

Juan José Díez Sánchez
CATEDRÁTICO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNIVERSIDAD DE ALICANTE

AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA: LAS CUESTIONES RELATIVAS AL PERSONAL PARLAMENTARIO Y SU CONTROL JUDICIAL

SUMARIO

- I PRESENTACIÓN.
- II APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS Y CONTENIDOS RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA. 1. Autonomía administrativa. 2. Administración Parlamentaria. 3. Derecho Administrativo Parlamentario.
- III LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS CORTES GENERALES SOBRE EL PERSONAL A SU SERVICIO. 1. La Constitución y las cuestiones de personal de las Cortes Generales. 1.1. *La Constitución y el actual marco normativo vigente*. 1.2. *El Estatuto del Personal y su trascendente función reguladora*. 1.2.1. EL SENTIDO Y ALCANCE DE ESTA NORMA. 1.2.2. LA AUTOSUFICIENCIA DEL ACTUAL EP. 2. El rango del EP y su relación con la legislación general de función pública. 2.1. *El valor de ley*. 2.2. *La aplicación del principio de competencia*. 3. Límites al poder autonormativo a través del EP.
- IV LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS SOBRE EL PERSONAL A SU SERVICIO (REFERENCIA ESPECIAL A LA COMUNIDAD VALENCIANA). 1. Consideraciones generales sobre el reconocimiento de la competencia parlamentaria autonómica para dictar el Estatuto de su personal. 2. La naturaleza jurídica de los Estatutos del Personal parlamentario autonómico. 3. El personal al servicio de las Cortes Valencianas. 3.1. *El Reglamento de las Cortes Valencianas*. 3.2. *Los Estatutos de Gobierno y Régimen interior de las Cortes Valencianas*. 3.3. *Las previsiones de la Ley de Función Pública Valenciana y su relación con el Estatuto del Personal de las Cortes Valencianas*. 3.3.1. LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA. 3.3.2. LA RELACIÓN DE LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA CON EL ESTATUTO DE PERSONAL DE LAS CORTES VALENCIANAS.
- V EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA. 1. Introducción. 2. La distribución de competencias fiscalizadoras entre el Tribunal Constitucional y la Jurisdicción contencioso-administrativa. 2.1. *La competencia del TC*. 2.2. *El ámbito de competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa*. 2.2.1. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA. 2.2.2. ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS DE ESTE ORDEN JURISDICCIONAL.
- VI EPÍLOGO.

I PRESENTACIÓN

Con naturalidad y absoluta propiedad terminológica cabe hablar de autonomía administrativa parlamentaria, de Derecho administrativo parlamentario y de Administración Parlamentaria. Todos estos términos resultan habituales en la literatura científica, desde hace más de dos siglos, y a ellos la doctrina española ha prestado la debida atención. Así sucedió hace más o menos 20 años, cuando coincidieron en

aparecer casi al mismo tiempo algunos estudios específicos¹, aunque posteriormente parece haber decaído el interés y, salvo excepción puntual², esta temática ha desaparecido prácticamente de la preocupación investigadora.

Es muy posible que en buena medida la despreocupación esté justificada, ya no tanto por entender que la problemática está agotada, sino por que la originalidad es inviable, excepto con planteamientos heterodoxos.

En efecto, no es dudoso que la materia que identificamos con cualquiera de aquellos términos, y muy particularmente con la autonomía administrativa parlamentaria, presenta una notable aridez, no constituyendo precisamente su contenido uno de esos objetos a los que el jurista —ni teórico ni práctico— dedica tiempo y pluma para profundizar en su análisis. Normalmente no lo hace por estimar —con razón— que basta con la atención que sí presta a esa misma materia en relación con el Derecho Administrativo y la Administración Pública. Al fin y al cabo no es necesario mucho más, por cuanto si hay algo evidente es que dicho contenido resulta eminentemente administrativista y sigue la estela de la evolución de las normas administrativas y aún de la realidad de la práctica administrativa, sin consideraciones de especial trascendencia.

También cabe señalar —en esa línea recién expuesta— que se trata de un ámbito atrofiado, ya que no hay novedades significativas normativas ni jurisprudenciales, o de haber alguna es de escasa relevancia. Lo que se debe, seguramente, a la convicción de que los instrumentos reguladores son adecuados —no decimos idóneos—, de que su aplicación resulta escasamente problemática —como escasa es, por ello, la litigiosidad— y/o que no existen exigencias o necesidades de uno u otro tipo que no estén convenientemente previstas o resueltas en el plano jurídico —el que aquí interesa—.

Traer a colación estos argumentos carece, no obstante, de sentido, pues siempre puede ser oportuno renovar la aproximación a la temática de la autonomía adminis-

1 En particular, la obra de DÍEZ-PICAZO, L. M.. *La autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*. Zaragoza, 1985, o los volúmenes monográficos sobre la *I y II Jornadas de Derecho Parlamentario*, publicados por el Congreso de los Diputados, Madrid, 1985 y 1986.

2 GARCÍA PECHUÁN, M. *Potestad de organización y autonomía reglamentaria de las Cámaras Parlamentarias*, en REDA, nº 58, 2000, págs. 71 y ss.; y del mismo autor *El Derecho de Autoorganización Parlamentaria en el sistema de fuentes*, editado por las Cortes Valencianas, Valencia, 2001.

trativa parlamentaria. Siempre merece la pena volver al punto de partida para efectuar algunas reflexiones sobre el conjunto normativo que lo define, analizando su problemática, retomando sus fundamentos, y de paso realizando los comentarios críticos que resulten procedentes junto a las propuestas que puedan contribuir a alcanzar un mejor entendimiento de su contenido y problemática actual.

II APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS Y CONTENIDOS RELACIONADOS CON LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA

1 AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA

Una parte muy reducida de las facultades que integran la autonomía parlamentaria, es la que merece cobijarse bajo la denominación de autonomía administrativa. Esta incluye, en puridad —desde el punto de vista objetivo— las materias referidas al personal al servicio de las Cámaras y la gestión administrativa, económica y financiera, dentro de la cual encaja la contratación pública. En conexión con unas y otras, determinados aspectos orgánicos o institucionales y la responsabilidad patrimonial por daños causados a terceros. En cualquier caso y desde un punto de vista funcional, con la atribución de poderes normativos —objeto de comentario posteriormente— y ejecutivos³, sobre aquellos ámbitos.

Dejamos a un lado la configuración dogmática del concepto jurídico público de autonomía, al entender que éste al igual que el tratamiento de la autonomía parlamentaria —en su conjunto— no requiere ahora consideraciones especiales acerca de su origen y evolución ni de su actual justificación formal y material⁴. En cambio, sí merece apostillarse, que la autonomía administrativa, en tanto parte de aquélla y con la misma finalidad de asegurar la independencia de las Asambleas legislativas o Cáma-

³ Lo que en la doctrina italiana se denomina, como nos recuerda DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 52, autonomía en sentido estricto (referida a la manifestación *normativa*, cuando el titular de la autonomía no está plenamente sometido al sistema ordinario de producción normativa o sistema estatal de fuentes del Derecho, sino que goza de la potestad de dictar normas para sí mismo), y *autarquía* (referida a la manifestación *administrativa* que se produce cuando el titular de la autonomía no depende de la Administración del Estado, sino que se administra por sí solo).

⁴ Al respecto, remitimos a la obras citadas en notas 1 y 2.

ras en el ejercicio de sus funciones, constituye un atributo o una prerrogativa absolutamente instrumental y secundaria, ya que identifica actividades que claramente no entran dentro del ámbito de los fines institucionales de las Asambleas legislativas, aunque sean cuestiones que pueden llegar a influir poderosamente en la adecuada consecución de los fines institucionales⁵.

Sin duda, por esa razón innegable, la autonomía parlamentaria de las Cortes Generales —y con ella lo esencial de las potestades que delimitan la autonomía administrativa— ha merecido la garantía directa del texto constitucional (art. 72)⁶, a diferencia de lo que sucede con muchos otros órganos constitucionales que también disfrutaban de esta potestad y por idéntica o análoga causa, aunque carezcan de esa base jurídica. Garantía directa que se consagra como la más amplia autonomía del ordenamiento y únicamente limitada por el propio texto constitucional⁷.

Autonomía e independencia, en la actualidad respecto del poder ejecutivo que ya no del judicial⁸ dada la vigencia de los postulados constitucionales (arts. 9, 10 y 24.1), aún cuando disponiendo el ordenamiento una dual competencia fiscalizadora según el tipo de actuaciones parlamentarias de que se trate, entre la jurisdicción ordinaria (léase la contencioso-administrativa) y la constitucional, como tendremos ocasión de exponer.

Así entendida, esta autonomía administrativa no deja de constituir una actividad administrativa del Estado —adoptando este término en sentido amplio— aunque para ello se utilice el criterio de la función y no el orgánico, ya que no procede de la Administración Pública sino de los órganos parlamentarios estatales o autonómicos (a lo que son extrapolables los fundamentos expuestos y gozan por tanto de los mismos privilegios consustanciales a esa autonomía). Se afirma de esta forma, que más allá de una concepción de la formulación clásica del principio de división de poderes como separación de complejos orgánicos, es preciso adoptarlo como una dife-

5 DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 32.

6 GARRIDO FALLA, F. *La Administración Parlamentaria*, en I. Jornadas de Derecho Parlamentario, cit., pág. 96.

7 Como subraya DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 74.

8 Esta sería la *autodiquía* o *autocrinía*, según la doctrina italiana indicada por DÍEZ-PICAZO, L. M., cit., pág. 52, referida a la tercera manifestación de la autonomía, la *jurisdiccional* o que existe en aquellos supuestos en que el titular de la misma no ha de someter sus litigios a los órganos judiciales, sino que ejerce la llamada potestad de *jurisdicción doméstica* para resolverlos por sí mismo.

renciación de las funciones estatales que se les encomienda, lo que a la postre permite identificar las que son propias de cada poder. Pero sin olvidar que, salvo en un plano teórico o ideal, nunca se ha hecho realidad el paralelismo perfecto entre poderes y funciones que realizan, por cuanto dicho principio sirve para atribuir a cada poder una función primaria o caracterizadora, sin posibilidad de impedir que una parte de la misma resulte coincidente. Entre ellas, las funciones administrativas o materialmente administrativas, presentes tanto en el Poder Legislativo como en el Judicial, consideradas como funciones auxiliares o ancilares⁹.

2 ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA

Identificar la Administración parlamentaria, requiere partir de las consideraciones anteriores y perfilar qué órganos y autoridades asumen aquellas funciones que también podemos llamar administrativas o sustancialmente administrativas.

La autonomía administrativa parlamentaria comprende, de entrada, la capacidad autoorganizativa¹⁰, esto es, las facultades de dotarse de la organización y funcionamiento que libremente las propias Cámaras determinen¹¹. A este respecto, algunas son las previsiones que en relación con las Cortes Generales establece el art. 72 de la CE, pero salvaguardadas éstas, corresponde a cada Cámara determinar los órganos y distribuir las competencias entre ellos, por sí mismas, en uso de sus facultades normativas. Esto es lo que aparece regulado —a nivel de las Cortes Generales— en los Reglamentos de las Cámaras¹², en los que si bien no existe una nítida separación entre estas actividades administrativas y las propias de los fines institucionales, evidencia lógicamente una organización y funcionamiento propio, en la cual determinados órganos asumen la titularidad de esas funciones.

9 Sobre el principio de división de poderes y estas mismas funciones respecto a la Administración Pública, entre otros, GARRIDO FALLA, F., cit., págs. 94 y ss.

10 En realidad, lo que se denomina «derecho de autoorganización», comprende las «normas de organización y procedimiento» que se dan a sí mismos estos órganos constitucionales, como señala M. GARCÍA PECHUÁN, *Potestad*, cit., pág. 71.

11 A las asambleas parlamentarias —en su calidad de órganos constitucionales— les correspondería dicho derecho de autoorganización originario, sosteniéndose antes y ahora que existe una originaria autonomía reglamentaria como articulación jurídica de la potestad de autoorganización, dirá GARCÍA PECHUÁN, *Potestad*, cit., págs. 90-91.

12 Sobre su naturaleza y al margen de lo expuesto más adelante, remitimos al estudio de M. GARCÍA PECHUÁN, *El Derecho de autoorganización*, cit., págs. 25 y ss.

En ese plano, las escasas previsiones constitucionales expresas de los apartados 2 ("*Las Cámaras eligen sus respectivos Presidentes y los demás miembros de sus Mesas*") y 3 ("*Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes administrativos y facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes*") del art. 72 de la CE, se hallan debidamente complementadas y desarrolladas por dichos Reglamentos. En lo que aquí interesa, en el Título III del Reglamento del Congreso de los Diputados, en particular en los arts. 30 a 35, o en el mismo Título, arts. 35 a 40 del Reglamento del Senado. Estos Reglamentos, en efecto, son las normas, que sobre la base constitucional del art. 72.1, completan aquella autonomía institucional, coincidente con la potestad de autogobierno en cuanto a los órganos rectores y asimismo con la organización del aparato burocrático —medios personales y materiales de naturaleza ancilar— al servicio de las Cámaras.

Si reparamos en esos preceptos —tomando como referencia el Reglamento del Congreso—, constatamos que junto a la Mesa (cuya composición detalla el art. 30), órgano colegiado calificado como "*órgano rector de la Cámara*", ha de situarse la figura de su Presidente que lo es también de la Mesa, y que constituye el máximo órgano directivo y ejecutivo.

Es la Mesa quién, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 31 asume el desempeño de las funciones materialmente administrativas que aquí interesan al precisar que le corresponde (inciso 1º): "*Adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara*". No obstante, teniendo en cuenta que el Presidente (y los Vicepresidentes cuando sustituyan a aquél, art. 33), es el competente para con carácter general llevar a cabo "*la ejecución de los acuerdos*" de la Mesa (art. 35.1) y desempeñar, "*asimismo, todas las demás funciones que le confieren la Constitución, las Leyes y el presente Reglamento*" (art. 32.1. y 3).

También merece la pena señalar que el art. 35 dispone que la Mesa estará asesorada por el "*letrado Secretario General, que redactará el acta de las sesiones y cuidará, bajo la dirección del Presidente, de la ejecución de los acuerdos*".

No existen en ese Reglamento otras precisiones de interés a nuestro propósito que concreten con más detalle esta organización interna y esa distribución de competen-

cias¹³. Aspectos que regula el Estatuto del Personal al establecer en su art. 5.1 que en esta materia las competencias se ejercerán *«por los Presidentes y las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, actuando conjunta o separadamente, por el Secretario General del Congreso de los Diputados y por el Letrado Mayor del Senado»*, participando en el ejercicio de las mismas *«la Junta de Personal... en los supuestos y en la forma previstos en el presente Estatuto»* (art. 5.2).

Estos órganos son los que conforman, desde esa perspectiva institucional, la Administración Parlamentaria, limitando en esencia su cometido a los intereses internos, aunque no puede dejar de trascender hacia el exterior en determinados casos¹⁴, como sucede siempre en materia del personal a su servicio.

La organización y funcionamiento, prácticamente idéntica de las Asambleas Legislativas, se recoge asimismo en los Estatutos de Autonomía y en los Reglamentos de las mismas, como indicamos más tarde.

3 DERECHO ADMINISTRATIVO PARLAMENTARIO

En realidad, el Derecho Administrativo Parlamentario¹⁵, puede entenderse identificado con aquel ámbito que, a efectos del posterior control judicial contencioso-administrativo, enuncia actualmente la LJCA de 1998, en su art. 1.3 con la expresión *«actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al derecho público»*.

Es decir, con una parte del Derecho Parlamentario, integrado por la actividad (normativa y administrativa) en esas tres esferas materiales u objetivas, cuando tiene su origen en las Cámaras Parlamentarias o Asambleas Legislativas y aplica el Derecho público, sea o no en todo o en parte derecho propio o Derecho Administrativo.

13 Más parco en determinaciones es el Reglamento del Senado, ya que entre las funciones de la Mesa (art. 36) no contiene una previsión similar a la del art. 31.1 antecitado, aunque precise que el Letrado Mayor, que le asiste y asesora *«es el jefe de los Servicios y responde ante el Presidente de la Cámara»*. En cuanto a las funciones estrictamente administrativas del Presidente, el art. 38 señala que *«da las órdenes oportunas a los funcionarios y agentes del orden»*.

14 DÍEZ-PICAZO, cit., págs. 34 y ss., refiriéndose a las relaciones que las Cámaras establezcan con otros órganos del Estado, bien con sujetos del ordenamiento general.

15 O la expresión *«Derecho parlamentario administrativo»* utilizada en otros ordenamientos como el francés, no comporta ninguna variación sustancial, a nuestro juicio. Optamos, sin embargo, por la que es común en nuestra doctrina, como puede comprobarse en los trabajos, entre otros, citados en notas anteriores.

La tesis de DÍEZ-PICAZO¹⁶ según la cual el ámbito competencial de los reglamentos parlamentarios, en materia de autonomía administrativa de las Cámaras «*sólo pueden regular aquellas cuestiones que sean verdaderamente internas (excepción hecha del Estatuto del Personal de las Cortes Generales)*» en tanto las cuestiones que exceden de esa esfera «*han de ser reguladas por el ordenamiento general del Estado*», resulta tal vez lógica y técnicamente apropiada, pero cuenta con una dudosa apoyatura constitucional y no resulta convincente a la hora de reafirmar plenamente la independencia parlamentaria.

Es, por supuesto, lógico, sostener que aquellas materias que la Constitución reserva a los reglamentos de las Cámaras «*coinciden grosso modo con los procedimientos parlamentarios... únicamente cuestiones procedimentales, por consiguiente, respecto a las que existiría una auténtica reserva de reglamento parlamentario*», dejando fuera otras cuestiones que, al amparo de una asentada práctica constitucional, también se incluyen en los mismos y que en puridad son materias inherentes a la autonomía administrativa de las Cámaras. Y a ese fin postular que la sumisión al Derecho Administrativo como «*criterio general no sólo es la solución técnicamente más correcta para la autonomía administrativa de las Cámaras (en sus aspectos externos), sino también la que mejor protege, al mismo tiempo, la independencia de las mismas, los derechos de los particulares y los intereses generales del Estado*»¹⁷.

Comparto con GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁸ que «*por encima de juicios de conveniencia y ya en un terreno interpretativo estricto... haya alguna base constitucional para aplicar la regla de la sumisión total a la Ley y al Derecho (art. 103.1) con sus enormes contenidos limitativos, a los órganos parlamentarios...*». Más aún que hayan de regirse «*por todo el complejo jurídico-administrativo*» y justificar «*que tenga que ser así necesariamente...*». Al margen de parecer complicado identificar las cuestiones y materias que pertenecen a la autonomía normativa como auténticas y exclusivamente internas, no existe en nuestro ordenamiento un fundamento concluyente para deducir que solamente aquello que está plenamente integrado en la institución Asamblea legislativa debe ser regulado por el derecho propio de ésta, es decir por los reglamentos parlamentarios¹⁹. Es sumamente difícil sostener la ilegitimidad de los re-

16 DÍEZ-PICAZO, L. M., cit., págs. 79 y ss.

17 DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 122.

18 GARCÍA DE ENTERRÍA, E. en Prólogo a la obra de DÍEZ-PICAZO, cit., págs. 12 y 13.

19 DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit. págs. 85 y ss.

glamentos parlamentarios cuando regulen también materias externas, siempre que se hallen directamente relacionadas con la organización y funcionamiento de las Cámaras, y es si cabe todavía más complejo, diferenciar las que están indirectamente relacionadas con ese funcionamiento.

Lo que no obsta para apoyar, desde el punto de vista de la conveniencia, que esos reglamentos no deberían ostentar una patente de corso para regular todas las materias relacionadas con su autonomía administrativa. En la medida que las funciones ancilares de las Cámaras son sustancialmente idénticas a las propias de la función que realiza la Administración Pública, es perfectamente razonable —y en principio nada lo impide— la asimilación y la consiguiente aplicación del Derecho Administrativo. En cualquier caso, preservando la capacidad autonormativa de las Cámaras para disponerlo así expresa o tácitamente, como de hecho sucede, y sin realizar una genérica e indeterminada traslación de todos y cada uno de los límites y condiciones que el ordenamiento establece para su directa vigencia sobre la actividad administrativa. Lo contrario significaría una pura y simple restricción de la autonomía parlamentaria —aunque restringida al campo de la autoadministración— a los dictados del ordenamiento administrativo (Leyes y reglamentos de la Administración Pública que los desarrollen), escasamente coherente con el grado de independencia que la Constitución reconoce a la Administración Parlamentaria.

Asumimos, pues, la tradición de la autonomía parlamentaria²⁰ no sólo como una garantía de las prerrogativas políticas propias de estos organismos, sino en lo que significa de privilegio normativo autónomo *«en el seno del Estado aun cuando frente al poder de creación normativa del legislador»*, según advierte GARCÍA PECHUÁN²¹. Ese derecho autónomo, derivado de la Constitución y, por tanto, integrante del Derecho Constitucional, y al propio tiempo conformador del Derecho Parlamentario —con normas estrictamente internas pero asimismo con otras de trascendencia externa, de Derecho Administrativo en sentido amplio, o estricto en cuanto aplicables por remisión de aquél— constituye el Derecho Público que rige a los efectos que contempla la LJCA.

20 Avalada, según GARRIDO FALLA, ob. cit., pág. 98, como tantas otras instituciones jurídico-públicas en nuestro país por el ejemplo francés.

21 GARCÍA PECHUÁN, M., Potestad, cit., pág. 83.

Dicha autonomía administrativa cabe pensar, entonces, que es absoluta frente al poder del legislador ordinario²² y por lógica deducción frente al resto de poderes con capacidad normativa, en todos los ámbitos que integra y únicamente encuentra su límite en la Constitución —por cuanto resultaría inasumible desconocer, por ejemplo, los derechos y libertades fundamentales—, o en general *«violentar o desconocer derechos de nadie»*²³. Ciertamente, este aserto supone reconocer a la capacidad normativa parlamentaria la potestad de dictar el arsenal de instrumentos de esa naturaleza para disponer, en cada ámbito, del régimen jurídico aplicable a su actividad, sin tener en cuenta a ese respecto el que rige sobre las mismas materias para la Administración pública. Tarea ingente que puede, no obstante, aliviarse mediante otras técnicas, tales como la de remitir todo o la mayor parte de ese régimen jurídico a las disposiciones generales que rigen para aquélla, con las modulaciones, matizaciones o previsiones singulares que resulten procedentes. Con una u otra fórmula se ejercita, de igual manera, esa autonomía sin interferencias ni restricciones, eligiendo con absoluta libertad dentro de los amplios márgenes que permite la Constitución.

Lejos de examinar respecto a cualquier supuesto de los que forman el ámbito de la autonomía administrativa, en que medida estas afirmaciones resultan consecuentes, nos proponemos la más modesta tarea —objetivamente— de apreciar dicha problemática en relación con las cuestiones del personal. Cuestiones que más allá de las Cortes Generales extenderemos —subjektivamente— a las Asambleas Legislativas autonómicas, con el propósito de estudiar si al respecto, en el mismo contexto, lo que se sostiene respecto a las Cortes Generales, es igualmente aplicable —en su integridad— a éstas, pues lo cierto es que de partida no cuentan con la misma base jurídica constitucional.

²² Vid. posteriormente algún posible límite en el comentario que hacemos a la STC 121//1997, de 1 de julio.

²³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E., cit., pág. 13.

III LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LAS CORTES GENERALES SOBRE EL PERSONAL A SU SERVICIO

1 LA CONSTITUCIÓN Y LAS CUESTIONES DE PERSONAL DE LAS CORTES GENERALES

1.1 LA CONSTITUCIÓN Y EL ACTUAL MARCO NORMATIVO VIGENTE

Como es de sobra conocido, la CE consagra al máximo nivel la autonomía parlamentaria y al propio tiempo formaliza a su favor una reserva formal y material de las facultades presupuestarias y de personal, al disponer en el art. 72.1, que las Cámaras *«establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales»*.

En desarrollo de esa previsión, cada Cámara ha aprobado su correspondiente Reglamento²⁴, y, *«de común acuerdo»* y en *«reunión conjunta»*, las Mesas de las Cámaras en tanto *«órganos rectores competentes para el establecimiento del régimen parlamentario interno»*, aprobaron el Estatuto del personal (EP)²⁵.

Ambas disposiciones constituyen el marco normativo esencial²⁶ en la materia que nos ocupa, destacando particularmente el EP.

24 El Reglamento del Congreso de los Diputados fue aprobado por el Pleno de la Cámara el día 10 de febrero, publicado en el BOCG del día 24 del mismo mes y en el BOE de 5 de marzo. Ha sido modificado parcialmente por las reformas de 23 de septiembre de 1993 (BOE 4 octubre) y de 16 de junio de 1994 (BOE 18 junio). El Texto refundido del Reglamento del Senado fue aprobado por la Mesa del Senado, el día 3 de mayo de 1994 (BOE, 13 de mayo) y modificado por las reformas de 24 de octubre de 1995 (BOE, 7 noviembre) y 14 de junio de 2000 (BOE, 17 de junio). Lo que no existe, como tal, es el Reglamento de las Cortes Generales que prevé el art. 72.2 *in fine*.

25 Estatuto que aprobaron las Mesas de ambas Cámaras en una reunión conjunta del día 23 de junio de 1983 (BOE 29 junio), aun cuando el vigente procede del acuerdo de 26 de junio de 1989 (BOE 26 de julio), que ha sido modificado parcialmente a través de sucesivos acuerdos: de 17 de enero de 1991 (BOE 27 de febrero), de 28 noviembre de 1994 (BOE 30 noviembre), de 11 de julio de 1995 (BOE 26 de julio), de 28 de junio de 1996 (BOE 2 de julio), de 19 de diciembre de 1996 (BOE 4 febrero de 1997), de 17 de julio de 1997 (BOE 13 de agosto), de 18 de diciembre de 2000 (BOE 7 de febrero de 2001), de 12 de julio de 2004 (BOE 23 de julio) y de 19 de enero de 2005 (BOCG de 26 de enero).

26 Sobre el carácter supletorio de las Leyes de función pública del Estado, remitimos a los comentarios que se hacen más tarde.

1.2 EL ESTATUTO DEL PERSONAL Y SU TRASCENDENTE FUNCIÓN REGULADORA

1.2.1 *El sentido y alcance de esta norma*

El art. 72.1 CE, como se ha dicho, reconoce a las Cámaras la más paladina posición de supremacía especial²⁷ y, de paso confirma la tradición legislativa de excluir a los funcionarios parlamentarios del régimen estatutario de la función pública general²⁸.

En esa posición se integra, por supuesto, la *relación orgánica*, ya que coincidimos con DIEZ-PICAZO en que ésta es una cuestión *interna* de las Cámaras²⁹; por descontado incluye, asimismo, la disposición de los medios personales necesarios para el desarrollo de sus funciones y la determinación de los puestos y funciones correspondientes a cada uno de ellos, aspectos éstos que prevé expresamente el art. 60.1 y 3 del Reglamento del Congreso (no existe una previsión análoga en el del Senado), así como las cuestiones directivas (caso, por ejemplo, de lo contemplado en el art. 35.2 del Reglamento del Senado). Pero, más relevante todavía es que esa supremacía abarque la *relación de servicios*³⁰, lo que se manifiesta en la determinación de sus derechos y deberes como funcionarios o empleados parlamentarios. En realidad, es esta última relación la que fundamenta y da sentido a esta previsión constitucional expresa.

A primera vista, ha de entenderse que el otorgamiento de esta potestad, sin ulteriores matizaciones, tiene como finalidad atribuir a las Cortes Generales idéntica facultad a la que ostentará cuando actúe como legislador ordinario, para mediante ley regular el estatuto de los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública, conforme dispone el art. 103.3 CE. Es decir, la facultad de establecer un régimen jurídico propio de su personal, independiente del que, con carácter general, se aplique a la función pública. Con ello, la CE asumiría de entrada que el Estatuto del personal de las Cámaras parlamentarias del Estado discurre en paralelo y con independencia del Estatuto o de la legislación funcionarial, también con fundamento constitucional.

²⁷ El otro, que aquí no se trata, sería el de la policía interna u orden interior de las Cámaras cuando tenga por destinatarios terceros no titulares de los órganos integrantes del poder legislativo, DÍEZ PICAZO, L. M., cit., pág. 135.

²⁸ GARRIDO FALLA, F., cit., pág. 98.

²⁹ A propósito de ella, remitimos a las precisiones apuntadas en las citas de los arts. de los reglamentos de las Cámaras.

³⁰ DÍEZ-PICAZO, L. M. ob. cit., pág. 89.

Esta facultad parlamentaria se garantizaría sin interferencias ni intromisiones debidas a la legislación del Estado, resultando a ese fin indiferente el método normativo con el cual las Cámaras conformen dicho Estatuto. Esto es, optando por una regulación global o completa, pormenorizada de todos los aspectos relativos al ámbito de su personal, o con una fórmula menos radical como la de asumir el carácter supletorio total o parcial de la legislación de funcionarios en determinadas cuestiones.

En sentido contrario, la separación completa de ambos Estatutos comportaría como consecuencia: (i) la inaplicación directa al personal de las Cortes Generales de las leyes estatales, sino es por asunción expresa prevista en el propio Estatuto; (ii) la existencia de derechos, deberes, situaciones jurídicas y demás aspectos diferentes para el personal sujeto a uno u otro régimen, salvo remisión del Estatuto singular al general.

La otra alternativa, no menos lógica y seguramente igual de respetuosa con la autonomía parlamentaria y con ese título constitucional, permite estimar que el Estatuto únicamente debería consignar aquellas materias o aspectos relacionados con las especialidades o singularidades de la función parlamentaria, aplicándose en el resto de materias o aspectos las leyes generales. La autonomía e independencia de las Cámaras al respecto alcanzaría pleno sentido sólo en la medida que sus funciones justifiquen un tratamiento diferencial de su personal, reenviando en el resto de aspectos a la legislación general.

1.2.2 *La autosuficiencia del actual EP*

La tesis adoptada por el EP es, obviamente la primera, de ahí que pueda decirse que esta norma es autosuficiente, sin perjuicio de algunas observaciones de menor entidad. La *autosuficiencia* es evidente en cuanto resulta completa y exhaustiva a la hora de establecer directamente, sin apenas remisiones a normas estatales, la regulación del régimen jurídico del personal. Por otro lado, con mayor razón si se repara en el hecho de que el Estatuto en cuestión carece de una previsión general que establezca la aplicación supletoria de otras normas o la remisión a la aplicación analógica de disposiciones sobre la función pública. Es cierto, no obstante, que es una autosuficiencia relativa, por que el propio Estatuto contiene previsiones de

concreta aplicación de la supletoriedad de la legislación estatal directa o indirectamente³¹.

Todo ello no es inconveniente a la hora de apreciar el claro paralelismo entre la estructura y sistemática del Estatuto y la de la LFCE³², en tanto, a buen seguro, ésta se adoptó como referencia, y asimismo las escasas novedades que reporta, aunque sí cabe selectivamente enunciar algunas previsiones de dudosa justificación si pretenden ampararse en la singularidad o especialidad parlamentaria que las fundamenta.

Esos serían los casos, por ejemplo, de la admisión para el ingreso a las pruebas selectivas, donde subrayamos la ausencia de previsión sobre el acceso de nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea, que regula la Ley 71/1993, de 23 de diciembre, parcialmente modificada por la Ley 55/1999, de 29 de diciembre. La exigencia de poseer la «nacionalidad española» (art. 8.2) no puede justificarse, a nuestro juicio, para todos los cuerpos, al entender que carece de sentido, por ejemplo, que las funciones del Cuerpo Auxiliar-Administrativo, *«impliquen una participación directa o indirecta en el ejercicio del poder público»* o que *«se trate de funciones que tienen por objeto la salvaguarda de los intereses del Estado o de la Administración Pública»*. Otro tanto, es posible señalar respecto a la reserva en cada convocatoria de un 25 por 100 de las plazas para su provisión por turno restringido por miembros de otros Cuerpos de las Cortes Generales, así como de un cupo de un 10 por 100 para su provisión entre personas con discapacidad (art. 9.9), en tanto no se ajuste a lo establecido con carácter general. Es difícil, igualmente, explicar la regulación de las distintas situaciones de sus funcionarios (arts. 15 a 20), ya que salvo algún

³¹ Directa: caso del art. 46.3 que prevé que las faltas disciplinarias *«serán las mismas que las establecidas con carácter general para la función pública»*; art. 50.5, estableciendo que en las materias reguladas por dicho artículo (relativo a la eficacia e impugnación de las resoluciones adoptadas en materia de personal) *«se aplicará con carácter supletorio la ley reguladora del procedimiento administrativo común»*; disposición adicional sexta.1 al establecer que en lo no previsto expresamente en la *«sección quinta del capítulo V»*, se aplicará supletoriamente *«la Ley Orgánica de Libertad Sindical, la Ley de órganos de representación...», en cuanto resulten aplicables al ámbito de las Cortes Generales»*; disposición adicional séptima, declarando la aplicación *«a los funcionarios de carrera de las Cortes Generales»* de lo previsto en el TR de la Ley de Clases Pasivas del Estado y en las correspondientes normas de desarrollo; disposición transitoria segunda.2 declarando aplicable lo dispuesto en el art. 2.4 del Decreto 1120/1966, de 21 de abril; y disposición final 1.b), declarando la aplicación de la Ley 3/1989, de 3 de marzo, en materia de excedencia por cuidado de hijos, licencia por embarazo y sobre el respeto a la intimidad. Indirecta: caso del art. 22.f) que en relación a las prestaciones de protección social dispone que no pueden *«ser inferiores a las previstas en el Régimen de la Seguridad Social de los funcionarios de la Administración Civil del Estado»*; art. 29.4 el ejercicio de los derechos de sindicación, participación colectiva y huelga *«se inspirará en los criterios de la regulación establecida por la Ley para los funcionarios públicos»*; art. 43.1 percepción de haberes con motivo de la compatibilidad que estará condicionada al cumplimiento de los límites cuantitativos que establece el art. 7 de la Ley de Incompatibilidades de 26 de diciembre de 1984 *«aplicado en la forma que resulte equivalente en las Cortes Generales»*, otro tanto en el supuesto del apartado 3 del mismo precepto.

³² Decreto 315/64 de 17 de febrero de 1964 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

elemento de escasa o nula entidad, no se alcanza a comprender qué diferencias puede presentar respecto a los de aplicación general, ni de donde pueden surgir las singularidades. Aspecto que cabe transpolar a los derechos que tienen dichos funcionarios (arts. 22 a 30), en el que sorprende, sin embargo, comprobar cómo en el art. 22.f) no se reconoce el mismo sistema de protección social que a los funcionarios de la Administración Civil del Estado, aun cuando se prevé que la misma se acordará por las Mesas del Congreso y del Senado en reunión conjunta *«previo informe de la Junta de Personal, sin que las prestaciones reconocidas puedan ser inferiores a las previstas en el Régimen de la Seguridad Social»* para aquéllos. También sorprende la previsión del art. 27 en tanto determina —lo que sí constituye una novedad muy significativa aunque de difícil calificación— la relación de proporcionalidad que deberán guardar entre sí las retribuciones de los funcionarios. Algo similar sucede al advertir un pormenorizado detalle en la enumeración de los deberes (arts. 36 y 37) y, sobre todo, de las incompatibilidades (art. 38 a 45), sin parangón en la legislación general que, salvo determinados supuestos relacionados con los fines de la actividad parlamentaria, debiera regir para todos los funcionarios.

Más complicado se presenta justificar que el Estatuto regule, para reiterar lo dispuesto en la legislación general, cuestiones relacionadas con el régimen disciplinario tales como la clasificación de las faltas o la prescripción de las mismas, o las sanciones y forma de graduarlas (arts. 46 a 49).

Paradójicamente, teniendo en cuenta este contenido incorporado al Estatuto, se echa en falta que en el mismo no se reflejen otras cuestiones, como por ejemplo, dónde se deben efectuar las convocatorias del procedimiento selectivo, el contenido de las mismas, las bases o los órganos de selección o Tribunales encargados de juzgar dichos procedimientos y su forma de composición.

Nos parece de relevancia, por otro lado, aludir a la previsión del art. 50 del tantas veces citado Estatuto, por cuanto contiene distintas referencias a aspectos de clara raíz estrictamente administrativa que podríamos considerar colaterales a la materia de personal. Este precepto trata de las resoluciones y en concreto de la aplicación del silencio administrativo. No se puede objetar nada a la determinación general del silencio administrativo negativo o desestimatorio (apartado 1), ni tampoco a la aplicación en los casos que enumera (apartado 2) del silencio administrativo positivo o

estimatorio, toda vez que cuadra a la perfección con los requerimientos que establece el art. 43.2 LRJ-PAC en tanto el Estatuto es una norma, como veremos, con valor de Ley, o en cuanto a los plazos en cada supuesto previstos.

En otro orden, en cuanto a los recursos internos, se contempla un único recurso, análogo al de alzada o al de reposición, contemplados en la LRJ-PAC (arts. 107 y ss.) dependiendo del órgano o autoridad que haya adoptado la resolución en la materia (apartado 3). De ahí que cuando la resolución proceda del Secretario General quepa recurso (sería en sentido estricto de alzada) ante la Mesa de cada Cámara o ante las Mesas de ambas en reunión conjunta; y cuando proceda directamente de éstas el recurso procedería ante el mismo órgano (reposición). No cabe en ningún caso un segundo recurso de reposición ante las Mesas, no sólo por cuanto el Estatuto (apartado 4) habla en singular de «recurso», sino por cuanto (conforme al apartado 5) en *«las materias reguladas por el presente artículo se aplicará con carácter supletorio la ley reguladora del procedimiento administrativo común»*³³, y ésta señala en el art. 117.3 que *«contra la resolución de un recurso de reposición no podrá interponerse de nuevo dicho recurso»*. Sí es importante reparar que, a diferencia de la previsión de la LRJ-PAC, que establece el recurso de reposición como recurso potestativo (art. 117.1), no es tan claro que este mismo carácter tenga el previsto en el ámbito de las Cortes Generales, pues aunque resulta lógica su aplicación supletoria, es más razonable que esa calificación hubiera estado contemplada expresamente en el Estatuto. Parece, pues, que el recurso de reposición es imprescindible para agotar la vía administrativa parlamentaria en aquellos casos en que, como hemos visto, resulta procedente. Hay, por último, una diferencia en cuanto a los plazos para resolver ya que el Estatuto (apartado 4) establece que, sea uno u otro órgano, el plazo máximo de resolución es de tres meses, en tanto que la LRJ-PAC establece ese mismo plazo para el recurso de alzada (art. 115.2), pero lo reduce a un mes para el de reposición (art. 117.2), diferencia que no tiene justificación.

Aspectos como éstos introducen dudas razonables acerca de su adecuación al objetivo que el Preámbulo del actual Estatuto invoca con estas palabras: *«La singularidad del régimen de quienes prestan servicios al Parlamento, consagrada en la Historia y amparada en dicho precepto constitucional (se refiere al art. 72.1), responde a la*

³³ De aplicación supletoria resulta, por ello, la práctica totalidad de preceptos de la LRJ-PAC.

especial naturaleza del trabajo parlamentario y es, por ello, garantía de su mejor desempeño y de la necesaria cualificación de quienes son destinatarios del Estatuto.

Desde otro ángulo, el sistema de regulación adoptado requiere que los órganos parlamentarios de forma permanente valoren la actualización de las novedades que se van incorporando a la legislación de función pública, al objeto de reconocerlas e incorporarlas al EP. Así, la última modificación del mismo reconoce en su Preámbulo como se *«ha estimado necesario introducir también las diversas novedades incorporadas por la Ley 3/1989, de 3 de marzo...»*, al margen de otras que se consideren *«oportunas en atención a las enseñanzas de la puesta en práctica de la norma aprobada en 1983»*.

Teniendo en cuenta los continuos remiendos —de mayor o menor relevancia— que se van introduciendo en la legislación básica de la función pública, y la dificultad de apreciar en la totalidad de ellos rasgos singulares que pudieran impedir su aplicación a los Cuerpos de funcionarios o personal de las Cortes, no parece ilógico postular la conveniencia de alguna previsión de supletoriedad general de aquella legislación. Esa circunstancia, como bien se comprende, no cuestionaría la autonomía administrativa parlamentaria en materia de personal.

2 EL RANGO DEL EP Y SU RELACIÓN CON LA LEGISLACIÓN GENERAL DE FUNCIÓN PÚBLICA

2.1 EL VALOR DE LEY

Esta norma, calificada por su Preámbulo como *«la norma reguladora de los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios³⁴ al servicio del Congreso de los Diputados, y del Senado»*, tiene, como los Reglamentos de las Cámaras, fuerza y valor de ley³⁵.

³⁴ En realidad, el Estatuto no es únicamente de funcionarios ya que conforme al art. 4 también incluye al «personal laboral», el cual podrá desempeñar funciones no atribuidas expresamente a los cuerpos de funcionarios de las Cortes Generales.

³⁵ Sobre la doctrina constitucional dictada a propósito de la naturaleza jurídica de los Reglamentos de las Cámaras: SSTC 118/1988, de 20 de junio, 161/1988, de 20 de septiembre, 23/1990, de 15 de febrero, 119/1990, de 21 de junio, 214/1990, de 20 de diciembre, 15/1992, de 10 de febrero, 118/1995, de 17 de julio, 15/2003, de 20 de enero, 227/2003, de 29 de noviembre, y 226/2004, de 29 de noviembre.

Este parecer lo sustentarán PREDIERI y MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ³⁶, en cuanto normas producidas igual que las leyes por el mismo Poder legislativo y en tanto que directamente conectadas a la Constitución. El EP de las Cortes es, dirá este último, una *«disposición legislativa, una norma con fuerza de ley y con valor de ley, en suma: una ley formal»*. Una disposición que comporta una reserva de ley formal a favor de la disposición de origen parlamentario y también una reserva material a favor de las Cámaras, dado que determina los límites entre el Poder Legislativo y la Administración Parlamentaria.

No obstante estas aseveraciones, MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ estima que esa naturaleza, coherente con la reserva legal del art. 103.3, no habilita la competencia de las Mesas de las Cámaras para dictarlo, ya que aunque son órganos del legislativo, en sentido estricto, no tienen funciones normativas. Por ello, el EP *«es competencia exclusiva del Poder legislativo, de las Cámaras. No puede ser dictado por la Administración parlamentaria»*³⁷. A su juicio, la diferencia entre el EP y las leyes reside en la inaplicación del art. 90.2 CE.

No será ésta, sin embargo, la posición que siga la jurisprudencia, aún cuando asuma parte de estos argumentos. A este respecto, la primera decisión judicial que tiene ocasión de enfrentarse con la valoración de la naturaleza de esta concreta disposición, la STS de 20 de enero de 1987 (A. 317), señalará cuál es la posición jerárquica del EP de las Cortes Generales y, de paso, de cualquier acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado que modifiquen el mismo: *«Se trata, por consiguiente, de un Acuerdo que tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una Ley, al ser una norma reglamentaria que se integra en el Estatuto del Personal de ambas Cámaras, que es una manifestación, insistimos una vez más, de su genérico poder de autoorganización, y que no se puede identificar con un Reglamento propiamente dicho, sino más bien, se trata de una auténtica Ley, en la medida que tales normas reglamentarias proceden de los órganos legislativos y enlazan*

³⁶ Remitimos al trabajo de MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ, J. L., *Consideraciones sobre el Estatuto del Personal de las Cortes Generales: Reserva «legal» y Administración Parlamentaria*, en *1 Jornadas*, cit., pág. 677, en el que se contiene asimismo la referencia de A. PREDIERI.

³⁷ MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ, cit., pág. 680. Por ello, afirma rotundamente —pág. 682— que el EP aprobado por las Mesas es *«una norma meramente administrativa —un reglamento sensu stricto— que ha infringido la reserva legal establecida en el artículo 72.1 de la Constitución... (y que a tenor de lo dispuesto en el art. 47.2 LPA en relación con los arts. 226 y 28 LRJAE) ha incurrido en nulidad de pleno derecho o invalidez absoluta»*.

directamente con la norma constitucional —artículo 72.2—, de lo que se infiere, como conclusión, que son normas primarias...».

Conforme a esta misma doctrina jurisprudencial, estos Estatutos «*como reguladores de la denominada función pública, tienen una indudable reserva constitucional a la Ley, reflejándose ello en los artículos 23.2 —el acceso a las funciones públicas se hará con los requisitos que señalen las leyes—, 103.3 —la Ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública— y 122.1 —una Ley orgánica regulará el estatuto jurídico de los Jueces y Magistrados de Carrera—. Por consiguiente, toda regulación a través de un estatuto de personal de la Administración, de los miembros del Poder Judicial o de los funcionarios de las Cortes Generales, se realiza a través de normas con valor de Ley, y también, ello es obvio, cualquier modificación de los mencionados estatutos, deberá forzosamente hacerse mediante una norma de igual rango».*

En propiedad, con esta decisión del TS, que el EP se halle contemplado expresamente en la CE (art. 72.1) no resulta determinante del valor de ley. Este valor de ley, lo ostenta por la exigencia de reserva legal que la CE prevé para el acceso a las funciones públicas y para la determinación del contenido que caracteriza en esencia el Estatuto funcional. Sin estas exigencias constitucionales, no cabría deducir que el simple enlace directo con aquella norma tuviera esa trascendencia, menos aún ateniéndose a la procedencia que, en efecto, tiene su origen en órganos legislativos, pero en órganos que no son sino los órganos directivos o rectores de las Cámaras parlamentarias del Estado. Precisamente, el mismo TS utilizará poco después (entre otros, ATS de 26 de enero de 1988) esta distinción entre órganos legislativos y órganos rectores, a propósito de los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior de las Asambleas legislativas autonómicas, para llegar a otra conclusión diferente, como veremos posteriormente.

Esa naturaleza singular de los EP impedirá al TS admitir el recurso directo interpuesto contra ellos, dejando abierta únicamente la vía del recurso de inconstitucionalidad, no obstante lo cual los recurrentes impugnarán el acuerdo de modificación del mismo a través del recurso de amparo que resolverá, denegándolo, la STC 139/1988, de 8 de julio³⁸. Es importante apreciar que el Ministerio Fiscal, al igual que el recu-

³⁸ Asumiendo la misma doctrina, STS de 29 septiembre de 1997, A. 6.937.

rente, afirmarán que el Acuerdo impugnado de modificación del Estatuto, no es una norma con valor de ley sino una norma reglamentaria, menor o secundaria, por relación a los Reglamentos de las Cámaras, susceptible por tanto de control jurisdiccional contencioso-administrativo, amparándose en lo dispuesto en el propio Estatuto (art. 35) y en la LOPJ (art. 58.1).

Pues bien, para la STC antecitada, basta *«con retener que la Constitución, en su artículo 72.1, establece una reserva formal y material a favor del "Estatuto del Personal de las Cortes Generales", de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria —o un acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del Derecho no puede explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo»*.

A mayor abundancia, dicho Estatuto y el acuerdo modificatorio del mismo *«no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución. No se trata, en efecto, de una disposición de categoría inferior a la Ley sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley»*.

Por tanto, la STC 139/1988 dirá: *«Si la Constitución ha establecido una reserva constitucional de ley para la regulación del estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública y, por imperativo constitucional (art. 72.1 de la Constitución), esa regulación, en el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales, queda reservada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales adoptado de común acuerdo por ambas Cámaras, resulta convincente que ese Estatuto, en*

cuanto a su posición normativa en el sistema de fuentes, a la Ley habrá de equipararse. Si el Estatuto en cuestión fuese una simple norma reglamentaria de categoría inferior a la Ley, la propia reserva constitucional de Ley en materia funcionarial quebraría (al menos en relación a los funcionarios al servicio de las Cortes) de manera que, a juicio del Tribunal Supremo —que debe compartirse—, la estricta lógica del sistema aboca a que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no pueda ser calificado como norma de categoría inferior a la Ley. El juego combinado de la reserva constitucional formal de Ley en la materia de funcionarios y la propia reserva constitucional material para proceder a la regulación del Estatuto del Personal al servicio de las Cortes a una norma específica y singular así llamada precisamente, imposibilita, en definitiva, la equiparación de ese Estatuto con las normas o disposiciones de carácter general a que se refiere el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa».

Esta sentencia, pues, comparte en su integridad aquellos argumentos del TS, entre los que hay algunos que, como adelantamos, no son a nuestro modo de ver concluyentes para determinar la fuerza de ley del EP. Añade además otros, ya sea especificando en que consiste la reserva constitucional respecto al EP (formal y material), ya calificando a esta disposición (acto normativo primario) y extrayendo de dicha consideración los oportunos efectos (ninguna otra norma del ordenamiento puede regular lo que se atribuye en exclusiva a los órganos rectores de las Cortes, lo que habrá de matizar en otras resoluciones que indicaremos), expresando el criterio de aplicación (no el de jerarquía sino el de competencia).

El valor de ley se extrae, por ello, combinando ambas reservas constitucionales (la del art. 72.1 y la de los arts. 23, 103.3 y 122.1), lo que no deja de ser una conclusión en gran medida forzada por esta última reserva formal.

Con posterioridad, la STS de 26 de septiembre de 1994 (A. 7339) tendrá ocasión de profundizar en encontrar diferentes significativas entre los Reglamentos propios de las Cámaras y el EP, al conocer del recurso³⁹ contra la resolución conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras, estableciendo en uso de las facultades delegadas de las Mesas de las mismas, la normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Per-

³⁹ Los AATC 219/1989, de 27 de abril de 1989 y 24/1989, 29 de mayo de 1989, habían denegado previamente el amparo.

sonal de las Cortes Generales⁴⁰. Tras reconocer por primera vez en una sentencia que, aun cuando ambos tengan la misma cobertura constitucional y constituyan normas primarias o con valor de ley, nada *«obsta a que sean reconocibles sustanciales diferencias entre los reglamentos propios de las Cámaras legislativas, en cuanto regulan las relaciones entre el órgano representativo de la soberanía y los miembros que la integran para el mejor cumplimiento de sus funciones; y los reglamentos que definen el estatuto jurídico del personal integrado en su infraestructura administrativa y vinculado a dichos órganos por una relación de empleo. Esta diferencia, que es constatable bajo los dictados de la lógica jurídica se proyecta operativamente en el plano jurisdiccional en torno a las resoluciones de los Presidentes de los órganos legislativos, según que se refieran respectivamente, a una u otra materia reglamentaria...»*.

Dicho eso, precisa esas diferencias tomando como punto de referencia *«las siguientes premisas»* (que sintetizamos):

- 1) Que el Estatuto del Personal sea una norma primaria inmediatamente vinculada al art. 72.1 CE, *«no obsta a la constatación —aparte las diferencias de naturaleza analizadas—, de que los reglamentos de las Cortes Generales han sido aprobados aplicando el criterio formal estricto del refrendo por voto mayoritario absoluto del respectivo Órgano legislativo; en tanto que el Estatuto del Personal lo ha sido exclusivamente por el voto conjunto de las Mesas del Congreso y del Senado, que no son órganos directamente investidos de facultades legislativas»*.
- 2) En tanto las facultades normativas de los Presidentes de los Cuerpos legislativos *«consisten en interpretar el Reglamento en casos de duda y suplirlos en los de omisión, y, en el supuesto de tener que dictar una resolución de carácter general deberá mediar el parecer favorable de la Mesa y de la Junta de Portavoces (art. 32 del Reglamento del Congreso) o el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento (art. 37 del Reglamento del Senado)... las facultades normativas ejercidas por los Presidentes de las Cámaras al dictar la resolución combatida —sobre no tener un reconocimiento expreso equivalente al de los reglamentos parlamentarios en el Estatuto del Personal—, no han consistido en interpretar la norma primaria o suplir sus lagunas, sino que han desarrollado pormenorizada-*

⁴⁰ Actualmente esa regulación está contenida —de manera exhaustiva— en los arts. 31 a 34 del texto del Estatuto.

mente sus preceptos en el punto concreto de las normas reguladoras de las elecciones a miembros de la Junta de Personal».

- 3) Si bien es cierto que *«la resolución de los Presidentes...se ampara en el uso de las facultades delegadas por Acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras...», lo que dice la Disposición Adicional Segunda del Acuerdo de las Mesas ...es que las Mesas del Congreso y del Senado dictarán, en desarrollo de los artículos anteriores, las normas relativas a la organización y procedimiento electoral. Esta delegación de segundo grado (la de primer grado residiría en la sustitución del Pleno por las Mesas de las Cámaras en la aprobación del Estatuto), abstracción hecha de su viabilidad legal, que no es necesario plantearse en este momento, pone de manifiesto que, ni por el órgano del que procede la norma ni por su contenido material típicamente ejecutivo, cabe reconocerla el valor equivalente a las de rango de ley que pretende la parte demandada».*

Tiene el TS, con estas premisas, *«la convicción de que la norma cuestionada —que no procede de un órgano con capacidad legislativa en la materia, sino de un órgano de gobierno interior y atañe exclusivamente a las relaciones externas de los cuerpos colegisladores con el personal estatutario integrado en su infraestructura administrativa—, participa de la naturaleza de las disposiciones... sujetas al control de la jurisdicción revisora contencioso-administrativa... A contrario sensu, se lleva a la misma conclusión en busca de una interpretación razonable del art. 58.1 LOPJ en el punto en que reconoce al Tribunal Supremo competencia jurisdiccional en los recursos contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal. Una interpretación tan laxa del principio de reserva de ley y de su aplicación a los reglamentos de las Cámaras, sin distinción de las clases de órganos ni de materia regulada, conduciría inevitablemente a vaciar de contenido el referido precepto... que forma parte integrante de un cuerpo legal con rango de ley orgánica».*

Resulta plausible este razonamiento, no sólo al subrayar las lógicas diferencias entre los reglamentos propios de las Cámaras y el EP (tanto de objetivos, como de aspectos orgánicos y formales de aprobación y/o de facultades normativas de desarrollo de los mismos), que deben evitar una asimilación pura y simple de ambas normas primarias. Es cierto, sin embargo, que la conclusión alcanzada se atiene a las cir-

cunstances del caso y que, tomando en consideración el órgano que aprueba dichas normas recurridas (que no es la Mesa de las Cámaras), entiende que no es posible degradar aún más el origen de una norma para que ésta tenga el rango de Ley. Aun cuando también llega a esa convicción por razón de la materia, cabe pensar que si esas normas hubieran sido aprobadas por la Mesa de ambas Cámaras, en reunión conjunta, e integradas como parte del EP, tal vez el TS no rechazaría su valor de Ley. De cualquier forma, existe —indiciariamente— en esta resolución un proyecto de doctrina que puede permitir delimitar el contenido del EP apelando a la materia o materias que en él se regulen, al objeto de determinar en qué medida su contenido ha de tener o no en todo caso aquel valor legal.

2.2 LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE COMPETENCIA

El principio de competencia y no el de jerarquía será el que sirva para explicar las relaciones entre el EP y la legislación general de la función pública. Esta, escrupulosamente respetuosa con la autonomía parlamentaria, no contiene ninguna referencia expresa a este personal, a excepción de dos previsiones de aplicación supletoria, en virtud de lo establecido en el art. 2.3 de la LFCE⁴¹ y en el art. 1.5. de la Ley 30/1984, de 2 de agosto⁴², de Medidas para la Reforma de la Función Pública. A ambos tipos de cuestiones alude la STS de 29 de septiembre de 1997, A. 6937, para dejar sentado que *«no existe ninguna posible primacía de la aplicación al caso de la Ley 30/1984, pues es el Estatuto citado, del mismo rango normativo, la norma aplicable, sin perjuicio de la posible aplicación supletoria de aquélla (art. 1.5), para lo que es necesaria la existencia de laguna legal a suplir»*.

3 LÍMITES AL PODER AUTONORMATIVO A TRAVÉS DEL EP

La equiparación entre éste y los otros Estatutos consignados en la CE según la doctrina que acabamos de exponer, abonan la idea de que el EP puede regular exhaustiva e íntegramente el régimen jurídico de su personal, separado en su totalidad del que rija para la Administración Pública.

⁴¹ Que señala *«La presente Ley tiene carácter supletorio respecto de todas las disposiciones legales y reglamentarias relativas a los demás funcionarios, cualquiera que sea la clase de éstos y la Entidad administrativa a la que presten sus servicios»*.

⁴² Al indicar: *«La presente Ley tiene carácter supletorio para todo el personal al servicio del Estado y de las Administraciones Públicas no incluido en su ámbito de aplicación»*.

No obstante, cabe compartir con la STC 121/1997, de 1 de julio, que en un ámbito tan exclusivo de la autonomía normativa parlamentaria como es el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, *«la autonomía organizativa de las Cámaras (art. 72.1 CE), no cobija una potestad normadora de carácter genérico. Antes bien, como prerrogativa constitucional al servicio de su independencia frente a eventuales injerencias de otros poderes del Estado, dicha potestad normativa interna se proyecta exclusivamente sobre el ámbito material que determina el propio art. 72.1 CE». Y en particular, sobre dicha norma «entre cuyos contenidos pueden figurar disposiciones relativas a las elecciones sindicales y a los órganos de representación de su personal que, dentro del respeto a la Constitución y, en principio, también a la LOLS..., introduzcan ciertas variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades estatutarias del personal al servicio de las Cortes Generales. De hecho, la propia Ley 9/1987, de Regulación de los Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, tras la reforma operada por la Ley 18/1994, de 30 de junio, reconoce esa singularidad, cuando incluye en su ámbito de aplicación al personal funcionario al servicio de los órganos constitucionales "sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 72 de la Constitución» (art. 1.2).*

«La autonomía normativa de las Cortes Generales (art. 72.1.CE) puede ciertamente permitir en esta materia, como hemos visto, una modulación y adaptación de las previsiones establecidas con carácter general por el legislador en atención a las peculiaridades de ese órgano constitucional. Ahora bien, una alteración del sistema de reconocimiento de personalidad jurídica como la que nos ocupa, al igual que la modificación de algún otro elemento de similar trascendencia del régimen jurídico de una asociación con relevancia constitucional como lo son los sindicatos, efectuada a través de la específica potestad normativa del art. 72.1 CE, requiere una justificación constitucional específica, susceptible de ser contrastada con el ya referido principio de intervención mínima. Sin embargo, ni en las disposiciones impugnadas... se aduce motivo alguno que justifique la ratio de esta medida, ni, prima facie, se aprecia conexión alguna entre la obligación impuesta... y la necesidad de garantizar su autonomía e independencia como órgano constitucional».

Ciertamente esta doctrina, destinada a alcanzar el punto de equilibrio entre la garantía de esta autonomía e independencia consustancial a los órganos parlamentarios y

el respeto de otros derechos reconocidos en general para su aplicación al ámbito de la función pública, no puede servir para dar respuesta a otras diferencias en el régimen jurídico que, según lo expuesto, aporta el EP comparado con la legislación general de función pública. Sí debería servir, sin embargo, su línea argumentativa fundamental, que a nuestro modo de ver consiste en demandar que las diferencias de tratamiento estén justificadas por la naturaleza o función parlamentaria puesta en relación con la consiguiente exigencia de preservar la disposición que sobre ellas corresponde a la libertad normativa a las Cámaras.

Queda además por ver, llegado el caso, si otras cuestiones que pudieran reflejarse en el EP con tratamiento diferencial al previsto por las respectivas Leyes Orgánicas (por ejemplo, los derechos de sindicación y huelga) también pudieran servir como límite a las facultades normativas de la Administración Parlamentaria ⁴³.

IV LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS AUTONÓMICOS SOBRE EL PERSONAL A SU SERVICIO (REFERENCIA ESPECIAL A LA COMUNIDAD VALENCIANA)

1 CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL RECONOCIMIENTO DE LA COMPETENCIA PARLAMENTARIA AUTONÓMICA PARA DICTAR EL ESTATUTO DE SU PERSONAL

El no discutible ni discutido sentido y fundamento de la autonomía parlamentaria predicado para las Cortes Generales, es igualmente extensible a las Asambleas Legislativas autonómicas, sin ninguna distinción material.

No obstante, es cierto que, a diferencia de lo que sucede con las Cortes Generales, la Constitución no contiene mención alguna equivalente para dichas Asambleas sobre esa autonomía parlamentaria, por lo que ésta carece del refrendo o base jurídica

⁴³ Sí nos parece descartable la exigencia que de que en esos supuestos el EP debiera ser aprobado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados en una votación final sobre el conjunto del proyecto o pura y simplemente como Ley Orgánica distinta al EP propiamente dicho, como apuntara MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑÍZ, J. L., cit., pág. 681.

del máximo texto normativo de nuestro ordenamiento jurídico. Esta ausencia se halla, sin embargo, corregida en algunas Comunidades Autónomas por las previsiones de sus Estatutos de Autonomía, los cuales vienen a consagrar esa capacidad autonómica de sus Asambleas legislativas y a reconocer la misma autonomía en materia de personal.

Así sucede en el art. 27.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco⁴⁴, en el art. 14.1 del Estatuto de Autonomía de Aragón⁴⁵, en el art. 27.1 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia⁴⁶ y en el art. 28.1 del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias⁴⁷. Si bien quedan patentes las distintas fórmulas empleadas y sobre todo el procedimiento y determinación del órgano competente para la aprobación de ese EP.

Otras Comunidades Autónomas reconocen esa autonomía —también con fórmulas diferentes— a través de los Reglamentos de las Asambleas legislativas, caso de Madrid⁴⁸, Castilla y León⁴⁹, Comunidad Valenciana⁵⁰, Andalucía⁵¹ o Galicia⁵². Pero en otros casos ni en el Estatuto de Autonomía ni en el Reglamento parlamentario llegan a prever ese reconocimiento sino algo mucho más concreto o limitado caso de

44 *«El Parlamento fijará su Reglamento interno, que deberá ser aprobado por la mayoría absoluta de sus miembros. El Parlamento aprobará su presupuesto y el Estatuto de su personal».*

45 *«Las Cortes de Aragón establecerán su propio Reglamento, aprobarán su presupuesto y regularán el Estatuto de sus funciones y personal. El Reglamento se aprobará por mayoría absoluta de sus miembros».*

46 *«La Asamblea Regional, en el ejercicio de su autonomía, establece su propio Reglamento, aprueba su presupuesto y regula el Estatuto de sus miembros y el régimen de su personal. La aprobación del Reglamento y su reforma precisan el voto final favorable de la mayoría de los miembros de la Asamblea».*

47 *«La Junta General aprueba su Presupuesto y el estatuto de su personal, y establece su propio Reglamento, en el que se contendrá, además, el estatuto de sus miembros. La aprobación del Reglamento y su reforma precisarán el voto favorable de la mayoría absoluta».*

48 Reglamento de la Asamblea de 30 de enero de 1997, art. 49.1.f) : Corresponde a la Mesa *«La iniciativa de aprobación y reforma del Estatuto de Personal...».*

49 Reglamento de las Cortes de 24 de febrero de 1990, art. 27.1.3º: Corresponde a la Mesa *«aprobar la plantilla del personal de las Cortes y las normas que regulan el acceso a la misma...»*; disposición final 3ª: *«los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio de las Cortes de Castilla y León serán determinados por el Estatuto de Personal, cuya elaboración, aprobación y modificación corresponde a la Mesa».*

50 Reglamento de las Cortes de 30 de junio de 1994, art. 32.1 cuarto: Corresponde a la Mesa *«Aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes y las normas que regulan el acceso a las mismas»*; disposición final cuarta: *«Los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio de las Cortes Valencianas serán determinados por los Estatutos de gobierno y régimen interior de las Cortes Valencianas».* Vid. en el epígrafe siguiente referencia a la proposición de Ley de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

51 Reglamento del Parlamento de 26 de abril de 1995, art. 28.1.3ª y 4ª: Corresponde a la Mesa *«aprobar la relación de puestos de trabajo del personal... las plantillas y la determinación de funciones...aprobar las bases que regulan el acceso del personal...»*; disposición adicional segunda: *«Los derechos, deberes y situaciones de los funcionarios y resto del personal al servicio del Parlamento, serán determinados por un Estatuto...».*

52 Análoga previsión a la antecitada en el art. 60.2 y disposición adicional, del Reglamento del Parlamento de Galicia de 1 de septiembre de 1983.

enunciar —lo que tampoco es general— alguna referencia expresa. Lo que sucede, por ejemplo, con el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha⁵³.

Esta heterogénea regulación da pie a cuestionar la vigencia efectiva de esa autonomía y su equiparación a la de las Cortes Generales a la hora de determinar el Estatuto de su personal. En principio, no resultaría incorrecta esa equiparación cuando los Estatutos de Autonomía lo consignan expresamente, pues supone una clara semejanza a nivel autonómico —Estatutos de Autonomía como norma integrante del bloque de constitucionalidad y máxima norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma— de lo dispuesto por el art. 72.1 de la Constitución. Quizás eso mismo cabría defender, aun cuando sin esa semejanza, cuando los Reglamentos de las Asambleas legislativas contienen una previsión de análoga naturaleza y entendimiento, pero en absoluto —desde el punto de vista jurídico formal—, cuando lo que prevén son competencias más reducidas.

En otras palabras, parece imposible defender, desde esa perspectiva, que en todas las Comunidades Autónomas, el personal de sus respectivas Asambleas, Cortes o Parlamentos, disponga de un Estatuto que pueda tener la misma consideración jurídico-formal atribuida al EP del Parlamento nacional. No porque haya ningún impedimento constitucional, ni porque la capacidad autonormativa de unas u otras Comunidades Autónomas o de unos u otros órganos legislativos de éstas tengan potestades diferentes. Sólo y porque cada Comunidad Autónoma así lo ha decidido en uso de su capacidad legislativa propia.

En esa misma línea, no es posible defender que, con independencia de las previsiones expresas de una u otra índole, todas las Comunidades Autónomas tienen de *lege data* la misma posibilidad de regular un Estatuto del personal de sus parlamentos. Si así se entendiera, carecería de sentido que vía estatutaria o vía reglamento de sus órganos legislativos, dispusiera con la precisión con que se hace cuáles son las funciones —más o menos limitadas— que tienen en la materia.

Ciertamente, tampoco es muy lógica esta dualidad de sistemas y con estos plantea-

⁵³ Reglamento de las Cortes de 16 de octubre de 1997, art. 32.1.9º: Corresponde a la Mesa «aprobar la composición de las plantillas del personal de las Cortes y las normas que regulan el acceso a las mismas, así como adoptar cuantas decisiones procedan en materia de personal».

mientos los resultados son escasamente coherentes. Menos coherentes todavía, si como sucede en algunas Comunidades Autónomas, no se ha procedido a dictar dicho Estatuto del Personal.

2 LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ESTATUTOS DEL PERSONAL PARLAMENTARIO AUTONÓMICO

En congruencia con lo señalado en relación con el Estatuto de las Cortes Generales, cabría entender que estas normas han de tener asimismo valor de ley, puesto que tienen la misma finalidad y cumplen la misma función; como el EP de las Cortes Generales se aprueban, en la mayoría de los casos por el órgano parlamentario equivalente (la Mesa), cuando no excepcionalmente por la Asamblea, y no existen desde otras perspectivas diferencias —dejando al margen la previsión constitucional— que justifiquen otro calificativo. Es, por otra parte, evidente, que el principio constitucional de reserva de ley en materia funcional, tantas veces reiterado por la jurisprudencia (ya expuesto) no puede dejar de ser operativo en el ámbito autonómico.

Más aún, esa deducción vendría parcialmente sustentada, teniendo en cuenta que el EP de las Cortes Generales puede ser de aplicación supletoria, como sucediera en las Cortes de Castilla y León, de acuerdo con el art. 1 de sus Normas provisionales de Organización y Funcionamiento. Aplicación que, a su vez, subrayaría el ATC 241/1984, de 11 de abril, para inadmitir el recurso de amparo interpuesto al no haber adquirido firmeza la resolución recurrida conforme a lo previsto en la disposición final cuarta de esas normas que remitía a aquel EP.

Así también pudiera haberlo parecido la posición adoptada por el ATC 296/1985, de 8 de mayo, que en relación con el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra (donde se contiene el EP), ya vino a sentar la distinción, al denegar la admisión del recurso de amparo interpuesto contra una modificación del mismo, entre «*actos singulares*», producidos en aplicación del mismo y disposiciones generales que se integran en él, si bien en dicho auto se deja en el aire un pronunciamiento acerca de si dicho Estatuto tiene o no «*valor de ley*».

Sin embargo, la posición del TS introduce interrogantes significativos que no permiten calificar ya directamente a los EP ya a los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior que los contengan, como normas con fuerza de ley ni como normas reglamentarias. En los AATS 363/1988, de 26 de enero, y 6857/1989, de 10 de octubre, sí se deja claro que, a efectos de la declaración de inconstitucionalidad, el tratamiento unitario que hace el art. 27.2 LOTC *«entre Leyes de las Comunidades Autónomas y Reglamentos de sus Asambleas Legislativas descansa en el valor o fuerza de ley que tienen éstos por emanar, al igual que aquéllas, de los órganos que ejercen la potestad legislativa en el seno de la respectiva Comunidad Autónoma. Es más, es frecuente que los Estatutos de Autonomía requieran un quorum reforzado para la aprobación del Reglamento de la Cámara que, por regla general, no viene exigido para la aprobación de las Leyes, como ocurre, precisamente, con el Reglamento de las Cortes de Navarra...»*. Pero no es ese el caso, dirán, del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra, dado que *«la aprobación fue dispensada por un órgano rector de la Cámara, la Mesa del Parlamento, y no por el Pleno o alguna de sus Comisiones que traducen el funcionamiento de la Cámara y en los que reside, por tanto, la potestad legislativa...»*.

No obstante, ese argumento lo completan esos mismos autos recurriendo a su carácter, para señalar que *«no son actos parlamentarios internos, como lo serían si afectase a las relaciones entre la Cámara y sus propios miembros...»*. Y a ese fin, la jurisprudencia lleva a cabo una disquisición que permite diferenciar en el seno de ese Estatuto de Gobierno y Régimen Interior según que los preceptos del mismo se refieran a aspectos relativos a *«la relación entre el Parlamento y sus funcionarios»* o a otros aspectos *«relativos al Régimen y Gobierno Interior del Parlamento y a los órganos competentes en esta materia»*.

De ahí resulta, al final, su pronunciamiento contrario a equiparar dicho Estatuto al del Personal de las Cortes Generales, pues éste *«sí se incardina directamente en la Constitución (art. 72.1) y por ello le cabe el calificativo de norma de carácter primario... (en tanto) el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior... no tiene punto de conexión con la LORAFNA, sino que deriva del Reglamento del parlamento de Navarra...»*.

Con esta doctrina, la única que conocemos hasta el momento, es concluyente que

tienen el valor de ley los Reglamentos de las Asambleas legislativas⁵⁴; no con carácter general los Reglamentos de Régimen y Gobierno Interior de éstas. Esta distinta naturaleza se basa en el órgano que aprueba esos Reglamentos y en su conexión o no con el Estatuto de Autonomía. Sin embargo, por una parte, el contenido de estos últimos reglamentos permite, a su vez, diferenciar en atención a las relaciones que regula (actos internos o actos externos). Son externos los que regulen el EP, los cuales en tanto no tienen punto de conexión con el Estatuto de Autonomía, tendrán el valor de normas reglamentarias.

Podemos pensar, *sensu contrario*, que esto sucede con la LORAFNA⁵⁵ pero no con otros Estatutos de Autonomía, por lo que de existir ese punto de conexión sería posible atribuir a esos EP carácter primario o de ley. El obstáculo del órgano competente seguramente ya no sería tan determinante, y mucho menos cuando el órgano que aprueba ese EP es el mismo que el competente para aprobar el Reglamento de la Asamblea.

En ningún caso, como se ve, invoca el TS la reserva de ley para regular el estatuto funcionarial. Reserva exigible en el EP de las Cortes y no en el EP de las Asambleas legislativas autonómicas, pese a que en la materia gozan de la misma autonomía e independencia. Sólo como norma legal, a nuestro juicio, se entiende el régimen jurídico del personal y el contenido que incorporan estos EP, en su práctica totalidad, semejantes a los de las Cortes Generales.

3 EL PERSONAL AL SERVICIO DE LAS CORTES VALENCIANAS

3.1 EL REGLAMENTO DE LAS CORTES VALENCIANAS

El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana es, como se ha adelantado, uno de los textos que carece de referencia expresa a la capacidad normativa parla-

⁵⁴ Expresamente, como indicamos en nota posterior, la proposición de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, dispone en su art. 25.1 que *«tendrá rango de Ley»*, asumiendo así —por vez primera a ese nivel— la consolidada doctrina jurisprudencial al respecto.

⁵⁵ En efecto, la L.O. 13/1982, de 19 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, no contiene previsión alguna sobre la materia de personal, debiendo ir directamente al Reglamento de su Parlamento (el actual aprobado por el Pleno el 2 de febrero de 1995), el cual remite, sin más, en su art. 69, a las Normas de Régimen y Gobierno interior. Este Estatuto de gobierno y régimen interior, cuya última modificación es de 16 de octubre de 1986, constituye un supuesto claro de los que se

mentaria en materia de personal⁵⁶. En él, su art. 14.1 sí consagra expresamente la capacidad normativa interna, al disponer que *«Las Cortes Valencianas, aprobarán su Reglamento de Régimen Interno y nombrarán a su Presidente, su Mesa y una Diputación Permanente»*.

El Reglamento de las Cortes Valencianas, sin embargo, contiene en la materia de personal distintas precisiones, particularmente las ya transcritas contenidas en el art. 32.1, Cuarto, y la disposición final cuarta⁵⁷. En ninguno de los dos preceptos se menciona explícitamente la aprobación de un Estatuto propio del personal a su servicio. Es cierto que parte de lo previsto en aquella primera norma citada (*"aprobar... las normas que regulan el acceso..."* a las plantillas) debería integrar dicho Estatuto, como de igual modo lo referido a la segunda norma (*"derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios..."* a su servicio). Aspectos que con alguna adicción más son los que constituyen su contenido, como sucede con el de las Cortes Generales. Nuestra Comunidad ha preferido omitir en este punto el paralelismo con el Estado o con otros Estatutos de Autonomía o Reglamentos de Asambleas autonómicas, optando por integrar todo ello en los *Estatutos de Gobierno y régimen interior de las Cortes Valencianas*.

limitan a regular las cuestiones estrictamente relacionadas con las singularidades del personal parlamentario, señalando en su art. 81 que a éste le será de aplicación *«con carácter general... la Ley Foral 13/83, de 30 de marzo, reguladora del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y sus Reglamentos de desarrollo, así como las demás disposiciones que con carácter general sean aplicables al personal al servicio de las Administraciones públicas de Navarra, todo ello ajustado a la Institución Parlamentaria y, en caso necesario, adecuado por la Mesa para su aplicación al personal de la Cámara, con las particularidades que se señalan en los artículos siguientes»*.

56 Esta situación no se modifica con la Proposición de Ley de proposición de Ley Orgánica de reforma del mismo aprobada por las Cortes Valencianas (BOCV nº 116 de 30.6.2005), cuyo art. 25.1 señala: *«1. Les Corts nombrarán a su Presidente, a la Mesa y a una Diputación Permanente. También aprobarán, por mayoría absoluta, su Reglamento que tendrán rango de Ley. Igualmente, en la forma que determine el Reglamento, aprobarán los Estatutos de Gobierno y Régimen Interno de la Cámara»*. Por razones que desconocemos, no se ha aprovechado esta reforma para incluir en el texto la expresa referencia al régimen o estatuto de su personal, dejando asimismo pendiente determinar qué órgano de las Cortes aprobará el futuro Régimen interno. Entendemos que el futuro Reglamento de les Corts podría corregir esta omisión con las oportunas previsiones sustanciales sobre dicha cuestión, de entenderlo oportuno y pretender garantizar de esa forma la reserva de ley en la materia.

57 A las cuales cabe añadir lo dispuesto en los arts. 104 y 105. El art. 104 en realidad es una copia del contenido del art. 60 del Reglamento del Congreso de los Diputados, y en parte el art. 105 toma su origen del art. 35.2 del Reglamento del Senado, si bien con más precisión dispone: *«1. El letrado mayor de las Cortes, bajo la dirección del presidente y de la Mesa, es el jefe superior de todo el personal y de todos los servicios de las Cortes Valencianas, y cumple las funciones técnicas de sostenimiento y asesoramiento para con los órganos rectores de las mismas, asistido por los demás letrados de la cámara. 2. El letrado mayor será nombrado por la Mesa de las Cortes, a propuesta del presidente, entre los letrados de la cámara»*.

3.2 LOS ESTATUTOS DE GOBIERNO Y RÉGIMEN INTERIOR DE LAS CORTES VALENCIANAS⁵⁸

El Estatuto vigente, aprobado por la Mesa de la Cámara⁵⁹ el 20 de abril de 1989⁶⁰, es la norma que viene de una u otra manera a conformar en propiedad el EP. En él, en efecto, se establecen los Servicios propios de la administración parlamentaria, prescribiendo sus funciones (Título II); y una regulación pormenorizada de las cuestiones relativas al personal (Título III): ingreso y cese, situaciones, derechos y deberes y régimen disciplinario.

Por las mismas razones indicadas a propósito del EP de las Cortes Generales, existen previsiones merecedoras de algunos comentarios críticos: así, por ejemplo, la ausencia de previsión acerca de los Cuerpos y sus funciones; la falta de referencia al personal laboral (únicamente se contempla a los funcionarios en sentido estricto); la provisión por promoción interna reservando un 50 por 100 de las plazas en cada convocatoria; la nacionalidad española; la tipificación de las faltas disciplinarias, las sanciones correspondientes y la prescripción de éstas. Y en otro orden, la previsión del art. 66 estableciendo la impugnación de cualquier resolución que se dicte en materia de personal ante la Mesa, estableciendo un único recurso: *«El recurso se interpondrá en el plazo máximo de un mes y se entenderá tácitamente desestimado por el transcurso del mismo sin notificación de la resolución expresa. Contra los acuerdos de la Mesa que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción»*.

Dada la atribución de competencias tanto de la Mesa como del Presidente de las Cortes y del Letrado-Mayor, es evidente que este recurso vendrá a configurarse como un recurso de reposición (el plazo de interposición y el de resolución es coincidente con el regulado en la LRJ-PAC) o como un recurso de alzada. De cualquier forma, como parece claro, se requiere agotar esta vía en todo caso antes de acudir a la judicial.

58 En el futuro, como ya se ha indicado en el texto transcrito en nota 56, se sustituye la referencia a «interior», por la de «interno». Habrá de esperarse al futuro Reglamento de las Cortes Valencianas, a fin de saber si la aprobación de estos Estatutos se atribuye a las propias Cortes, a la Mesa o a una Comisión, para valorar su naturaleza, teniendo en cuenta las observaciones expuestas anteriormente.

59 Competencia que la atribuye el art. 32.1.primerº del Reglamento.

60 La Diputación Permanente aprobaría en la etapa transitoria unas Normas de Gobierno y Régimen Interior, el 3 de junio de 1983. El 28 de febrero de 1984, la Mesa aprobó los Estatutos de Gobierno y Régimen Interior antes de su redacción definitiva en el texto vigente.

Asimismo, resulta de interés constatar la autosuficiencia relativa de esta norma. A este respecto, existe una disposición adicional, la primera, que establece la supletoriedad de la normativa general sobre el régimen de la función pública valenciana, con el siguiente tenor: *«1. En todo lo no previsto en los presentes Estatutos, se aplicará supletoriamente y por analogía la normativa que se apruebe sobre el régimen de los funcionarios civiles de la Administración Pública de la Generalitat Valenciana, en cuanto no resultare incompatible con la actividad parlamentaria y a salvo, en todo caso, de la facultad interpretativa a la que se refiere el artículo primero de los presentes Estatutos».*

Esa misma disposición en su apartado 2 pretende evitar el conflicto con aquella normativa de función pública al disponer: *«2. La Mesa de las Cortes Valencianas podrá modificar los presentes Estatutos en relación con la normativa general que pueda aprobarse sobre el régimen de los funcionarios civiles de la Administración Pública, con el fin de que no estén en contraposición».*

Al margen, en disposiciones aisladas se contemplan algunas remisiones a la aplicación de la legislación de función pública: en relación con la edad de jubilación y la pensión por este motivo; o en relación con los derechos sindicales y de huelga.

Este conjunto de previsiones no parece muy convincente. Las remisiones expresas a la legislación de función pública no son necesarias si hay una cláusula general de remisión a esa legislación en todo lo no previsto en los Estatutos. Esto mismo ha de suceder con las modificaciones que se lleven a cabo en la normativa general de función pública, que sin necesidad de modificaciones del Estatuto serían de aplicación, con las adaptaciones —si se requirieren— a realizar por la Mesa. La voluntad que manifiesta sin reservas el Estatuto de las Cortes Valencianas —al margen de aspectos puntuales como los señalados— es aplicar la legislación general en cuanto no resulte incompatible con la actividad parlamentaria. Lo que en otras palabras comporta regular únicamente cuestiones que respondan a las particularidades o singularidades de la naturaleza o función parlamentaria.

3.3 LAS PREVISIONES DE LA LEY DE FUNCIÓN PÚBLICA VALENCIANA Y SU RELACIÓN CON EL ESTATUTO DEL PERSONAL DE LAS CORTES VALENCIANAS

3.3.1 *La Ley de función pública*

A diferencia de la legislación del Estado, la legislación valenciana de función pública sí incluye distintas previsiones sobre el personal de las Cortes autonómicas. Refiriéndonos a la actual norma⁶¹, en efecto, el art. 1 del Decreto-Legislativo de 24 de octubre de 1995, del Gobierno Valenciano⁶², por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Función Pública Valenciana dispone que la presente Ley será de aplicación: «a) *Al personal al servicio de la Generalitat Valenciana determinado en el artículo 2;*; concretando éste en su primer apartado que: «Es personal al servicio de la Generalitat Valenciana: el de las Cortes Valencianas y de las instituciones de ellas dependientes... Las Cortes Valencianas, en virtud de su autonomía organizativa, administrativa y financiera, desarrollarán la presente Ley, mediante el establecimiento del régimen del personal dependiente de las mismas, atendidas las características especiales de la actividad parlamentaria»⁶³.

Existen además en el texto de dicha Ley otras referencias puntuales a las Cortes Valencianas, como son las siguientes: art. 6.b) respecto al personal eventual (número, características y retribuciones); art. 13.3.a) y b), tribunales para cubrir puestos de trabajo en las Cortes; art. 18.3, sobre relaciones de puestos de trabajo; art. 23.1, órganos superiores competentes en materia de función pública; art. 25, competencias en la materia de la presidencia de las Cortes Valencianas; art. 27.3, competencias en materia de personal de las Cortes; art. 29.4, intervención de la Mesa de las Cortes.

Tal vez por el escrupuloso respeto de la autonomía parlamentaria que, según indicamos, realiza la legislación estatal, aún incluso en la etapa no democrática, sorprende *prima facie* todas y cada una de las referencias contenidas en el texto de la ley de función pública valenciana a las Cortes Valencianas. Con más razón sorprende que a

61 En su origen, fue la Ley 10/1985, de 31 de julio, modificada, entre otras, por la Ley 7/1990, de 14 de noviembre.

62 Objeto de sucesivas modificaciones parciales por leyes 8/1995, de 29 de diciembre, 14/1997, de 26 de diciembre, y 10/1998, de 28 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de organización de la Generalitat Valenciana.

63 Acerca del proyecto de ley originario y sus modificaciones en trámite parlamentario, vid. AGUILLO LLUCIA, L., SEVILLA MERINO, J. y VISIEDO MAZÓN, F. J., *Autonomía parlamentaria y Función Pública: El caso valenciano*, en *Jornadas de Estudio sobre Administración y Función Pública en el Estado Autonómico*, Instituto Vasco de Administración Pública, 1986, págs. 203 y ss.

través de una ley sectorial, el legislador aproveche para afirmar no sólo la autonomía administrativa de las Cortes —directamente relacionada con la materia de personal que es el objeto de la Ley—, sino además la autonomía organizativa y financiera. Si bien una afirmación como ésta nada aporta ni positiva ni negativamente a la autonomía parlamentaria, no juzgamos apropiado llevarla a cabo en una Ley que entre sus objetivos no está identificar las prerrogativas consustanciales de que dispone el Parlamento en materia de personal.

La ambiciosa pretensión del legislador de integrar en sus disposiciones a todo el personal al servicio de la Generalitat Valenciana, donde lógicamente debe comprenderse el que presta servicios en las Cortes, indudablemente está destinada a uniformizar y por tanto generalizar el régimen jurídico de aplicación. Esa pretensión no puede ser completa, como la misma ley se encarga de señalar, dada la autonomía administrativa inherente a las Cortes, pero no se limita a reconocerlo así sino que apostilla el ámbito objetivo de dicha prerrogativa.

A ese fin, según el art. 2.1, las Cortes Valencianas, en virtud de aquella autonomía «desarrollarán la presente Ley, mediante el establecimiento del régimen del personal dependiente de las mismas, atendidas las características especiales de la actividad parlamentaria». La deducción razonable que deriva de este precepto evidencia que el punto de partida es la aplicación de lo dispuesto en dicha Ley (en tanto a las Cortes se reconoce desarrollarla), lo que tiene como corolario asumir una limitación o delimitación sustancial del entendimiento de la autonomía parlamentaria en esa materia. Y aunque con esa fórmula no se está impidiendo que las Cortes puedan establecer un régimen de su personal (se les reconoce expresamente esa potestad), en ningún caso ese régimen puede resultar independiente de la ley, ni en consecuencia pleno sino antes bien parcial o fragmentado y fundamentado en aquellas características especiales. No cabe duda que esta disposición reduce sensiblemente el ámbito objetivo de la autonomía parlamentaria, pues ya no se trata de asumir las prescripciones de la ley para cubrir las lagunas no previstas por el Estatuto propio sino, al contrario, de que en el Estatuto sólo se contengan los aspectos del régimen jurídico del personal que guarden relación exclusiva con las singularidades de la actividad parlamentaria.

En cierta medida esas mismas conclusiones merecen aquellas otras prescripciones

qué definen, normalizándolas, cuestiones concretas que sólo a las Cortes Valencianas corresponde realizar. A nuestro juicio, y con independencia de la coincidencia que pueda existir con lo establecido en el Estatuto, no se presentan especialmente respetuosas con esa autonomía, determinaciones como las mencionadas en aquellos preceptos diseminados por el texto de la Ley. Por sólo citar un ejemplo, menoscaba esa autonomía la imposición de un representante de la Consellería de Administración Pública, aún con función de asesoramiento, que prevé el art. 13.3.b).

3.3.2 *La relación de la Ley de Función Pública Valenciana con el Estatuto de Personal de las Cortes Valencianas*

Es evidente que las previsiones de la Ley de función pública y el Estatuto de Gobierno y Régimen Interior de las Cortes Valencianas, reflejan un conflicto normativo. Conflicto que, en ocasiones, resulta una manifiesta contradicción. Baste un ejemplo, aunque es posible enunciar más. En materia disciplinaria, aquella Ley remite al «*régimen disciplinario establecido por la normativa del Estado*» (art. 54), en tanto el Estatuto, en los arts. 58 y siguientes, lleva a cabo una tipificación expresa de las faltas en sus distintas clases, prevé las sanciones aplicables y asimismo establece los plazos de prescripción de las faltas (no de las sanciones). Si se comparan sin más estos plazos, resulta evidente que no se ajustan a los previstos en la legislación sectorial del Estado (art. 20 del R.D. 33/1986, de 10 de enero, sobre Régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado); tampoco a los generales, de aplicación supletoria, contemplados en el art. 132.1 de la LRJ-PAC.

Es asimismo notorio, que la resolución de dicho conflicto no se resuelve exclusivamente asumiendo lo dispuesto en el artículo 2.1 de la Ley de Función Pública, dado el entendimiento que, como vimos, merece. Siendo consecuentes con la autonomía parlamentaria y con su reconocimiento y contenido, ésta tiene atribuida como propia la regulación del régimen jurídico de su personal, de acuerdo con su Reglamento y Estatuto, sin que el legislador ordinario y sectorial pueda interferir la misma, o lo que igual, sin que ninguna de sus prescripciones en materia de personal se impongan *ope legis*. No tiene atribuciones el legislador ordinario, por tanto, para decidir aspecto alguno relacionado con los planos organizativo, institucional o puramente administrativo, conexos a aquella materia.

Sobre ese planteamiento de base, el conflicto no deja de ser presunto o aparente, pues es el Estatuto propio de las Cortes Valencianas la norma, con valor y fuerza de ley, que tiene, sin más límites que los indicados a propósito del Estatuto de las Cortes Generales, la capacidad de decidir por sí misma y en su integridad ese régimen. Régimen que, en su caso, como sucede en el actual Estatuto, no se configura directa ni completamente en esa norma dado que la misma asume la supletoriedad del general de la función pública y su aplicación por analogía, en todo lo no previsto. Sin perjuicio, de estimar conveniente, en línea con lo expuesto, una depuración del contenido que actualmente incorpora.

A nuestro entender, no cabe aquí conjugar el principio de jerarquía, en tanto ambas normas tienen el mismo valor —dejando al margen que el Estatuto no sea formalmente una Ley—, e incluso aún no teniéndolo, al entender que en base al principio de competencia, las Cortes Valencianas poseen una reserva de poder autonormativo, conforme a lo previsto en el ordenamiento parlamentario, para esa regulación autónoma y separada de la general de función pública, que juzgamos debe abarcar lo que considere adecuado a las exigencias inherentes al desempeño de la actividad parlamentaria. En consecuencia, compartimos con la doctrina que los Estatutos son la *«norma tanto jurídica como de actuación de obligado cumplimiento por los funcionarios dependientes de las Cortes Valencianas»*⁶⁴.

V EL CONTROL JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA PARLAMENTARIA

1 INTRODUCCIÓN

Es relevante comprobar la evolución seguida por nuestro ordenamiento jurídico a propósito de la sujeción del derecho administrativo parlamentario al control judicial, dejando atrás cualquier concepción que, como las originarias, suponía la admisión pura y simple de un reducto exento o libre de toda fiscalización externa.

⁶⁴ Tal como señalan AGUILO LUCIA, L., SEVILLA MERINO, J. y VISIEDO MAZÓN, F. J., cit., pág. 203.

Esa excepción al Estado de Derecho⁶⁵ está definitivamente descartada al no existir posibilidad de delimitar espacios inmunes a la Ley y al Derecho (el llamado "*genio expansivo del Estado de Derecho*")⁶⁶. La influencia de la CE o, más bien, las exigencias impuestas, entre otros, por los artículos 9, 10 y 24 CE, han resultado, como bien se conoce, determinantes al respecto. Lo que no es óbice para admitir que ese control sea de un tipo u otro (constitucional o administrativo)⁶⁷, en función de la naturaleza de las decisiones o disposiciones, y con independencia —en el plano que nos ocupa— de que el reconocimiento del carácter administrativo de ciertos actos parlamentarios y la integración de su control en el ámbito contencioso-administrativo ordinario, al menos en nuestro país, no signifique *generalizar en todo caso el carácter administrativo de cualquier tipo de acto parlamentario, ni la sujeción al régimen estatutario común de la función pública, ni la admisión de la posibilidad de impugnar el Estatuto de los funcionarios parlamentarios*⁶⁸. Tampoco la imposibilidad de tener en cuenta otras singularidades en cuestiones relativas en general a los actos de la administración parlamentaria.

La ausencia de toda mención constitucional al respecto, unida a la falta de cualquier referencia a dicho control tanto en las propias normas de autoorganización de las Cámaras⁶⁹, como en la legislación reguladora de los Tribunales (ya fuera la LOPJ o la ley propia de cada jurisdicción⁷⁰), además de otros problemas colaterales, pudo en algún momento abonar la idea de la exención del control judicial de esa actividad parlamentaria⁷¹ y la consiguiente reafirmación de la *autodiquía*. Aún cuando nuestro ordenamiento no reconociera expresamente la *jurisdicción doméstica* de las Cámaras Parlamentarias, más allá del ámbito puramente interno o parlamentario en sentido estricto.

65 GARRIDO FALLA, D., ob. cit., págs. 98 y ss., donde se ilustra acerca de dicha excepción y la progresiva asunción del control judicial en Francia e Italia.

66 Remitimos sobre este tema a nuestra obra *Razones de Estado y Derecho*. Valencia, 2001, págs. 31 y ss.

67 Remito al ATS (Sala Especial) de 24 de julio de 2003 (A. 4572), donde se recoge la doctrina jurisprudencial constitucional y contencioso-administrativa reciente sobre la interdicción de las llamadas *inmunidades del poder*, incluyendo precisamente la relacionada con los privilegios parlamentarios.

68 GARRRIDO FALLA, F., cit. pág. 99.

69 Hasta la reforma (año 1983) del art. 35 del Estatuto del Personal de las Cortes las decisiones en materia de personal podía considerarse inimpugnables ante los Tribunales, máxime teniendo en cuenta la previsión del art. 1º de la LJCA de 1956.

70 El auto de la Sala quinta del TS de 14 de noviembre de 1969, declararíala incompetencia del TS para conocer de un recurso contra una sanción disciplinaria impuesta por los órganos de gobierno de las Cortes, por entender que las decisiones en materia de personal eran irrecurribles ante los Tribunales.

71 Al respecto, GARRIDO FALLA, F., cit., pág., 103, subraya como curioso que, una vez establecido el principio constitucional de la sumisión a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico de todos los poderes del Estado (art. 9.1), se ha producido en relación con los actos no legislativos de las Cortes un proceso semejante, aunque con resultados distintos, al que determinó en la evolución histórica del Derecho Administrativo la distinción entre los actos de poder y los de gestión.

Es decir, como señalara DÍEZ-PICAZO⁷², esta jurisdicción doméstica solamente es tal, y como tal tiene sentido, en la medida en que sea auténticamente doméstica; esto es, en la medida en que tenga por objeto cuestiones internas de la Cámara que la ejerce ("*únicamente aquellas relaciones jurídicas y situaciones jurídicas subjetivas que hayan sido creadas por el ordenamiento particular o interno*"). Ello significa que es una jurisdicción propia del ordenamiento particular o interno de la Cámara. De lo contrario, se trataría de una jurisdicción especial, que prohíbe el art. 117.3 CE.

Excede lo auténticamente doméstico, cualquier decisión o norma que comporte la vulneración de los derechos fundamentales y asimismo la vulneración de los derechos subjetivos e intereses legítimos de los terceros extraños a la Cámara, incluso si tales situaciones jurídicas subjetivas están relacionadas con la autonomía administrativa de las mismas. Estos ámbitos se integran, con naturalidad, dentro del principio de garantía jurisdiccional plena de todas las situaciones jurídicas subjetivas, principio básico de cualquier Estado de Derecho, que en nuestra Constitución está consagrado por el art. 24.1. El derecho a la tutela judicial efectiva era, en efecto, como indicaba EMBID IRUJO⁷³, el punto clave para sostener el necesario control judicial de las actuaciones *materialmente administrativas de los órganos constitucionales*, o la justiciabilidad de ciertas actuaciones de órganos del Estado no estrictamente incluíbles en el concepto de Administración Pública.

No es dudoso que todas esas actuaciones son característicamente administrativas y de efectos externos. Por tanto, en ningún caso susceptibles de agotar su eficacia en el seno de los ordenamientos internos de las Cámaras⁷⁴. Así terminará por reconocerlo el legislador —sin necesidad de una previa praxis jurisprudencial como sucediera en otros casos— al dictar al poco tiempo de promulgarse la Constitución las Leyes Orgánicas 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial⁷⁵, y modificar con esta última la

72 DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 141.

73 EMBID IRUJO, A. *Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa*, en Revista de las Cortes Generales, nº 13, 1988, pág. 58.

74 Coincidiendo, pues, con DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 146.

75 Con ambas previsiones, según GARRIDO FALLA, F., cit., pág. 94, se hacía necesario recuperar el concepto de *personalidad jurídica del Estado*, extremo ya afirmado y fundamentado en su anterior trabajo sobre *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español*, como el mismo nos recuerda. Al margen de este autor, recordamos la posición en defensa de esta teoría de LÓPEZ GUERRA, L., en *Sobre la personalidad jurídica del Estado*, RDP (UNED), nº 6, 1980, págs. 17 y ss, y parcialmente de SANTAMARÍA PASTOR, J. A., en *Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, RDP (UNED), nº 8, 1981, pág. 7 y ss. La entiende, por el contrario, equivocada e inútil, entre otros, EMBID IRUJO, A., cit., pág. 59. Compartimos con GARCÍA PECHUÁN, M. *Potestad*, cit., pág. 71,

Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) de 27 de diciembre de 1956. Aquellas dos leyes vinieron a romper «*con una tradición secular en materia de límites de la competencia*»⁷⁶ de esta jurisdicción, limitada al conocimiento de las pretensiones «*contra los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley*», al establecer la posibilidad de recurso contencioso administrativo⁷⁷ contra las resoluciones previstas en los arts. 99.3 y 47.2, de las respectivas leyes. Poco más tarde, otros textos legislativos vendrían a dar la misma solución en orden al control judicial de distintos órganos estatales, como el Tribunal de Cuentas, con sus previsiones contenidas en los arts. 37.1 y 3 y 49 de la L.O. 2/1982, de 12 de mayo; art. 27.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Defensor del Pueblo, aprobado por las Mesas del Congreso y del Senado el 6 de abril de 1983 y el art. 35.3 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983; a los que sumarán posteriormente otras normas estatales y autonómicas, como el Estatuto de Gobierno y Régimen Interior de las Cortes Valencianas (art. 66).

2 LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS FISCALIZADORAS ENTRE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL Y LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.1 LA COMPETENCIA DEL TC⁷⁸

En lo que afecta a nuestro trabajo, es obvio que al TC compete conocer mediante el recurso de inconstitucionalidad [arts. 27.2.d) y e)], tanto de los Reglamentos de las Cámaras Parlamentarias estatales y autonómicas⁷⁹, como —con seguridad absoluta—

que «*la autonomía en el Derecho Público se identifica con la descripción en términos jurídicos de la capacidad de una asociación integrada en el Estado pero en su dimensión de organización diferenciada de éste para regular sus propios asuntos mediante la producción de normas jurídicas. Por lo que la posible exigencia de que dicho sujeto así diferenciado haya de ostentar la condición de persona jurídica, no es necesaria, bastando "con la constatación de que a la cámara parlamentaria entendida como asociación sin capacidad jurídica pero jurídicamente organizada se le puede hacer atribución de la autonomía, puesto que en este supuesto se trataría de la presencia de una organización sociológicamente de tal forma configurada que está en condiciones de apreciar un conjunto de asuntos comunes como los suyos propios"*».

⁷⁶ Expresión de GARRIDO FALLA, F., cit., pág. 92.

⁷⁷ En la doctrina —dice EMBID IRUJO, A., cit., pág. 58— se hizo común esta postura postulándose la jurisdicción contencioso-administrativa como la competente para el control de este tipo de actividades, dados los principios generales de nuestro sistema jurídico que no hacían desear que fuera otra jurisdicción, como la civil, la controladora de estas actuaciones.

⁷⁸ Con detalle, al respecto, PUNSET BLANCO, R., *El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español*, en Revista de las Cortes Generales, nº 5, 1985, págs. 88 y ss.

⁷⁹ El ATC 183/84, de 21 de marzo, reconoce el rango normativo a la resolución del Presidente del Senado sobre procedimiento legislativo, como acto interno de la Cámara, precisando, no obstante que esas decisiones sólo quedan sujetas al control jurisdiccional «*cuando afectan a relaciones externas del órgano...*».

del EP de las Cortes Generales⁸⁰, y en la medida que se equiparen a actos con fuerza de ley, de los EP de las Asambleas parlamentaria autonómicas. Lo que igualmente es posible, vía la cuestión de inconstitucionalidad prevista en el art. 35 o a través del planteamiento de una autocuestión de inconstitucionalidad, de acuerdo a lo dispuesto en el art. 55.2⁸¹.

También, como es lógico, al TC corresponde el conocimiento de los recursos de amparo conforme a lo dispuesto en los arts. 41.2, 42 y 43 de la LOTC. Específicamente el art. 42 que regula dicho recurso contra *«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 derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional»*, y establece a ese fin el plazo para interponerlo *«tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes»*.

Esta es, dirá EMBID⁸², la primera vez que aparece un reconocimiento del sometimiento de la actividad no legislativa de los parlamentos a una jurisdicción, lo que permitía plantear alguna interrogación acerca de la compatibilidad con el recurso contencioso, o la forma de hacer efectiva esta compatibilidad. Esto se solventó de entrada por el ATC 241/1984 de 11 de abril⁸³, inadmitiendo el recurso de amparo interpuesto por no considerar como *«acto firme»* en el sentido del art. 42, la decisión adoptada por el Presidente de las Cortes de Castilla y León, toda vez que, de acuerdo con la aplicación subsidiaria al personal de dichas Cortes del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, contra esas decisiones (art. 35.3) procedía recurso contencioso-administrativo.

La naturaleza subsidiaria del recurso de amparo, tantas veces reiterada por el TC en concreto sobre la misma materia de personal⁸⁴, requiere aquí, como en los actos a

80 Equiparable por la jurisprudencia, como ya hemos indicado, a los Reglamentos de las Cámaras y por tanto siendo igualmente aplicable el art. 27.2.d) LOTC. No obstante, la interpretación *«un tanto forzada»* según la STC 139/1988, del apartado d) del art. 27.2 LOTC, para integrar en él el Estatuto del Personal de las Cortes en la medida que no se menciona expresamente, es salvada por el TC en esta sentencia al señalar, ya que en nada empece esa omisión *«dado que, con cobertura en el art. 161.1.d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los actos del Estado con fuerza de Ley (art. 27.2.b) LOTC; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales obviándose de este modo la aparente laguna de la LOTC...»*.

81 Como expresamente reconoce la STC 139/1988, en relación con el Estatuto de Personal de las Cortes.

82 Sobre éste recurso, además de EMBID IRUJO, A. remitimos a la bibliografía citada en nota 9 de la página 62 de su trabajo.

83 Comentado por L. MARTÍN-RETORTILLO, citado en la referencia anterior.

84 AATC 296/1985, de 8 de mayo, 219/1989, de 27 de abril, 246/1989, de 19 de mayo, 60/2003, de 14 de febrero.

que se refieren los arts. 43 y 44 LOTC, agotar las instancias internas y, si fuera procedente, las vías externas establecidas contra tales actos, esto es, *«la contencioso-administrativa donde podrá instarse, antes del amparo, la reparación del derecho constitucional vulnerado»*. Lo que, en definitiva, exige el previo agotamiento de aquellos recursos administrativos y jurisdiccionales previstos en el ordenamiento aplicable.

La STC 121/1997, de 1 de julio (que traía causa del previo ATC 219/1989 y de la STS de 26 de septiembre de 1994), rectificaría la posición mantenida por los AATC 241/1984, 296/1985 y 219/1989, en relación con la vía de amparo a utilizar frente a la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, por la que dictan normas reguladoras de las elecciones de la Junta de Personal de las Cortes Generales, estimando que no debe ser la del art. 42 sino la del art. 43. Para el TC 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 CE), en cuyo caso sale o trasciende de la esfera irrevisable de los interna corporis acta, correspondiendo su examen a este Tribunal (por todas, STC 118/1988). 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»*. Pero *«no siendo la resolución impugnada susceptible de ser calificada como interna corporis, 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»*.

La misma STC, con base en la doctrina de la STC 118/1988 que había declarado que *«no bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la resolución... para ex-*

cluir su posibilidad de revisión jurisdiccional también en la vía de amparo», sostiene que «cabría recordar que el art. 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados 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... es respecto a las disposición con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto del recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 161.1.a) de la Constitución el art. 27 de la misma Ley Orgánica».

En consecuencia, añadirá *«ninguna duda ofrece, pues, la posibilidad de que una disposición general de las Cámaras dictada en materia de personal pueda ser objeto de impugnación a través del remedio procesal del amparo».* Al respecto y pese a que en el recurso se impugna directamente la disposición general y no un acto concreto de aplicación de la misma, el TC tras reconocer que pronunciamientos anteriores consideraban que *«por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales»*, afirma la doctrina sentada en la STC 192/1991, según la cual *«no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental pueda tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental...lo que, en definitiva, posibilita y obliga al enjuiciamiento de la norma en cuestión desde la señalada perspectiva constitucional».*

El posible elemento impeditivo de la acción de amparo, por el hecho de que el precepto impugnado forma parte de una disposición general sin valor de ley pero que resulta reproducción o remite expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de Ley, tampoco es obstáculo, según la misma STC 121/1997, para limitar el enjuiciamiento en dicha sede, sino que impone *«tan sólo la obligación, en la hipótesis de estimarse la demanda, de elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad en relación con la norma legal considerada lesiva de derechos o libertades fundamentales (art. 55.2 LOTC)».*

Estaremos, pues siempre ante el supuesto no del art. 42 (que queda limitado a los

actos *interna corporis*⁸⁵), sino del art. 43, en materia de personal, cuando se trate de disposiciones o actos y decisiones sin valor de Ley, o lo que la jurisprudencia denomina «*actos singulares*», caso, por ejemplo, de los acuerdos de la Mesa de un Parlamento que resuelvan reclamaciones formuladas en relación con cualquier materia de personal, sean o no aplicación directa de una disposición con valor de Ley⁸⁶, o de los supuestos ya comentados y resueltos por el ATC 291/1989 y la STS de 26 de septiembre de 1994.

2.2 EL ÁMBITO DE COMPETENCIAS DE LA JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA

2.2.1 *Evolución legislativa*

Será la LOPJ (6/1985, de 1 de julio), la primera ley que expresamente introduzca en nuestro ordenamiento jurídico la revisión jurisdiccional ordinaria de los actos y disposiciones administrativas de origen parlamentario, haciendo efectivos los postulados constitucionales de los arts. 24.1, 106.1, 117 y 153 c) CE.

Esto sucede con su art. 58.1, atribuyendo como competencia de la Sala de lo c-a del TS el conocimiento de los recursos que se promuevan «...*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*». Así como a través del art. 74.1 c), que atribuye a la competencia de la Sala de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento de los recursos «*contra las 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*»⁸⁷.

Estas previsiones supondrán, sin necesidad de reformar la LJCA de 1956, la incorpo-

85 Con posterioridad a la jurisprudencia constitucional indicada, remitimos a las SSTC 23/1990, de 15 de febrero; 119/1990, de 21 de junio; 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero; 118/1995, de 17 de julio; ATC 15/2003, de 20 de enero, STC 227/2003, de 19 de noviembre y STC 226/2004, de 29 de noviembre; así como al ATS (Sala Especial) de 24 de julio de 2003 citado.

86 Como señala expresamente la STS de 20 de enero de 1987, la STC 139/1988 o el ATC 60/2003, de 14 de febrero.

87 Con estos preceptos, dirá EMBID IRUJO, A., cit., pág. 62, ya no se requiere proceso interpretativo, como el que se llevaba a cabo por algún autor que cita en nota 14, y que a su juicio «*se apoyaba en preceptos de dudoso valor jurídico a estos efectos, como las normas del Estatuto de Personal de las Cortes —o de algún Parlamento territorial— donde se establecía este recurso— ya que es materia de necesaria existencia en la Ley jurisdiccional, pero no en un estatuto de personal interno.*»

ración al ámbito de lo contencioso de nuevas competencias de atribución, genéricamente conocidas como «actos materialmente administrativos» de órganos u organismos constitucionales, ajenos y por tanto no integrados en la estructura orgánica de ninguna Administración Pública en el sentido que ésta merecía según la ley jurisdiccional.

La Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, que deroga la venerable ley de 1956, atendiendo a la praxis jurisprudencial acaecida durante el breve lapso de tiempo de vigencia de aquellas previsiones de la LOPJ y sobre todo a los comunes planteamientos doctrinales, confirma en esta ley *«la sujeción al enjuiciamiento de la Jurisdicción Contencioso-administrativa de actos y disposiciones emanados de otros órganos públicos que no forman parte de la Administración, cuando dichos actos y disposiciones tienen, por su contenido y efectos, una naturaleza materialmente administrativa»*. Aunque ello se hace (como también se lee en la Exposición de Motivos) *«sin intención de inmiscuirse en ningún debate dogmático, que no es tarea del legislador... (sino atendiendo) a un problema práctico, consistente en asegurar la tutela judicial de quienes resulten afectados en sus derechos o intereses por dichos actos y disposiciones, en casi todo semejantes a los que emanan de las Administraciones públicas»* (Exposición de Motivos).

Como consecuencia, incluye en el ámbito de este orden jurisdiccional, como competencias, según hemos dicho de atribución, las siguientes: *«Artículo 1.3. Conocerán también de las pretensiones que se deduzcan en relación con:*

- a) *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, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo, así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y de las instituciones autonómicas análogas al Tribunal de Cuentas y al Defensor del Pueblo.*
- b) *Los actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial y la actividad administrativa de los órganos de gobierno de los Juzgados y Tribunales, en los términos de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

c) *La actuación de la Administración electoral, en los términos previstos en la Ley Orgánica del Régimen Electoral General*».

Por otro lado, procederá a la distribución de esas competencias entre el Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia, en los siguientes términos:

«Artículo 10.1 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.*

Artículo 12.1. La Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo conocerá en única instancia de los recursos que se deduzcan en relación con:

...

c) *Los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial adoptados por los órganos competentes del Congreso de los Diputados, del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas y del Defensor del Pueblo*».

2.2.2 *Análisis de las competencias de este orden jurisdiccional*

Desde el punto de vista sustantivo, no se detecta ninguna diferencia relevante entre las previsiones de la LOPJ y las de la LJCA vigente, aunque difieran en la formulación concreta de las competencias que se atribuyen a esta jurisdicción. Es de apreciar que, en ambos casos, desde el punto de vista orgánico-subjetivo, es indiferente referirse a «los órganos de gobierno» (art. 58.1) o a los «órganos competentes» [art. 1.3 o 12.1.c)] en relación al Congreso de los Diputados y el Senado; hasta el punto de

que la LJCA utilice ambos términos indistintamente, caso de las Asambleas Legislativas autonómicas donde prefiere usar el término «*órganos de gobierno*» [art. 10.1.c)]. Desde el punto de vista del objeto jurídico-formal, en ambas normas el alcance es el mismo «*actos y disposiciones*». Sí existe diferenciación en cuanto a la regulación de las materias, pues mientras la LOPJ la contrae en la expresión «*materia de personal y actos de administración*», la LJCA siempre emplea la expresión «*materia de personal, administración y gestión patrimonial*». El añadido de este último aspecto, si acaso tiene como finalidad asegurar que, más allá de cualquier interpretación restrictiva de los actos o disposiciones en materia de «*administración*», las actuaciones de gestión patrimonial (relaciones contractuales con terceros, la responsabilidad patrimonial por daños causados a éstos...) están expresamente sujetas a la misma fiscalización judicial. Por último, se observa una última inclusión en la LJCA (art. 1.3) que no existe en la LOPJ, relativa al ordenamiento jurídico de aplicación, al exigir que estén «*sujetos al derecho público*». Esta mención no deja de tener alguna trascendencia, en tanto que, de un lado, sirve para comprender las normas (leyes y disposiciones) que no integran el Derecho Administrativo (en el sentido amplio que éste merece en el art. 1.1 LJCA y al que pueden remitir en todo o en parte su aplicación las propias normas internas de origen parlamentario), pero que como éste constituyen Derecho público; y por otro lado, sirve asimismo para excluir del control judicial contencioso-administrativo aquellas actuaciones (a salvo de los actos separables) que puedan quedar sujetos al Derecho privado⁸⁸, al asumir que los órganos de gobierno parlamentarios pueden, al igual que la Administración Pública, utilizar en algunas de sus actividades (caso de los contratos, por ejemplo) esta parte del ordenamiento jurídico.

A) Disposiciones

Cabe incluir aquí, las normas internas de régimen y gobierno interior relativas al personal de las Asambleas legislativas autonómicas, cuando no sea posible reconocerlas valor de ley, en los términos ya indicados. También otras normas reglamentarias o disposiciones administrativas generales de origen parlamentario, estatal y au-

⁸⁸ Conforme señala DÍEZ-PICAZO, L. M., ob. cit. pág. 11, al igual que la Administración, también las Cámaras pueden a veces actuar conforme al Derecho privado. No obstante, resulta difícil compartir —por lo ya manifestado en su momento— la opinión de que «*también al igual que cuando se trata de la Administración, la determinación de en qué casos y bajo qué condiciones puede producirse esta actuación de Derecho privado corresponde al propio Derecho Administrativo. Rigen en este punto —dirá— para las Cámaras las mismas reglas sobre los límites del Derecho Administrativo que para la Administración del Estado, puesto que todas las relaciones externas del Estado-aparato tienen un régimen unitario.*»

tonómico. Hay, en efecto, otras disposiciones de esta naturaleza⁸⁹ aun cuando sean escasas, según ha puesto de manifiesto la jurisprudencia: acuerdo de la Mesa por la que se aprueba la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo (ATC 60/2003, de 14 de febrero); normas relativas a la organización y procedimiento electoral (STS de 26 septiembre 1994). Esta última, como hemos anotado, señalará en relación con el art. 58.1 LOPJ que *«una interpretación tan laxa del principio de reserva de ley y de su aplicación a los reglamentos de las Cámaras, sin distinción de las clases de órganos ni de materia regulada, conduciría inevitablemente a vaciar de contenido el referido precepto del art. 58.1 LOPJ que forma parte integrante de un cuerpo legal con rango de ley orgánica»*.

Todas las disposiciones de este carácter puramente reglamentario, se pueden impugnar directamente, rigiendo a todos los efectos lo dispuesto en el art. 26 de la LJCA. No es aplicable, sin embargo, la cuestión de ilegalidad prevista en el art. 27, dada la imposibilidad de distribución de competencias entre órganos judiciales que éste requiere. Sí el procedimiento para la protección de los derechos fundamentales de la persona, frente a disposiciones y actos, que en el orden contencioso-administrativo regulan los arts. 114 y siguientes de la LJCA.

B) Actos

Hay que entender incluidos, en principio, únicamente los actos administrativos, expresos o presuntos, que pongan fin a la vía administrativa parlamentaria, ya sean definitivos o de trámite, en los casos previstos en el art. 25.1 LJCA.

El término «actos», sin embargo, también permite integrar los llamados *«actos políticos»*⁹⁰. Esta categoría de decisiones no está eliminada de nuestro ordenamiento, pese a lo que se lee en la Exposición de Motivos de la LJCA⁹¹, puesto que con el nombre

⁸⁹ Por lo que no resulta correcta la aseveración de DÍEZ PICAZO, L. M., ob. cit., pág. 74, de que dejando a un lado la autonomía normativa y por tanto, la potestad reglamentaria plasmada en los reglamentos parlamentarios que prevé el texto constitucional (art. 72), no es posible identificar ninguna otra norma disposición general.

⁹⁰ Acerca de estos actos, vid. DÍEZ SÁNCHEZ, J. J. *Razones de Estado*, cit., págs. 99 yss.

⁹¹ Cuando declara que la Ley *«parte del principio de sometimiento pleno de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, verdadera cláusula regia del Estado del Derecho. Semejante principio es incompatible con el reconocimiento de cualquier categoría genérica de actos de autoridad —llámense actos políticos, de Gobierno, o de dirección política— excluida per se del control jurisdiccional. Sería ciertamente un contrasentido que una Ley que pretende adecuar el régimen legal de la Jurisdicción Contencioso-administrativa a la letra y al espíritu de la Constitución, llevase a cabo la introducción de toda una esfera de actuación gubernamental inmune al derecho. En realidad, el propio concepto de acto político se halla hoy en franca retirada en el Derecho público europeo. Los intentos encaminados a mantenerlo, ya sea delimitando genéricamente un ámbito en la actuación del poder ejecutivo regido*

de «actos del Gobierno o de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, cualquiera que fuese la naturaleza de dichos actos», la misma Ley reconoce auténticos actos políticos en su art. 2.a).

En los aspectos que enuncia dicho precepto, es factible integrar posibles actos políticos de las Cámaras como categoría distinta a los actos de administración, que no son inmunes al control jurisdiccional contencioso-administrativo⁹². Esto es lo que sostiene el ATS de 24 de julio de 2003, que tras dejar sentado el sometimiento de todos los poderes públicos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, se pronuncia sobre la «residenciabilidad», es decir «el órgano competente para establecer el contraste de legalidad y de exigir su cumplimiento imperativo...» en el caso de las Cámaras Parlamentarias. A juicio del TS, el sistema de atribución, de lista o tasado, de competencias del TC a tenor de lo previsto en los arts. 161 CE y 2 LOTC, «conduce a la conclusión de que ninguna de aquellas cláusulas atributivas permite el ejercicio de un control de legalidad de los actos gubernativos de las Cámaras». Por tanto, es «la jurisdicción ordinaria, la que posee una atribución general y plena en el artículo 117 de la Constitución para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado junto a otras más específicas en los artículos 58.1 y 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial, a la que incumbe la realización de ese control. Así lo ha expresado el Tribunal Constitucional en su sentencia 48/2003. Y eso sucede con plena independencia de que los llamados actos materialmente administrativos de las Cámaras posean substancia política (en cuyo caso desde luego el control alcanza intensidad inferior) o que la tengan puramente administrativa...».

Ulteriores afirmaciones, en el mismo auto, precisarán que «el control, de pura legalidad, del acto político parlamentario posee aspectos fuertemente diferentes al usual de los actos políticos del Gobierno, que es admitido sin reparos en la Ley del Gobierno y la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero esa realidad, y las extremas dificultades de coexistencia su ejercicio con los privilegios parlamentarios y la separación de poderes, no pueden llevar a abdicar de la penetración del Estado de Derecho en todos y cada uno de los rincones de la actividad pública».

sólo por el Derecho Constitucional, y exento del control de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, ya sea estableciendo una lista de supuestos excluidos del control judicial, resultan inadmisibles en un Estado de Derecho. Por el contrario, y por si alguna duda pudiera haber al respecto, la Ley señala —en términos positivos— una serie de aspectos sobre los que en todo caso siempre será posible el control judicial, por amplia que sea la discrecionalidad de la resolución gubernativa...».

⁹² Vid. sobre los precedentes de este tipo de actos, los comentados por EMBID IRUJO, A., cit., pág. 63.

Dudoso resulta entender incluido en el concepto de «actos» la inactividad de la Administración parlamentaria y además las actuaciones materiales que constituyan vía de hecho, en los términos que establecen los arts. 29 y 30 LJCA. La duda surge al haber previsto el art. 1.1 de ésta, el término «actuaciones» tras reconocer que *«no toda la actuación administrativa, como es notorio, se expresa a través de reglamentos, actos administrativos o contratos públicos, sino que la actividad prestacional, las actividades negociables de diverso tipo, las actuaciones materiales, las inactividades u omisiones de actuaciones debidas expresan también la voluntad de la Administración, que ha de estar sometida en todo caso al imperio de la ley»* (Exposición de Motivos). Y, después, consecuentemente, diferenciar entre las distintas manifestaciones de la actividad administrativa.

Ese tipo de actuaciones, si bien muy limitadas, pueden darse en la realidad en el ámbito parlamentario, y aunque cabe la interpretación más restrictiva, nos inclinamos a pensar por simple lógica que si la LJCA somete *«a control de la jurisdicción la actividad de la Administración pública de cualquier clase que esté sujeta al Derecho Administrativo...»* al resultar injustificable dejarlas al margen *«a la luz de los principios constitucionales»*, ningún razón de peso se opone a dar el mismo tratamiento en aquel ámbito cuando la actividad, sujeta o no al Derecho público y/o en parte al Derecho Administrativo, tiene la misma sustancia.

- C) Materias
 - a) De personal

Ha de entenderse que comprende, en principio, la misma competencia que respecto a la Administración Pública. Esto es, todas las cuestiones relativas al ámbito de la función pública en sentido propio, pero no todas las relativas al personal por cuanto si se trata de contratados laborales, la sujeción corresponderá al ámbito de la jurisdicción social⁹³.

Sin embargo, no sería lógico entender que la competencia territorial de los Tribuna-

⁹³ Vid. art. 1.3 del Estatuto de los Trabajadores; arts. 9.4. y 5 LOPJ; art. 3 del Decreto-Legislativo 2/1995, de 7 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Procedimiento Laboral, con la modificación posterior introducida por la disposición adicional 5ª de la LJCA, y art. 3 a) LJCA, entre otras disposiciones de aplicación.

les Superiores de Justicia pueda regirse al respecto por la regla segunda del art. 14.1 LJCA. Según ésta *«cuando el recurso tenga por objeto actos de las Administraciones Públicas, en materia de personal... será competente, a elección del demandante el Juzgado o el Tribunal en cuya circunscripción tenga aquel su domicilio o se halle la sede del órgano autor del acto originario impugnado»*. Aún cuando un funcionario parlamentario autonómico puede tener, sin impedimento normativo alguno, su domicilio en localidad fuera de la Comunidad Autónoma en la que ejerza su función, parece razonable sostener que las actuaciones de ese parlamento sean juzgadas únicamente por el TSJ de la misma Comunidad, entre otras razones, por el origen particular del derecho aplicable.

Por otro lado, es lógico entender que en todos los demás aspectos rige, sin diferenciación la LJCA, con la necesaria adaptación terminológica, orgánica y procesal que proceda, incluyendo por supuesto la posibilidad de aplicar la extensión de los efectos de las sentencias firmes en esta materia que sancionan los arts. 110 y 111.

b) Administración

Ha de servir para comprender cualquier otra decisión administrativa, de naturaleza sustancialmente idéntica a las de la Administración Pública, entre las que deben integrarse las que se adopten por los órganos competentes ejerciendo, por ejemplo, las facultades de policía en el interior de sus respectivas sedes, y en general, las que afecten a terceros (excluyendo el personal y las que puedan cobijarse bajo el concepto de gestión patrimonial), caso del ejercicio de la potestad expropiatoria.

c) Gestión patrimonial.

Cabe incluir aquí, la actividad contractual y la responsabilidad patrimonial, en los mismos términos previstos, respectivamente, en el art. 2.*b)* y *e)* LJCA; y la gestión financiera, de su patrimonio y bienes, en análogas condiciones, que respecto a la Administración Pública.

VI EPÍLOGO

La reafirmación de la autonomía administrativa parlamentaria en materia de personal requiere el reconocimiento, en el ámbito autonómico, de la equiparación de su norma reguladora a la del EP de las Cortes Generales. Al menos en aquellas Comunidades Autónomas que consagran al respecto esa autonomía y no incluyen a su personal en el régimen general de su propia función pública. En la actualidad, sin esa asimilación a una norma legal, algunas disposiciones que hemos tenido oportunidad de ejemplificar en relación al Estatuto de Gobierno y Régimen Interior de las Cortes Valencianas, aparecen difícilmente compatibles con la reserva de ley exigida constitucionalmente o con otras previsiones normativas. Sería deseable eliminar esa incertidumbre y de paso, en una futura modificación de la Ley de Función Pública Valenciana, corregir los excesos anotados que perturban el cabal entendimiento de la independencia parlamentaria en ese campo. También es aconsejable limitar el contenido de la regulación parlamentaria a lo estrictamente indispensable para salvaguardar en todo caso las singularidades de la función administrativa en esa sede, pero con remisión al régimen de función pública general en todo lo demás. No tiene sentido la coexistencia de dos sistemas paralelos de función pública, de no estar amparado el parlamentario en razón de su especialidad por esta actividad o función que constituye su fin institucional.