

Administración parlamentaria

José V. Gómez Rivas

Universidad Complutense de Madrid

Por el artículo 72 del actual texto constitucional, las Cámaras gozan de autonomía reglamentaria, presupuestaria y administrativa. Con ello, no hace más que constitucionalizar una práctica que, en el caso español, se remonta a los orígenes del parlamentarismo moderno, en las Cortes gaditanas, y que se ha conservado a lo largo de la historia política española exceptuando aquellos períodos en los que las libertades políticas se han visto coaccionadas, recortadas o, simplemente, prohibidas.

En efecto, aunque el principio de autonomía de las Cámaras Legislativas podemos encontrarlo en las Cámaras estamentales -con las diferencias lógicas derivadas de las distancias temporales y conceptuales- (es muy interesante el estudio y seguimiento de los privilegios parlamentarios en las Cortes medievales, aunque este es un tema en el que por su complejidad y características propias no podemos entrar ahora, pero quede apuntado que falta por hacer y que quizá nos encontraríamos con interesantes datos), es en el liberalismo revolucionario donde este principio tiene su origen moderno.

A partir de la teoría de la división de poderes, los parlamentos van a asumir el poder legislativo y van a constituirse en la institución donde, a través de la representación política, va a manifestarse la voluntad general; voluntad general que es expresión de la voluntad de la Nación, la cual se constituye ahora en la sede de la Soberanía, desplazando la teoría del origen divino de la misma, y que asumía, hasta ese momento y en su totalidad, el monarca.

Así pues, el liberalismo revolucionario va a dar lugar al juego de tres poderes, cada uno de los cuales está representado por un órgano-institución independiente. Esta independencia, tanto funcional como orgánica, va a ser asegurada mediante el establecimiento de diferentes instrumentos jurídico-políticos.

En el caso de las Cámaras Legislativas, el instrumento básico para asegurar su libertad frente, fundamentalmente, al Ejecutivo, es el principio de autonomía e independencia: autonomía con relación a su estructura interna; independencia en sus relaciones con el exterior y, sobre todo, con los otros dos poderes. De esta manera, el principio de autonomía se configura como el garante de la independencia política de los Parlamentos.

El principio de autonomía de las Cámaras queda plasmado en lo que la doctrina ha venido en llamar «prerrogativas o privilegios parlamentarios» y que abarca tres ámbitos: el reglamentario, el presupuestario y el de organización de sus servicios internos. (Lo que Pérez Serrano ha llamado «privilegios colectivos», realizando una diferenciación entre éstos, que pertenecen a la Asamblea y «procuran garantizar su vida como Cuerpo» y los «privilegios individuales» que, «aun correspondiendo en principio a la Cámara y debiendo servir solamente para su beneficio, redundan en favor de los parlamentarios».)

La esencia y justificación de estos privilegios consiste, para Pérez Serrano, en «constituir garantías que aseguren el normal desenvolvimiento y la libre actuación de las Cámaras, sin temor a injerencias de otros poderes que vinieren a perturbar su funcionamiento».

Así pues, los privilegios parlamentarios dotan a las Cámaras de total autonomía para la elaboración de sus reglamentos, la aprobación y gestión de sus presupuestos y la dirección, organización y configuración de sus respectivos aparatos administrativos.

De lo dicho hasta ahora se desprende la especificidad de la administración parlamentaria, especificidad que se manifiesta, por una parte, en su total y absoluta independencia frente a cualquier otro poder o cualquier otra administración, incluida la Administración Civil. Son las Cámaras las únicas capaces de configurar y dirigir su aparato administrativo, así como aprobar las normas y estatutos que regulan el régimen de sus funcionarios -que, lógicamente, no son funcionarios de la Administración Civil-. Además, en este punto, hay que referirse también a la autonomía presupuestaria de las Cámaras, que hace que el presupuesto dedicado a su aparato administrativo sea elaborado, aprobado y, posteriormente, controlado por cada Cámara. Este privilegio no hace más que completar y reforzar la total independencia de que goza la administración parlamentaria.

Por otra parte, parece evidente que los fines constitucionales de las Cámaras no consisten en «administrar», aunque evidentemente necesitan un aparato burocrático que les sirva de apoyo para la realización de las funciones que les están asignadas -legislar, y controlar al Gobierno, fundamentalmente-. De ello se deduce que el aparato burocrático de las Cámaras entraría plenamente bajo el concepto de «Administración Medial», recogido por el profesor Baena del Alcázar y del que en este mismo texto se dan unas breves notas (ver infra).

Como Administración Medial constituye el modelo donde se han fijado los demás aparatos burocráticos que podemos incluir bajo esta denominación; incluso en el orden histórico, la administración parlamentaria ha sido la primera -y con una gran diferencia- en alcanzar la autonomía e independencia que más tarde han ido consiguiendo otras administraciones mediales que, generalmente, no han llegado a la altura en que las posee la administración parlamentaria.

Como ya hemos apuntado, en nuestro país el origen de la administración parlamentaria podemos fijarlo en las Cortes de Cádiz. Al mes de haber comenzado su andadura, las Cortes disponen de una plantilla reducida de oficiales y escribientes elegidos todos ellos en votación por los diputados. Algún tiempo más

tarde, mediante el Decreto de 17 de diciembre de 1811 se crea la Secretaría de Estado de las Cortes. La vuelta al absolutismo y la disolución de la Cámara al regreso de Fernando VII, harán desaparecer el aparato burocrático que las Cortes habían constituido.

Cuando en 1820 se vuelvan a convocar las Cortes, el Real Decreto de 19 de abril de 1820 restablece la Secretaría de las Cortes y devuelve sus empleos a los funcionarios que lo habían sido durante el período 1810-14. De nuevo la «Década Ominosa» hará desaparecer el régimen constitucional y con él la administración parlamentaria.

Una vez creados los Estamentos mediante el Estatuto Real de 10 de abril de 1834, se va a promulgar el Real Decreto de 17 de julio de 1834 por el que se establecen las plantas de las Secretarías de ambos Estamentos. Sus funcionarios, nombrados por el Rey (la reina regente), son en su mayoría los mismos que componían la administración de la Cámara en 1823, aun cuando ahora divididos entre ambos Estamentos. Las Cámaras no poseen autonomía normativa y durante el período de vigencia del Estatuto Real los privilegios parlamentarios se ven muy disminuidos. Pero este aparato administrativo va a ser heredado por las Constituyentes del 36-37, que recuperarán para las Cámaras toda la autonomía.

A partir de las Cortes Constituyentes de 1836, la autonomía e independencia se mantendrán, y el pequeño aparato administrativo parlamentario irá creciendo y consolidándose. Este proceso es bruscamente paralizado en 1823. La Dictadura de Primo de Rivera acaba con el sistema constitucional. La Asamblea Nacional no gozará de plena autonomía durante toda su existencia. De nuevo, las Constituyentes del 31 restablecerán los privilegios parlamentarios.

El período que se abre con la sublevación del 18 de julio del 36, y mientras permanecen abiertas las Cortes en la zona gubernamental, podríamos calificarlo de excepcional, pero, dada la brevedad a la que estamos supeditados, no podemos entrar a analizarlo.

La etapa de las Cortes franquistas se caracteriza, en nuestro caso, por la falta de autonomía e independencia parlamentarias, si bien los problemas de administración interna, al ser de menor trascendencia, permiten una mayor libertad, pero la autonomía reglamentaria no existirá de forma plena durante todo el período.

Como ya dijimos al comienzo, la Constitución del 78 restablece todos los privilegios parlamentarios de las Cámaras. Se retorna así a una larga tradición histórico-política, volviéndose a la normalidad parlamentaria.

No podemos entrar en el estudio de la situación actual de estos aparatos administrativos. Solamente podemos decir que los Reglamentos de cada Cámara, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y las Normas de las Mesas constituyen el aparato jurídico de organización y funcionamiento de estas administraciones. Los funcionarios son de las Cortes, y no de cada una de las Cámaras, que era la tradición histórica y, por primera vez, dichos funcionarios pueden recurrir, contra las resoluciones de las Mesas (en el caso del Senado, la Mesa se constituye en Comisión de Gobierno Interior para tratar todo lo relacionado con la organización y funcionamiento de su aparato administrativo), a la jurisdicción contencioso-administrativa. Por otro lado, el Tribunal Constitucional es competente para revisar la constitucionalidad de los Reglamentos de las Cámaras, eventualidad que tampoco se conocía en la historia parlamentaria española.

Es evidente que el tema de la autonomía parlamentaria presenta, en la actualidad, unas características diferentes a las que existían en el momento de su nacimiento. El contexto jurídico-político en el que se engloba es sustancialmente distinto y las relaciones entre los llamados órganos Constitucionales presentan una complejidad no solamente jurídica, sino -y esencialmente- política.

En estos últimos años se han producido diversas aportaciones de autores españoles con relación al tema. A ellas remitimos para un estudio más complejo. Aquí sólo hemos querido esbozar qué significa y cuál ha sido su trayectoria histórica en nuestro país.

Bibliografía

En esta breve reseña bibliográfica citaremos tan sólo aquellos textos que hagan referencia directa al tema objeto de estudio, centrándonos en autores españoles. Cabe decir que en la Revista de las Cortes Generales han ido apareciendo, sistematizadas y ordenadas, una gran cantidad de obras dedicadas a temas parlamentarios.

ALZAGA, Óscar, «Contribución al estudio del Derecho Parlamentario», Revista de Derecho Público, 62, enero-febrero 1976.

DIEZ-PICAZO, Luis M., «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», Cuadernos de los Studia Albornotiana, 2, 1985.

FERNÁNDEZ MARTÍN, Manuel, Derecho Parlamentario español, Madrid, 1885.

FRAGA IRIBARNE, Manuel, «El derecho político y el derecho parlamentario en nuestros días», en la introducción a su obra La reforma del Congreso en los Estados Unidos, Madrid, 1951.

GARRIDO FALLA, Fernando, Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español, Madrid, 1982.

-, «La administración parlamentaria», en I Jornadas de Derecho Parlamentario, Congreso de los Diputados, col. Monografías, 3, Madrid, 1985.

GÓMEZ RIVAS, José Vicente, «Nota sobre el origen y evolución de la Secretaría de las Cortes 18101836», en I Jornadas de Derecho Parlamentario, op. cit.

MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑOZ, José Luis, «Consideraciones sobre el estatuto del personal de las Cortes Generales: reserva "legal" y administración parlamentaria», en I Jornadas de Derecho parlamentario, op. cit.

MORODO, Raúl, «El principio de autonormatividad reglamentaria de los Parlamentos en el Derecho Constitucional», Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, 1960.

PÉREZ SERRANO, Nicolás, Tratado de Derecho Político, Madrid, Cívitas, 1976.

Escritos de Derecho Político (2 tomos), Madrid, IEAL, 1984.

«Hacia una teoría de los actos parlamentarios», Revista de Derecho Político de la UNED, 9, 1981.

RIPOLLÉS SERRANO, Rosa, « La Autonomía administrativa de las Cortes Generales», en 1 Jornadas de Derecho Parlamentario, op. cit.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan, «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», Revista de Derecho Político de la UNED, 9, 1981.

SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, Derecho parlamentario español, Madrid, Editora Nacional, 1984.