

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE ADMINISTRACIÓN Y PERSONAL DE LAS CÁMARAS LEGISLATIVAS

Esperanza Gómez Corona

I. Cuestiones previas

En España, durante años, el criterio orgánico subjetivo que inspiró el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (en adelante, LJCA) de 1956 (1), supuso la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios sin valor de ley en materia de administración y personal, impidiendo cualquier forma de control judicial sobre los mismos por el Orden Jurisdiccional que, dado el carácter materialmente administrativo de dicha actividad, parecía más idóneo: el contencioso-administrativo. De hecho, existen pronunciamientos del Tribunal Supremo en los que éste se declara incompetente para conocer de las pretensiones relativas a los funcionarios de las Cortes (2).

La entrada en vigor de la Constitución iba a suponer, por un lado, el reconocimiento expreso en el artículo 72.1 CE de la autonomía de personal de las Cortes Generales, estableciendo una reserva material y formal en relación con el régimen jurídico del personal al servicio del Congreso de los Diputados y del Senado. Y por otro, la afirmación del Estado de Derecho, la sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, la tutela judicial efectiva, la constitucionalidad de la función legislativa, la legalidad de la actuación administrativa y el control jurisdiccional de la legalidad de esa actuación (3). Sobre la base de estas nuevas premisas, resultaba difícil seguir defendiendo la tesis

(1) El artículo 1 de esta ley disponía lo siguiente:

«1. La Jurisdicción Contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley.

2. Se entenderá a estos efectos por Administración pública:

a) La Administración del Estado, en sus diversos grados. b) Las Entidades que integran la Administración local.

c) Las Corporaciones e Instituciones Públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local.»

(2) AATS de 14 de noviembre y de 13 de diciembre de 1969.

(3) MOLLINEDO CHOCANO, «El personal al servicio de las cámaras en la jurisprudencia constitucional», en PAU I VALL (coord.), Parlamento y Justicia Constitucional, (Pamplona, Aranzadi, 1997), p. 464.

de la inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios en materia de personal y administración. Más bien al contrario, pues el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico iba a propiciar la formalización de mecanismos jurídicos de control judicial con el fin de asegurar el sometimiento a Derecho de aquéllos.

Pero la aprobación de la Constitución no supuso la aceptación inmediata del control jurisdiccional de la actividad administrativa de las Cámaras, sino que todavía subsistían algunos obstáculos. Para empezar, la LJCA de 1956 continuó vigente, por lo que el problema antes referido se mantuvo. Por otra parte, se aludía a la falta de personalidad jurídica de las Cortes Generales.

En efecto, durante años, la doctrina iuspublicista mostró su preocupación por la inexistencia en nuestro Derecho positivo de un precepto que afirmara la personalidad jurídica de las Cortes Generales, lo que planteaba el problema del centro de imputación de sus actuaciones y sobre todo, el de la justiciabilidad de sus actos. Esta cuestión aparecía íntimamente ligada con otra que se debatía con intensidad al poco de aprobarse la Constitución: la personalidad jurídica del Estado.

El artículo 1 de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, hoy sin vigencia (4), otorgaba personalidad jurídica única a la Administración (5). A su vez, el artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, también derogada (6), señalaba que tal jurisdicción únicamente conocería «de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones con categoría inferior a la ley». A continuación detallaba qué había que entender, a los efectos de esa ley, por Administración Pública: la Administración del Estado en sus diversos grados, las Entidades que integran la Administración local, las Corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado o de alguna Entidad local. Así que, según el Derecho positivo español, la Administración Pública asumía con exclusividad la personalidad jurídica del Estado y en correspondencia con este principio, se negaba expresamente la personificación a los efectos de legitimación activa y pasiva ante la Jurisdicción contencioso-administrativa a órganos distintos a los indicados (7). Esto dificultaba enormemente el control jurisdiccional de la actividad administrativa de las Asambleas parlamentarias, a pesar de que la Constitución no parecía amparar la existencia de ámbitos exentos de control en temas como éstos, relativos a la actividad administrativa de las Cámaras, una actividad de carácter auxiliar con respecto a sus funciones constitucionales.

En la actualidad, estos problemas han quedado superados, ya que las

(4) Ley derogada por la de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ley 30/92, de 26 de noviembre.

(5) No lo entendía así L.M. DÍEZ-PICAZO que veía en ese precepto la afirmación de que «no existen tantas personificaciones como Departamentos ministeriales (u otras unidades administrativas) posee la Administración del Estado, sino que las actuaciones de todos ellos se imputan a un único centro; pero de ningún modo implica que ese único centro de imputación no pueda abarcar en su seno al resto de los órganos estatales», La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias (Zaragoza, Cuadernos de los Studia Albornotiana, 1985), p. 106.

(6) La actual Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa es la ley 29/98, de 13 de julio.

(7) SOLÉ TURA y APARICIO PÉREZ, Las Cortes Generales en el sistema constitucional (Madrid, Tecnos, 1984), p. 114.

leyes procesales recogen de forma expresa el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de la actividad administrativa de las Cortes Generales y demás Asambleas Legislativas, aunque el Derecho positivo siga sin consignar expresamente la personalidad jurídica de las Cortes. Esto pone de manifiesto, como ya hicieran Solé Tura y Aparicio Pérez, que «las Cortes Generales no tienen personalidad jurídica pero actúan como si la tuvieran (...) Actúan produciendo efectos jurídicos determinados. Que a eso se le llame personalidad jurídica o simple vía de hecho es, como decía Santamaría Pastor, puro nominalismo» (8).

II. El control de los actos materialmente administrativos de las Asambleas parlamentarias

Las Cámaras parlamentarias gozan, en virtud del principio de autonomía consagrado en el artículo 72 CE y como una manifestación de éste, de autonomía administrativa. Ésta le permite dotarse de los medios personales y materiales necesarios para el adecuado cumplimiento de sus fines institucionales; esto es, el ejercicio de las funciones que le han sido constitucionalmente encomendadas.

Por tanto, se producen en el interior de las Cámaras una multiplicidad de actos, materialmente administrativos (9), relacionados con esta faceta de la autonomía. Como parte de éstos, es de destacar la importancia singular que adquieren los actos relacionados con el personal al servicio de las Cortes Generales y del resto de Asambleas Legislativas que en la jurisprudencia constitucional han asumido prácticamente el protagonismo en los pronunciamientos relativos a la actividad administrativa de las Cámaras.

El control jurisdiccional sobre los actos de administración y personal de las distintas Asambleas Legislativas ha sufrido una evolución en la que podemos diferenciar claramente varias etapas, marcadas siempre por hitos de indole normativa, como la aprobación del Estatuto de Personal de las Cortes Generales (EPCG) en 1983, de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) en 1985 o de la vigente LJCA en 1998. Estas normas han supuesto importantes cambios en el control de este tipo de actos. Cambios, efectuados siempre en la misma dirección, de progresivo aumento del control jurisdiccional de la actividad de las distintas Asambleas parlamentarias de nuestro país.

A) Primera Fase. La situación tras la aprobación de la Constitución y la LOTC

(8) *Ibidem*, p. 115.

(9) Quintana López define la actividad administrativa de las Cámaras en base a dos notas: ser una actividad sin entidad suficiente como para justificar la existencia de los Parlamentos, siendo su simple instrumento para el cumplimiento de sus fines y tener repercusiones *ad extra*. «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en Martín-Retortillo (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III (Madrid, Civitas, 1991), p. 2105.

Tras la aprobación de la Constitución y de la LOTC, la única vía posible para someter al control de una instancia externa los actos de índole administrativa y de personal, la constituía el artículo 42 de la LOTC (10), que consagra que «las decisiones o actos sin valor de Ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes». Como el precepto no hace distinciones, lo lógico es entender que los actos de administración y personal emanados de las Cámaras o de cualquiera de sus órganos, son susceptibles de ser recurridos en amparo por esta vía, siempre y cuando carezcan de valor de ley y violen Derechos Fundamentales o Libertades Públicas.

La presunción que, según algún sector doctrinal, consagraba la norma, al no exigir el agotamiento de la vía judicial llevó a algunos autores a entender que se estaba vulnerando la Constitución (11), ya que para ellos, no resultaba conforme al texto constitucional el privar a personas afectadas por la actuación de las Cámaras, de su derecho a la tutela judicial efectiva. Como ha señalado Punset, «la Constitución misma garantiza la eficacia del derecho reconocido en el art. 24.1 de la Constitución al declarar que cualquier ciudadano podrá recabar su tutela ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional» (12). En otra línea, hay autores que ven en la separación de poderes la razón última de esta falta de atribución de competencia a los tribunales ordinarios (13), del que se deriva una especie de privilegio de autotutela.

Así pues, el estado de la cuestión en aquel momento era el siguiente: La única posibilidad que tenía el sujeto (14) que viera vulnerados sus derechos por la actividad de las Cámaras era acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional, siempre y cuando estuviesen en juego Derechos Fundamentales. En otro caso, el particular se encontraba desprotegido y sin

(10) Esta afirmación no es del todo cierta, ya que al menos teóricamente, como ha señalado Punset, el control de la actividad parlamentaria sin valor de ley, en la que evidentemente puede encuadrarse la actividad administrativa de las Cámaras, puede someterse al conocimiento del Tribunal Constitucional no sólo a través del proceso de amparo, sino también mediante un conflicto positivo de competencia, un conflicto entre órganos constitucionales o el pronunciamiento previsto en el art. 161.2 CE. Lo que ocurre es que, dado el carácter materialmente administrativo de esta actividad es difícil que este control llegue efectivamente a producirse por uno de estos cauces. «Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 28 (1990).

(11) A. GUAITA, «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», *Revista de las Cortes Generales*, 7 (1986), p. 169.

(12) «Los Reglamentos de las Cortes Generales», *Revista de Derecho Público*, 87(1982), p. 169.

(13) Así, MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, citando a Pérez Serrano, ha afirmado que «habría, de otro modo, una injerencia sobre la actividad netamente política de los representantes populares, que casa mal con la idea, tan arraigada en los sistemas democráticos, de la separación de poderes». «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *Revista de Administración Pública*, 107(1985), pp 101 y 102.

(14) Como la LOTC no hace ninguna distinción al respecto, en amparo pueden acudir al Tribunal Constitucional tanto los integrantes de una Asamblea Legislativa, es decir, los parlamentarios, como otras personas que se sientan afectadas por su actividad, ya sean funcionarios a su servicio o personas que han establecido algún tipo de relación con las Cámaras, o incluso terceros ajenos por completo si estiman que el Legislativo, central o autonómico, ha menoscabado sus Derechos Fundamentales, como puede suceder con la denegación de un suplicatorio o en el caso de la inadmisión de una iniciativa legislativa popular. De hecho, existen pronunciamientos del Tribunal sobre estas dos cuestiones que así lo testimonian.

la posibilidad de acudir a instancia alguna. Este dato provocaba todavía más irregularidades en lo que hace a la actividad administrativa de las Cámaras, donde los efectos sobre terceros son aún más evidentes (el personal a su servicio, personas con las que se hubiera contratado, etc.).

Esta situación fue denunciada por la doctrina que, en lo que respecta a la actividad administrativa de las Cámaras, no veía fundamento alguno para la inmunidad jurisdiccional, como sí ocurría con la actividad netamente parlamentaria de las Asambleas. Así, Pérez-Serrano Jáuregui propugnaba, en 1981, que hasta tanto no se procediese a la modificación de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y como una solución transitoria, la posibilidad de que «el problema se resuelva introduciendo un precepto con los efectos deseados en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, previsto en el artículo 72.1 de la Constitución» (15).

Por su parte, Punset defendía la posibilidad de acudir ante la Jurisdicción ordinaria para resolver las cuestiones suscitadas en materia de personal, incluso antes de la aprobación del EPCG (16).

B) Segunda Fase. La aprobación del EPCG de 23 de junio de 1983

Con la redacción del EPCG la situación iba a cambiar por completo, ya que en su artículo 35.3 estableció que «contra los Acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones administrativas en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo, de conformidad con la normativa reguladora de dicha jurisdicción».

Con este precepto, aunque no se estaba proclamando el sometimiento a la jurisdicción contencioso-administrativa de toda la actividad administrativa de las Cámaras, se avanzaba en el control judicial de la actividad de las Asambleas Legislativas, ya que al menos permitía someter a control lo actuado en relación con el personal al servicio de las Cortes Generales.

Sin embargo, no tardarían en surgir voces en la doctrina proclamando la falta de rango del Estatuto para regular una cuestión sometida a reserva de ley (17). Aún así, y a pesar de las objeciones, tanto la Jurisdicción ordinaria como la Constitucional aplicarían pronto este precepto (18). En concreto, existen dos pronunciamientos del Alto Tribunal en los que va a exigir que se acuda a los tribunales de lo contencioso antes de recurrir en amparo cuando se trate de cuestiones de personal, y en los que el único apoyo para esta tesis

(15) «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, 9 (1981), p. 85.

(16) «Los Reglamentos de las Cortes Generales», *op. cit.*, pp. 351 y 352.

(17) Entre estos autores, MOLLINEDO CHOCANO, «El personal al servicio de las cámaras en la jurisprudencia constitucional», en *Parlamento y Justicia Constitucional*, *op. cit.*, p. 466.

(18) En la sentencia de la Audiencia Territorial de Pamplona, de 20 de marzo de 1984, la jurisdicción ordinaria se declara competente para conocer un asunto relacionado con un funcionario de las Cortes. Sin embargo, la fundamentación para declararse competente en este asunto, la hace la Audiencia Territorial basándose principalmente en el art. 9 CE, que garantiza el sometimiento de todos los poderes a la Constitución; en el 106 CE, que establece que los tribunales ordinarios controlarán la legalidad de la actuación administrativa y finalmente, en el art. 24 CE, que garantiza el derecho a la tutela judicial efectiva para todos. Con estos apoyos, la Audiencia Territorial llega a la conclusión de que una cuestión tan típicamente administrativa por su objeto, puede ser sometida al control de los Tribunales de lo contencioso-administrativo. La aplicación que se hace en esta sentencia del artículo 35.3 EPCG, es la de una norma a la que cuesta trabajo atribuir el rango suficiente como para habilitar el acceso a la jurisdicción; tal es así, que la Audiencia no hace más mención a este precepto que para utilizarlo como elemento jurídico para cubrir la laguna existente en la materia.

lo constituye el citado artículo 35.3 del EPCG.

El primer pronunciamiento constitucional relacionado con este tema es el Auto 241/84, de 11 de Abril. Se resolvía en esta ocasión un recurso de amparo interpuesto contra una Resolución de la Presidencia de las Cortes de Castilla y León en materia de personal. El Tribunal desestima por dos motivos:

- En primer lugar, por no constituir un acto definitivo, sino un acto de trámite, ya que se trataba de una propuesta de nombramiento y no de un nombramiento definitivo.
- En segundo lugar, por la falta del agotamiento previo de los recursos aplicables. En este punto, como las Cortes de Castilla y León no tenían aprobado ni su Reglamento ni el Estatuto del Personal a su servicio, resultaba de aplicación de forma supletoria el Reglamento del Congreso, que en su Disposición Final Cuarta remite al Estatuto de Personal de las Cortes para las cuestiones relacionadas con el personal a su servicio (19). Por tanto, el Tribunal estimó que era también aplicable a las citadas Cortes de Castilla y León el EPCG que, como se ha visto, establece en su artículo 35.3 la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa para conocer de los acuerdos interpuestos contra las Mesas que resolvieran reclamaciones en materia de personal. De esta forma, el Tribunal, dada la naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, entiende que es necesario acudir a la jurisdicción de lo Contencioso antes de interponer aquél. Y ello a pesar de la dicción literal del artículo 42 de la LOTC, que no hace ninguna precisión al respecto. Así pues, y como acaba de comprobarse, el Tribunal Constitucional no encuentra ningún obstáculo que le impida aplicar el citado precepto del Estatuto de Personal de las Cortes. Es más, ni siquiera alude a su posible falta de rango para zanjar la cuestión.

Del mismo período es el Auto 254/84, de 2 de mayo. Resulta llamativo porque, a pesar de resolver un recurso de amparo interpuesto contra un Acuerdo de la Comisión Permanente y otro de la Mesa del Parlamento de Navarra, el Tribunal, en el Fundamento Jurídico Único, alude directamente al artículo 43 de la LOTC, omitiendo cualquier referencia al artículo

42. En concreto, señala:

«Las violaciones de derechos fundamentales a que se refiere el artículo 43 de la LOTC sólo podrán dar lugar al recurso de amparo una vez que se haya agotado la vía judicial procedente, requisito explícitamente fijado en consonancia con lo dispuesto en el art. 53.2 de la C.E. y que implica que, siendo también función de los órganos del Poder Judicial la tutela de aquellos derechos, el Tribunal Constitucional sólo podrá ejercer su amparo cuando se haya agotado sin éxito, a petición de su tutela, a la jurisdicción ordinaria en cada caso competente, que en éste habría

(19) El artículo 1 de las Normas Provisionales de Organización y Funcionamiento de la Asamblea de Castilla y León estableció la aplicación supletoria del Reglamento del Congreso hasta tanto no se aprobara el propio de la Asamblea.

de ser la contencioso-administrativa».

El Tribunal Constitucional, después de entender aplicable el artículo 35.3 del EPCG se ve obligado, en consecuencia, a proceder a una reinterpretación del artículo 42 de la LOTC, que parece no exigir el agotamiento de vía judicial previa a la interposición del amparo. Como ha señalado Duque Villanueva, «la razón de ser de la diferencia apuntada, en otras palabras, de la ausencia de una referencia en el art. 42 de la LOTC a la vía judicial previa como requisito para promover recurso de amparo frente a actos parlamentarios no estriba sino en la circunstancia de que en el momento de aprobarse la LOTC en nuestro ordenamiento no existía norma alguna que explícitamente sometiese tales actos a conocimiento de los órganos jurisdiccionales ordinarios» (20). Ello puede ser debido al prejuicio histórico que late en la configuración constitucional de las Cortes Generales, como institución totalmente independiente a la que se quiere dotar de todo tipo de garantías, tratando con ello de evitar injerencias de los otros poderes del Estado. Deudora de esta concepción es la ausencia de cauces procesales para impugnar su actividad. Pues bien, retomando el discurso anterior, el artículo 42 de la LOTC sufrió un pronto desfase (21) que el Tribunal tuvo que remediar mediante la interpretación del término

«firmeza» de un modo distinto a cómo se venía haciendo hasta la fecha. Así, la *firmeza* que exige el precepto, el Tribunal la va a equiparar con la exigencia de agotamiento de los recursos previos ante la jurisdicción ordinaria, dado el carácter subsidiario del amparo constitucional. Sin embargo, no es éste el sentido que tradicionalmente le venía otorgando la doctrina. De esta forma, Quintana López entiende por actos firmes a aquéllos de carácter resolutorio o definitivo (22). En el mismo sentido se pronuncia Duque Villanueva, para el que la firmeza supone que «el acto parlamentario que se pretenda recurrir en amparo no sea ya revisable internamente, esto es, por las Cámaras o alguno de sus órganos» (23).

De hecho, y sin que la doctrina reparara demasiado en ello (24), el Tribunal se ve obligado a acudir al amparo del artículo 43 LOTC en una ocasión, en cuanto que precepto que exige el agotamiento de los recursos judiciales previamente, como norma aplicable al amparo procedente de las Asambleas legislativas o sus órganos en materia de personal. Esta interpretación, a mi juicio poco ortodoxa, tendrá su culmen muchos años después, en 1997 (25). De otro lado y como ya se ha mencionado, con esta interpretación se está dando el primer paso hacia la atribución de rango de ley al EPCG, algo que el Tribunal proclamaría de forma palmaria en 1988 (26), pero que en este momento todavía no se afirma de un modo tan rotundo. El Tribunal parece darlo a entender en el Auto

(20) «El recurso de amparo contra actos parlamentarios», Revista de las Cortes Generales, 42(1997), p. 100.

(21) *Ibidem*, p. 101.

(22) «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor García de Enterría, tomo III, op. cit., pp. 2083 y 2084.

(23) «El recurso de amparo contra actos parlamentarios», op. cit., p. 101.

(24) QUINTANA LÓPEZ sí alude a este hecho. «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarios», op. cit., p. 2086.

(25) STC 121/97, de 1 de julio.

(26) STC 139/88, de 8 de julio.

296/85, de 8 de mayo.

En efecto, en esta ocasión se impugnaba un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, por el que se aprobaba la modificación de los arts. 15, 16 y Disposición Adicional Primera del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra, así como un Acuerdo desestimatorio del anterior. En este caso, el Tribunal entiende que el art. 42 de la LOTC sólo admite el amparo contra los actos que no tienen valor de ley que hayan adquirido firmeza, «lo que se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y, si fuera procedente, las vías externas establecidas contra tales actos, esto es, la contenciosa-administrativa».

En el Fundamento Jurídico Segundo se afirma que,

«si se entendiera que lo impugnado no es un acto singular y que tiene el carácter de una disposición general, integrado en un Estatuto con valor de Ley, aunque emanada de la Mesa, esto es, de un órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del art. 42 de la LOTC, pues el amparo previsto en esta disposición es contra *decisiones o actos sin valor de Ley*, no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de ley, lo que no obsta a la impugnación de los actos que se dicten en aplicación de tal disposición, pero sólo una vez que hayan ganado firmeza, para lo que se requiere el agotamiento de la vía contenciosa-administrativa».

El Tribunal parece estar dando a entender que el Estatuto de Personal del Parlamento navarro goza de fuerza de ley. Es posible que tratara así de acallar las voces críticas que entendían que el Estatuto de Personal de una Cámara parlamentaria, no es un instrumento normativo adecuado para contener la atribución de competencias a los tribunales ordinarios, materia sometida a reserva de ley.

Un tema que no resolvía el Estatuto y que tampoco hará la LOPJ posteriormente, es el relativo al proceso a seguir ante la Jurisdicción contencioso-administrativa cuando lo lesionado es un derecho fundamental. Es decir, la posibilidad de utilizar el proceso especial de protección de derechos que en aquel entonces regulaba la Ley 62/78, de Protección Jurisdiccional de Derechos Fundamentales de la Persona, de 26 de diciembre (27). La doctrina en general se mostró favorable a la utilización de esta vía. Así, Tolivar Alas consideró que cuando lo presuntamente lesionado era un derecho fundamental sería absurdo entender que el artículo 42 LOTC estaba negando el proceso especial a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución. Para este autor, el perjudicado era muy libre de agotar la vía judicial como estimara más conveniente, dentro de la opción que le ofrecía la Disposición Transitoria Segunda de la LOTC (28). Punset (29) también

(27) La nueva LJCA, de 13 de julio de 1998, en su Título V, regula el nuevo procedimiento especial a seguir en el ámbito contencioso-administrativo, sustituyendo de este modo al establecido en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre.

(28) «Actividad no legislativa de los Parlamentos», Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario, 1 (1989), p. 114.

(29) «Jurisdicción Constitucional y Jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley», op. cit., p. 114.

entendió que era posible agotar la vía judicial por el cauce establecido por la Ley 62/78 (30). Actualmente, no creo que existan dudas acerca de la posibilidad de utilizar el proceso especial para la protección de derechos fundamentales que aparece regulado en la propia Ley de la Jurisdicción, ya que hoy no cabe duda de su aplicación a los actos dictados por las Cámaras en materia de administración, aunque dejando siempre al particular la opción de agotar la vía previa como estime más oportuno. Elviro Aranda sin embargo, sostiene que lo más correcto es entender que hay que agotar la vía judicial procedente conforme a ese procedimiento de protección de los Derechos Fundamentales de la persona regulado en el Título V, Capítulo I de la LJCA de 13 de julio de 1998 (31).

C) Tercera Fase. La Ley Orgánica del Poder Judicial, Ley 6/85, de 1 de julio

Con la aprobación de la LOPJ, muchas de las objeciones que se habían realizado en torno a la insuficiencia de rango legal del EPCG para atribuir a la Jurisdicción ordinaria la competencia sobre los actos de personal de las Cámaras legislativas van a perder sentido, pues esta ley reconoció con mejor título, lo que el artículo 35.3 del EPCG ya había dispuesto dos años antes (32).

En concreto, el artículo 58 estableció:

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá:

1. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan contra actos y disposiciones emanados del Consejo de Ministros o de sus Comisiones Delegadas, de los recursos contra los actos y disposiciones procedentes del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en materia de personal y actos de administración».

El artículo 74.1 por su parte señalaba:

«La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal

(30) En el mismo sentido, Duque Villanueva, «El recurso de amparo contra actos parlamentarios», op. cit. p. 111.

(31) Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional (Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998), p. 380.

(32) Tanto el artículo 58 como el 74 han sido reformados por la LO 6/98, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ: Art. 58. «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: Primero. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, de las Comisiones Delegadas del Gobierno y del Consejo General del Poder Judicial y contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la Ley».

Art. 74.1. «Las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos que se deduzcan en relación con:

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

Superior de Justicia conocerá en única instancia:

c) De los recursos contra disposiciones y actos procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma y de sus Comisionados, en materia de personal y actos de administración».

Así pues, la entrada en vigor de la LOPJ trajo consigo varios efectos importantes en el tema que estamos tratando:

- la atribución de competencia a la jurisdicción contenciosa de la actividad administrativa de las Cámaras parlamentarias, también las autonómicas, por un instrumento legal adecuado, esto es, la ley.
- la ampliación de la competencia de aquella jurisdicción, que no sólo va a conocer ya de los actos de personal, sino también de administración, lo que aumenta el espectro de actos procedentes de los órganos legislativos sometidos a control por la jurisdicción ordinaria.
- la LOPJ dejaba claro por lo demás, los órganos jurisdiccionales competentes en cada caso, tema que antes de su aprobación había que solucionar recurriendo a la interpretación analógica de las leyes procesales, pues el EPCG no hacía ninguna precisión en este punto.
- sobre el desfase provocado por la falta de mención en el art. 42 LOTC al agotamiento de la vía judicial previa, el problema subsiste, ya que la LOTC no se modifica. Sin embargo, el Tribunal va a continuar con su línea de interpretar el término «firmeza» como agotamiento de los recursos previos, por lo que en parte la cuestión se solventa.

No obstante, la redacción de la LOPJ, va a provocar un nuevo «desajuste», al menos temporal, en lo que hace al recurso de amparo del art.

42 de la LOTC. En efecto, la nueva Ley se refiere a «actos y disposiciones», mientras que el citado artículo alude a «actos y decisiones».

El Tribunal, hasta la fecha, había entendido que únicamente eran susceptibles de amparo los actos o decisiones de carácter singular. De hecho, existen pronunciamientos anteriores en los que el Alto Tribunal había inadmitido recursos de amparo porque se interponían frente a normas o disposiciones de carácter general de las Cámaras o de sus órganos (33). Esta doctrina continuará vigente hasta 1988, año en que el Tribunal procede a matizarla sobre la distinción existente entre los actos con o sin valor de ley (34). Y ello a pesar de que el artículo 41.2 LOTC alude, como objeto de

(33) Éste es precisamente uno de los motivos en que se fundó la declaración de inadmisión del recurso promovido contra unas normas dictadas por la Presidencia del Senado sobre tramitación de enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación en el ATC 183/84.

(34) STC 118/88, de 20 de junio, en la que el Tribunal va a entender que el recurso de amparo del artículo 42 LOTC es admisible frente a actos o decisiones sin valor de ley, por lo que las disposiciones de carácter general, siempre y cuando carezcan de ese valor, van a ser susceptibles de recurso de amparo. Sostiene el Tribunal que «no bastará, sin embargo, el carácter normativo de la Resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible violación de derechos constitucionales susceptibles de amparo. A este respecto cabría recordar que el art. 58.1 de la LOPJ admite el recurso contencioso-administrativo contra actos o disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado en materia de personal y actos de administración, por lo que no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que hace el art. 42 de la LOTC es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley,

amparo, a las «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho». Este artículo aparece en el pórtico del Título III, dedicado al recurso de amparo constitucional, por lo que en principio resulta aplicable a los preceptos siguientes, relativos al amparo frente a cada poder del Estado, incluyendo el Legislativo. Por tanto, y a pesar de que del tenor literal de la LOTC parece desprenderse la idea de que son recurribles en amparo no sólo los actos singulares procedentes de las Asambleas legislativas y sus órganos, sino también las disposiciones de carácter general, siempre y cuando no tengan valor de ley, el Tribunal tardará todavía unos años, como ya hemos dicho, en entenderlo así.

La cuestión que se planteaba a continuación era la siguiente: si la Jurisdicción Contencioso-Administrativa podía conocer de disposiciones de carácter general en materia de personal y administración, y si ante ésta no se reparaba la eventual lesión de un derecho fundamental, según la doctrina descrita, el particular se veía imposibilitado de intentar la reparación de su derecho ante el Tribunal Constitucional mediante amparo, ya que éste no se entendía competente para conocer por esta vía de disposiciones de carácter general. Como ya he mencionado antes, esta doctrina fue modificada en 1988, en la STC 118/88, de 20 de junio, por lo que a partir de esa fecha, el problema descrito dejó de suscitarse. Así, Quintana López ha señalado que «con esta sentencia el máximo intérprete de la Constitución se muestra favorable a abrir el recurso de amparo previsto en el art. 42 LOTC a las disposiciones parlamentarias sin rango de ley» (35). Punset, en cambio, sostiene que «esta modulación de lo preceptuado en el art. 42 de la LOTC para posibilitar el recurso de amparo contra disposiciones de los órganos directivos parlamentarios en materia de personal y administración descansa en una inferencia discutible, pues de la impugnabilidad de tales disposiciones en vía contencioso-administrativa no cabe extraer la consecuencia de su impugnabilidad en amparo si la LOTC no lo establece así. No me parece que el art. 53.2 CE imponga el recurso de amparo en todos los casos, ni creo que el carácter siempre ineludible del mismo se desprende de la disposición transitoria segunda de la LOTC, que se circunscribe a determinar la vía judicial previa sólo en atención a la naturaleza subsidiaria del amparo» (36).

Por último, vamos a hacer referencia ahora a algunos pronunciamientos del Tribunal que se plantearon con posterioridad a la entrada en vigor de la LOPJ. El primero de este período lo constituye el Auto 219/89, de 27 de abril. Se impugnaba en esta ocasión la resolución de los Presidentes del Congreso y del Senado de 20 de mayo de 1988, por la que se dictaban normas reguladoras de las elecciones a miembros de la Junta de Personal de las Cortes Generales y la denegación expresa del recurso de reposición interpuesto contra aquélla. Para el Tribunal, la entidad solicitante de amparo «debería haber buscado la reparación de la presunta violación constitucional ante la jurisdicción contencioso-administrativa antes de

susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo con el art. 161.1 a) de la Constitución y el art. 27 de la misma Ley Orgánica».

(35) «El control jurisdiccional de las disposiciones parlamentarias», op. cit., p. 2082.

(36) «Jurisdicción constitucional y Jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley», op. cit., p. 116.

promover un recurso de amparo».

Pero si existe un pronunciamiento del Tribunal sobre asuntos en materia de personal y administración que haya suscitado interés, es sin duda el constituido por la Sentencia 121/97, de 1 de julio, que trae causa en un amparo promovido por la Federación Sindical de Administración Pública de Comisiones Obreras, contra la misma Resolución de los Presidentes del Congreso y del Senado que se impugna en el caso anterior, resuelto por el Auto 219/89. Y es que la Federación Sindical recurrente, después de agotar la vía judicial previa, como se le indicaba en el citado Auto y al no ver satisfechas sus pretensiones, vuelve a recurrir la Resolución junto a la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 26 de Septiembre de 1994, por supuesta vulneración de los derechos reconocidos en los artículos 28 y 14 de la norma fundamental.

La primera objeción que se plantea es la relativa al plazo de interposición del amparo. Los recurrentes interponen en el plazo de tres meses que indica el artículo 42 de la LOTC, a partir de la notificación de la sentencia del Tribunal Supremo. Pero el Letrado de las Cortes Generales objeta que el plazo no podía ser otro que el de 20 días, ya que desde el momento que se requiere el agotamiento de la vía judicial previa, el amparo debía regirse por las condiciones exigidas en los artículos 43 y 44, que establecen el citado plazo de 20 días.

El Tribunal, a pesar de compartir estas objeciones del Letrado de las Cortes Generales, va a admitir el recurso por entender que el error en su interposición traía causa en el primer Auto de inadmisión, esto es, el Auto 219/89. Así, establece en el Fundamento Jurídico Tercero:

«En efecto, no siendo la resolución impugnada susceptible de ser calificada como *interna corporis acta*, por recaer sobre una materia —la de personal— sometida al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, procedía procesalmente equipararla a aquellas otras disposiciones normativas sin valor de ley dictadas por los demás poderes públicos y, en consecuencia, estimar que su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente era factible con arreglo al cauce establecido en el art. 43 LOTC.

El amparo, por así decir, directo previsto en el art. 42 LOTC queda reservado a los actos y decisiones sin valor de Ley emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan excluidos del conocimiento, verificación y control por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal, a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo, (art. 53.2 C.E.), en cuyo caso sale o trasciende de la esfera irreversible propia de los *interna corporis acta* correspondiendo su examen a este Tribunal. Por esta misma razón, el art. 42 LOTC dispone que tales actos parlamentarios podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las

Cámaras o Asambleas, sean firmes, lo que supone exigir que se agoten previamente y siempre que existan, las vías intraparlamentarias de impugnación».

A partir de esta Sentencia, podemos afirmar que el Tribunal ha consagrado una doble vía para impugnar los actos procedentes de los órganos legislativos que vulneren Derechos Fundamentales: Una, que podíamos denominar amparo *indirecto*, para recurrir los actos de administración y personal, que requiere la interposición previa del correspondiente recurso ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, y cuyo plazo de interposición no es de tres meses como se desprende de la dicción literal del art.

42, sino de 20 días, en aplicación del artículo 43 de la LOTC. La otra vía estaría constituida por el amparo *directo*, interpuesto frente a actos procedentes de los órganos legislativos y no referidos a materia propia de personal y administración. En este caso, no se requiere el agotamiento de vía judicial alguna y el plazo es de tres meses, como indica el artículo 42.

No deja de resultar llamativa esta doctrina del Tribunal, que rompe con el criterio que parecía inspirar el recurso de amparo consagrado en su Ley Orgánica. Como ha señalado Duque Villanueva, el recurso de amparo está regulado atendiendo «al poder público del que proceden las disposiciones, actos jurídicos o vías de hecho supuestamente lesivos de los Derechos Fundamentales y Libertades Públicas reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la CE» (37). Por esto, no tiene mucho sentido la remisión al 43 LOTC que el Tribunal realiza en esta sentencia, pues a mi juicio, la única vía posible para impugnar en amparo cualquier tipo de resolución de una Cámara legislativa o de sus órganos es la que ofrece el artículo 42 LOTC. Puede que el sometimiento al control de los tribunales de lo contencioso-administrativo de la actividad administrativa y de personal de las Cámaras haya provocado un cierto desajuste en el precepto, que fue redactado en un momento en el que no existía ninguna vía de control para los actos de cualquier clase del Legislador. Pero ello no autoriza al Tribunal a ir más allá de donde lo ha hecho el Legislador, una de cuyas tareas consiste en armonizar debidamente la Legislación y reformarla cuando lo estime oportuno. Es cierto que el plazo de tres meses que establece el artículo 42 LOTC produce un distinto tratamiento procesal cuando es necesario acudir a la vía judicial previamente, por tratarse de un acto de administración o personal, lo que puede provocar dificultades sobre todo en el caso de los amparos mixtos, al no estar en estos casos claro qué plazo es el aplicable. A pesar de esto, no creo que por ello pueda el Tribunal hacer una interpretación de tal calibre, desnaturalizando su propia Ley Orgánica. Además, el plazo de tres meses, si bien es cierto que es extraordinariamente largo comparado con el que establecen los artículos 43 y 44, su justificación no estriba en el hecho de que el amparo frente a actos del Legislativo no requiera en un primer momento el agotamiento de la vía judicial previa, sino, como ha puesto de manifiesto Mollinedo Chocano, se debe a «la original previsión contenida en el artículo 46.1 del Proyecto de Ley Orgánica de un recurso de amparo frente a leyes a interponer en dicho

(37) «El recurso de amparo frente a actos parlamentarios», op. cit., p. 70.

término, lo que motivó que el plazo previsto en el apartado 2 del artículo 46 del Proyecto de LOTC (el actual artículo 42) se equiparase a aquél» (38).

D) Situación actual. La LJCA, Ley 29/98, de 13 de julio y la LO 6/98, de 13 de julio, de reforma de la LOPJ

La LJCA de 1998 consagra en su art. 1.3, a), a diferencia de su predecesora, la competencia del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo para conocer de las pretensiones que se deduzcan en relación con

«los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas».

Los artículos 10,c) y 12.1, c) atribuyen la competencia sobre estas materias al Tribunal Supremo en el caso del Congreso y del Senado, y a los Tribunales Superiores de Justicia en el caso de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

De este modo, se produce un nuevo «añadido» al conjunto de actos procedentes de las asambleas legislativas susceptibles de control por la Jurisdicción ordinaria. Y es que hasta este momento no se había contemplado en derecho positivo qué acontecía con los actos producidos en materia de gestión patrimonial, aunque por lógica podían entenderse atribuidos a la Jurisdicción ordinaria, ya que después de todo se trata de una materia que podíamos entender incluida en la más genérica «actividad de administración».

En sintonía con este cambio legislativo, la LO 6/98, de reforma de la LOPJ, contempla la atribución de competencia a la Jurisdicción

contencioso-administrativa en relación con las Cortes Generales, de forma más amplia. Así, sostiene que «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá (...) en única instancia de los recursos contencioso-administrativos contra los actos y disposiciones de los órganos competentes del Congreso de los Diputados y del Senado (...) en los términos y materias que la Ley establezca y de aquellos otros recursos que excepcionalmente le atribuya la ley» (39). Por su parte, el reformado art.

74.1, c) declara la competencia de las Salas de lo Contencioso-Administrativo de los Tribunales de Justicia en los recursos interpuestos en relación con «los actos y disposiciones de los órganos de gobierno de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (...) en materia de personal, administración y gestión patrimonial».

Así pues, con esta última reforma se constata lo que al principio de este epígrafe afirmábamos: el progresivo sometimiento de la actividad de las Cámaras parlamentarias a control jurisdiccional. Además de contenerse ahora en la LOPJ el control por la Jurisdicción contencioso-administrativa de los actos emitidos en materia de gestión patrimonial en lo que respecta a las

(38) «El personal al servicio de las cámaras en la jurisprudencia constitucional», en Parlamento y Justicia Constitucional, op. cit., p.476.

(39) Art. 58 LOPJ, en redacción dada por la LO 6/98, de 13 de julio.

Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el artículo 58 de este texto legislativo, parece dejar abierta la posibilidad de extender la revisión de la actividad de las Cortes Generales a otros asuntos, ya que tiene una redacción bastante genérica, remitiéndose a una ley para que establezca las materias que en concreto serán susceptibles de control por la Jurisdicción contencioso-administrativa.

De este modo, se han superado ya los obstáculos a los que hacíamos referencia al iniciar el estudio de estas cuestiones, pues la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1998 admite expresamente, como acabamos de estudiar, el control de actos materialmente administrativos producidos por autoridades no administrativas. En lo que respecta a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas el asunto cobra una relevancia esencial, pues contribuye a desmontar el mito de la inmunidad jurisdiccional de los actos del Parlamento.