

Juan Antonio Martínez Corral
LETRADO DE LAS CORTES VALENCIANAS

ASAMBLEAS LEGISLATIVAS: AUTONOMÍA PATRIMONIAL Y PERSONALIDAD JURÍDICA

SUMARIO

- I INTRODUCCIÓN.
- II LA DISPOSICIÓN DE MEDIOS MATERIALES PARA EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO.
- III AUTONOMÍA PATRIMONIAL: ¿CAPACIDAD DE DISPOSICIÓN O COMPETENCIA DE GESTIÓN?
- IV ASAMBLEAS LEGISLATIVAS CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO.
- V EXAMEN DEL DERECHO APLICABLE EN LA MATERIA.
- VI CONSIDERACIONES FINALES.

I INTRODUCCIÓN

El presente estudio es resultado de la preocupación, que ha venido teniendo quien lo suscribe, desde que comenzó a prestar servicios como Letrado en las Cortes Valencianas, por poseer una idea clara acerca de lo que es, examinado exclusivamente desde una perspectiva jurídica, un Parlamento. Este afán, vivido en algunos momentos con pudor, como si de un prurito conceptual se tratase, ha ido tomando cuerpo hasta constituir una persistente inquietud profesional.

El jurista que desarrolla su trabajo en un Parlamento tiene la oportunidad de comprobar cómo, con relativa frecuencia, se suscitan cuestiones prácticas cuyo tratamiento requiere determinar previamente en concepto de qué actúa o puede actuar el Parlamento en la relación o la situación jurídica que se examina. La caracterización de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico, en el que sin duda alguna intervienen, constituye una premisa que habría de estar definida con claridad en nuestro tiempo y que sin embargo no lo está, ni en la doctrina, ni en el ordenamiento jurídico. Esta falta de certeza es un hecho digno de la mayor atención. Podríamos decir incluso que es un fenómeno que llama la atención. No hablamos sólo de la existencia de un vacío

teórico, que genera una dificultad específica en la argumentación jurídica, sino de una carencia fundamental en la configuración del Parlamento en el mundo jurídico, circunstancia que tiene indudables consecuencias prácticas y que no contribuye, ciertamente, a aumentar la solidez de esta Institución en un sistema político, el parlamentario, del que es y debe ser la pieza fundamental.

La situación anteriormente descrita se manifiesta de manera singular en el ámbito de actividad que va a ser, especialmente, objeto del presente estudio: la actuación de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario¹. Las especiales exigencias formales requeridas por el ordenamiento para la perfección de los actos y negocios jurídicos que afectan a los bienes inmuebles y la existencia de mecanismos rigurosos para controlar y asegurar la legalidad y la regularidad formal de aquellos, obligan inexcusablemente a contestar en dicho ámbito la cuestión arriba planteada, porque impiden a las Asambleas Legislativas actuar como lo hacen en otros, es decir, dando por sobreentendido algo que no está definido realmente, aunque ninguna instancia llegue finalmente a reclamar su definición.

II LA DISPOSICIÓN DE MEDIOS MATERIALES PARA EL DESARROLLO DE LAS FUNCIONES DEL PARLAMENTO

Es un hecho evidente, que no precisa mayor esfuerzo de demostración, el que las Asambleas Legislativas necesitan bienes materiales, y en concreto bienes inmuebles, para existir y poder desarrollar su función. Es asimismo casi un dogma jurídico-político el principio que proclama la autonomía de las Cámaras Legislativas, si bien a este respecto ha de señalarse que la ausencia de cuestionamiento del mismo, no significa que esté concluida la definición de las leyes por las que aquél se rige, que se hayan agotado las posibilidades de reflexionar sobre su contenido y sus exigencias, ni que

¹ Un estudio excelente en esta materia es el realizado por P. PABLO DE CONTRERAS: «La actividad de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario», en *Revista crítica de Derecho Inmobiliario* 1986, núm. 573, pág. 275-316. Del mismo autor «Un aspecto de la autonomía contractual de los parlamentos: su posible protección registral en el tráfico jurídico inmobiliario», en *Jornadas de Parlamentos Autónomos del 4 al 7 de junio de 1985*. Valencia: Corts Valencianes, 1986, pág. 69-78.

se haya precisado definitivamente su alcance. Con ello queremos remarcar que la autonomía parlamentaria no es un principio de perfiles acabados, sino esencialmente dinámico, cuyo contenido puede revestir en cada sistema político singularidades o niveles de especificidad diferentes como consecuencia de procesos de construcción histórica diversos, y susceptible de ser dotado de nuevos elementos en función del esfuerzo doctrinal que se realice y de la propia evolución del sistema político.

Esta consideración es la que nos mueve a preguntarnos si no habrá llegado el momento de asumir el propósito de impulsar doctrinalmente un nuevo paso en el desarrollo del principio de la autonomía parlamentaria y subsumir en el mismo, como un nuevo elemento necesario del mismo la atribución a las Asambleas Legislativas de forma expresa de personalidad jurídica y la articulación de un sistema que les reconozca capacidad plena para adquirir y administrar los bienes inmuebles que precisen para el desarrollo de sus funciones. Una vez planteado este interrogante, pensamos que conviene en este momento del discurso detenernos y dar una mirada al pasado para refrescar los datos de que se disponen sobre el origen y la formación del concepto de autonomía parlamentaria.

Reiteradamente se ha señalado que las Cámaras legislativas disfrutaban de ciertas prerrogativas que, al igual que las de sus miembros, han acabado por constituir un presupuesto esencial del régimen constitucional representativo, «...*el cual sólo puede operar con Cámaras independientes...*»². Conviene la doctrina en describir la autonomía parlamentaria como el resultado de un proceso secular, señalando como hecho histórico reconocido el que las Asambleas representativas, desde los tiempos medievales, han conquistado paulatinamente el derecho a autoorganizarse y han ido creando, decantándolas lentamente, las normas que permitían diseñar autónomamente su propio régimen de funcionamiento interno³. El esfuerzo desarrollado por las Asambleas representativas en este sentido condujo progresivamente a contrapesar y limitar los poderes del monarca absoluto y amplió la esfera autónoma que les reconocían las Constituciones otorgadas por la monarquía limitada, permitiéndoles la conformación de áreas autónomas de organización que les condujeron a ser la institución clave del en-

2 A. TORRES DEL MORAL: «La autonomía de las Cámaras y los estatutos parlamentarios», en *Revista de Derecho Público, Comentarios a las Leyes políticas*, tomo VI, Madrid, 1989, pág. 395.

3 Puede verse el estudio histórico que se realiza en «El principio de autonomía parlamentaria en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», I. E. PITARCH SEGURA, I. FOLQUI I BONAFONTE, J. FERRER I JACAS Y J. VINTRO I CASTELLS, *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, 1985, pág. 13 y ss.

tramado constitucional. De meras Asambleas consultivas o de refrendo el devenir histórico acabó por conformar Asambleas con poderes auténticamente decisorios en áreas sustanciales del poder político y económico. Esta evolución que determinó la transformación de las Asambleas representativas medievales, se edificó sobre la lucha y los enfrentamientos entre las Asambleas y los monarcas absolutos, afirmándose en el esfuerzo del parlamentarismo liberal por afianzarse sobre la monarquía limitada y culminando con la transformación interna de las Asambleas y su ubicación como piedra angular del sistema político.

Fueron distintos los tiempos de los hitos que jalonan esta historia, como podría comprobarse si se efectuara un examen comparativo de la evolución de las diversas Asambleas y Estados europeos. Se ha dicho que el primer hito viene marcado por la defensa de la autonomía de reunión o la conquista del derecho a reunirse libremente. *«Garantizado el derecho de reunión, la Asamblea postula inmediatamente la autonomía de dirección y organización: frente a la imposición por el monarca del Presidente o del Speaker, conductor de los trabajos parlamentarios, la Cámara consigue la elección de sus órganos rectores; paralela y paulatinamente va superando las reglas de dirección externas e impone finalmente sus propias reglas de funcionamiento; así se consagra el derecho a organizarse libremente que comporta el que la Cámara elija sus órganos de gobierno y apruebe los reglamentos internos. Finalmente, en esa pugna frente a la Corona y su Gobierno la Cámara reclama la capacidad para seleccionar autónomamente los temas que debe tratar en sus reuniones, es decir, la posibilidad de fijar su orden del día»*⁴.

Sobre este proceso y sus avances se proyecta el esfuerzo racionalizador y el universo axiológico del liberalismo político, por virtud del cual el Parlamento queda configurado como el supremo órgano del Estado, que no puede estar sometido a los demás órganos constitucionales. La autonomía parlamentaria adquiere la dimensión de principio político fundamental a lo largo del parlamentarismo liberal, y tiene por función garantizar la actuación libre e independiente de este supremo órgano decisorio. La autonomía aparece justificada y tiene por finalidad el asegurar que la decisión parlamentaria se adopte libremente, de forma que sólo la propia Institución tenga capacidad de adoptar sus propias decisiones y controlar interna y autónomamente tanto el proceso

⁴ I. E. PITARCH SEGURA y otros, *op. cit.*, pág. 14.

que conduce a la adopción de las mismas y su contenido. Por ello la autonomía e independencia ha ido incidiendo progresivamente en todos los ámbitos que afectan al proceso de decisión y ha sido reconocido tanto a nivel doctrinal, como en los reglamentos parlamentarios o en los textos constitucionales.

Hoy en día la autonomía de la Cámara constituye un concepto decantado como resultado de un proceso histórico, que es sistematizado a nivel doctrinal e incluso normativo en cuatro grandes bloques: autonomía reglamentaria, financiera o presupuestaria, organizativa o administrativa y de policía o disciplinaria. Las Cámaras constituyen una de las piezas fundamentales del sistema en el que desarrollan, entre otras, dos funciones principales o arquetípicas, esto es, el ejercicio de la potestad legislativa y el control de la acción del Gobierno. Ambas funciones son libres en cuanto al fin y deben desarrollarse, dentro del respeto a la Constitución, según criterios de oportunidad política. El adecuado funcionamiento del sistema requiere que las mencionadas funciones parlamentarias sean ejercidas en condiciones de absoluta independencia, sin que se produzcan presiones ilegítimas. Ello explica la pervivencia del conjunto de prerrogativas, privilegios o garantías, individuales o colectivos, tradicionalmente establecidos a favor de las Asambleas Legislativas, que no son sino un «...*baz de facultades instrumentales con respecto a los fines institucionales del Parlamento (definidos en el Derecho español por el art. 66. 2 de la Constitución), sumamente generalizadas en el Derecho comparado y que entre nosotros encuentran su fundamento jurídico en el art. 72 de la Constitución*»⁵.

Se ha señalado la importancia y el valor de este precepto, el art. 72 de la Constitución, que atribuye a las Cortes Generales una amplia gama de facultades de naturaleza normativa y administrativa para que procedan por sí solas al gobierno de las cuestiones referentes a su organización y funcionamiento. Pudiera pensarse que bastaría una referencia teórica a la lógica del sistema político instaurado, a sus exigencias connaturales, a lo que es consustancial al mismo, para poder afirmar que las Asambleas Legislativas son Cámaras autónomas en el Estado español. Sin embargo no hay que restar importancia al tratamiento dado al tema en la Carta Magna. Esta proclamación consti-

5 L. M. DÍEZ PICAZO: *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985, pág. 25. Señala este autor, en su cuidadoso examen de las facultades normativas y administrativas previstas en el art. 72 de la Constitución, que «...es cierto que las facultades que este precepto constitucional otorga a las Cámaras no entran, en puridad, dentro del ámbito de los fines institucionales de las Cortes, tal y como viene definido por el art. 66. 2 de la Constitución; pero es igualmente cierto que hacen referencia a cuestiones que pueden llegar a influir poderosamente en la adecuada consecución de dichos fines institucionales».

tucional del principio de la autonomía parlamentaria e incluso la delimitación constitucional de su contenido comporta el establecimiento de una auténtica garantía institucional de la misma, que es predicable no sólo de las actuaciones que tienen naturaleza constitucional y cuyo régimen y eficacia se hallan regulados por esta rama del Derecho, sino de la actividad materialmente administrativa que aquellas desarrollan para el cumplimiento de sus funciones constitucionales.

Este precepto constitucional tiene por otra parte su correlativo en los respectivos artículos de los Estatutos de Autonomía en los que, sobre la base del diseño básico que se contiene en el art. 152. 1 de la Constitución, se reproduce en las Comunidades Autónomas el modelo estructural del Estado mismo y se definen las diferentes Cámaras legislativas como instituciones dotadas de las potestades que constituyen el contenido paradigmático de la autonomía parlamentaria.

La Constitución es pues el referente primero, el marco imprescindible de dicha autonomía, que ha de complementarse, por lo que a los Parlamentos Autonómicos se refiere, con el contenido de los respectivos Estatutos de Autonomía. No es sin embargo el único instrumento idóneo para delimitar el contenido de aquel principio, bien entendido que como ha señalado el Tribunal Constitucional resulta legítima toda autonormación reglamentaria que, no vulnerando el marco constitucional y estatutario, se produzca en medio de un vacío normativo de aquellos dos referentes. Ello convierte al propio Reglamento parlamentario en norma primaria que no sólo es expresión y ejercicio de un poder normativo autónomo, sino un instrumento delimitador del nivel de autonomía efectivamente alcanzado por cada Parlamento, debiendo tenerse en cuenta que *«La falta de una regulación constitucional o estatutaria ha de entenderse más bien en el sentido de que los reglamentos Parlamentarios tienen una amplia disponibilidad para regularla, como normación originaria no predeterminada en principio por normas constitucionales o estatutarias»*.⁶

Hemos dicho anteriormente que la autonomía parlamentaria es sistematizada en cuatro grandes bloques. No parece posible sin embargo efectuar una disociación absoluta entre los que en definitiva no son sino dimensiones de un mismo principio, y no compartimentos estancos. Baste decir que no parece posible pensar en autonomía organizativa, sin autonomía financiera, o recordar que esta última quedaría mermada si la

⁶ STC 14/1990 de 14 de junio.

Cámara no dispusiera de autonomía contractual para ejecutar las previsiones contenidas en su presupuesto, o preguntarnos en suma a qué quedaría reducida la independencia de la Cámara, si la capacidad autonormativa o la autonomía financiera, organizativa y disciplinaria no estuvieran suficientemente previstas en el ordenamiento y dotadas de los elementos precisos para ser realmente efectivas. Ello no obstante, hecha la anterior salvedad, vamos a centrarnos ahora en aspectos especialmente relacionados con la autonomía administrativa de las Cámaras.

III AUTONOMÍA PATRIMONIAL: ¿CAPACIDAD DE DISPOSICIÓN O COMPETENCIA DE GESTIÓN?

Las potestades de que disfrutan las Cámaras en virtud de su autonomía administrativa les confieren en suma la capacidad de autoorganizarse, de definir y establecer con libertad su organización interna, entendiéndose por tal el conjunto organizado de medios personales y materiales que se hallan al servicio de las mismas y cuya existencia resulta imprescindible para que aquellas puedan atender debidamente el cumplimiento de sus funciones. Hemos ido acotando poco a poco el ámbito de nuestra preocupación. Llegados a este punto hemos de ceñirnos ya al aspecto concreto que nos mueve a reflexionar. En particular vamos a referirnos aquí a la autonomía parlamentaria y el modo en que esta se ha articulado en cuanto se refiere a lo que las Asambleas han de hacer para disponer de medios materiales, concretamente bienes inmuebles, para el desarrollo de sus funciones.

Esta disposición constituye un presupuesto material de su existencia y una necesidad elemental de las Asambleas Legislativas para el desarrollo de su actividad y su satisfacción está directamente conectada con aquel principio, en sus vertientes de autonomía financiera y administrativa, en tanto que para satisfacer aquélla ha de realizar la actividad jurídica que se precise en cada caso y financiarla⁷. A ello cabría añadir que la pri-

7 Como bien señalan J. SEVILLA MERINO y F. VISIEDO MAZÓN, en su estudio «El Estatuto de las Cortes Valencianas y sus Diputados» (*I Simposium Internacional de Derecho Constitucional Autonómico*, Generalitat Valenciana, Valencia, 1988, pág. 900), es precisamente por el grado de autonomía financiera de un Parlamento por el que se mide la autonomía de éste.

mera interesada en que dicha necesidad esté debidamente cubierta es la propia Cámara y que podría realizarse un examen, utilizando como parámetro valorativo el respeto al principio de autonomía parlamentaria, del sistema de adquisición de bienes inmuebles destinados al uso de las Asambleas Legislativas configurado en nuestro ordenamiento. Porque una invocación de la importancia de dicho principio, de su sustancialidad en nuestro sistema político, justificaría que se articulasen los mecanismos jurídicos y financieros que procedieran para posibilitar que las Cámara pudieran adoptar y ejecutar las decisiones que en esta materia estimasen convenientes y oportunas, o tener al menos una participación inexcusable y decisiva en los correspondientes procedimientos administrativos.

A nuestro juicio las deficiencias que puedan existir en la articulación correcta de estos mecanismos son una piedra de toque del grado de profundidad y de finura que haya alcanzado la articulación del principio de autonomía en el conjunto del sistema. Merece recordarse el carácter imperativo, rotundo, de los preceptos que se contienen en los Reglamentos de las diferentes Asambleas Legislativas y Parlamentos del Estado español y en los que se atiende a la satisfacción de las referidas necesidades, preceptos que presentan en todos los casos una redacción muy parecida. Sirva de muestra el siguiente:

«Las Cortes Valencianas dispondrán de los medios personales y materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones, especialmente de servicios técnicos, de documentación y de asesoramiento» (Art. 104.1 del Reglamento de las Cortes Valencianas)⁸.

El tenor literal del precepto refleja la importancia que se concede al tema que se regula, lo cual no es difícil de entender, habida cuenta que siendo el Parlamento la clave del sistema político, resultaría inexcusable que no pudiera ejercer su alta función por carecer de los medios materiales que pueda necesitar para el desarrollo satisfactorio de la misma. Como señala Fernando Santaolalla *«Mal podrían los cuerpos representa-*

⁸ Véase también el art. 60.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados; art. 49 del Reglamento del Parlamento Vasco; art. 169 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; art. 60.1 del Reglamento del Parlamento de Galicia; art. 61 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; art. 246 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; art. 57 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria; art. 140.1 del Reglamento de la Diputación General de la Rioja; art. 52.1 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; art. 58 del Reglamento del Parlamento de Canarias; art. 68 del Reglamento del Parlamento de Navarra; art. 59.1 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; art. 58 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; art. 82.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; art. 59.1 del Reglamento de las Cortes de Castilla-León;

tivos ejercer sus funciones constitucionales si en este extremo estuviesen sujetos a la voluntad de los órganos que formalmente les están sometidos. Las Cámaras difícilmente podrían controlar y fiscalizar al Gobierno y la Administración pública si no contasen con los recursos materiales y financieros precisos. Una limitación o dependencia en este aspecto les colocaría bajo la voluntad de estas otras instancias llamadas precisamente a ser controladas»⁹.

Esta afirmación resulta incuestionable. Ahora bien, ¿podríamos afirmar con la misma rotundidad que la capacidad de determinar con plena libertad los bienes inmuebles que han de servir de soporte material de la institución parlamentaria, constituye un elemento subsumible en el contenido necesario de la autonomía administrativa del Parlamento? Esta es la cuestión de fondo que habría de resolverse y de la que a continuación nos ocuparemos.

Como ya señalamos anteriormente, el principio de la autonomía parlamentaria garantiza la primacía del poder legislativo permitiendo la actuación libre e independiente de las Cámaras impidiendo que su vida interna pueda verse condicionada por las decisiones de otras instancias estatales. La concreción de aquel principio en los cuatro grandes apartados que ya mencionamos ha ido encontrando reflejo en los textos constitucionales y estatutarios modernos, y ello no responde al sentimentalismo de conservar instituciones del pasado, ni a la pretensión de constituir un régimen de privilegios ni arbitrariedades, sino que es algo que viene exigido por la necesidad de preservar la independencia y libertad del Parlamento frente al ejecutivo, asegurando así un adecuado equilibrio de poderes. Como bien señala Lluís Aguiló i Lúcia «...se trata de que ningún otro poder —especialmente el ejecutivo— participe en la elección de los cargos políticos y regulación de su estatuto, ni en la selección de su personal y en el funcionamiento de la institución...», siendo en definitiva «...una garantía de la independencia del trabajo de Les Corts y una expresión más del sistema constitucional y democrático basado en el principio de división de poderes»¹⁰.

Hemos considerado conveniente ceñirnos al examen de ciertos aspectos relacionados con la autonomía administrativa, que comporta, en la definición dada por Ramón Punset, en que las Cámaras «...son la única autoridad respecto del personal y los ser-

⁹ F. SANTAOLALLA LÓPEZ: *Derecho Parlamentario Español*, Espasa Calpe, Madrid, 1990, pág. 68.

¹⁰ LL. AGUILÓ I LÚCIA: *Les Corts Valencianes. Introducció al Dret Parlamentari Valencià*, Trant lo Blanch, Valencia, 1994, pág. 31.

vicios parlamentarios»¹¹. Bien es cierto que la autonomía financiera o presupuestaria actúa como garantía de que la anterior pueda existir y ser eficaz. Y es por ello que conviene hacer siquiera una mención a la misma, entendiendo por tal la capacidad que debe tener el Parlamento de decidir libremente sobre su propio presupuesto, tanto en lo que respecta a su elaboración y aprobación, como a su aplicación y liquidación. Es decir, la capacidad de determinar con autonomía la cuantía de los créditos que necesita para su funcionamiento y la no aplicación a los mismos de la regla de la especialidad que informa comúnmente a todos los créditos presupuestarios, ni de los controles dispuestos con carácter general para que aquella regla se respete. Como señala E. Recoder de Casso¹² la autonomía financiera es una de las consecuencias de la alta misión que a los Parlamentos corresponde, que no es otra que el ejercicio de la soberanía nacional, y es asimismo presupuesto indispensable para poder desarrollar debidamente dicha función. No hay autonomía posible «...si la Cámara no puede fijar su volumen de gasto sin sometimiento a la política presupuestaria del Gobierno y, lo que es más importante aún, si no puede administrar sus recursos sin intervención del ejecutivo»¹³.

La autonomía administrativa se manifiesta esencialmente en materia de personal y en materia contractual, entendida esta última como la independencia de las Cámaras para decidir la conclusión de los contratos que precisen para satisfacer sus necesidades. Por lo que se refiere a la autonomía contractual, hemos de señalar que la ejecución de obras, el suministro de bienes y la prestación de servicios requieren en numerosas ocasiones acudir a la vía contractual, punto en el que la doctrina conviene en afirmar que las Asambleas disponen de «total autonomía»¹⁴, esto es, que no están sometidas a ninguna fiscalización o control provenientes de órganos extraparlamentarios, sin perjuicio de que puedan ser sometidas a revisión jurisdiccional las reclamaciones que puedan surgir en base a dichos contratos, tanto a instancia de las Cámaras como de los particulares que contraten con aquellas. Siendo esta afirmación compartida por la generalidad de los autores, no aclara sin embargo una cuestión esencial cual es determinar en concepto de qué las Asambleas realizan los actos de gestión patrimonial necesarios para obtener y disponer de los medios materiales que precisan para el desa-

11 RAMÓN PUNSET: *las Cortes Generales*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1983, pág. 89-91.

12 E. RECODER DE CASSO: *Fernando Garrido Falla. Comentarios a la Constitución. El artículo 72*, Civitas, Madrid 1985, pág. 1103.

13 J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Navarra. El artículo 16*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1992, pág. 196.

14 F. SANTAOLALLA: *Op. cit.*, pág. 72.

rrollo de su función, a quién se imputan las relaciones jurídicas que las Cámaras entablan autónomamente con terceros, a quién en fin se atribuye la titularidad de los bienes inmuebles que aquellas administran con plena autonomía.

Resultando obvio que los Parlamentos precisan de bienes inmuebles, tanto para tener en ellos su sede como para otros usos (archivos, almacenes...), y que poseen *«...un presupuesto autónomo y gozando de autonomía en el orden contractual parece que, en hipótesis, nada debiera obstaculizar la adquisición por las Cámaras Legislativas de tales bienes. Tal afirmación, sin embargo, no pasa de ser un mero deseo de lege ferenda. De lege data la situación es bien distinta, sencillamente porque las Cámaras no tienen personalidad jurídica. Podrá pretenderse la atribución a las Asambleas legislativas de aquella personalidad, pero es evidente que...hic et nunc no la poseen: ninguna norma del ordenamiento español se la atribuye»*¹⁵. Como bien señala P. Pablo de Contreras, cuando los Parlamentos intervienen en el tráfico jurídico patrimonial las relaciones jurídicas subsiguientes se imputan al Estado, a la respectiva Comunidad Autónoma, que, cuando menos a estos efectos, tienen la consideración de personas jurídicas. Ello no obstante, como quiera que el ordenamiento español no atribuye personalidad jurídica a los Parlamentos, en determinadas relaciones jurídicas y, señaladamente, en las derivadas del tráfico inmobiliario, se hace precisa la actuación material de la Administración Pública, concebida por nuestra legislación de patrimonio estatal y autonómica como representante a estos efectos de la persona jurídica Estado (o Comunidad Autónoma en su caso) para que este quede vinculado. Cuando la flexibilidad del tráfico jurídico no impone aquella actividad material de la Administración, como sucede cuando se trata de bienes muebles, o de derechos de naturaleza personal, el principio de autonomía contractual de los Parlamentos basta para que las relaciones jurídicas establecidas por éstos sean imputables a la persona jurídica Estado (o Comunidad Autónoma). En cualquier caso, concluye P. Pablo de Contreras, se hace precisa una reglamentación jurídica del problema más respetuosa con el principio de seguridad jurídica y con el propio principio de autonomía parlamentaria.

En efecto, la ausencia de una clara caracterización de las Asambleas en el tráfico jurídico no llega a quedar en evidencia cuando aquéllas realizan la mayoría de actuaciones que les permite el desarrollo de su autonomía contractual, cuando intervienen en

15 P. DE PABLO CONTRERAS: *Op. cit.*, pág. 277.

el tráfico jurídico de bienes muebles o de derechos de naturaleza personal. Ello es así en tanto que en dichos ámbitos la flexibilidad del tráfico no exige a las Asambleas que expliciten el título que legitima su presencia y su actuación, ni existen controles preestablecidos para dejar constancia expresa de a quién se imputan en último término las relaciones jurídicas establecidas por la Asamblea en ejercicio de su autonomía¹⁶.

Bastará un somero repaso a ciertos conceptos y normas civiles para comprender el alcance de esta afirmación. Recordemos que por relación jurídica la mejor doctrina entiende que es toda situación que en la vida social se establece entre dos o más personas como un cauce idóneo para la realización de unos fines o intereses que son dignos y merecedores de tutela, cauce que es por ello disciplinado y organizado unitariamente por el ordenamiento jurídico¹⁷. Es decir, que la relación jurídica es siempre una relación entre personas. El Código Civil, por ello, declara que los contratos existen desde que una o varias personas consienten en obligarse (art. 1.254) y que las personas jurídicas pueden adquirir y poseer toda clase de bienes, así como contraer obligaciones y ejercitar acciones civiles o criminales, conforme a las leyes y reglas de su constitución (art. 38).

En cuanto se refiere al tráfico jurídico inmobiliario, se ha señalado que la titularidad de los derechos reales sólo puede corresponder a las personas, físicas o jurídicas. Tal afirmación está en línea con lo anteriormente indicado. Sin embargo, el Código Civil establece una garantía adicional al exigir que consten en documento público los actos y contratos que tengan por objeto la creación, transmisión, modificación y extinción de derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 1.280-1º). Además el Código dispone que el Registro de la Propiedad tiene por objeto la inscripción o anotación de los actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles (art. 605), de forma que los títulos que no estén debidamente inscritos en el Registro no perjudican a tercero (art. 606).

16 P. PABLO DE CONTRERAS: *Op. cit.*, pág. 292. Este autor formula en su estudio las siguientes propuestas:

a) *Que las leyes reguladoras del Patrimonio del Estado y de las Comunidades Autónomas, respetando el principio de la Autonomía de los Parlamentos, atribuyan de modo genérico la representación del Estado en los actos y contratos concertados por las Cámaras legislativas con cargo a su propio presupuesto a sus respectivos Presidentes o, genéricamente, a quien designen las Mesas, órganos de gobierno interior de aquellas, declarando implícitos en tales casos las pertinentes afectaciones, adscripciones, desafectaciones o desadscripciones de los bienes a las Asambleas legislativas.*

b) *Que en tal legislación patrimonial se declare expresamente la vinculación de la Administración al pertinente acuerdo de realizar el acto o contrato adoptado por el órgano competente de la Cámara, cuando la naturaleza del negocio exija la actividad de la Administración Pública en tanto que representante del Estado, así como la necesidad de previo acuerdo de tal órgano para poder afectar, adscribir, desafectar o desadscribir el Ejecutivo bienes de uso del Parlamento.*

17 L. Díez Pícazo: *Fundamentos de Derecho Civil Patrimonial*, Civitas, Madrid, 1993, pág. 55.

La Ley Hipotecaria y su Reglamento establecen claramente la obligación de inscribir o anotar en el Registro los títulos declarativos o traslativos de dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles, que deberán estar consignados en escritura pública, ejecutoria o documento público (art. 2 y 3 LH y art. 18 RH para los títulos inscribibles del Estado y Corporaciones Civiles). En la inscripción ha de hacerse constar expresamente la persona natural o jurídica a cuyo favor se hace la inscripción (art. 9. 4 LH y 51. 9 RH). Es por ello por lo que a efectos de organización del Registro el art. 397 y ss RH regula el Índice de Fincas y el Índice de Personas (físicas y jurídicas) en el que habrán de constar inscritas aquellas y los asientos practicados a favor de estas, así como su transferencia y cancelación cuando proceda. Resta señalar por último que la Ley y el Reglamento regulan minuciosamente el alcance y el ejercicio de la función calificadora del Registrador a quien compete examinar los documentos de toda clase en cuya virtud se solicite la inscripción y depurar la existencia de faltas de legalidad en las formas extrínsecas de los mismos que puedan afectar a su validez (art. 98 y ss. RH).

Ello nos sitúa ante la cuestión de determinar si las Asambleas tienen, si pueden o si deben tener personalidad jurídica, y valorar las consecuencias que, en lo que se refiere a la actuación de las mismas en el tráfico jurídico inmobiliario puede comportar el resolver dicha cuestión en un sentido u otro.

IV ASAMBLEAS LEGISLATIVAS CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y PATRIMONIO PROPIO

No es fácil resistirse a realizar algunas consideraciones en relación con el tema de la personalidad jurídica. Ciertamente el tema es atractivo de por sí, y ello a pesar de lo que ya señaló Ferrara, en una cita clásica: *“Toda la materia de las personas jurídicas es un cúmulo de controversias. En este terreno todo es disputado: el concepto, los requisitos, los principios: muchos niegan hasta la existencia de las personas jurídicas, que estiman un producto de la fantasía de los juristas. Y es singular que las numerosas y cada vez más agudas y penetrantes investigaciones, en vez de aclarar el problema, lo han complicado más; la multiplicación de las teorías, el choque de las polémicas”*

cas, la disparidad de las concepciones han intrincado de tal modo el tema que la visión del problema es dificultosa»¹⁸. A lo dicho hay que añadir, desde una perspectiva exclusivamente normativa, que en nuestro ordenamiento no existe una norma reguladora de los rasgos definitorios de la personalidad jurídica. Sí disponemos, sin embargo, de una norma que determina quién tiene potestad de personificación, es decir potestad de declarar que una u otra organización es o no una persona jurídica, y mediante qué instrumento normativo ha de ejercerse dicha potestad: el artículo 35 del Código Civil. Este precepto señala que son personas jurídicas las corporaciones, asociaciones y fundaciones «...reconocidas por la ley...» y las asociaciones de interés particular, sean civiles mercantiles e industriales «...a las que la ley conceda personalidad propia...» independiente de la de cada uno de sus asociados.

En virtud de ello, en nuestro sistema jurídico, la atribución o negación de la personalidad jurídica será consecuencia, en cada caso, de una decisión del legislador, que será adoptada en un sentido u otro al reglamentar el régimen de las diferentes organizaciones. No hay organizaciones que por naturaleza posean personalidad jurídica. Existen grupos y organizaciones que suelen ser considerados como previos al propio Estado y al Derecho y carecen de personalidad jurídica, como sucede con el grupo familiar. De ello se desprende que son escindibles dos aspectos del tratamiento jurídico de las organizaciones sociales, que a menudo se confunden: su reconocimiento y reglamentación por un lado y por otro su consideración como personas jurídicas. El legislador puede no gozar de libertad plena a la hora de reconocer a las organizaciones sociales, pues muchos preceptos constitucionales se la imponen, pero su libertad de criterio sí existe en lo que se refiere a la atribución de personalidad a las distintas organizaciones existentes.

Esta reserva al legislador de la potestad de personificación se comprende en la medida en que la consideración de una organización como persona jurídica constituye una declaración de suma importancia, en primer lugar por la simplificación de régimen jurídico que comporta y, desde un punto de vista práctico, porque constituye el presupuesto para el acceso a un universo de posibilidades jurídicas que se concretan en las normas aplicables en cada caso. Esta última precisión es necesaria, habida cuenta de que la atribución de personalidad jurídica tiende a ser considerada casi como un talis-

18 Una completa síntesis y sistematización de las diferentes teorías sobre las personas jurídicas puede examinarse en J. CASTÁN TOBEÑAS: *Op. cit.*, pág. 413 y ss.

mán, como un medio seguro para conseguir determinados efectos concretos. En unas ocasiones porque se piensa que el pleno reconocimiento jurídico de una organización no se consigue en tanto no esté dotada de personalidad jurídica. En otras porque se piensa que, si gozara de ese atributo, la organización alcanzaría sin más un estatuto jurídico genérico lleno de efectos determinados. Esto ha de matizarse, porque los efectos generales de la atribución de personalidad jurídica son solamente los que se determinan en el Código Civil y el estatuto de derechos, capacidades, potestades, obligaciones y deberes de unas u otras organizaciones personificadas estará no tanto en función de la posesión de personalidad como del específico régimen que tengan establecido.

Dicho lo anterior, comenzaremos por traer a colación una definición, también clásica en nuestra doctrina¹⁹, según la cual con el nombre de personas jurídicas se designa a «...aquellas entidades formadas para la realización de los fines colectivos y durables de los hombres, a las que el Derecho objetivo reconoce capacidad para ser titular de derechos y obligaciones». Para que exista una persona jurídica es pues indispensable que aparezca una unión a la que el ordenamiento le reconozca una entidad propia, distinta de las individualidades que la componen.

Merece citarse, en tanto que resulta especialmente clarificadora la concepción del insigne autor italiano según la cual la personalidad es una consecuencia de la juridificación de la vida, un producto del orden jurídico; la esencia de la persona jurídica no reside en ser un ente en sí, sino en la existencia de una forma jurídica, de una vestidura con la que ciertos grupos de hombres se presentan en la vida del Derecho; esa forma jurídica no constituye por eso una invención de la Ley, ni un simple procedimiento técnico, sino la traducción jurídica de un fenómeno empírico. El Derecho no interviene brutalmente, por motivos de pura oportunidad para decir que lo que es pluralidad será unidad. No hace sino secundar, desenvolver, traducir en términos jurídicos lo que existe ya en la concepción práctica social. La función del Derecho, en esto como en todo, es normativa: no hace sino acoger una idea ya elaborada en la vida social²⁰.

19 J. CASTÁN TOBEÑAS: *-Derecho Civil Español, Común y Foral*, Reus, S. A. 12ª edición, Madrid, 1994, pág. 409.

20 Realmente clarificador sobre la construcción del concepto de persona jurídica resulta el análisis efectuado por el profesor F. C. DE DIEGO en su contestación al Discurso de recepción de D. Leopoldo Elijó y Garay en la Academia de Ciencias Morales y Políticas (J. CASTÁN TOBEÑAS: *Op. cit.*, pág. 427). En el mismo se dice lo siguiente: *-Comparado el ente social con el ser humano individual observamos que le falta a aquél una nota que este tiene. La persona individual es además una realidad sustancial; el ente social es una realidad que afecta a sujetos sustanciales, distinta de ellos, aunque inseparable de los mismos: en ellos se realiza y para ellos existe en definitiva; el ente social es en suma una realidad accidental. Empero porque es real y distinto e individual, porque es un*

La consecuencia de esa juridificación de la personalidad social es la afirmación de la realidad de la persona colectiva: la persona jurídica aparece como un ser distinto de las personas que la han constituido, un sujeto de derechos de la misma naturaleza que una persona física, capaz de intervenir en las relaciones jurídicas como titular de derechos y obligaciones idénticos a las de las personas físicas. La idea profunda que subyace en esta concepción es que la libertad del hombre puede hacer nacer a la vida jurídica una nueva persona, teniendo una existencia tan real como un ser físico y sometida en principio a sus mismas reglas.

Esta validación jurídica de la personalidad social tiene un sentido eminentemente instrumental de forma que está condicionada a que aquella se dirija a la realización de fines o intereses humanos considerados legítimos por el ordenamiento. Allí donde surge un fin que no puede ser conseguido por el esfuerzo individual y nace una forma social adaptada para conseguirlo que es objeto de regulación jurídica y que recibe del ordenamiento el reconocimiento de una sustantividad propia y la capacidad de intervenir como sujeto de derechos y obligaciones en el tráfico jurídico²¹. Se produce entonces el nacimiento de un nuevo sujeto de derecho, de una persona moral, que se convierte en un centro de imputación de nuevas relaciones, con independencia de los miembros individuales que en ella se integran.

Cabe señalar por otra parte que si se efectúa un examen histórico del dogma de la persona jurídica puede apreciarse que el mismo se produce fuera del campo del Derecho Civil propiamente dicho, actuando más bien sobre elementos propios del Derecho Político y que sólo al final de su desenvolvimiento es asumido por el Derecho Privado un concepto elaborado por el derecho público. Ello nos permite comprender cómo pueden diferenciarse dos aspectos perfectamente separables de la personalidad jurídica: una personalidad interior, fundada en la autonomía, elaborada en el campo del derecho público, y una personalidad exterior, fundada en la titularidad única, fruto de la técnica del Derecho privado. Solamente cuando ambos elementos se reúnen

orden autónomo, fuente de actividad consciente y libre se le puede llamar con razón persona. La consecuencia es que esta noción de la personalidad del ente social tiene valor analógico; ser social y ser humano son análogos, no idénticos o equivalentes; difieren por un carácter fundamental, son semejantes en todo lo demás. Mas la analogía no es la ficción... El procedimiento de la analogía...constata las semejanzas de las situaciones, no inventa nada; se confía a lo real para marcar lo que es común a los seres que considera y lo que les separa, sin radical y excluyente incompatibilidad, de tal suerte que el principio debe ser el mismo. Así es la noción de la personalidad moral una noción analógica, porque se apoya sobre los caracteres comunes a la persona humana y al ser social; una y otro difieren por su valor de ser aquella, ser substancial, este, ser accidental; pero cada uno a su manera realiza los otros caracteres de la personalidad.

21 A. DE COSSÍO Y CORRAL, M. DE COSSÍO Y MARTÍNEZ, J. L. DE CASTRO ALONSO: *Instituciones de Derecho Civil*, tomo I, Civitas, Madrid, 1991, pág. 175.

en un determinado ente colectivo puede afirmarse que existe una auténtica personalidad colectiva, esto es, una entidad que absorbe la individualidad de sus miembros sometiéndoles al régimen de su autonomía, comportándose frente a terceros como auténtico sujeto de derechos y deberes; por el contrario, cuando falta alguno de estos elementos, no nos encontramos ante una personalidad completa.

Lo cierto es que con frecuencia el problema de la personificación se ve más como un problema de carácter externo, que va íntimamente vinculado a la titularidad de los derechos y obligaciones y, en tal sentido, se pone el acento en que el ente colectivo está configurado como un centro de imputación de relaciones jurídicas, más que en el hecho de que constituye también una verdadera unidad de poder, una unidad patrimonial y personal afecta a la realización de una finalidad, que actúa con autonomía a través de órganos de representación y gestión, y que en sus relaciones con terceros opera como un verdadero sujeto de derechos y deberes jurídicos, quedando vinculado al cumplimiento de éstos los bienes que integran su propio patrimonio.

Es interesante recordar, por otra parte, lo que declaró el Tribunal Supremo, Sala Cuarta, en la Sentencia de 22 de julio de 1986, RA. 5549/1986, en relación con la personalidad jurídica. La Sentencia dice lo siguiente: *«Porque en último término, la personificación es sólo una alternativa organizadora que ni siquiera es suficientemente identificadora. No hay, en efecto, en el Ordenamiento español una regulación de la persona jurídica en virtud de la cual baste con invocar ese sintagma para que sepamos qué régimen jurídico hay que aplicar. Éste se articula para cada caso, de manera que más que de persona jurídica cabe hablar, en plural, de personas jurídicas, y el régimen jurídico de la personalidad es gradual, de manera que incluso organizaciones formalmente no personificadas ostentan en la práctica atributos de que carecen otras organizaciones que sí tienen personalidad.»*

Sirva como ejemplo ilustrativo la diferente dimensión que tiene la personalidad jurídica para las entidades públicas con base territorial (Estado, Comunidades Autónomas, Provincias, Municipios) y para entidades públicas fundacionales creadas por las anteriores para el cumplimiento de finalidades específicas.

No obstante, el examen de los preceptos del Código Civil permite extraer un escueto régimen general aplicable a las personas jurídicas que estaría compuesto de los ele-

mentos que a continuación se relacionan. La personalidad se adquiere en cada caso mediante la mera constitución de la organización, si bien a veces se requiere la intervención de una autoridad pública, normalmente un registro público, para que se produzca la adquisición de personalidad, que es entonces consecuencia de la inscripción de la organización en el mismo. Las personas jurídicas poseen un domicilio y una nacionalidad distintos de los de las personas que lo componen o dirigen; gozan de capacidad jurídica, pudiendo en consecuencia ostentar la titularidad de derechos y obligaciones en función de sus normas reguladoras y estatutos; gozan de capacidad procesal para comparecer en juicio como demandantes o demandados; cuentan con una organización, esto es, con órganos cuyos actos se imputan a la propia organización por virtud del mecanismo conocido como representación orgánica; gozan de autonomía patrimonial, el patrimonio de las mismas es un patrimonio propio, separado en consecuencia de los patrimonios personales, integrantes o dirigentes; constituyen, por último, un centro de imputación de responsabilidad distinto al de sus miembros, aunque ello no significa necesariamente que exista excusión de responsabilidad.

Lo anteriormente expuesto nos permite entender con qué extrañeza se contempla en cierta doctrina la ausencia de una atribución expresa en nuestro Derecho de la personalidad jurídica a las Asambleas Legislativas. Como certeramente pone de manifiesto Rosa Ripollés Serrano²², es evidente que hasta el momento, no hay norma concreta que consigne la atribución de personalidad jurídica a las Cortes²³, y sin embargo, nos encontramos ante un Organismo al que constitucionalmente se atribuye: autonormación, autonomía presupuestaria, autoorganización administrativa, autojurisdicción previa al ejercicio de la potestad jurisdiccional y al que además la Constitución configura como: continuo, jerarquizado internamente, con competencia directa sobre todos los ciudadanos en cuanto a obligación de comparecencia, determinadas facultades sancionadoras e inviolables. Todo lo cual justifica la conclusión que dicha autora alcanza y que le lleva a afirmar que *«... estamos por tanto ante una organización a la que el ordenamiento jurídico atribuye en la esfera patrimonial y en el tráfico jurídico, la cualidad de sujeto de derechos, capaz de expresar una voluntad colectiva diversa de las voluntades de sus componentes, que representa una finalidad supraindividual, tiene*

22 M. ROSA RIPOLLÉS SERRANO: «La autonomía administrativa de las Cortes Generales», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pág. 663.

23 En el mismo sentido, L. LÓPEZ GUERRA: «La personalidad jurídica del Estado», *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pág. 31. J. A. SANTAMARÍA PASTOR: «Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas», *Revista de Derecho político*, núm. 9, 1981, pág. 7. L. M. DÍEZ PICAZO: «La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias», *Cuadernos de los Studia Albornoiiana*, Zaragoza, 1985, pág. 94.

patrimonio propio adscrito a su finalidad, y que está dotada de los medios materiales e instrumentales para la consecución y logro de sus finalidades. Es decir, un Organismo constitucional al que implícitamente -de modo análogo a la Corporation by prescription del Derecho británico- se atribuye personalidad jurídica».

Se ha dicho que «...la configuración de los Parlamentos como organizaciones no personificadas es un hecho que tiene su razón de ser en la propia evolución de la teoría de la personalidad en el Derecho Público...»²⁴, la cual, descrita en líneas esenciales, se configura en la doctrina alemana del siglo XIX sobre la base del dogma de la personalidad jurídica del Estado (considerado como totalidad orgánica, como forma global de la entera Comunidad Política), la posterior elaboración del concepto de órgano (y la consideración de que los poderes en que se residen las funciones del Estado vendrían a ser puros órganos de éste, órganos carentes de personalidad jurídica, en cuanto que tal atributo es solamente predicable del Estado) y finalmente la introducción, como única excepción al principio, de la posibilidad de conferir también personalidad a los entes locales y corporativos.

Ciertamente, sobre este conjunto se proyectó un nuevo dato, la configuración de un elemento del Estado, la Administración, como un ente diferenciado dotado de personalidad jurídica única. Solución esta que se introdujo en la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, Texto Refundido de 26 de julio de 1957, y que se ha reproducido en las diferentes leyes del Gobierno o de la Administración dictadas por las Comunidades Autónomas en ejercicio de la competencia de organización de sus instituciones de autogobierno que se les reconoce en el art. 148.1.1ª de la Constitución.

La atribución expresa de personalidad jurídica a la Administración contenida en el ordenamiento y sostenida vehementemente por insignes tratadistas²⁵ ha llevado a cierta doctrina a negar incluso la existencia de la personalidad jurídica del Estado. Esta conclusión y la situación provocada por aquella afirmación introducen serias dificultades a la hora de explicar las relaciones jurídicas de las Asambleas Legislativas con terceros particulares.

24 J. A. SANTAMARÍA PASTOR: *Op. cit.*, pág. 8.

25 E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. RAMÓN FERNÁNDEZ; *Curso de derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1980, pág. 24 y ss.

Es un hecho que las Asambleas establecen relaciones de este tipo (contratos de obras, por ejemplo). Pues bien, en relación con las mismas Luis López Guerra²⁶ plantea que sólo cabe pensar que se trata de relaciones entre el particular y el Estado, que actúa mediante uno de sus órganos, distinto de la administración Pública, o bien suponer que el Parlamento tiene personalidad jurídica propia, o finalmente entender que en realidad el Parlamento no tiene capacidad de obligarse, siendo sus aparentes actos de relación contractual con particulares, en realidad, actos de la Administración, que sería en el ente que efectivamente contratase para afectar después ciertos bienes a los fines requeridos por la actividad parlamentaria. Concluye este autor que «...en la situación española todo parece indicar que ni el Parlamento tiene personalidad jurídica propia ni, por otra parte, necesita que actúe por él la Administración en relación con terceros particulares...», pues la Cámara puede suscribir directamente contratos con cargo a su propio presupuesto, sin intervención de ningún servicio de la Administración Pública, ni en general, de ninguna autoridad extraparlamentaria; la elaboración de los expedientes se efectúa por la Administración parlamentaria; el control financiero de las operaciones contractuales es asumido por los servicios parlamentarios; las potestades correspondientes las ejercen los órganos de gobierno interno de las Cámara, ante los cuales se sustancian las reclamaciones que se formulen en vía administrativa y que son quienes deciden si la Cámara se persona o no cuando los particulares acuden a la vía jurisdiccional para demandar la tutela de sus derechos frente a los actos dictados por aquellos órganos en dicha materia.

Como señalamos al principio, la situación anteriormente descrita se manifiesta de manera singular cuando las Asambleas Legislativas actúan en el tráfico jurídico inmobiliario²⁷ con el fin de obtener la disposición de los bienes que precisan para el desarrollo de sus funciones. Las especiales exigencias formales requeridas por el ordenamiento para la perfección de los actos y negocios jurídicos que afectan a los bienes inmuebles y la existencia de mecanismos rigurosos para controlar y asegurar la legalidad y la regularidad formal de aquellos, obligan inexcusablemente a clarificar en concepto de qué actúan, si lo hacen, en dicho ámbito.

26 L. LÓPEZ GUERRA: «Sobre la personalidad jurídica del Estado», *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981, pág. 30.

27 Un estudio excelente en esta materia es el realizado por P. PABLO DE CONTRERAS: «La actividad de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario», en *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, 1986, núm. 573, pág. 275-316. Del mismo autor: «Un aspecto de la autonomía contractual de los parlamentos: su posible protección registral en el tráfico jurídico inmobiliario», en *Jornadas de Parlamentos Autónomos del 4 al 7 de junio de 1985*, Valencia: Corts Valencianes, 1986, pág. 69-78.

V EXAMEN DEL DERECHO APLICABLE EN LA MATERIA

Conviene efectuar un breve examen de lo que se dispone en ciertos ordenamientos parlamentarios de nuestro Estado, siquiera sea para ilustrar este acercamiento a la cuestión que nos ocupa con el siempre necesario dato de la legalidad vigente en la materia. Comenzaremos esta mirada al ordenamiento estudiando cómo se trata el tema en los Reglamentos de las Cámaras y en los Estatutos de Régimen Interno, para analizar en fin qué se establece en la legislación sobre el patrimonio dictada por el Estado y por las diferentes Comunidades Autónomas.

En la mayoría de los Reglamentos parlamentarios de nuestro Estado revela que en los mismos no se hace referencia alguna, salvo la excepción que luego señalaremos, a la personalidad jurídica de la Asamblea Legislativa correspondiente. En ellos se ha incluido sólo un precepto, al que ya se ha hecho referencia, que tiene como modelo el artículo 60.1 del Reglamento del Congreso de los Diputados y en el que se proclama paladinamente que la Cámara dispondrá de los medios materiales necesarios para el desarrollo de sus funciones. Son una excepción los Reglamentos de las Cortes de Aragón y las Cortes de Castilla-La Mancha, en los que no se contiene esta disposición, ni otra que establezca algo parecido al respecto.

Cabe señalar que la expresión «...*dispondrán de los medios materiales...*» utilizada por las normas aludidas, no clarifica si lo que se establece es un mandato, dirigido genéricamente a los poderes públicos competentes en cada caso, de que adopten las medidas necesarias para procurar a los Parlamentos dichos medios, o se atribuye a las respectivas Asambleas la capacidad jurídica y de obrar precisa para obtener y poner a su propia disposición los medios materiales, bienes muebles e inmuebles, que necesiten para el desarrollo de sus funciones.

Una referencia singular ha de hacerse a los Reglamentos de la Junta General del Principado de Asturias, del Parlamento de Navarra y de la Asamblea de Madrid.

El art. 246 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias señala que «*Para el mejor cumplimiento de sus funciones, el Parlamento adscribirá los medios materiales necesarios*». El uso del término «*adscribir*» no produce un efecto clarifica-

dor sobre la cuestión suscitada, pues si bien la primera acepción gramatical del mismo es la de «inscribir», en nuestro ordenamiento jurídico no se tienen por sinónimas ambas voces. La adscripción de un bien es un acto distinto y posterior al de su incorporación en el patrimonio de un sujeto que deviene titular del mismo y que tiene, en virtud de ello, potestad para adscribirlo a un destino determinado. El precepto transcrito parece reconocer a la Junta General una potestad de definición interna del destino de los bienes de que la Cámara disponga, pero no atribuye expresamente a la misma la capacidad plena de adquirir e incorporar a un patrimonio propio, como titular de los mismos, los bienes que luego haya de adscribir a los diferentes usos o servicios de la Asamblea.

El contenido de las Normas reguladoras de la estructura orgánica de la Junta General no resuelve la cuestión planteada, pues en el artículo 26 de las mismas, si bien se especifican las funciones del Área de Gestión Administrativa incluyendo entre las mismas «...la redacción anual del inventario del patrimonio y su actualización y control», así como «...la gestión de las materias relativas a la contratación de obras, servicios, suministros y mantenimiento», no se declara expresamente que dicho patrimonio pueda ser inmobiliario, o que esté singularizado respecto del patrimonio inmobiliario del Principado, ni que la Junta General pueda efectuar por sí misma la adquisición de bienes inmuebles para incorporarlos a aquél.

La respuesta a la cuestión suscitada puede de buscarse en el Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias. Éste declara que el Principado tiene autonomía financiera, dominio público y patrimonio propios (art. 42) y le atribuye a la Comunidad Autónoma plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio (art. 43.dos). En este punto ha de reseñarse que en el Estatuto se califica a la Junta General, el Consejo de Gobierno y el Presidente como los «órganos institucionales» del Principado (art. 22), declaración que resulta poco precisa si se pone en relación con la efectuada en el art. 1.3º de la Ley 2/1995 de 13 de marzo sobre Régimen Jurídico de la Administración del Principado: «La Administración del Principado actúa para el cumplimiento de sus fines con personalidad jurídica única.»

Los preceptos mencionados deben ponerse en con lo dispuesto en la Ley 1/1991 de 21 de febrero, del Patrimonio del Principado de Asturias y el Decreto 56/1994 de 30 de junio por el que se aprueba el Reglamento de la Ley. La regulación contenida en la

Ley no permite afirmar la existencia de un patrimonio propio y singularizado de la Junta General. La Ley establece claramente que *«El patrimonio del Principado de Asturias está constituido por el conjunto de todos los bienes y derechos que le pertenezcan por cualquier título»*. Así mismo se especifica que la capacidad jurídica plena para adquirir bienes inmuebles, para la defensa judicial o extrajudicial del patrimonio de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de las prerrogativas dominicales y la formación del Inventario General del Patrimonio de la Comunidad Autónoma corresponde a los diversos órganos de la Administración del Principado.

Ello no obstante, en el artículo 7 de la Ley se declara que *«...estarán obligados a formar, mantener y actualizar el inventario de sus propios bienes, los organismos autónomos y demás entes con personalidad jurídica propia sometidos al derecho público, dependientes del Principado de Asturias»*. Ha de precisarse que entre estos no se encuentra la Junta General, a la que no se hace una referencia específica en la Ley. Ha sido en la Disposición Adicional 4ª del Reglamento de la Ley donde se ha fijado finalmente, en términos más precisos y tal vez restrictivos, el contenido y los límites de la actuación de la Junta General en cuanto se refiere al patrimonio que precisa para el desarrollo de sus funciones. Dicha Disposición establece que *«La Junta General del Principado de Asturias ostentará sobre los bienes del Patrimonio que tenga afectados a sus finalidades específicas las mismas competencias y facultades atribuidas en este Reglamento al Consejo de Gobierno y a las Consejerías respecto de los bienes demaniales»*. Como puede verse, el alcance final del desarrollo normativo efectuado ha quedado lejos de las posibilidades que parecía generar la singular redacción del Reglamento de la Junta General y de las Normas reguladoras de la estructura orgánica de la misma.

En el Reglamento del Parlamento de Navarra, además del artículo 68, que contiene la previsión ya mencionada de que *«El Parlamento dispondrá de los medios...»*, ha de atenderse a la Disposición Adicional Segunda. En la misma se ha incluido una norma que no tiene similar en el resto de Reglamentos y que dice lo siguiente: *«1.—El Parlamento de Navarra tendrá plena capacidad jurídica con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico»*. La importancia de esta declaración ha motivado minuciosos análisis doctrinales, como el efectuado por Pedro Pablo de Contreras²⁸,

28 *Op. cit.*, pág. 298.

quien precisa, tal vez con inquietud, que «...atribuir a la Cámara plena capacidad jurídica equivale, en una interpretación literal a otorgarle personalidad, pues, como ha escrito Castañ... capacidad es sinónimo de personalidad, pues implica aptitud para ser titular de derechos y obligaciones, o lo que es igual, para ser sujeto, activo o pasivo, de relaciones jurídicas...». El propio autor formula la conclusión, que comparto, de que el Reglamento parlamentario no es «...un vehículo apto para atribuir personalidad jurídica a los Parlamentos, ni tampoco siquiera para regular la actividad patrimonial externa de los mismos. Más allá del ámbito material constitucional o estatutariamente garantizado a los Parlamentos, la Ley formal es el único instrumento adecuado para disciplinar las relaciones jurídicas externas de la Cámara...».

Por lo que se refiere a la posibilidad de que el Parlamento de Navarra actúe con plena capacidad en el tráfico jurídico inmobiliario, hay que señalar que a la referida Disposición Adicional habría de añadirse un precepto que aporta un nuevo elemento de incertidumbre a la redacción de aquella, el artículo 12. 2. g) del Reglamento de organización de la Administración del Parlamento de Navarra, que asigna a los Servicios Generales la función de tramitar «...los expedientes de contratación de obras, servicios y suministros y la gestión del patrimonio del Parlamento».

Nada se dice al respecto de manera específica en la Ley Orgánica 13/1982 de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. En el artículo 2. Uno de la misma se refiere la titularidad de los derechos originarios e históricos, que se amparan y respetan en la Disposición Adicional Primera de la Constitución, a la Comunidad Foral de Navarra. En el artículo 10 se caracteriza al Parlamento, el Gobierno y al Presidente del Gobierno como «Instituciones Forales» de Navarra y en el artículo 45. 6 se remite a una Ley foral la regulación del «...patrimonio de Navarra y la administración, defensa y conservación del mismo».

El posible alcance de las normas internas del Parlamento de Navarra ha quedado limitado, sin embargo, por los preceptos de la Ley 17/1985 de 27 de septiembre, reguladora del Patrimonio de Navarra. Esta no permite afirmar la existencia de un patrimonio propio y singularizado del Parlamento de Navarra, pues en su artículo 1 establece claramente que «El patrimonio de Navarra está constituido por el conjunto de bienes y derechos que pertenezcan por cualquier título a la Comunidad Foral de Navarra» y en otros preceptos de específica taxativamente que la capacidad jurídica plena para

adquirir bienes inmuebles, para la defensa judicial o extrajudicial del patrimonio de Navarra, o el ejercicio de las facultades dominicales, corresponde a los diversos órganos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Ello es coherente con lo dispuesto en el artículo 10. g) de la Ley Foral 23/1983 de 11 de abril, reguladora del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, según el cual *«Corresponde al Gobierno: g) Administrar el patrimonio de Navarra, conforme a lo establecido en la correspondiente ley foral»*. Finalmente, es en la Disposición Adicional Primera de la Ley Foral 17/1985 donde se delimita, con un criterio restrictivo, el ámbito de actuación del Parlamento en esta materia, indicándose que *«Los bienes y derechos del Patrimonio de Navarra afectos o adscritos al Parlamento de Navarra y a la Cámara de Comptos serán administrados y gestionados por los órganos competentes de aquellos, incluyéndose los mismos en el Inventario General de los bienes y derechos de Navarra»*.

Por último, hemos de hacer referencia al Reglamento de la Asamblea de Madrid. En su artículo 84 se avanza un paso más en la caracterización jurídica de la Cámara legislativa. El apartado 2 de dicho precepto incluye la referencia común de que *«La Asamblea dispondrá de los medios...»*. Tal afirmación tiene en esta norma sin embargo una significación que puede adquirir una dimensión singular por el contenido del apartado 1 del artículo, en el que se efectúa una declaración que no tiene similar en el resto de Reglamentos parlamentarios de nuestro Estado: *«La Asamblea goza de personalidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines y ejerce sus funciones con autonomía administrativa en la organización y gestión de sus medios personales y materiales.»*

La normativa de desarrollo del Reglamento es coherente con la declaración que en el mismo se efectúa. El Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea establece en su artículo 1, que *«La Asamblea de Madrid tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente Reglamento»*. Esta disposición viene complementada por diversos preceptos en los que se asigna al Director de Gestión Económica e Infraestructuras el mantenimiento del edificio y locales de la Asamblea y el régimen patrimonial de la misma (art. 23.e) y al Servicio de Asuntos Económicos la formación y el cuidado del inventario de bienes de la Asamblea y la gestión jurídica del patrimonio. Finalmente, el artículo 44 dispone expresamente que *«El régimen jurí-*

dico de los bienes patrimoniales y de dominio público de propiedad o adscripción de la Asamblea de Madrid se regulará por la Ley 7/1986 de Patrimonio de la Comunidad de Madrid y disposiciones que la desarrollen o complementen y supletoriamente por la Legislación del Estado».

El tenor de los preceptos citados parece poner de manifiesto una articulación precisa de los elementos que permiten a la Asamblea, no sólo disponer de los bienes inmuebles que le sean adscritos, sino intervenir con capacidad plena en el tráfico jurídico inmobiliario y poner a su disposición los bienes inmuebles que resulten necesarios para el desarrollo de sus funciones, adquiriendo la titularidad de los mismos e incorporándolos a un patrimonio propio.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid define a la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente como las instituciones a través de las cuales la Comunidad ejerce los poderes que le corresponden (art. 8.Uno) y de manera específica caracteriza a la Asamblea como «...*Organo legislativo y representativo del pueblo de Madrid...*» (art. 9), correspondiendo a la Comunidad de Madrid la titularidad de bienes de dominio público y del patrimonio (art. 51) y la «...*plena capacidad para adquirir, administrar y enajenar los bienes que integran su patrimonio*» (art. 52.Dos). Por último, se remite a una Ley de la Asamblea la regulación del régimen jurídico de la Comunidad, su administración, defensa y conservación «...*en el marco de la legislación básica del Estado*» (art. 52.Tres).

Queda por saber qué se establece en la Ley 7/1986 de 23 de julio de Patrimonio de la Comunidad de Madrid, a la que se remiten, como marco de aplicación prevalente o como legislación supletoria, tanto el Estatuto de Autonomía como el artículo 44 del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea. En esta norma, se parte de la definición de un patrimonio general, el de la Comunidad de Madrid, constituido por todos los bienes, derechos y acciones que le pertenezcan por cualquier título (art. 1). Es a la Comunidad a la que se atribuye la plena capacidad jurídica para adquirir y poseer bienes y derechos (art. 24) y a los órganos de la Administración de la Comunidad a los que corresponde la formación del Inventario General de Bienes y Derechos de la Comunidad y la defensa judicial y extrajudicial de la misma en materia patrimonial (art. 4). Ello no obstante, se prevé la posibilidad de que los Entes Públicos de la Comunidad sean titulares de bienes, que han de ser incluidos en inventarios singulariza-

dos por aquéllos (art. 5). Nada de ello parece obstar la aplicación de la regulación antes transcrita habida cuenta de la atribución expresa a la Asamblea de personalidad jurídica propia.

Ha de tenerse en cuenta, sin embargo que el artículo 28 de la Ley contiene una disposición que tal vez puede comportar la distorsión e incluso desvirtuar el sistema diseñado por el Reglamento de la Asamblea. Dice lo siguiente:

«1.—Corresponde a la Consejería de Economía y Hacienda de la Comunidad de Madrid los trámites conducentes a la formalización notarial de los oportunos contratos de adquisición de inmuebles, ostentando la representación de la Comunidad en el otorgamiento de las escrituras el Consejero de Economía y Hacienda o la persona en quien delegue.

Dichas actuaciones podrán ser delegadas por el Consejero de Economía y Hacienda o el Consejo de Gobierno, en su caso, en favor de la Consejería, Organismo Autónomo o Ente Público a quien vaya a quedar adscrito el bien.

2.—Es también competencia, en todo caso, de la Consejería de Economía y Hacienda realizar los trámites oportunos para la inscripción de los bienes en el Registro de la Propiedad, y para su inventario, así como para dictar, en su caso, las medidas para su conservación hasta que mediante afectación se integren en el dominio público.»

A falta de un precepto distinto, que prevea de manera específica la posibilidad de que los órganos de la Asamblea intervengan, en nombre de la Comunidad, en la formalización en escritura pública e inscripción en el Registro de la Propiedad de los actos de adquisición de bienes inmuebles, las decisiones que la Cámara pueda adoptar en esta materia habrán de respetar lo dispuesto en dicho artículo. La Asamblea habrá de actuar a través de la Consejería competente o actuar por delegación de la misma. Parece que dicho precepto estrecha en último término, acercándose a lo establecido por el Estatuto de Autonomía, el camino abierto a la actuación de la Asamblea por su propio Reglamento²⁹.

²⁹ Bien merecen una referencia singular las normas internas dictadas por el Parlamento de Canarias y por las Cortes de Castilla León. En cuanto al primero hay que decir que es, no ya en el Reglamento de la Cámara, sino en el art. 1 del Reglamento de Régimen Interior

VI CONSIDERACIONES FINALES

Como ha podido comprobarse, el somero examen normativo efectuado no ofrece un panorama tranquilizador, sino que ha sido realmente ilustrativo sobre el desorden conceptual y ordinamental imperante en la materia. La ausencia de claridad en el tratamiento de la actuación de las Asambleas Legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario, es sólo la punta del iceberg de un problema más hondo y complejo, que afecta a la caracterización jurídica de aquellas y en definitiva a la personificación de las comunidades y las organizaciones públicas en nuestro ordenamiento. En cuanto se refiere a las Asambleas Legislativas, esta situación comporta un estado de incertidumbre que no sólo envuelve la actuación de la que es primera y fundamental Institución del sistema político —con el consecuente y paradójico detrimento del principio de seguridad jurídica— sino que impide profundizar en la articulación de la autonomía parlamentaria en ámbitos de actividad que son tan esenciales como otros en los que el esfuerzo doctrinal y legislativo ha alcanzado cotas de mayor precisión.

No nos hemos detenido a examinar detalles que bien merecerían nuestro interés y que habrían puesto de manifiesto la complejidad del tema que tratamos y permitido comprobar minuciosamente hasta qué punto resulta inquietante la situación analizada y en qué grado se encuentra desairado el principio de autonomía parlamentaria en este ámbito de nuestro sistema jurídico. Sirvan como muestra ciertos interrogantes que quedan sobre la mesa, como objeto posible de futuros estudios: ¿Es realmente el principio de autonomía parlamentaria base suficiente para que los Registradores de la Propiedad puedan denegar, en ejercicio de su función calificadora, el acceso al Registro de un acto del Gobierno que proceda a la afectación o desafectación de un inmueble

donde se declara que *«El Parlamento de Canarias tiene autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y goza de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas...»*. Complementariamente, en el art. 33 del mismo Reglamento se remite la determinación del régimen jurídico de *«...los bienes patrimoniales y de dominio público de propiedad o adscripción del Parlamento de Canarias...»* a la regulación que se contenga en la Ley 8/1987 de 28 de abril de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias. De manera expresa el art. 7 de la Ley y el art. 11 de su Reglamento especifican que *«El Parlamento de Canarias, en relación a la gestión de los bienes del patrimonio de la Comunidad Autónoma que adquiera o le sean adscritos, ostentará las mismas competencias que el Gobierno en su ámbito respectivo.»*

En el caso de las Cortes de Castilla y León es en el art. 1 del Estatuto de Personal donde se declara que *«Las Cortes de Castilla y León tienen absoluta autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y gozan de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas...»*. No hay sin embargo una referencia específica en el Estatuto a la existencia de bienes patrimoniales o de dominio público de los que sea titular las Cortes. Ello no obstante, en el art. 5 de la Ley 6/1987 de 7 de mayo de Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Castilla y León se declara terminantemente que *«Las Cortes de Castilla y León ostentan las facultades que en esta materia correspondan a la Administración de la Comunidad de Castilla y León sobre los bienes y derechos que se le adscriban o adquieran, correspondiendo la titularidad de los mismos en todo caso a la Comunidad de Castilla y León.»*

adscrito al uso del Parlamento, sin que conste en el expediente el acuerdo previo de conformidad de la Mesa? ¿En qué medida incidiría la atribución de personalidad jurídica a los Parlamentos y el reconocimiento de capacidad para disponer de un patrimonio propio sobre el sistema de responsabilidad derivada de los actos del legislativo? ¿Si la Administración Parlamentaria pudiera ser titular de bienes de dominio público, lo sería también de las potestades exorbitantes que para la defensa y conservación del mismo se conceden a la Administración por la legislación de patrimonio?

No hemos de olvidar que en nuestro tiempo se ha puesto ya en cuestión si las Asambleas representativas, «...*con la lenta ritualidad y participativa liturgia de sus procedimientos de decisión ya no son lugares aptos ni para legislar, aportando soluciones inmediatas y complejas a complicados problemas urgentes, ni tampoco para controlar al Gobierno...*»³⁰. En este contexto, conviene reafirmar la conciencia de la importancia que tiene la autonomía parlamentaria en un parlamentarismo que viva el compromiso de profundizar en los principios que sustentan nuestros sistemas democráticos. Para ello será preciso que el Parlamento corrija sus deficiencias y adapte sus estructuras para poder cumplir satisfactoriamente sus funciones características e incluso constituir un instrumento válido para llevar a la democracia a postulados más profundos. En ese camino, el principio de autonomía parlamentaria mantiene una valiosa dimensión, como garantía de un funcionamiento realmente independiente y eficaz de las Cámaras y presupuesto necesario para que estas puedan expresar y contribuir a realzar los valores esenciales del sistema político.

Es por esto por lo que abogamos por la realización de un esfuerzo doctrinal y legislativo que permita disipar la falta de certeza que afecta a la materia que nos ha ocupado y dar un paso más en la caracterización jurídica de las Asambleas Legislativas, introduciendo en el ordenamiento legal el reconocimiento expreso de personalidad jurídica a las mismas y ajustando la gradualidad de dicho reconocimiento para que, por una parte, quede preservada la autonomía de las Cámaras, en cuanto afecta a su intervención en el tráfico jurídico en general y específicamente en el inmobiliario, y por otra no se produzcan efectos indeseados sobre la unidad patrimonial y de responsabilidad del Estado o de cada una de las Comunidades autónomas.

Valencia, 25 de octubre de 1998

30 «El principio de autonomía parlamentaria en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», I. E. PITARCH SEGURA, I. FOIQUÍ I BONAFONTE, J. FERRER I JACAS y J. VINTRO I CASTELLS, *Jornadas de Parlamentos Autónomos*, 1985, pág. 17.