

## EVOLUCIÓN Y RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA EN LAS CORTES GENERALES

Eugenio de SANTOS CANALEJO  
Letrado de las Cortes Generales  
Interventor del Senado

### RESUMEN

*Las Cámaras legislativas gozan de una característica autonomía, que comprende la capacidad de dotarse de los medios humanos y materiales, en definitiva de una estructura administrativa, que haga posible de modo real el libre y adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales. En España, las estructuras administrativas del Congreso de los Diputados y el Senado evolucionaron desde el firme anclaje proporcionado por la Constitución de 1978, que reconoce la autonomía de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales también en su vertiente administrativa. Estas organizaciones pueden ser objeto de análisis desde una perspectiva formal (normativa), dirigida a esclarecer la naturaleza y régimen jurídico de su actividad, o desde una perspectiva material (realista), con el fin de conocer el grado de adecuación de dichas organizaciones (que reciben ambas el nombre de “Secretaría General”) a su finalidad propia. En este trabajo se utilizarán ambos enfoques, para procurar destacar algunas claves de su evolución desde 1977 y sus retos para el futuro.*

*Palabras clave: administración parlamentaria, autonomía parlamentaria, Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Senado.*

### ABSTRACT

*Every legislative House enjoys a characteristic autonomy, which involves their own provision of human and material means, that is, allows for them to establish their own administrative structure in order to ensure the free and adequate exercise of their constitutional duties. In Spain, the administrative structure of both Houses which constitute the Spanish Cortes Generales (Congreso de los Diputados and Senado) evolved firmly anchored in the*

*1978 Spanish Constitution, which recognises the autonomy of both Houses, including that of its administrative structure. These administrative bodies -referred to 'General Secretariats' - can be the subject of analysis both from a formal (normative) perspective -to examine the nature and legal framework of their activity- as from a material (realist) perspective, to understand the degree of conformity of said bodies to their proper end. This work will use both approaches in an attempt to shed a light on the key elements of its evolution since 1977 and its challenges for the future.*

*Keywords: parliamentary administration, parliamentary autonomy, Spanish Parliament, Congress of Deputies, Senate.*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. 1. *Las Secretarías Generales entre 1977 y 1982.* 2. *Las Secretarías Generales entre 1982 y 2007.* 3. *Las Secretarías Generales desde 2007.* 4. *Recapitulación.* III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA. *Bibliografía.*

## I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo obedece a una invitación de nuestra compañera Blanca Hernández Oliver, Directora de Estudios de la Secretaría General del Congreso de los Diputados, para participar en un número extraordinario de la Revista de las Cortes Generales conmemorativo del cuarenta aniversario de nuestra Constitución, y su objeto, que busca dibujar a grandes trazos la evolución y los retos de la Administración parlamentaria en las Cortes Generales, está acotado, por tanto, por el tiempo transcurrido desde 1978. Esta fecha es, sin embargo, solo indicativa, pues una de las características de las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y el Senado (que son, en definitiva, las estructuras administrativas de las Cámaras) es la de formarse sin solución de continuidad a partir de la Secretaría de las Cortes orgánicas del régimen pre-constitucional. La institución mutó radicalmente, alumbrando las elecciones generales del 15 de junio de 1977 unas Cortes genuinamente representativas de la soberanía del pueblo español y con vocación constituyente, pero el modesto aparato burocrático del que se sirvieron para cumplir tan alto designio fue el mismo de la institución que les precedió.

La aproximación a esta “Secretaría de las Cortes” (pues tal era su denominación tradicional) puede hacerse desde una perspectiva formal (normativa), dirigida a esclarecer la naturaleza y régimen jurídico de su actividad, o desde una perspectiva material (realista), centrado el análisis en conocer el grado de adecuación de dicha Secretaría, como organización administrativa, a su finalidad propia.

Utilizaremos en este trabajo ambos enfoques para procurar destacar algunas claves de la evolución de la Administración Parlamentaria en las Cortes Generales desde 1977 y sus retos para el futuro.

## II. APROXIMACIÓN FORMAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO

Con un enfoque normativo pueden advertirse en la evolución de las Administraciones (Secretarías Generales) de las Cámaras integrantes de las Cortes Generales tres etapas. Una primera, entre 1977 y 1982, dominada, más a nivel teórico que práctico, por la incertidumbre acerca de la naturaleza de estas organizaciones y el régimen jurídico de su actividad. Una segunda

etapa entre 1982 y 2007, de consolidación de las Secretarías Generales, en la que se desvanecen en buena medida los problemas de la etapa inicial. Y una tercera etapa, a partir de 2007, en la que, sin alterarse los rasgos esenciales de las mismas, son objeto de atención inédita por parte del Legislador.

### *1. Las Secretarías Generales entre 1977 y 1982*

La aprobación de la Constitución de 1978 produjo una renovación de todas las disciplinas jurídicas y, en el campo del Derecho Público, el estudio de la nueva organización del Estado tuvo su incidencia en ámbitos menores como el de las organizaciones administrativas auxiliares de las Cámaras y de otros órganos constitucionales. Precisamente este último concepto (órgano constitucional), difundido entre nosotros por García-Pelayo, permitió destacar las características comunes de los órganos fundamentales del Estado, entre ellas, la de estar dotados de la autonomía necesaria para el libre ejercicio de sus funciones constitucionales, alcanzando dicha autonomía su mayor nivel en el caso del Congreso de los Diputados y el Senado, tanto por su reconocimiento en la Constitución misma (art. 72) como por el contenido con que se configura, con un sentido pleno que, dentro de los límites de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1), busca asegurar la independencia o no subordinación frente a cualquier otro poder, en particular el poder ejecutivo (autonomía funcional, proyectada en la facultad de las Cámaras para establecer “sus propios Reglamentos” y elegir “sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas”), y asimismo la independencia para dotarse de los medios personales y materiales que hagan posible el libre y efectivo ejercicio de las funciones constitucionales de las Cámaras (autonomía administrativa, apuntalada por la doble garantía de la autonomía presupuestaria –proyectada potencialmente sobre toda la actividad administrativa en cuanto generadora de obligaciones económicas– y la autonomía en materia de personal –las Cámaras “de común acuerdo, regulan el Estatuto del personal de las Cortes Generales”–, y una rotunda regla competencial con un significado de “reassignación competencial *ratione locii* en términos absolutos”<sup>1</sup>, al atribuir a los Presidentes de las

---

<sup>1</sup> ALBA NAVARRO, M.: *Constitución Española. Sinopsis artículo 72*. [portal en página web]. En: Congreso de los Diputados. [acceso 30 de abril de 2018]. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>

Cámaras el ejercicio de “todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes”).

El interés por las organizaciones auxiliares de los órganos fundamentales del Estado, como interés reflejo de la nueva estructura del Estado, desveló los problemas de las mismas en relación con su naturaleza y el régimen jurídico de su actividad, suscitándose un debate académico en el que, al margen de las discrepancias en torno a la cuestión de la naturaleza<sup>2</sup>, se advierte una posición convergente en defender la analogía entre las “organizaciones estatales no administrativas” (según la terminología de Santamaría Pastor) y las Administraciones Públicas y, por ende, en reclamar el régimen jurídico de éstas como sustrato común de aquéllas, sin merma de la autonomía propia de tales organizaciones.

La práctica de las Cámaras discurrió ajena a los altos vuelos del debate académico, absorbidas sus energías por la elaboración de la Constitución, llevada a cabo sin abandonar la función legislativa ordinaria que requería la nueva organización del Estado, sin más auxilio que el abnegadamente prestado por el reducido grupo de funcionarios heredado de las Cortes del régimen franquista, escasamente ampliado en estos primeros años.

Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui recuerda en sus “Vivencias de un período constituyente” el “catecismo Hernández Gil”, nombre que evocaba el formato de folleto en que se editaron las “Normas para la constitución del

---

<sup>2</sup> Partidaria una tesis, de una expresa atribución de personalidad para las Cámaras legislativas, al menos en el plano de la gestión interna –SANTAMARÍA PASTOR, J.A.: “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, pp. 7-20–, siendo otra defensora de un replanteamiento del Derecho público interno basado en la idea de la personalidad jurídica del Estado, verdadero centro de imputación de la actividad de sus órganos, entre ellos las Cámaras Legislativas - GARRIDO FALLA, F.: “Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español”. *Revista de Administración Pública*, nº 97, 1982, pp. 7-30, tesis reiterada por el mismo autor más adelante, en GARRIDO FALLA, F.: “La Administración Parlamentaria”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985, pp. 89-108–. Distanciándose de ambas, García de Enterría se mostró contrario a la extensión de la personalidad en una u otra dirección, innecesaria, en su opinión, para garantizar la tutela judicial frente a los actos materialmente administrativos de los órganos constitucionales, precisada tan solo de una atribución de competencia a la jurisdicción contencioso-administrativa GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo I*. Civitas, Madrid, 1983, pp. 30-33.

Congreso de los Diputados y el Senado” dictadas por el Presidente de las Cortes Antonio Hernández Gil para poner en marcha las Cámaras elegidas el 15 de junio de 1977<sup>3</sup>.

Según Pérez-Serrano, “desde un comienzo D. Antonio Hernández Gil quiso diseñar lo que luego serían las Secretarías Generales de las dos Cámaras”<sup>4</sup>, y quizás por ello, aquellas normas contienen una alusión a la “Secretaría General de las Cortes”, actualizando la denominación tradicional de “Secretaría de las Cortes”. La nueva denominación sería recogida en los Reglamentos Provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado de 1977<sup>5</sup>, en los que se vislumbra alguna característica de las Secretarías Generales en cuanto organizaciones. Fundamentalmente, un principio de separación de funciones que distingue idealmente entre la esfera de lo político-parlamentario y la esfera administrativa, en una doble dirección, por cuanto, por un lado, dentro de los órganos políticos de gobierno de las Cámaras se identifica uno específico (la “Comisión de Gobierno Interior”, tradicional en el Derecho parlamentario español histórico) para la dirección de los asuntos de régimen interior, por más que formaran parte principal del mismo los miembros de la Mesa de la Cámara respectiva<sup>6</sup> y, por otro, se trasluce una concepción de la dirección administrativa de dicho órgano como dirección institucional (no política, a pesar de ser un órgano político) y, aunque no se diga *expressis verbis*, general, ya que la “jefatura de los servicios” se encomendaba al “Letrado Mayor”, esbozándose así un conjunto de “medios materiales y humanos” jerarquizado, con una dirección inmediata única (el Letrado Mayor) y un grupo central (“los funcionarios

---

<sup>3</sup> Estas normas se publicaron en el Boletín Oficial de las Cortes en dos partes, una en el número 1581 de 30 de junio de 1977 y otra en el número 1585, de 11 de julio de 1977.

<sup>4</sup> PÉREZ-SERRANO Y JÁUREGUI, N.: Vivencias de un período constituyente. En: ÁLVAREZ VÉLEZ, I. [Coord.]: *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004, p. 21.

<sup>5</sup> Artículo 1 del Reglamento Provisional del Congreso de los Diputados (RPCD), de 13 de octubre de 1977 y artículos 1 y 20 del Reglamento Provisional del Senado (RPS), de 14 de octubre de 1977.

<sup>6</sup> En ambos Reglamentos este órgano se configura como una comisión permanente, formada en el Congreso de los Diputados por los miembros de la Mesa y otros Diputados, y en el Senado por los miembros de la Mesa con la asistencia potestativa, “con voz pero sin voto”, de los Presidentes de las Comisiones de Presupuestos y Economía y Hacienda (art. 38 RPCD y 151-152 RPS).

de la Cámara”), del que se predica su “total imparcialidad” (arts. 22.2 y 48 del RPCD y 27.2 RPS).

En la práctica, las Mesas de las Cámaras asumieron la dirección administrativa colegiada de éstas y desde el principio empezaron a reunirse conjuntamente para abordar los asuntos comunes<sup>7</sup>, preocupándose pronto por la estructura y plantillas de las Secretarías Generales, como revelan determinados acuerdos adoptados por aquéllas<sup>8</sup>. Un rastro de interés de esta etapa, aparte del reflejado en los Reglamentos provisionales, es la asunción de unos servicios comunes a las Cortes Generales bajo la jefatura del Letrado Mayor de las Cortes Generales, diferenciados de los servicios propios integrados en la Secretaría General de cada una de las Cámaras. De hecho Felipe de la Rica se mantuvo como Letrado Mayor de las Cortes Generales hasta su jubilación en 1979, acordándose por las Mesas de las Cámaras la asunción “interina” de sus funciones por el Secretario General del Congreso de los Diputados, Nicolás Pérez-Serrano, y recuperándose el nombramiento independiente de aquel cargo en virtud de acuerdo de las Mesas en reunión conjunta de 8 de julio de 1981, que recayó en Fernando Garrido Falla.

La novedad fundamental de esta etapa, desde el punto de vista normativo, lo representó el marco establecido por la Constitución de 1978, al consagrar la autonomía funcional y administrativa de las Cámaras, pero, al margen de las huellas antes mencionadas, dicho marco no se vio acompañado de una normación autónoma que tuviera por objeto las Secretarías Generales en cuanto organizaciones, su personal o alguno de los ámbitos materiales de su actuación, operando en la práctica un entendimiento del

---

<sup>7</sup> La primera reunión conjunta de las Mesas de ambas Cámaras se celebró el 10 de agosto de 1977.

<sup>8</sup> Ya en la reunión conjunta de las Mesas del día 22 de septiembre de 1977 se acordó “aceptar la propuesta hecha por los Letrados Mayor de las Cortes y Adjuntos del Congreso y del Senado, en relación con los servicios centrales de las Cortes y de cada una de las Cámaras”. Y en las reuniones conjuntas de 31 de mayo y 14 de junio de 1978 se adoptaron acuerdos sobre la situación y plantillas de los funcionarios de las Cortes, en cuya base se encuentra un informe de 30 de mayo de 1978 firmado por el Letrado Mayor de las Cortes (Felipe de la Rica Montejo) y los Secretarios Generales del Congreso de los Diputados y del Senado (Francisco Rubio Llorente y Nicolás Pérez-Serrano Jáuregui). Agradecemos a María Luisa Valls Alguacil la noticia de este informe.

ordenamiento estatal como ordenamiento subsidiario al que remitirse caso a caso, o aplicable analógicamente<sup>9</sup>.

## 2. *Las Secretarías Generales entre 1982 y 2007*

La situación de anomia señalada (en cuanto a fuentes autónomas se refiere) empieza a cambiar en 1982, año en el que las Cámaras aprobaron sus primeros Reglamentos después de aprobada la Constitución, los cuales, aun con modificaciones posteriores, han pervivido hasta nuestros días, si bien en el caso del Senado a través de un Texto Refundido aprobado el día 3 de mayo de 1994.

Diversos preceptos de estos Reglamentos tienen una incidencia directa o indirecta sobre las organizaciones administrativas al servicio de las Cámaras. Acaso la incidencia más relevante sea la constituida por la atenuación del modelo de preponderancia de los Presidentes diseñado por la Constitución al atribuirles el ejercicio de “todos los poderes administrativos”, como consecuencia de las importantes facultades de dirección colegiada, tanto en lo político-parlamentario como en lo administrativo-económico, reconocidas a las Mesas de las Cámaras (más acusadamente, por los términos literales de su Reglamento, en el Congreso de los Diputados, aunque con resultados similares en el Senado, cuyo Reglamento conserva hasta 1994, aun sin eficacia real, la Comisión de Gobierno Interior), operando, según una autorizada opinión, una “mutación constitucional por vía reglamentaria”<sup>10</sup>, traducida en una “desposesión de la Presidencia de la Cámara de las funciones de gobierno interior y económicas”<sup>11</sup>.

Seguramente los Reglamentos de 1982 no hicieron sino consagrar un modelo organizativo decantado por la práctica, y recogido con anterioridad, en materia de gestión económica, por las “normas de contracción de obligaciones, ordenación y fiscalización del gasto y ordenación de pagos”,

---

<sup>9</sup> SANTAMARÍA PASTOR, op. cit., p.12

<sup>10</sup> RECODER DE CASSO, E.: “Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución”. En: ÁLVAREZ CONDE, E. [Coord.]: *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, 1998, p. 640.

<sup>11</sup> CAZORLA PRIETO, L.M<sup>a</sup>.: “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. En: GARRORRENA, A. [Coord.]: *Jornadas organizadas por la Asamblea Regional de Murcia*, (Murcia 11-13 de abril de 1988). Tecnos, Madrid, 1990, p. 349.

aprobadas por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta de 26 de enero de 1982, normas complementadas por una instrucción del “Letrado Mayor de las Cortes Generales” (Fernando Garrido Falla) de 27 de septiembre de 1982.

De la importancia de estas normas es prueba su prolongada vigencia, que hay que entender subsistente al menos en lo que se refiere a asuntos propios de las Cortes Generales, y que junto a los acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados sobre creación de la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros, de 16 de febrero de 1983, y sobre obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación, de 23 de octubre de 1984, han constituido hasta muy recientemente el conjunto normativo propio del Congreso de los Diputados en materia de ejecución presupuestaria y contratación<sup>12</sup>.

Las claves de este conjunto normativo han sido:

- La atribución a la Mesa de cada Cámara o a las Mesas de ambas en reunión conjunta, de las competencias principales en materia de ejecución y modificaciones presupuestarias, y contratación.

- La existencia de un órgano permanente, la Junta de Contratación de Obras, Servicios y Suministros, de composición mixta al integrar a Diputados y funcionarios, que, aparte de las facultades enumeradas en su acuerdo de creación, ha venido operando habitualmente como Mesa de contratación en los diferentes procedimientos de licitación.

- La explícita invocación contenida en las normas de 26 de enero de 1982 a la “legislación de contratos del Estado” para la determinación del procedimiento de contratación pertinente en cada caso y la formalización de los contratos adjudicados (normas cuarta y séptima), expresando por vez primera a nivel normativo y, por tanto con alcance general, una directriz hasta entonces seguida por las Cámaras de modo pragmático y casuístico.

---

<sup>12</sup> Las normas de 1982 se recogen en lo sustancial en las nuevas Normas aprobadas, para el Congreso de los Diputados, por la Mesa de dicha Cámara, de 17 de noviembre de 2008, siendo a su vez sustituido el acuerdo de creación de la Junta de Contratación, Obras y Suministros, por el adoptado el 25 de septiembre de 2016.

- Finalmente, el diseño de un “sistema de coordinación” con la Dirección General de Patrimonio del Estado en relación con las obras de primer establecimiento, reforma o gran reparación en los edificios del Congreso de los Diputados que, partiendo de la titularidad dominical de tales edificios por parte de la Administración General del Estado, asume la realización de las referidas obras por parte de ésta pero preservando los intereses de la Cámara a través de determinados mecanismos. Sistema, por cierto, en desuso en los últimos años en la citada Cámara.

En el Senado, el marco establecido por las normas de 1982 fue pronto complementado por las normas sobre autorización del gasto y ordenación del pago adoptadas por acuerdo de la Mesa del Senado de 11 de enero de 1983, a su vez sustituidas por la más amplia y sistemática regulación contenida en las Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación aprobadas el 4 de febrero de 2003. De estas normas<sup>13</sup> cabe destacar una regulación más amplia en relación con los principios presupuestarios, fases de ejecución del gasto, modificaciones presupuestarias, competencias en materia de gestión presupuestaria, control interno, contabilidad y contratación, con una indicación expresa de aplicación supletoria de la regulación correspondiente de la Administración General del Estado en las materias objeto de dichas normas.

Por lo demás, en el Senado no ha existido nunca un órgano de carácter permanente análogo a la Junta de Contratación del Congreso de los Diputados, procediéndose con ocasión de cada procedimiento de licitación a la determinación, a través de sus pliegos, de una Mesa de contratación, cuya composición ha integrado tradicionalmente a Senadores y funcionarios.

Las fuentes autónomas de las Cámaras en relación con sus medios personales y materiales alcanzan su punto álgido con la aprobación del primer “Estatuto del Personal de las Cortes Generales”, de 23 de junio de 1983, aprobado por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta celebrada en dicha fecha. Entroncado en la tradición parlamentaria (los Reglamentos parlamentarios históricos españoles se remitían a un Reglamento de régimen interno, aprobado por la propia Cámara) y amparado por la Constitución

---

<sup>13</sup> Sustituidas por las vigentes del mismo nombre aprobadas el día 2 de diciembre de 2014.

(art. 72.1), dicho Estatuto contiene una regulación sistemática propia de la relación estatutaria de los funcionarios de las Cortes Generales, con indicaciones reveladoras, sin embargo, de la aplicación del Derecho común de las Administraciones Públicas<sup>14</sup>, y recibió su espaldarazo normativo de la jurisprudencia al declarar el Tribunal Constitucional que se trata de una norma con fuerza de Ley (al menos en su vertiente positiva) de acuerdo con la reserva constitucional establecida, y valor de Ley por proceder del Poder Legislativo (STC 139/1988), con la consecuencia de que solo cabe su control por el Tribunal Constitucional.

Este Estatuto fue objeto de modificaciones posteriores, como también el Estatuto que le sustituyó en 1989, cuya vigencia llega a su vez hasta el actual, de 2006.

El Estatuto del personal de las Cortes Generales no solo incorpora remisiones directas al ordenamiento común de las Administraciones Públicas, o indicaciones de aplicación supletoria del mismo, sino que en su contenido está influido por la legislación general de la función pública, obedeciendo buena parte de las modificaciones habidas desde el primero de ellos a la adaptación a las novedades que se producen en aquella legislación, y respondiendo a los principios constitucionales de mérito y capacidad, presentes ya en la tradición histórica de los cuerpos de funcionarios de las Cortes, en la que “siempre se ha optado por su provisión mediante oposición”<sup>15</sup>, así como a la máxima de la más estricta imparcialidad de estos servidores públicos.

---

<sup>14</sup> Por ejemplo, remisión directa a la legislación general de la función pública en cuanto al catálogo de faltas disciplinarias –art. 32.3–, aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Administrativo en el régimen de impugnaciones de las resoluciones en materia de personal –art. 35.4–, o la atribución a la jurisdicción contencioso-administrativa de la tutela judicial frente a aquellas resoluciones –art. 35.3–.

<sup>15</sup> GIL-ROBLES, J.M. y PÉREZ-SERRANO, N.: *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Taurus Ediciones, Madrid, 1977, p. 215.

El Estatuto de personal de las Cortes Generales de 1983 estableció siete cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales: Letrados, Archiveros-Bibliotecarios, Asesores Facultativos, Redactores Taquígrafos y Estenotipistas, Técnico-Administrativo, Auxiliar-Administrativo y Ujieres. El ingreso por oposición se sustituyó para el cuerpo de Ujieres, en el Estatuto de 1989, por el concurso-oposición, retornando también para este cuerpo al sistema de oposición en el Estatuto vigente de 2006. A su vez se cambió la denominación del Cuerpo Auxiliar-Administrativo por la de Cuerpo Administrativo.

Hay que precisar que, además de los funcionarios de las Cortes Generales, vinculados a éstas (siendo por tanto un personal común a ambas Cámaras) mediante una relación estatutaria de servicios profesionales y a los que se reserva las funciones principales de las Secretarías Generales, el Estatuto prevé otras categorías de personal, que dependen de cada una de las Cámaras: personal laboral, personal de Cuerpos de la Administración del Estado cuya adscripción pueda solicitarse del Gobierno, y personal eventual, para la asistencia directa y de confianza de determinados cargos.

Se trata en principio de categorías residuales en el sentido de que se prevén para el desempeño de funciones determinadas no atribuidas estatutariamente a los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales, con matices diferentes, pues el personal laboral se integra propiamente, junto con los funcionarios, en las Secretarías Generales, ocupando los puestos previstos para el mismo en las respectivas plantillas orgánicas, al tiempo que tanto el personal laboral como el de la Administración del Estado se hallan vinculados por el principio de imparcialidad, mientras que el mismo no alcanza, lógicamente, al personal eventual. Los contornos de esta última categoría se han desdibujado en la última versión del Estatuto, al ampliarse la esfera de sus destinatarios, no limitados a “los miembros de las Mesas y cargos que en la misma se determinen” (según la fórmula primitiva), para comprender a los Grupos Parlamentarios.

Esta etapa de consolidación de las Secretarías Generales tiene, además de la presupuestaria y de los medios personales, otras vertientes de interés. Es el caso de la relativa a la conformación, a partir de 1982, al menos en el tipo reconocible que llega a nuestros días, de las Secretarías Generales en cuanto organizaciones. En efecto, en dicho año se aprueban las que pueden considerarse primeras normas de organización de aquéllas<sup>16</sup>, siendo significativa la declaración que tales normas contienen de corresponder a la Secretaría General respectiva “la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico, técnico y administrativo de los órganos de la Cámara” (según la dicción de

---

<sup>16</sup> Las “Normas de la Mesa del Congreso sobre organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados” se aprobaron en la reunión de la Mesa de 30 de noviembre de 1982 y se publicaron en el BOCG, Congreso de los Diputados, serie H, núm. 1-I, de 3 de diciembre de 1982, y las correspondientes del Senado en reunión de la Mesa de 21 de diciembre de 1982, publicándose en el BOCG, Senado, serie I, núm. 6, de 28 de diciembre de 1982.

las del Congreso de los Diputados), precisando ambas que “constituye la Administración” de la Cámara en cuestión<sup>17</sup>.

Si se comparan estas normas, objeto de numerosas modificaciones, y su última versión de 2007, puede apreciarse la progresiva ampliación de la estructura de las Administraciones de las Cámaras, en sintonía con las crecientes demandas de la institución parlamentaria. Se mantiene, no obstante, la dirección única de tales Administraciones a través de las figuras del Secretario General del Congreso de los Diputados y el Letrado Mayor del Senado (elegidos entre funcionarios del cuerpo de Letrados, con más de cinco años de servicio activo en el mismo, por la Mesa respectiva a propuesta de su Presidente), habiéndose por lo demás abandonado desde 1983<sup>18</sup> la provisión independiente del cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales, cuyas funciones son asumidas por el Secretario General del Congreso de los Diputados, del mismo modo que los correspondientes centros directivos de esa Secretaría General asumen la mayor parte de las funciones exigidas por la gestión de los asuntos comunes a ambas Cámaras, salvedad hecha de las funciones correspondientes al Interventor de las Cortes Generales y las de apoyo a la Junta Electoral Central, que se configuran formalmente como servicios centrales de las Cortes Generales, con una organización aprobada por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta.

A los anteriores servicios centrales hay que añadir a partir de 2010 la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, creada por la Ley 57/2010, de 15 de noviembre, como una oficina común a ambas Cámaras pero adscrita organizativamente a la Secretaría General del Congreso de los Diputados y cuyo Director (a diferencia de los titulares de las Direcciones de las Secretarías Generales, nombrados por la Mesa respectiva, a propuesta del Letrado Mayor) es nombrado por las Mesas de ambas Cámaras en reunión conjunta, a propuesta del Presidente del Congreso de los Diputados, oídas las respectivas Juntas de Portavoces.

---

<sup>17</sup> Apartado primero de las normas de organización de la Secretaría General del Congreso de los Diputados y norma segunda de las del Senado.

<sup>18</sup> Después de la renuncia de Fernando Garrido Falla al cargo de Letrado Mayor de las Cortes Generales en diciembre de 1982, desempeñó el mismo en funciones el Secretario General del Congreso de los Diputados, Luis M<sup>a</sup> Cazorla Prieto, pasando a ostentar aquel cargo *ope legis* con la entrada en vigor el 15 de julio de 1983 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales.

Un capítulo de especial relevancia de estas Administraciones es el relativo a la organización de un “sistema de defensa judicial y ante el Tribunal Constitucional permanente y especializado”<sup>19</sup>. Este sistema ha sido posible, por la presencia tradicional en las Cortes del Cuerpo de Letrados, entre cuyas funciones se encuentra según estableció ya el primer Estatuto de personal, “la representación y defensa ante los órganos jurisdiccionales y ante el Tribunal Constitucional”. Esta función, que asimismo podía verse recogida en los términos genéricos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985 (al formular la regla general de que la representación y defensa del Estado y demás entes públicos corresponde a los “letrados integrados en los servicios jurídicos del Estado”) fue reconocida de forma inequívoca por la Ley 52/1997, de asistencia jurídica al Estado e Instituciones Públicas (a través de su disposición adicional sexta).

La premisa de un sistema propio de representación y defensa en juicio lo constituye la capacidad procesal y la legitimación activa y pasiva de las Cortes Generales y de cada una de sus Cámaras, afirmada en la práctica desde el principio sin problemas, como una consecuencia lógica de la combinación de los principios constitucionales de autonomía parlamentaria y de tutela judicial efectiva y sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.

Asumida por las Cámaras y no discutida por los Tribunales la capacidad procesal y legitimación activa y pasiva de las Cortes Generales y de cada una de sus Cámaras, resulta razonable pensar en una efectiva atribución de personalidad jurídica a tales organizaciones, derivada no de una inexistente norma concreta (como podría considerarse exigible según una estrecha interpretación del art. 35 del Código Civil) sino del ordenamiento jurídico mismo, correlato lógico por lo demás del principio de autonomía<sup>20</sup>.

---

<sup>19</sup> SAINZ MORENO, F.: “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, p. 120.

<sup>20</sup> Coinciden en hablar de atribución “implícita” de personalidad RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La autonomía administrativa de las Cortes Generales”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985, p. 663 y LAVILLA RUBIRA, J.J.: “La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional”. En: PENDÁS, B. [Coord.]: *Derecho de los contratos públicos (Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas)*. Editorial Praxis, Barcelona, 1995, p. 185. En la línea conceptual defensora de la personalidad del Estado (vid nota 2), GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Los actos de la Administración parla-

Los desarrollos normativos resumidamente expuestos (complementados por un buen número de acuerdos<sup>21</sup>, circulares e instrucciones, la mayoría de ellas en materia de personal, pero también relativas a otras tareas concretas de gestión, como servicios documentales, publicaciones o informática y tratamiento automatizado de datos) se han proyectado en ámbitos determinados, como el de la organización misma, el personal, la ejecución presupuestaria, la contratación y la representación y defensa en juicio, no por casualidad sino por tratarse de ámbitos medulares para la existencia misma de las Secretarías Generales como Administraciones propias del Congreso de los Diputados y el Senado (y de las Cortes Generales), ancladas en la piedra angular de la autonomía de las mismas. La actividad administrativa de las Cámaras no se agota, sin embargo, en tales ámbitos, existiendo otros relevantes como el de los bienes o el procedimiento administrativo, ajenos a fuentes jurídicas propias, y aun aquéllos no siempre se han abordado con visión sistemática, como ocurre sobre todo en el ámbito de la ejecución presupuestaria y contratación, favoreciendo estas carencias normativas la penetración del Derecho Administrativo en la ciudadela de las Cámaras, más allá del reenvío por parte de estas o de la interpretación y aplicación analógica, por la vía de la invasión directa, aprovechando la fuerza del Legislador, empujado por la burocracia gubernamental o por iniciativas de unos u otros grupos parlamentarios.

En ocasiones la invasión del Derecho Administrativo ha resultado del uso indiscriminado del concepto de “órgano constitucional”, con un sentido unificador que desconoce la posición propia de las Cortes Generales. Así ha ocurrido en el campo de los bienes con la Ley 33/2003, de 5 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas, que no afecta directamente a las Cámaras, no incluidas en su ámbito de aplicación, pero sí indirectamente, por el encuadramiento de las oficinas y dependencias auxiliares de los “órganos constitucionales” en el concepto de “edificios administrativos”, anudado a

---

mentaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, p. 93, y SANTAOLALLA LÓPEZ, F.: “La cuestión de la personalidad legal del Parlamento en el Derecho comparado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 86, 2012, p. 174.

<sup>21</sup> Algunos de tales acuerdos pueden consultarse en las páginas web de las Cámaras. Como dato reseñable, en el Congreso de los Diputados existen, aparte de la Junta de Contratación de obras, servicios y suministros, dos órganos también de composición mixta (miembros de la Mesa y funcionarios) con funciones de propuesta e informe como son la Junta de Informática y el Comité Técnico de Publicaciones, creados en 1997 y 1999, aunque actualizados en 2016 (BOCG, Congreso, serie D, núm. 29, de 6 de octubre de 2016).

un determinado régimen jurídico, en conexión con la regla general contenida en la disposición adicional primera, que somete la afectación de bienes del Patrimonio del Estado a los órganos constitucionales y su desafectación, administración y utilización a las normas establecidas en la Ley para los departamentos ministeriales. Reglas aparentemente inocuas, y que en la práctica no han generado problemas (los órganos rectores de las Cámaras vienen ejerciendo con normalidad las facultades de administración y conservación sobre los inmuebles afectos al uso de las mismas), pero que, como señala Bassols Coma<sup>22</sup>, no pueden considerarse afortunadas, no ya por la asimilación de las sedes de la soberanía nacional bajo el rótulo de órgano constitucional sino sobre todo por la asimilación bajo el concepto de “edificio administrativo”.

La amenaza derivada del uso unificador del concepto de órgano constitucional no llegó a consumarse en otros textos legislativos, en ámbitos tan sensibles como el del personal y el de la representación y defensa en juicio, como fueron los casos de la Ley 18/1994, de 30 de junio, por la que se modifica la normativa de elecciones a los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones Públicas<sup>23</sup>, y la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> BASSOLS COMA, M.: “Régimen patrimonial de los Órganos constitucionales del Estado (disposición adicional primera)”. En: *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*. El Consultor de los Ayuntamientos y del Juzgado, Madrid, 2010, p. 1432.

<sup>23</sup> La iniciativa, presentada en 1994, se aprobó por el Congreso de los Diputados con una enmienda del Grupo Federal IU-IC que incluyó en su ámbito de aplicación al “personal funcionario al servicio de los órganos constitucionales”, siendo corregido el texto para preservar la autonomía de las Cámaras en virtud de una enmienda firmada por todos los grupos parlamentarios del Senado. Dicha enmienda, que añadió el inciso “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 72 de la Constitución Española”, ofrecía la siguiente justificación: “Enmienda considerada necesaria técnicamente, para evitar, respecto de las Cortes Generales, una interpretación contraria al principio de autonomía del Parlamento y a los instrumentos normativos previstos a tal fin en el artículo 72 de la Constitución, cuyo párrafo primero señala que “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”. Respetado, por tanto, el principio de autoorganización parlamentaria, el Congreso de los Diputados y el Senado adoptarán las medidas precisas para adaptar la presente Ley a los funcionarios de las Cortes Generales.” (BOCG, Senado, serie II, núm. 40(b), de 27 de junio de 1994).

<sup>24</sup> La iniciativa, presentada en 1997, remitía, en su redacción gubernamental, “la representación y defensa de los órganos constitucionales, cuyas normas internas no establezcan un régimen especial propio” a los Abogados del Estado integrados en el Servicio

Casos similares, en que no prosperaron enmiendas que discordaban con la autonomía administrativa de la Cámara fueron los de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común<sup>25</sup> y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público<sup>26</sup>.

Con este resumen llegamos a una tercera etapa cuyo inicio situamos en 2007, por aprobarse dicho año la Ley de Contratos del Sector Público, que representó un salto significativo en la penetración del ordenamiento administrativo común en el ordenamiento administrativo parlamentario.

### *3. Las Secretarías Generales desde 2007*

La fecha viene marcada, en efecto, por la aprobación de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, que, por primera vez en este ámbito<sup>27</sup>, incluyó al Congreso de los Diputados y al Senado, junto con otros órganos del Estado y las Comunidades Autónomas, como

---

Jurídico del Estado. Nuevamente, en el trámite del Senado se precisó el texto, mediante la aprobación de una enmienda del Grupo Parlamentario Popular, que incorporó la disposición adicional sexta del texto definitivo en los términos de todos conocidos. Enmienda publicada en el BOCG, Senado, serie II, núm. 46(c), de 23 de septiembre de 1997.

<sup>25</sup> En efecto no prosperó una enmienda del Grupo Parlamentario Popular que pretendía la inclusión de “La Administración Parlamentaria del Estado constituida por los órganos de gobierno y administración de los medios y servicios de apoyo al funcionamiento de las Cortes Generales”, en el ámbito de aplicación del Proyecto de esta Ley. Publicada en el BOCG, Congreso, serie A, núm. 82-6, de 7 de mayo de 1996.

<sup>26</sup> La redacción inicial de esta iniciativa, presentada en 2006, enumeraba en su artículo 4 una serie de categorías de personal a las que solo se aplicaría dicho Estatuto cuando así lo dispusiese su legislación específica, entre ellas el “personal funcionario de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas”, convirtiéndose dicha redacción en definitiva sin que prosperasen determinadas enmiendas de los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y de Esquerra Republicana que pretendían la supresión de las salvedades expresadas en relación con esa y otras categorías de personal. Enmiendas 105 a 108 y 259 a 261 publicadas en el BOCG, Congreso, serie A, núm. 94-9, de 24 de noviembre de 2006.

<sup>27</sup> En la tramitación parlamentaria de la que se convertiría en Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas, se rechazaron sendas enmiendas presentadas en el Congreso de los Diputados (nº 92, del Grupo Parlamentario de IU-IC, BOCG, Congreso, serie A, núm. 56-11, de 12 de septiembre de 1994) y en el Senado (nº 1, BOCG, Senado, serie II, núm. 69(d), de 22 de marzo de 1995), que proponían incluir dentro de la noción de Administración Pública, a efectos de dicha Ley, a las Cortes Generales y otros órganos del Estado y autonómicos.

destinatarios de sus disposiciones, en términos ciertamente respetuosos de su autonomía, al no ser incluidos de modo directo en su ámbito de aplicación, sino en una disposición adicional que reclamaba que dichos órganos “ajustasen” su contratación a lo dispuesto en la Ley para las Administraciones Públicas.

La Ley dejaba margen para su adaptación al ámbito parlamentario pero representaba indudablemente una novedad relevante, en cuanto suponía la sustitución del mecanismo tradicional de aplicación supletoria por las Cámaras del ordenamiento administrativo común por la vía del reenvío explícito al mismo, caso a caso o con alcance general, en todo lo que no fueran especificidades de las Cámaras, por otro en el que el ordenamiento administrativo declara expresamente su aplicabilidad al ámbito parlamentario, aunque asumiendo sus especificidades.

La novedad en este caso obedecía no a la fuerza unificadora de las palabras sino a la “europeanización” del Derecho de la contratación pública, pues para las normas y la jurisprudencia de la Unión Europea en la materia, el concepto de Estado “comprende necesariamente todos los órganos que ejercen los poderes legislativo, ejecutivo y judicial” y “los órganos que en un Estado de estructura federal, ejercen estos poderes en la esfera de las entidades federadas”<sup>28</sup>.

El asunto no quedó ahí pues la burocracia gubernamental elaboró un proyecto de Ley (convertido después en Ley 34/2010, de 5 de agosto, modificativa de la anterior), con la finalidad principal de transponer el régimen de recursos en materia de contratación establecido en una nueva Directiva europea, que, en su redacción inicial, sometía a la “jurisdicción” del nuevo Tribunal Administrativo Central de recursos contractuales los recursos especiales que se presentasen contra los actos de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y el Senado (y de otros órganos del Estado). Tal redacción se corrigió en la primera Cámara en el curso del debate de dicha iniciativa en Comisión (que conocía de la misma con competencia legislativa plena) mediante la aprobación de una enmienda transaccional que sustituyó la redacción en este punto por la que pasaría

---

<sup>28</sup> Sentencia del Tribunal de Justicia de 17 de septiembre de 1998, recaída en el asuntos C-323/96, Comisión de las Comunidades Europeas contra el Reino de Bélgica.

a figurar como párrafo segundo de la disposición adicional tercera de la Ley 30/2007 (dedicada al régimen de contratación de los órganos constitucionales) en la que se reconoce la facultad de las Cortes Generales para establecer el órgano que debiese conocer en su ámbito de contratación del recurso especial en la materia “respetando las condiciones de cualificación, independencia e inamovilidad de sus miembros”<sup>29</sup>. Esta facultad se ejerció mediante Resolución aprobada por las Mesas de ambas cámaras en reunión conjunta de 21 de diciembre de 2010, por la que se crea el Tribunal de Recursos Contractuales de las Cortes Generales<sup>30</sup>, con una composición que integra a un Diputado y un Senador (designados por las Mesas de las Cámaras en reunión conjunta, con un mandato para la Legislatura) y al Interventor de las Cortes Generales (o, en el caso de los procedimientos de contratación de este ámbito, el Interventor del Congreso de los Diputados o el del Senado) que actuará como Secretario. Este Tribunal ya ha conocido varios recursos en la materia de su competencia.

El asedio no cesó, sin embargo, pues, a través del Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aunque respetuoso con la autonomía parlamentaria en cuanto al órgano competente para la resolución del recurso especial en materia de contratación en el ámbito del poder legislativo (por cuanto su artículo 41.2 reconoce a las Cortes Generales la competencia para crear su propio Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales), se sustituye la previsión contenida en el primer párrafo de la Disposición Adicional Tercera de la Ley 30/2007 por la incorporación de los órganos que en ella se contemplaban, entre ellos los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, en el ámbito subjetivo de aplicación de la Ley, directamente ex artículo 3.2.f) y sin matiz alguno respecto del necesario proceso de ajuste para garantizar la autonomía parlamentaria consagrada por el artículo 72 de la Constitución Española.

---

<sup>29</sup> En la defensa de la enmienda transaccional, la Diputada Sra. Batet Lamaña señaló que “pretende resolver con la mayor precisión posible la separación de poderes y por tanto reafirmar la autonomía reconocida en la Constitución que tienen las Cortes Generales como Poder Legislativo en esta materia cuando habla de la autonomía presupuestaria, organizativa y de funcionamiento” (Diario de Sesiones, Congreso de los Diputados, Comisiones, núm. 576, 2010).

<sup>30</sup> BOCG, Cortes Generales, serie A, núm. 385, de 13 de enero de 2011, y BOE núm. 21, de 25 de enero de 2011

Esta sustitución, que suponía, como se argumentó en un informe interno de las Secretarías Generales, una extralimitación o “ultra vires” en el ejercicio de la potestad legislativa delegada (y con ello una infracción de los límites impuestos a tal ejercicio por la Ley delegante y por el artículo 82.5 de la Constitución) así como una contravención del artículo 72 de la Constitución, fue corregida con ocasión de la tramitación del proyecto de Ley de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas (convertido en Ley 25/2013, de 27 de diciembre) a través de una enmienda aprobada por el Senado, por la que se reintroducía en el Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público (disposición adicional primera bis) la opción inicial del legislador, plasmada en la Ley 30/2007<sup>31</sup>.

Los procesos de “europeanización” del Derecho Público interno se han dejado sentir en el ámbito parlamentario no solo en materia de contratación, sino en la materia misma presupuestaria, no obstante no ser equiparables una y otra, por la sencilla razón de que el Presupuesto de las Cámaras es, parafraseando la definición común del Presupuesto público, la expresión cifrada, conjunta y sistemática del montante máximo de los gastos que la Administración puede realizar durante un período de tiempo determinado, y de los ingresos previstos para cubrirlos, sin que constituya fuente de obligaciones, mientras que la contratación es fuente directa de obligaciones para con terceros y de asignación de recursos públicos. Con la consecuencia de que mientras en materia de contratación las reglas jurídicas públicas comunes tendentes a garantizar una licitación libre y competitiva y una posición jurídica de la Administración que preserve el interés general deben ser (y son) de aplicación en el ámbito parlamentario, el presupuesto aparece en dicho ámbito protegido por una autonomía constitucionalmente reforzada, y, por ello, reflejada en la Ley General Presupuestaria mediante la explícita exclusión de las Cámaras de su ámbito de aplicación<sup>32</sup>.

Desde esta perspectiva de dimensión reforzada que tiene la autonomía presupuestaria, es preciso interpretar determinados mandatos legislativos condicionados por las políticas de la Unión Económica y Monetaria, de

---

<sup>31</sup> Vid. enmiendas del Senado mediante mensaje motivado en BOCG, Senado, núm. 289, de 20 de diciembre de 2013.

<sup>32</sup> Exclusión, no obstante, compatible con la “coordinación necesaria para la elaboración del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado” (art.2.3).

modo que su interpretación literal no redunde en un menoscabo de aquella autonomía.

Es el caso de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y estabilidad financiera, al disponer que su objeto es “el establecimiento de los principios rectores, que vinculan a todos los poderes públicos, a los que deberá adecuarse la política presupuestaria del sector público orientada a la estabilidad presupuestaria y la sostenibilidad financiera, como garantía del crecimiento económico sostenido y la creación de empleo, en desarrollo del artículo 135 de la Constitución Española” (artículo 1, párrafo primero), o del Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio, de medidas para garantizar la estabilidad presupuestaria y de fomento de la competitividad, al señalar que “De acuerdo con lo previsto en el artículo 1.1 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, según el cual los principios rectores establecidos en la misma vinculan a todos los poderes públicos y, en aplicación, en particular, del principio de transparencia regulado en el artículo 6 de la misma, los órganos constitucionales o estatutarios a los que no les resulten de aplicación directa las medidas establecidas en el presente real decreto-ley en atención a su autonomía, remitirán información sobre las iniciativas emprendidas, en su caso, por los mismos para el cumplimiento de las medidas de racionalización previstas en el Título I de este Real Decreto-ley, tanto para los miembros de los citados órganos como para el personal que preste sus servicios en los mismos.” (Disposición adicional cuarta).

En este contexto hay que situar una destacada iniciativa del Senado, al promover una reforma de su Reglamento, con el valor que tal norma tiene en el sistema de fuentes del Derecho, en la que, además de reconocer a la Mesa de la Cámara de forma expresa (actualizando las facultades originariamente atribuidas por el Reglamento de 1982 a la Comisión de Gobierno Interior pero omitidas al suprimirse ésta en la reforma de 1994) las facultades que venía ejerciendo en materia de gobierno y régimen interior, incorporó una disposición adicional que recoge dos consecuencias tradicionales del principio de autonomía presupuestaria, a saber: el libramiento en firme, sin justificar, de las dotaciones presupuestarias por el Tesoro Público; y la conceptualización de los remanentes resultantes de la liquidación de los Presu-

puestos del Senado como “recursos financieros propios de la Cámara, cuya aplicación, para atender necesidades de la misma corresponden a su Mesa”<sup>33</sup>.

Esta reforma del Reglamento del Senado salía al paso también de dos importantes Leyes que seguían la estela de la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, en cuanto a disponer la aplicación de su contenido al ámbito parlamentario, siquiera a través de su normativa propia. Así la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (la cual, no obstante incluir al Congreso de los Diputados y al Senado en su ámbito de aplicación, en relación con sus actividades sujetas a Derecho Administrativo –art. 2.1.f)-, precisa que “regularán en sus respectivos reglamentos la aplicación concreta de las disposiciones de esta Ley” –disposición adicional octava-) y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas (al establecer que los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado “adaptarán su actuación a las normas establecidas en esta Ley para las Administraciones Públicas”). La Ley 19/2013 ha tenido una importante incidencia en todos los poderes públicos, tanto desde el punto de vista de las obligaciones de publicidad activa que establece como desde el punto de vista del derecho de acceso a la información pública que consagra, respondiendo las Cámaras a las primeras a través de sus “portales de transparencia” y al segundo con la regulación de las condiciones y procedimiento para el ejercicio del derecho<sup>34</sup>.

A las anteriores reseñas puede añadirse la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, que continúa por el surco trazado por las anteriores, al remitir la

---

<sup>33</sup> BOCG, Senado, núm. 356 y 362, de 29 de mayo y 9 de junio de 2014, respectivamente. BOE núm. 141, de 11 de junio de 2014.

A esta reforma reglamentaria siguieron unas nuevas Normas sobre procedimiento presupuestario, control, contabilidad y contratación del Senado, aprobadas por su Mesa el día 2 de diciembre de 2014, que constituyen una regulación en las materias enunciadas más completa que la de las normas precedentes de 2003, incluyendo, entre otras novedades, sendos capítulos sobre el Fondo de remanentes presupuestarios y la Tesorería del Senado, muy relevantes desde el punto de vista de la autonomía presupuestaria, así como una previsión sobre el registro contable de facturas.

<sup>34</sup> Pueden consultarse estas normas en las páginas web respectivas de las Cámaras. Publicadas en BOCG, Senado, núm. 451, de 9 de noviembre de 2014, y en BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 595, de 23 de enero de 2015.

actuación administrativa de los órganos que relaciona en su disposición adicional quinta, entre ellos el Congreso de los Diputados y el Senado, a su “normativa específica, en el marco de los principios que inspiran la actuación administrativa de acuerdo con esta Ley”.

Recientemente, y de nuevo en materia de contratación, la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, requirió en su tramitación parlamentaria de una modificación de la redacción inicial, que volvía a incluir a diferentes órganos, entre ellos el Congreso de los Diputados y el Senado, en su ámbito de aplicación directa, sustituyéndola por la redacción de la disposición adicional cuadragésima-cuarta, con idéntico contenido al trabajosamente incluido en la Ley precedente<sup>35</sup>.

La nueva Ley de Contratos del Sector Público es relevante además por su contenido, que, entre sus novedades, incluye la prohibición de que los “cargos públicos representativos” formen parte de las mesas de contratación, regla exceptuada por la Ley para las entidades locales (art. 326.5 y disposición adicional segunda). La redacción legal pone en cuestión un rasgo histórico distintivo de la Administración parlamentaria en su actividad de contratación (la combinación de parlamentarios y funcionarios en las mesas de contratación), que llegó incluso a figurar, por elevación, como nota característica de la “Junta Económica” que, como uno de los órganos de gobierno de la Cámara, pretendía crearse en algún proyecto de reforma del Reglamento del Congreso de los Diputados<sup>36</sup>. De hecho la Mesa del Senado ha manifestado la voluntad de que sus miembros no formen parte de las mesas de contratación.

Una última novedad en las fuentes jurídicas primarias con incidencia en el ordenamiento administrativo parlamentario está constituida por el

---

<sup>35</sup> Esta modificación se llevó a cabo a través de la aprobación de dos enmiendas del G.P. Popular, las número 983, que modificaba la letra l) del apdo. 1 del art. 3, y la 1033, que se tradujo en una nueva disposición adicional sobre el régimen de contratación de los órganos constitucionales del Estado y de los órganos legislativos y de control autonómicos (BOCG, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 2-2, de 16 de marzo de 2017).

<sup>36</sup> Vid. BOCG, Congreso, serie B, núm. 159-1 de 17 de julio de 1989; BOCG, Congreso, serie B, núm. 140-1, de 28 de mayo de 1992; y BOCG, Congreso, serie B, núm. 140-9, de 7 de abril de 1993.

Reglamento General de Protección de Datos<sup>37</sup> (sobre cuya materia está en tramitación un Proyecto de Ley Orgánica de Protección de Datos) por las obligaciones que se derivan del mismo, con repercusión en la organización misma, como las relativas al registro de actividades de tratamiento o a la creación de la figura del Delegado de Protección de Datos.

#### *4. Recapitulación*

Las Secretarías Generales del Congreso de los Diputados y el Senado, como Administraciones de las mismas, se formaron sin solución de continuidad a partir de la Secretaría de las Cortes del régimen pre-constitucional, con arreglo a un criterio de separación de funciones entre la esfera político-parlamentaria y la administrativa y, dentro de ésta, una división de servicios jerarquizados bajo la jefatura del Letrado Secretario General del Congreso de los Diputados y Letrado Mayor del Senado (y, en la etapa inicial, provisión independiente, para los servicios centrales, del Letrado Mayor de las Cortes Generales), e integrados por funcionarios sujetos a estricta imparcialidad. Con una praxis ajena a la discusión doctrinal de los primeros tiempos sobre su naturaleza y régimen jurídico, basada, en ausencia de desarrollos normativos autónomos sobre sí mismas o alguno de los ámbitos materiales de su actuación, en el entendimiento del Derecho estatal como ordenamiento supletorio al que remitirse caso a caso, o de aplicación analógica, evolucionaron, desde el firme anclaje de la autonomía garantizada por el artículo 72 de la Constitución, y adquirieron forma a partir de 1982 a través de fuentes propias en sus facetas nucleares, como la organización misma, el personal, la ejecución presupuestaria, la contratación y la representación y defensa en juicio. Tales fuentes reflejan, en lo organizativo, una progresiva complejidad acorde con los requerimientos cada vez mayores de las Cámaras, aun manteniendo sus rasgos (como estructuras jerarquizadas y dirección dual con un protagonismo destacado de las Mesas y la jefatura inmediata de los servicios a cargo de los Secretarios Generales). Los desarrollos normativos autónomos no abarcan, sin embargo, todas las áreas del “giro o tráfico” de tales Administraciones y adolecen de falta de sistemática en alguna. Estas carencias en las fuentes jurídicas propias han favorecido una

---

<sup>37</sup> Reglamento (UE) 2016/679, del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos.

invasión del Derecho administrativo, en ocasiones de una manera directa, de la mano del legislador mismo. Este fenómeno ha experimentado un salto significativo a partir de 2007, empujado por la burocracia gubernamental y bajo el influjo de intensos procesos de “europeanización” del Derecho de la contratación pública y del Derecho presupuestario.

El debate acerca de la personalidad jurídica de la Administración parlamentaria (presupuesta, por lo demás, en la práctica continuada, tanto por ella misma como por los Tribunales, como incontrovertida es la aceptación del Derecho de las Administraciones Públicas como sustrato de su quehacer) se desplaza hoy al significado que haya de darse a la autonomía parlamentaria, en su vertiente administrativa, una vez observado el cambio de enfoque que ha supuesto la sustitución del tradicional recurso del reenvío, implícito o explícito, desde el ordenamiento administrativo parlamentario al ordenamiento administrativo general, por la técnica habitual, desde la Ley 30/2007, de Contratos del Sector Público, del mandato explícito del legislador de aplicación de éste con las especificidades que trace aquél.

No puede caber duda de la vigencia de la concepción de la autonomía parlamentaria, también en su vertiente administrativa, como garantía institucional, establecida por la Constitución para preservar una esfera propia de las Cámaras en relación a su organización y funcionamiento, libre de injerencias de otros poderes (en particular del Ejecutivo), con la finalidad última de asegurar el normal desenvolvimiento de sus funciones constitucionales. El valor de la garantía reside en su sentido institucional y, por ello, es irrenunciable e indisponible por las Cámaras<sup>38</sup>. Al propio tiempo, dicho sentido limita su contenido, acotado por la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 Constitución), de manera que, por un lado, no puede servir de fundamento a normas propias que introduzcan peculiaridades que vulneren el contenido esencial de derechos fundamentales<sup>39</sup>, ni las lagunas o falta de claridad del ordenamiento propio puede justificar la inaplicación del ordenamiento administrativo general, solo admisible en aquellos extremos que, justificadamente, por razón del

---

<sup>38</sup> Según Sainz Moreno, no puede “ceder ante la Administración del Estado, ni directa ni indirectamente”, op. cit., p.150.

<sup>39</sup> Vid. en este sentido la sentencia del Tribunal Constitucional 121/1997.

adecuado desenvolvimiento de las funciones parlamentarias, requieran de visión autónoma<sup>40</sup>.

Desde esta perspectiva, el cambio de enfoque observado en la relación entre el ordenamiento administrativo parlamentario y el ordenamiento administrativo general presenta una doble faz, negativa y positiva, pues marca una tendencia sobre la que será preciso estar alerta para evitar menoscabos indeseados, promovidos desde el interior de la burocracia gubernamental o resultado del desconocimiento o errónea interpretación de aquella garantía desde el interior del Parlamento, pero al propio tiempo puede resultar un estímulo para identificar las áreas necesitadas de regulación autónoma, remitiendo en el resto a la disciplina general en la materia e incluso utilizar plataformas o herramientas del ordenamiento general (como es el caso de la plataforma de contratación del Estado o el punto general de entrada de facturas electrónicas de la Administración del Estado), cuyo uso instrumental, preservada la autonomía parlamentaria, es acorde con el tratamiento común de los ciudadanos ante las Administraciones Públicas.

### III. APROXIMACIÓN MATERIAL A LAS ADMINISTRACIONES DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS Y DEL SENADO. LOS RETOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Si la Administración Parlamentaria es, por definición, una organización auxiliar, cuya existencia se justifica para permitir que el Parlamento pueda ejercer libremente y del modo más adecuado el ejercicio de sus funciones constitucionales, podemos preguntarnos si, por su estructura y medios, cumple eficazmente tal finalidad. Es más, podemos preguntarnos si la fortaleza de la Administración Parlamentaria es un factor relevante, una condición incluso, de la fortaleza de la institución a la que sirve.

Para responder a estas preguntas hemos de partir de los rasgos que adornan a las Cortes Generales de nuestro tiempo en tres vertientes, con incidencia en la organización administrativa: estructura, funciones, y procedimientos. En la estructura de ambas Cámaras confluyen tres vectores: los Diputados y Senadores; la institución misma, revestida de un profuso policentrismo, con órganos de gobierno (Presidente, Mesa, Mesas de ambas

---

<sup>40</sup> Vid. STS de 7 de marzo de 2012.

Cámaras en reunión conjunta, y Junta de Portavoces) y múltiples Comisiones y Subcomisiones o Ponencias; y los Grupos Parlamentarios, omnipresente vector vertebrador de los anteriores. Junto a ellos, y al compás de los cambios sociales y tecnológicos de los últimos años, han aparecido en escena los ciudadanos, el vector externo sobre el que se funda la relación representativa, presente de múltiples formas, una de ellas permanente e institucionalizada a través del derecho de acceso a la información pública reconocido en la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno.

Todos estos vectores son fuente de demandas para la administración parlamentaria, especialmente por el aumento de articulaciones en lo institucional y por la presión ejercida por los grupos parlamentarios, que acaban por utilizar para su provecho los recursos puestos a disposición del representante *uti singuli*. Ejemplo destacado de ello lo constituye la figura del asistente del Diputado, creada en 1997 con una pequeña dotación<sup>41</sup>, que incluso llegó a organizarse en el Congreso de los Diputados a través de una oficina de la Secretaría General (la “Oficina del Diputado”) y otras cautelas determinadas para que sirviera de efectiva secretaría de los Diputados, y sobre la que se depositaron grandes esperanzas pensando en el objetivo final, con un asistente por Diputado, en que la posición de éste resultase fortalecida. Es dudoso que esas esperanzas se hayan visto cumplidas, pues la figura, sobre la que los grupos parlamentarios ostentaron desde el principio la facultad de propuesta de nombramiento, reconocida paladinamente por el Estatuto del personal de las Cortes Generales desde 2006, ha acabado siendo absorbida por los mismos, circunstancia que ha propiciado un incremento significativo de la dotación, especialmente en el Congreso de los Diputados<sup>42</sup> y una gradación de categorías (pasando de la básica inicial de asistente a las tres posibles actuales, en el Congreso de los Diputados, de asistente, asistente-técnico y asesor) que conforman un aparato burocrático numeroso y de base jurídica no exenta de problemas (personal eventual nombrado por los Presidentes de las Cámaras y remunerado por éstas, al servicio no de determinados cargos individuales, sino de los grupos parlamentarios).

---

<sup>41</sup> En el Congreso de los Diputados 21 asistentes, según acuerdo adoptado en reunión de la Mesa de dicha Cámara, de los días 8 y 9 de enero de 1997.

<sup>42</sup> En el Congreso de los Diputados 230. Mucho menor es la dotación en el Senado, formada por 33 asistentes (cifras referidas al personal eventual nombrado a propuesta de los grupos parlamentarios)

En la vertiente de las funciones de las Cortes Generales, es notoria y todos llaman la atención sobre el fenómeno, su acusada ampliación, en extensión e intensidad, provocando no solo el tan repetido cambio de perspectiva que sitúa a la función de control en el centro de gravedad de la institución, sino que tal función expande sus contornos para comprender una multiplicidad de actuaciones en formas variadas (recepción de informes y debates, con votación o sin ella, en todas las áreas de la vida pública), con efectos diversos (informativos, impulso político, autorizaciones, nombramientos) y en niveles diferentes (nacional, entes territoriales subestatales, Unión Europea). Cambios que el propio legislador ha ido introduciendo, como destaca y recapitula Astarloa Huarte-Mendicoa en su reciente libro sobre el Parlamento moderno<sup>43</sup>. A todo lo cual se añade la multiplicación de la actividad internacional de las Cámaras en distintas direcciones (participación en asambleas internacionales, observación de procesos electorales, “diplomacia parlamentaria” en diferentes modalidades o las variadas formas de cooperación parlamentaria en el seno de la UE, con las novedosas estructuras permanentes de los últimos años<sup>44</sup>).

Las funciones no solo se han visto ampliadas sino que ha cambiado su sentido, de un lado por la impronta de la continuidad y la inmediatez que, frente al más pausado ejercicio de la función legislativa, reclama la de control, en su más amplio significado, y de otro, por la transformación del mandato representativo característica de la contemporánea “democracia de audiencia”<sup>45</sup>, que confiere a la función parlamentaria un significado nuevo, al ser desplazado el interés por su fin propio (legislativo, control...) por el interés de su resonancia en los medios.

---

<sup>43</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel, Madrid, 2017, pp. 220 y ss.

<sup>44</sup> A la veterana Conferencia de los Órganos Especializados en Asuntos de la Unión (COSAC), se han añadido la Conferencia Interparlamentaria para la Política Exterior de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) (Conferencia PESC/PCSD), la Conferencia sobre Estabilidad, Coordinación Económica y Gobernanza en la Unión Europea (CECEG), y el Grupo de Control Parlamentario Conjunto de Europol.

<sup>45</sup> Expresión acuñada por B. MANIN, para describir la última forma de gobierno representativo en la que “el electorado aparece, sobre todo, como una *audiencia* que responde a los términos que se le presentan en el escenario político” (*Los principios del gobierno representativo*. Alianza, Madrid, 1998, p. 273).

No es difícil imaginar las demandas que esta situación plantea a la Administración Parlamentaria, reflejadas en la progresiva ampliación de su estructura. Con todo, las Administraciones del Congreso de los Diputados y del Senado han sido y continúan siendo reducidas<sup>46</sup>, con la consecuencia de haberse cronificado un hábito de trabajo al límite de sus posibilidades, que les obliga a una labor “titánica”<sup>47</sup> y les dificulta para ofrecer servicios de valor añadido.

Una tercera vertiente afecta a los procedimientos, en los que no solo la oralidad ha dado paso al predominio de la escritura, del documento<sup>48</sup>, sino que las nuevas tecnologías apuntan al objetivo de la transformación digital del Parlamento.

El uso de la informática en la Administración parlamentaria es ya antiguo. En los años 80 del pasado siglo se crearon en las Secretarías Generales las Direcciones de Informática y los conocidos sistemas de gestión automatizada de expedientes parlamentarios Argo (en el Congreso de los Diputados) y Gelabert (en el Senado). La revolución de Internet llegó a las Cámaras en 1997, con la inauguración de las primeras páginas web de las mismas. Diferente es sin embargo la transformación digital propiamente dicha, que, como señalan Pereira González y Alonso López, es ante todo una transformación organizativa (para la que la tecnología es solo una herramienta)<sup>49</sup>, con una doble vertiente, por un lado, parlamentaria y ciudadana (tramitación electrónica de iniciativas parlamentarias e implantación de servicios electrónicos para los ciudadanos) y por otro, interna (transformación electrónica y consiguiente modernización de los procedimientos

---

<sup>46</sup> Las Cámaras elegidas el 15 de junio de 1977 comienzan su trabajo con 146 funcionarios en activo. En la actualidad prestan servicios, entre funcionarios y personal laboral –es decir, personal permanente- 439 personas en el Congreso de los Diputados, 300 en el Senado y 10 en los servicios comunes de Cortes Generales.

<sup>47</sup> Así lo expresa GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P.: “Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 10, 2004, p. 6.

<sup>48</sup> Vid. CAZORLA PRIETO, L.M., op. cit, p. 342 y ss.

<sup>49</sup> PEREIRA GONZÁLEZ, M. y ALONSO LÓPEZ, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, 2016, p.224.

administrativos, en todos sus componentes –registro, expediente, archivo, notificaciones–), y que como tal se acelera en los últimos años<sup>50</sup>.

La revolución digital es insoslayable pero tiene su ambivalencia. Por un lado está llamada a modernizar todas las organizaciones, Administraciones públicas y parlamentarias incluidas, pero, por otro, requiere no solo cuantiosas inversiones, sino un considerable esfuerzo organizativo, en el liderazgo, en la estrategia y en las acciones concretas, que pone a prueba al conjunto de la organización.

Resultado de todo ello, habrá que optar en el futuro entre una Administración reducida, siempre al límite, que puede transmitir la impresión de avanzar a remolque, o una Administración genuinamente servicial que contribuye al fortalecimiento de la institución a través de su propio robustecimiento.

En esta segunda opción, la única sugestiva, podemos arriesgarnos a expresar algunos postulados. El primero consistiría en volver a los orígenes en un principio fundamental, el de la separación de esferas. Los medios puestos a disposición de la institución, de los Diputados y Senadores y de los Grupos Parlamentarios deben separarse con nitidez.

Los grupos parlamentarios, cuya importancia nadie discute, deben recibir estrictamente los medios que reconocen los Reglamentos de las Cámaras: “locales y medios materiales” y la subvención presupuestada (art. 28 RCD; arts. 27.5 y 34 RS). Si se considera que los asistentes son ya recursos consolidados de los grupos puede englobarse su coste en el cálculo

---

<sup>50</sup> Hoy, por poner como ejemplo la situación del Senado, el sistema de gestión parlamentaria, entre otras nuevas posibilidades, permite la presentación telemática de iniciativas (que presupone un Registro electrónico, creado en 2009), que comenzó con las preguntas para respuesta escrita y se extendió a las solicitudes de informe y a las enmiendas y votos particulares sobre textos legislativos. La página web del Senado, rediseñada en forma y contenido en 2012, ofrece distintos servicios de administración electrónica a los ciudadanos, como la tramitación de solicitudes de acceso a la información pública del Senado o la remisión de facturas electrónicas por los proveedores, servicios ambos desarrollados en el marco de las exigencias contenidas en la Ley 19/2013, de 9 de noviembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y la Ley 25/2013, de 27 de diciembre, de impulso de la factura electrónica y creación del registro contable de facturas.

de la subvención, siendo además esta solución coherente con la autonomía característica de los grupos en su organización y funcionamiento internos.

Por lo que se refiere a los parlamentarios, no puede soslayarse el objetivo del fortalecimiento de su posición, pasando a ser, junto a la institución, objeto de atención preferente por la Administración parlamentaria. Dicho propósito depende hoy no tanto de la figura de un asistente-secretario (cuyos servicios en todo caso podrá, en la hipótesis propuesta, seguir utilizando en el marco organizativo de su grupo parlamentario) como de un conjunto de medios materiales puestos a disposición, entre ellos remuneración, medios tecnológicos y medios documentales, a la altura de las circunstancias.

Este planteamiento requiere de un decidido robustecimiento de la Administración parlamentaria en efectivos y estructura, y, sobre ésta, pueden apuntarse algunas ideas. La primera de ellas consistiría en profundizar en la línea de la separación estricta de lo político-parlamentario y lo administrativo, mediante una fórmula que combinase la supervisión general en materia administrativa de las Mesas de las Cámaras (pudiendo incluso pensarse en una reedición de la histórica “Comisión de Gobierno Interior”<sup>51</sup>) con un órgano técnico delegado al estilo del *Management Board* de la Cámara de los Comunes, compuesto por altos funcionarios de las Cámaras respectivas, y que podría incluir miembros externos independientes<sup>52</sup>.

Otra propuesta estructural se refiere a la relevancia que, dentro de las tradicionales funciones de asesoramiento y apoyo a las labores parlamentarias, debe otorgarse a la función documental y de estudio, enfocada no solo para el suministro de referencias bibliográficas y documentales, sino para ofrecer estudios y análisis de calidad e independientes, que deben tener a los parlamentarios como destinatarios preferentes, y, en esta línea, reforzarse y reestructurarse los servicios correspondientes. Al propio tiempo, junto a tales funciones cobran inusitada importancia las funciones genuinamente administrativas (gestión de recursos humanos, presupuestaria, contratación, bienes, servicios tecnológicos).

<sup>51</sup> En este sentido, CAZORLA PRIETO, L.M, op. cit., p.350

<sup>52</sup> ROGERS, R. & WALTERS, R.: *How Parliament Works*. Routledge, Westminster, 2015, p. 58.

En fin, una última propuesta, pero no menos importante, en la que debe pensarse seriamente, es la atinente a la posibilidad de que determinados recursos materiales sean objeto de gestión conjunta por ambas Cámaras. Especialmente idóneos para tal enfoque son, por su propia naturaleza, los servicios informáticos y de comunicación, respecto de los que puede aportarse también como ejemplo foráneo, el del Parlamento británico, donde en 2005 se creó una dirección conjunta de ambas Cámaras en este campo<sup>53</sup>.

Y, como exigencia ineludible la transparencia de todo el conjunto, que refleje el adecuado manejo de los fondos públicos.

En conclusión, Administración robusta y transparente (para ser auténticamente servicial), estructurada sobre la base de una estricta separación de esferas (institución, grupos parlamentarios y representantes, con renovada atención a éstos), división de las funciones político-parlamentaria y administrativa ( a través de la creación de un órgano técnico con funciones delegadas de la Mesa), reforzamiento y reestructuración de los servicios de estudio y documentales (para la elaboración de análisis independientes), y gestión conjunta de servicios en áreas en las que los principios de eficiencia y economía así lo demanden. Tales serían, a nuestro entender, los retos de la Administración parlamentaria en las Cortes Generales.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALBA NAVARRO, M. *Constitución Española. Sinopsis artículo 72*. [portal en página web]. En: Congreso de los Diputados. [acceso 30 de abril de 2018]. <http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=72&tipo=2>
- ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I.: *El Parlamento moderno. Importancia, descrédito y cambio*. Iustel, Madrid, 2017.
- BASSOLS COMA, M.: “Régimen patrimonial de los Órganos constitucionales del Estado (disposición adicional primera)”. En: *El régimen jurídico general del Patrimonio de las Administraciones Públicas: comentario a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre*. El Consultor de los Ayuntamientos y del Juzgado, Madrid, 2010.
- CAZORLA PRIETO, L. M<sup>a</sup>.: “El Parlamento y sus transformaciones actuales”. En: GARRORENA, A. [Coord.]: *Jornadas organizadas por la Asamblea*

---

<sup>53</sup> ROGERS, R. & WALTERS, R.: *Ibidem*, p.61.

- Regional de Murcia*, (Murcia 11-13 de abril de 1988). Tecnos, Madrid, 1990.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.-R.: *Curso de Derecho Administrativo I*. Civitas, Madrid, 1983.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Los actos de la Administración parlamentaria”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, pp. 65-118.
- GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P.: “Parlamento y futuro: los retos de la Administración Parlamentaria”. *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, nº 10, 2004, pp. 3-9.
- GARRIDO FALLA, F.: “Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español”. *Revista de Administración Pública*, nº 97, 1982, pp. 7-30.
- GARRIDO FALLA, F.: “La Administración Parlamentaria”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985.
- GIL-ROBLES, J.M. y PÉREZ-SERRANO, N. *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Taurus Ediciones, Madrid, 1977.
- LAVILLA RUBIRA, J.J.: “La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional”. En: PENDÁS, B. [Coord.]: *Derecho de los contratos públicos (Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas)*. Editorial Praxis, Barcelona, 1995.
- MANIN, B.: *Los principios del gobierno representativo*. Alianza, Madrid, 1998.
- PEREIRA GONZÁLEZ, M. y ALONSO LÓPEZ, J.A.: “La transformación digital de las Cortes Generales y la experiencia en el Senado”. *Revista de las Cortes Generales*, Madrid, 2016, pp. 219-237.
- PÉREZ-SERRANO y JÁUREGUI, N. Vivencias de un período constituyente. En: ÁLVAREZ VÉLEZ, I. [Coord.]. *Escritos en conmemoración del XXV aniversario de la Constitución*. Universidad Pontificia de Comillas, Madrid, 2004.
- RECODER DE CASSO, E.: “Las Cortes Generales. Reflexiones a los veinte años de la Constitución”. En: ÁLVAREZ CONDE, E. [Coord.]. *Administraciones Públicas y Constitución. Reflexiones sobre el XX Aniversario de la Constitución Española de 1978*. INAP, Madrid, 1998.
- RIPOLLÉS SERRANO, M.R.: “La autonomía administrativa de las Cortes Generales”. En: AA.VV.: *I Jornadas de Derecho Parlamentario*. Congreso de los Diputados, Madrid, vol. I, 1985.
- ROGERS, R. & WALTERS, R.: *How Parliament Works*. Routledge, Westminster, 2015.

- SAINZ MORENO, F. “Representación y defensa en juicio de las Cortes Generales y de la Junta Electoral Central”. *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4, 1998, pp. 119-155.
- SANTAMARÍA PASTOR, J.A. “Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas”. *Revista de Derecho Político*, nº 9, 1981, pp. 7-20.
- SANTAOLALLA LÓPEZ, F. “La cuestión de la personalidad legal del Parlamento en el Derecho comparado”. *Revista de las Cortes Generales*, nº 86, 2012, pp. 157-174.