán, 1999, p. 137 y s.

sin que la Corte de Casación y el Tribunal Constitucional admitiesen conocer del caso por supuesta vulneración de sus derechos constitucionales. Los recurrentes ante el Tribunal Europeo alegaron lesión del artículo 6.1 del CEDH (*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída ... por un tribunal independiente e imparcial, establecido por la ley, que decidirá los litigios ...*) por cuanto los órganos internos parlamentarios –antes citados- que habían conocido su recurso en vía administrativa no eran propiamente tribunales independientes. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos dio básicamente por buena la regulación existente en su sentencia de 28 de abril de 2009(41), confirmando así el régimen de *autodichia*. Por un lado afirmó que la Comisión y la Sección mencionadas podían aceptarse como tribunales, pues como tales no había de aceptarse exclusivamente a los órganos que ejercen jurisdicción de tipo clásico; por otro declaró razonable que el Parlamento italiano preserve su autonomía frente a ingerencias de órganos externos mediante su inmunidad frente a la jurisdicción ordinaria. Únicamente admitió a favor de los recurrentes que los miembros de la Sección jurisdiccional no eran debidamente independientes por estar formada por diputados miembros del Gabinete de Presidencia que es el mismo órgano que regula las principales cuestiones administrativas de la Cámara. Consiguientemente bastaba modificar la composición de este último órgano para satisfacer esta exigencia. Lo importante es que la autonomía jurisdiccional derivada del artículo 64 de la Constitución italiana se declaraba compatible con el CEDH y que el requisito del artículo 6 de este último, sobre tribunal establecido por ley, venía a interpretarse como tribunal establecido por una norma jurídica, sin necesidad de que fuese estrictamente jurisdiccional.

La solución en el **Reino Unido** es muy particular, en correspondencia con la propia atipicidad del sistema constitucional británico.

(41) Ver su texto en:

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=Savino%20%7C%20%2217214/05%20%7C%2042113/04%20%7C%2020329/05%22&sessionid=68541703&skin=hudoc-en>

Ninguna de las cámaras que integran su Parlamento – Cámara de los Comunes y Cámara de los Lores- dispone de personalidad jurídica propia (*body corporate*). Sin embargo sí la tiene la Comisión de la Cámara de los Comunes (House of Commons Commission) en virtud de lo establecido en la *House of Commons (Administration) Act 1978*. Esta comisión tiene la responsabilidad en lo tocante a la gestión del personal y condiciones distintas de las retributivas de los diputados. Está integrada por el Speaker, el líder de la Cámara, un diputado designado por el líder de la oposición y otros tres designados por la Cámara(42) . Entre sus competencias está la de gestionar y decidir en lo tocante al personal de la misma, pero lo hace en línea con la legislación general de funcionarios (*Home civil service*).

La ausencia de personalidad jurídica no excluye la capacidad procesal de las cámaras(43) . Así en lo relativo a los procedimientos estrictamente parlamentarios (lo que se llama *parliamentary privilege*) corresponde al Fiscal general (*H.M. Attorney General*) esta representación, pero lo hace en nombre del Speaker de la Cámara de los Comunes. En cambio, en los temas internos, como los pleitos que afectan a los funcionarios, es la antes mencionada Comisión la que ejerce esta función, lo cual no deja de ser consecuencia de ser la persona jurídica que asume la relación jurídica con el personal. En lo relativo a responsabilidad contractual, la *Parliamentary Corporate Act 1992* creó una personalidad jurídica unipersonal (*corporation sole*) en la figura del *Clerk of the House* (equivalente a nuestro Secretario General), que como tal es una figura permanente, que no se ve afectada por las disoluciones de la Cámara y que, por consiguiente, puede demandar y ser demandada en todo momento en lo relativo al cumplimiento de estos contratos. Finalmente en el caso

(42) Véase al respecto E. MAY *Treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament*, 23ª edición, LexisNexis UK, 2004, p. 18 y p. 236 y s.

(43) Para lo que sigue véase J. VAUX *The representation at law of the House of Commons*, en *Parliament and Judiciary*, ECPRD Seminar 2007, Belgian House of Representatives and Belgian Senate, 2008, p. 127 y s.

del personal contratado conjuntamente por las dos cámaras son los *corporate officers* encargados de los departamentos conjuntos los que asumen esta función.

Como vemos, el régimen británico se separa en algunos aspectos del continental, ya que admite una suerte de personalidad instrumental de órganos internos de las cámaras. Pero éstas y el Parlamento en su conjunto no aparecen revestidas de esta condición, lo que le acerca a la situación de los países antes mencionados.

CONCLUSIÓN PROVISIONAL

De todo lo anterior puede extraerse como conclusión, siquiera provisional, que la situación española no es muy distinta de la de otros países de nuestro entorno, incluida la a veces falta de claridad o sistemática. Queremos decir que se admite constitucional, legislativa y doctrinalmente que las cámaras parlamentarias poseen una autonomía reforzada, de la que se deriva capacidad contractual y procesal, pero sin que esto lleve a reconocerles formalmente personalidad diferenciada, que expresa o tácitamente se sigue reconociendo en el Estado como un todo. A pesar de las incoherencias se detecta un deseo implícito en mantener la personalidad estatal como referencia única, siquiera ideal.

De hecho el único elemento disonante de nuestro marco jurídico reside en el artículo 2 de la LOFAGE, inédito en otros países, y que no por casualidad es el que enrarece el panorama y dificulta las explicaciones, haciendo de un tema apenas controvertido en otras latitudes algo contencioso y polémico entre nosotros. De suprimirse, para aceptar expresa o tácitamente la personalidad del Estado, nada grave se derivaría, acaso una visión del mismo más coherente y segura.