

Vicente Escuin Palop

PROFESOR TITULAR DE DERECHO ADMINISTRATIVO, UNIVERSIDAD DE VALENCIA  
ADMINISTRADOR SUPERIOR DEL ESTADO

# AUTONOMÍA Y FISCALIZACIÓN JUDICIAL DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS

## SUMARIO

1. LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA. UNA CUESTIÓN DE PRINCIPIO.
2. LA AUTONOMÍA DE LAS CORTES GENERALES Y DE LAS ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
3. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS.
4. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS.
5. LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIOS.
6. UNA CUESTIÓN PENDIENTE. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PARLAMENTOS.
7. LA FISCALIZACIÓN POR LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DE LOS ACTOS Y DISPOSICIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS PARLAMENTOS.

## 1 LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA. UNA CUESTIÓN DE PRINCIPIO

Toda referencia a la autonomía, se predique de quien se predique, expresa una lucha por el poder y un compromiso entre los intereses en conflicto. La existencia de un ámbito excluido de la interferencia del Poder Ejecutivo y el Judicial, es el punto de partida del principio de la autonomía parlamentaria en el momento de nacimiento y consolidación de la institución parlamentaria en el Estado liberal<sup>1</sup>.

La necesidad de ese principio es una constante en la organización del poder político, apreciada desde los orígenes del Estado liberal hasta nuestros días, aunque su funda-

1 Entre nosotros, la génesis de la autonomía parlamentaria ha sido estudiada por León MARTÍNEZ ELIPE «Introducción al Derecho parlamentario. Conexiones históricas y político-jurídicas parlamentarias». Ed. Aranzadi 1999. Con carácter general vide AGUILÓ LÚCIA, L; SEVILLA MERINO, J; VISIEDO MAZÓN, F. «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. Oñati (Guipúzcoa), 1986, pág. 199.

mento, como es lógico, haya ido cambiando en las explicaciones teóricas. La utilidad del principio de autonomía parlamentaria persiste, ya que responde a la permanente necesidad de distinguir orgánicamente a los detentadores del poder y de crear las condiciones más idóneas para el ejercicio de las funciones públicas.

La teoría de la división de poderes tal y como fue formulada por Montesquieu quiebra cuando el poder legislativo y ejecutivo están detentados por el mismo partido o partidos políticos mayoritarios. Dicho en otros términos, la tensión entre el Legislativo y el Ejecutivo deja de existir cuando ambos poderes se integran por la mayoría parlamentaria.

El respeto al pluralismo político lleva entonces a buscar en el seno del Parlamento el equilibrio entre el predominio de la mayoría y la necesaria participación y respeto de los derechos de las minorías.

Situada la línea divisoria entre Gobierno y oposición, entre mayorías y minorías y no entre el Gobierno y el Parlamento, la autonomía orgánica y funcional del Parlamento se convierte en un medio para garantizar el principio pluralista.

La autonomía de la Cámara viene a garantizar el pluralismo político a través de la igualdad teórica de todos sus miembros —colegialidad— (art. 23 C.E.) y de la garantía de publicidad de todas las opiniones y criterios sustentados por todos los grupos parlamentarios.

Con ello se trata de impedir que el partido político o la coalición de partidos que rige el Ejecutivo decida, con carácter exclusivo y excluyente, las cuestiones que van a servir de soporte al ejercicio de las funciones parlamentarias. De ahí, también, el carácter institucional que la doctrina pretende conferir a la Presidencia y a la Mesa, en cuanto órganos encargados del gobierno y de la administración de las Cámaras.

Históricamente se confirió a la autonomía parlamentaria el significado de la inmunidad frente al poder judicial. Las diversas concepciones de la dogmática jurídica se pusieron de acuerdo para librar al Parlamento de todo tipo de vinculaciones<sup>2</sup>. Sus reglas

2 Un detenido análisis sobre las mencionadas teorías puede verse en la obra «La potestad reglamentaria de las Comunidades Autónomas». ESCUIN PALOP, C. Ed. Tirant Lo Blanch. Valencia. 1990.

internas de funcionamiento bien carecían de naturaleza jurídica o, mas simplemente, se negaba la sumisión del Parlamento al Derecho<sup>3</sup>.

Pero el Parlamento ya no se puede concebir como el baluarte de la independencia, afirmando de forma tajante y sin matices su soberanía. En la lucha contra las inmunidades de poder, que es la lucha por el Estado de Derecho, el Parlamento no puede quedar al margen de toda subordinación. Por tanto, sin menosprecio de la condición política del Parlamento como órgano representativo de la Comunidad, dotado de legitimidad directa, se aprecia la existencia de límites jurídicos y con ellos la posibilidad de fiscalización y de controles externos.

En los ordenamientos contemporáneos, en los que el concepto de Derecho se extiende y comprende, sin ninguna dificultad a las normas de organización y procedimentales, en los que las normas, principios y valores constitucionales son directamente aplicables no plantea ningún problema el sometimiento a Derecho de la actividad parlamentaria<sup>4</sup>.

La autonomía de los Parlamentos se configura, siguiendo lo expuesto, como una técnica organizativa del poder público, limitativa de su actividad en cuanto sometida a la Constitución y al resto del Ordenamiento Jurídico, pero también con función excluyente de la intervención de otros detentadores del poder.

## 2 LA AUTONOMÍA PARLAMENTARIA DE LAS CORTES GENERALES Y DE LAS ASAMBLEAS AUTONÓMICAS

La Constitución, en el artículo 72, dispone que *«1. Las Cámaras establecen sus propios Reglamentos, aprueban autónomamente sus presupuestos y, de común acuerdo aprueban el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. Los Reglamentos y sus re-*

<sup>3</sup> La concepción que ve en la Ley la expresión de la soberanía, tiene una brillante exposición en la obra de CARRÉ DE MALBERG, A., «La loi expression de la volonté générale» Ed. Sirey, Paris 1931, especialmente en las págs. 16 y ss, 38, 45 y 65 y ss.

<sup>4</sup> Pese a lo dicho conviene tener presente que la relación que el Parlamento mantiene con el Derecho no es asimilable a la de la Administración Pública. Sobre el principio de legalidad de la Administración vid. ESCUIN PALOP, C. «Nueva Enciclopedia Jurídica», Tomo XX, Ed. Francisco Seix, Barcelona 1993, págs. 460 y ss.

*formas serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta. 2. Las Cámaras eligen sus respectivos presidentes y los demás miembros de sus Mesas. Las sesiones conjuntas serán presididas por el Presidente del Congreso y se regirán por un Reglamento de las Cortes Generales aprobado por Mayoría absoluta de cada Cámara. 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».*

Así pues, cuando se trata de la autonomía de las Cortes Generales se parte de un reconocimiento constitucional expreso que permite hablar de autonomía financiera, de personal, reglamentaria y de organización administrativa.

La autonomía parlamentaria de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas no tiene un reconocimiento constitucional. Es más, sólo algunos Estatutos de Autonomía, entre los que se encuentran los del País Vasco, Asturias o Murcia, contiene una referencia expresa a las diversas manifestaciones de la autonomía parlamentaria. En otros Estatutos, como el catalán, el silencio es, en algún aspecto, significativo<sup>5</sup>. Pero con unos u otros argumentos, la doctrina termina reconociendo a las Asambleas de las Comunidades Autónomas la autonomía parlamentaria en sus diversas modalidades.

La razón de esta coincidencia doctrinal respecto a la autonomía de los parlamentos autonómicos debe encontrarse en una circunstancia externa a los propios Estatutos, ya que de los mismos no se puede extraer una explicación uniforme, que sirva por igual a todas las Comunidades Autónomas.

Esta razón cabe encontrarla en el precipitado histórico que está en el origen, desarrollo y evolución del régimen parlamentario. En esas reglas que ya forman parte de nuestra cultura y cuya negación requeriría una norma expresa al respecto. Norma que podría ser calificada como una contravención a la esencia de la institución parlamentaria.

Así pues, la autonormatividad de las Cámaras es originaria, no resulta de una concreta atribución del Ordenamiento jurídico, sino que dimana de la propia juridicidad que como poder público le es inmanente.

5 BAYONA Y ROCAMORA, A. «Algunes consideracions sobre la reserva de reglament en el dret parlamentari de Catalunya». *Autonomies. Revista Catalana de Dret Públic*, nº 4, págs. 50 y ss.

Las declaraciones constitucionales que proclaman la facultad del Parlamento para darse sus propias normas de organización y funcionamiento interno no constituyen el origen y el fundamento de la autonormatividad parlamentaria. Esas disposiciones constitucionales pueden tener un alcance declarativo de la autonomía parlamentaria, limitándose a reconocer un poder de normación legitimado históricamente.

La autonomía de cada Parlamento tiene sus propios perfiles. En el caso de las Cortes Generales estos se definen, como se ha dicho, en el artículo 72 de la Constitución. Con relación a las Comunidades Autónomas sus Estatutos pueden establecer sus contenidos y confines y, de no hacerlo, las Asambleas disponen de un implícito poder de autorregulación para formular el alcance de la autonomía interna<sup>6</sup>.

Cada Asamblea al precisar o definir su autonomía ejerce una competencia de la correspondiente Comunidad Autónoma. Concretamente la potestad de autogobierno que todas las Comunidades ostentan (art. 148.2 C.E.), sin que pueda decirse que el ejercicio de esa facultad de autogobierno interfiere en la materia que el art. 149.1.18 de la Constitución reserva al Estado, pues dicho precepto tiene como destinatario de la normación básica a las Administraciones públicas, que subjetivamente no podemos confundir con los órganos de las Cámaras<sup>7</sup>.

### 3 LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS

La autonomía de la Cámara se proyecta en la existencia de una administración propia independiente o, por mejor decir, separada del Ejecutivo<sup>8</sup>. La organización administra-

6 En contra de la tesis que se mantiene en el texto se ha pronunciado el Tribunal Constitucional en la Sentencia 121/1997, de 1 de julio, al afirmar que las Cámaras no poseen una potestad normativa propia para dictar normas sin valor de Ley de carácter administrativo en materias referentes a su organización y funcionamiento, al no exigirlo la autonomía parlamentaria.

7 En contra de la opinión mantenida en el texto se ha pronunciado GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, P. «Los actos de la Administración parlamentaria» *Cuadernos de Derecho Público*, nº 4 (1998), INAP, pp 66 y ss. «—los Estatutos— están sometidos, por tanto, a los textos constitucionales y estatutarios, con la consiguiente sujeción al reparto de competencias establecidos por ellos». Ello significa que en virtud de la competencia exclusiva del Estado —que declara el artículo 149.1.18— para dictar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, del régimen estatutario de sus funcionarios y del procedimiento administrativo común (además de la materia de contratación y responsabilidad), los estatutos del personal parlamentario autonómico quedan sujetos a dichas bases» (p. 88).

8 BERTOLINI, Giovanni, «Appunti sull'origine nel significato originario della dottrina degli interna corporis». en *Studi per il ventesimo anniversario dell'assemblea costituente*, tomo V (Le Camere istituti e procedura), Florencia, 1969. RIPOLLÉS SERRANO, María Rosa, «La Autonomía administrativa de las Cortes Generales», en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, tomo II, Congreso de los Diputados, 1985.

tiva de la Cámara es de tipo democrático ya que los órganos parlamentarios que son titulares de las diversas potestades administrativas tienen carácter representativo. Ahora bien, si se la considera en un sentido amplio cabe también apreciar la existencia de órganos burocráticos (secretarías generales y otras unidades administrativas dependientes de las mismas) que, en ocasiones, pueden realizar por delegación una actividad administrativa, aunque normalmente sus cometidos se limiten a la asistencia, apoyo y asesoramiento jurídico y técnico de los órganos políticos encargados de la administración y el gobierno interior.

Una visión al interior de las Cámaras lleva con cierta facilidad a excluir del ejercicio de potestades administrativas a determinados elementos de la organización parlamentaria como son los Diputados o Senadores, individualmente considerados, o a los grupos parlamentarios en cuanto no representan a la Cámara en su conjunto ni se le puede reconocer la condición de órganos del Parlamento<sup>9</sup>.

La operación contraria; es decir, la de concretar que órganos políticos del Parlamento se encargan de la actividad administrativa no es tan sencilla, pues no hay dentro del Parlamento una adecuación perfecta entre la naturaleza de los órganos y las funciones desarrolladas<sup>10</sup>. Cabe decir, por ello, en términos generales y sin perjuicio de las correspondientes cautelas, que los órganos que, generalmente, se ocupan de la actividad administrativa de la Asamblea son la Presidencia y la Mesa<sup>11</sup>.

La pluralidad de funciones que desarrollan los órganos parlamentarios y concretamente la presidencia y la Mesa determina que su regulación por la normativa interna de la Cámara no atienda a los criterios y técnicas organizativas que, normalmente, estamos habituados a destacar en las grandes administraciones como la del Estado o la de las Comunidades Autónomas.

- 9 En el Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, se dice que los Diputados y Senadores no son en su actuación individual poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, ni agentes o funcionarios de estos, sin que ello suponga mengua alguna a su actividad representativa y a la función pública que ejercen. Esto supone que en el ámbito del Parlamento, sólo el órgano del que forma parte el Diputado o Senador podrá ser considerado poder público y por lo tanto sólo a este puede imputársele la producción de disposiciones o actos.
- 10 Tampoco es posible conferir a los órganos naturaleza administrativa o parlamentaria en función o atendiendo al Tribunal (ordinario o constitucional) que sería competente para fiscalizar la actividad. Y ello, por dos series de razones. Una, porque los mismos órganos realizan actividades de diversa naturaleza y, dos, porque como veremos al tratar la fiscalización judicial de la actividad administrativa de los Parlamentos no es posible establecer una correlación perfecta entre la jurisdicción contenciosa y la actividad administrativa y, viceversa, entre la jurisdicción constitucional y la actividad parlamentaria, por la sencilla razón de que los ámbitos competenciales de los tribunales ordinarios y del constitucional no están perfectamente deslindados.
- 11 En este punto me remito a TORRES MURO, I., «Los órganos de gobierno de las Cámaras», publicaciones del Congreso de los Diputados, Madrid 1987.

Se ha señalado, como ejemplo, que la tan predicada objetividad de las estructuras administrativas —no siempre comprobada—, no se aprecia en la organización parlamentaria. Respecto a los órganos parlamentarios, se dice que «aunque no ofrece duda que existe un interés directo, personal o de grupo político en las decisiones que haya de tomar el órgano —sea unipersonal o colegiado— es imposible poder plantear causas de abstención o de recusación, es mas, lo normal es que órganos como la Mesa o la Junta de Portavoces, actúen favoreciendo los intereses de los grupos parlamentarios que tienen mayoría en la Asamblea»<sup>12</sup>.

Otra diferencia destacada por la doctrina entre una y otra organización administrativa es la ausencia de una relación de jerarquía que una a los diversos órganos del Parlamento a diferencia de lo que, según entienden, ocurre en el Derecho Administrativo<sup>13</sup>. Conviene, sin embargo, no confundir el Derecho Administrativo con los principios en que se inspira la regulación de la organización burocrática de la Administración estatal o autonómica, que es una parte del mismo. En los criterios de organización, propios del Derecho Administrativo, también tienen cabida los de las Administraciones locales inspirados, como las Asambleas legislativas, en el pluralismo político y en la distribución de competencias entre un órgano unipersonal y otros colegiados sin que se pueda trazar una línea jerárquica entre los mismos.

En otro nivel, diferenciado de la organización política, se encuentran las estructuras burocráticas que preparan y ejecutan la actividad administrativa de los Parlamentos. Esa organización cumple una función institucional; hace posible la continuidad del Parlamento, de modo que cada legislatura se inicia con un Parlamento sujeto a un ordenamiento propio ya existente y con una estructura propia. La Administración parlamentaria conserva, pues, la memoria de los usos y prácticas de la Cámara, el archivo parlamentario, los servicios de información y documentación; le corresponde prestar una asistencia técnica y jurídica, imparcial e igual a todos los miembros y grupos parlamentarios de la Cámara.

12 ARANDA ÁLVAREZ, E., «Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional» Ed., Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1998, p. 114.

13 Pérez Serrano Jauregui ha señalado que uno de los elementos diferenciadores de la Administración pública y de la Administración parlamentaria se encuentra en los destinatarios de la acción administrativa porque «sus administrados son a su vez sus administradores, dotados de una carga ideológica multipartidista que no se da normalmente en la línea jerarquizada y monocolor de la Administración y del Gobierno. «organización y funcionamiento de los parlamentos regionales» en I Convocatoria Nacional de Parlamentos Regionales, Murcia 1983, pp. 13 y ss.

Así pues, todas las peculiaridades que doctrinalmente se han destacado como propias de la organización administrativa parlamentaria, tienen su correspondiente reflejo en la organización interna de las Administraciones locales que, a diferencia de las otras administraciones territoriales, se inspiran, como las Asambleas legislativas, en criterios democráticos de organización.

#### 4 RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS PARLAMENTOS

Los órganos administrativos de los Parlamentos realizan una actividad administrativa que formalmente se puede calificar en actos y disposiciones. Esta actividad administrativa es definida por Sainz Moreno como «aquella que desarrollan las Cámaras y Asambleas para gestionar los medios materiales y personales necesarios para cumplir con autonomía su competencia parlamentaria»<sup>14</sup>. En el ejercicio de dicha actividad hemos llegado antes a la conclusión que el parlamentarismo actual está sometido al Derecho, pero ¿a qué Derecho?

En el momento presente pudiera ser innecesario y hasta cabe considerar superflua cualquier referencia al Derecho regulador de la actividad administrativa de las Cámaras, pues hoy es un hecho constatable la aplicación generalizada del Derecho Administrativo a las organizaciones instrumentales de los otros poderes públicos, entre los que se encuentran los Parlamentos. Es más, ese hecho ofrece una dato irreversible, si tenemos en cuenta dos circunstancias. Primera, que a los altos funcionarios que dirigen las Cámaras les son ajenas ciertas técnicas de *management* que rigen en las grandes organizaciones privadas y, segunda, que nuestro Ordenamiento Jurídico ha asignado a los Tribunales del orden contencioso administrativo el conocimiento de la actividad de la Administración pública y de la que con el mismo carácter realicen, las Asambleas Legislativas.

14 SAINZ MORENO, F. «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa» en *Revista de Derecho Parlamentario*, nº 115, 1988, pág. 236.



Pese a lo anterior, no hay que considerar absurda la cuestión del Ordenamiento jurídico aplicable, porque de ella depende la solución de algunos problemas que presenta la vida de los parlamentos. Y algo más importante, como es su propio sistema de fuentes jurídicas, o dicho en otros términos el medio para integrar las lagunas del Derecho Parlamentario.

Para los parlamentos, lo más cómodo y seguro es remitirse en bloque a un Ordenamiento jurídico recio y consolidado como es el Derecho Administrativo en el que normalmente se encontrará solución a cualquier problema administrativo parlamentario. Pero cabe también preguntarse si sus técnicas de actuación han tenido en cuenta la realidad parlamentaria; si sus mecanismos de actuación van a ofrecer a la organización parlamentaria el más eficiente y eficaz resultado. La cuestión planteada no tiene una solución fácil, pues hunde sus raíces en el problema que detectado ya en las organizaciones administrativas, ha supuesto su huida del Derecho Administrativo.

Pero es evidente que la aplicación del Derecho Privado no soluciona los problemas de la Administración Parlamentaria. No le falta razón a Parada Vázquez cuando señala que en el Derecho privado es irrelevante la congruencia económica en el móvil que guía al actor<sup>15</sup>. En el Ordenamiento jurídico privado no cuenta la idea de eficiencia, pues nada impide a un particular hacer malos negocios, ni realizar actos gratuitos.

No obstante, la sumisión de los Parlamentos al Derecho administrativo no deja de plantear problemas ante la influencia que en la redacción de las principales leyes administrativas ha ejercido la teoría estatutaria del Derecho Administrativo. Ello explica que la Ley 30/1.992, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común no incluya a las administraciones parlamentarias en su ámbito de aplicación (art. 1.2); que el artículo 1 de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública no haga referencia a los funcionarios al servicio de la administración parlamentaria en su ámbito de aplicación (Art. 1) y que tampoco se encuentre incluida una previsión sobre los contratos de los Parlamentos en el régimen de aplicación de la Ley 13/1995, de contratos de las Administraciones Públicas (art. 1). Es mas, las enmiendas al proyecto de ley de contratos de las Administraciones públi-

15 PARADA VÁZQUEZ, J. R. «Derecho Administrativo», parte I, Madrid 1991, pág 117.

cas, que pretendían incluir a los órganos parlamentarios en su ámbito de aplicación fueron rechazadas<sup>16</sup>.

Por ello, las normas internas de las Asambleas suelen efectuar remisiones o reenvíos a la legislación sectorial correspondiente que conduce al sometimiento de la actividad administrativa de los parlamentos al régimen jurídico administrativo. Este es aplicable por la vía de la remisión recepticia o por su carácter de Derecho supletorio, como Derecho común de los poderes públicos.

Esta aplicación es consecuencia de la falta de un régimen jurídico específico, y de la necesidad de someter la actividad de todos los poderes públicos, incluido el Legislativo, a unas reglas de Derecho que garanticen el principio de igualdad, las libertades y derechos fundamentales, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y la tutela judicial de los terceros que se relacionan con una institución parlamentaria en caso de conflicto (arts. 1, 9, 24 y 53 C.E.). Pero esa aplicación instrumental no supone la transformación del Parlamento en una Administración Pública, ni permite aplicarle, de forma indiscriminada, su estatuto jurídico<sup>17</sup>.

El Parlamento esta sometido a unos principios y reglas jurídicas que, en parte, son comunes a las de los otros poderes públicos; pero que en otra parte responden a la propia idiosincrasia de la institución. Lo que puede determinar que, en ocasiones, la normativa aplicable en caso de laguna en un Parlamento Autonómico, sea la propia de las Cortes Generales, en lugar de la normativa correspondiente a las Administraciones Públicas<sup>18</sup>.

En tal sentido, hay que citar el Auto 241/1984 del Tribunal Constitucional que en materia de personal y con relación a una asamblea autonómica, no aplicó las reglas generales de la función pública, sino el Estatuto de Personal de las Cortes Generales

<sup>16</sup> SAINZ MORENO, F., *op. cit.* P. 43.

<sup>17</sup> La doctrina ha valorado la incidencia del régimen jurídico administrativo en la actividad parlamentaria de forma dispar. Así, para GARRIDO FALLA la existencia del Derecho Administrativo Parlamentario exige una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo que supere la concepción estatutaria dominante. Por el contrario, GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ sostienen que la realización de funciones materialmente administrativas por los órganos constitucionales en nada modifica el concepto y la naturaleza del Derecho Administrativo, por lo que basta una atribución específica de competencias a la jurisdicción contenciosa a fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

<sup>18</sup> Una opinión contraria se encuentra en GARCÍA ESCUDERO, P., *op. cit.*, p. 97 -Por eso, a la vez que se afirman sus potestades, ha de establecerse sin ambages el principio de la responsabilidad patrimonial de las Cámaras, tanto en lo concerniente al incumplimiento de sus obligaciones como (...) por el funcionamiento de sus servicios, en términos análogos, una vez más, a lo previsto para las diferentes Administraciones Públicas-.

(aunque apoyándose en una remisión contenida en la norma autonómica contemplada).

## 5 LAS FUENTES DEL DERECHO PARLAMENTARIO

Las fuentes escritas del Derecho parlamentario pueden ser externas e internas. Dentro de las primeras cabe citar la Constitución y la ley formal. La Ley es fuente del Derecho parlamentario en algunos aspectos como es la materia electoral, ciertas relaciones interinstitucionales (Gobierno, Defensor del Pueblo, Tribunal de Cuentas y sus paralelos autonómicos), algunos privilegios de la Cámara y concretas funciones de control parlamentario como el ejercido por las Comisiones de Investigación.

La proliferación de leyes en el ámbito parlamentario muestra, según la doctrina especializada, una tendencia hacia la «depauperación» de la institución parlamentaria, ya que al tratarse de leyes en sentido formal cabe la posibilidad de que la iniciativa legislativa corra a cargo del Ejecutivo, con grave quebranto de la autonomía parlamentaria<sup>19</sup>. Un ejemplo de esa tendencia se encuentra en la Ley 3/1982, de 25 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña.

De lo anterior no es lícito deducir que la normativa parlamentaria interna no conozca más límites normativos que los establecidos en la Constitución, ni entender que la autonomía permite a los Parlamentos establecer un régimen exorbitante en beneficio de los miembros de la Asamblea y de los funcionarios parlamentarios. Lo que se ha querido subrayar, por la doctrina, al restringir la iniciativa legislativa del Gobierno en los temas parlamentarios no es la exclusión, en cualquier caso, de la Ley formal, sino garantizar la intervención de las minorías parlamentarias en la elaboración de las normas que afectan al funcionamiento interno de la Cámara. Lo que es una reflexión más propia de la ciencia política que del formalismo jurídico.

19 NADAL I TÁRREGA, M.; y SORIANO HERNÁNDEZ, M., «Consideraciones en torno al Reglamento parlamentario», RVEA, nº 2, 1985, p. 90.

En punto a las leyes, hay que hacer una especial mención a los Estatutos de Autonomía que desempeñan para las Asambleas autonómicas parte del papel que ejerce la Constitución respecto a las Cortes Generales ya que, como seguidamente veremos, la otra parte, viene directamente ejercida por la Constitución.

Ese techo constitucional, común a toda Asamblea legislativa, está integrado por los valores superiores de Ordenamiento jurídico que animan e informan toda la vida política. Nuestra Constitución declara en su artículo 1 que son valores superiores del Ordenamiento jurídico la justicia, la igualdad y el pluralismo político. Dichos valores han de trascender a toda la obra legislativa y no legislativa de los Parlamentos, no cumpliendo una función meramente supletoria sino inspiradora de su completa acción.

El Legislativo está también limitado por las libertades y derechos fundamentales reconocidos en la Constitución (art. 53), pues sólo por Ley que, en todo caso, debe respetar su contenido esencial, se puede regular el ejercicio de tales derechos y obligaciones. Parece evidente, como antes señalábamos, que la normativa parlamentaria interna no puede establecer un régimen privilegiado de tales derechos, sin una referencia constitucional y expresa que le sirva de específico apoyo.

La norma interna de las Cámaras por excelencia es el Reglamento parlamentario, que regula de forma ordenada y sistemática, la organización y el funcionamiento de cada Cámara. Los reglamentos parlamentarios cumplen una función de ordenación interna de la vida de las Cámaras, íntimamente ligada a la naturaleza representativa y al pluralismo político, del que los órganos parlamentarios son expresión y reflejo. Esto explica que la propia Constitución en su artículo 72.1 requiera para su aprobación y modificación, el voto favorable de la mayoría absoluta de sus miembros

El Reglamento interno constituye, sin duda, Derecho objetivo. Se trata de una disposición normativa sometida al control de constitucionalidad, que cuenta con un ámbito material propio en el que no pueden entrar otras normas. El Reglamento se separa de la Ley a través del principio de competencia. No tiene sentido hablar de la superioridad de la Ley formal o del Reglamento parlamentario. Ambos tipos de normas se deben mantener, en principio, en ámbitos diferenciados y su posible interferencia se resolverá con la superioridad de la Constitución

El contenido de los Reglamentos se dirige normalmente a regular la organización (Pleno, Comisiones, Diputación, Presidente), la dirección (Presidencia, Mesa y Junta de Portavoces) y la actividad parlamentaria (períodos de sesiones, debates, procedimientos parlamentarios); las referencias a la actividad administrativa son escasas. El protagonismo en esta materia lo tienen otras normas, como el reglamento de gobierno y régimen interior.

Otras fuentes internas del Derecho parlamentario son los acuerdos de los órganos rectores de la Cámara y las resoluciones presidenciales. Los primeros son de diverso tipo, normalmente suelen incidir en la distribución de las competencias y en la organización internas; pero en ocasiones versan sobre el régimen económico o contractual de las Cámaras.

Como ejemplo de acuerdos de los órganos rectores de las Cámaras, cabe citar los creadores de Juntas de contratación de obras, suministros y servicios (acuerdo del Congreso de los Diputados de 21 de febrero de 1983), los reguladores del régimen de la contratación administrativa (acuerdo de la Mesa de la Diputación Permanente del Parlamento de Andalucía de 21 de julio de 1999 o acuerdo de la Mesa de la Asamblea Regional de Murcia de 4 de octubre de 1999) el que aprueba la normativa sobre régimen económico-administrativo (acuerdo de la Mesa del Parlamento de Andalucía de 7 de septiembre de 1993 y acuerdo de la Mesa de las Cortes de Aragón de 2 de marzo de 1999), o los que aprueban las normas para la ejecución y control del Presupuesto (Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla la Mancha de 3 de marzo de 1992 y de 12 de julio de 1999 o el acuerdo de la Mesa del Parlamento de Extremadura de 23 de enero de 1992), etc.

La práctica seguida en los diversos Parlamentos muestra una generalizada tendencia a utilizar estos acuerdos de las Mesas, órganos de gobierno de las Cámaras, para regular la actividad administrativa de los Parlamentos y adecuar a su estructura interna las prescripciones establecidas en la legislación administrativa. Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha negado la competencia de las Asambleas para dictar disposiciones administrativas en materia de organización y funcionamiento, salvo en materia de personal (STC 121/97).

La realidad se impone y no parece posible prescindir de estas normas internas, pues

como se ha señalado la legislación administrativa no define a los Parlamentos como sujetos sometidos a su ámbito de actuación. Piénsese que la ausencia de tales referencias normativas, haría depender el marco jurídico aplicable, en cada caso, de la decisión particular que los órganos parlamentarios de gobierno tomaran en cada supuesto. En tal caso, el uso, la práctica y el precedente se constituirían en la fuente más importante de la actividad administrativa de los Parlamentos. La necesaria seguridad jurídica, que debe acompañar a la actividad administrativa de las Asambleas, sólo se alcanzaría, en ese caso, incluyendo en el Reglamento toda la organización y el funcionamiento de la Cámara. Lo que dotaría al régimen jurídico parlamentario de una rigidez que podría resultar inadecuada.

Hay, pues, que esperar a ver la posible evolución o consolidación de la tendencia jurisprudencial apuntada por la Sentencia 121/1997 del Tribunal Constitucional, antes de cualquier pronunciamiento definitivo en la línea arriba apuntada.

Mención especial merece el acuerdo de las Mesas conjuntas del Congreso y del Senado de 23 de junio de 1983 por el que se aprueba cumpliendo el encargo establecido en el artículo 72 de la Constitución, el «Estatuto de Personal de las Cortes Generales». La imprecisa formulación constitucional ha sido causa de interpretaciones diversas, pues nada dice, del órgano al que corresponde la aprobación del Estatuto ni tampoco sobre el procedimiento de elaboración, limitándose a requerir para su aprobación el acuerdo de ambas Cámaras.

Ahora bien, si la teoría se inclinaba por la atribución de competencias a ambos Plenos, mediante un procedimiento que los situara a ambas en posición de paridad, en la práctica se adoptó una solución más sencilla, consistente en la aprobación del Estatuto de Personal por las Mesas del Congreso y del Senado en sesión conjunta.

Puede parecer lógico que una norma que atiende a la faceta administrativa de las Cortes Generales sea aprobada por sus órganos de gobierno. La consideración de que el Pleno no debe ocuparse de temas administrativos puede ser lo que ha movido al Tribunal Constitucional a no oponer reparos a la tramitación dada a su aprobación.

El Tribunal Constitucional se ha inclinado por conferir a estas normas un rango asimilado a la Ley por cuanto ninguna otra norma del Ordenamiento puede proceder a la

regulación que le ha sido reservada. Lo que supone disponer de fuerza de Ley en su vertiente pasiva o dicho en otros términos, la resistencia a ser derogada por otra ley (formal) posterior y la necesidad de residenciar su control ante dicho Tribunal a través del recurso de inconstitucionalidad.

Sin desconocer el mérito, que sin duda tuvo, la STC 139/1988 conviene precisar que la intención del Tribunal, como el mismo se encarga de precisar, es la de excluir para los funcionarios de las Cortes Generales la aplicación del artículo 103 de la Constitución que establece una reserva formal de Ley para la regulación de la función pública. El Tribunal Constitucional parece mantener, en la referida Sentencia, que la Constitución (art. 72) encomienda a las Mesas de ambas Cámaras, una regulación paralela a la que sus respectivos Plenos llevan a cabo con la legislación de la Función Pública.

La ficción generada para alcanzar esa finalidad —inaplicación de la legislación de los funcionarios públicos—, hubiera sido innecesaria, de haberse entendido por el Tribunal Constitucional que el artículo 103 de la Constitución solo es aplicable a los funcionarios de las Administraciones públicas, como permitía interpretar la ubicación sistemática de dicho precepto en la Constitución (Titulo IV); lo que hubiera ahorrado a las Mesas de las Cortes Generales, la incorporación al Estatuto de su Personal aquellas novedades que, con el tiempo, se van incorporando a la legislación de funcionarios (órganos de representación sindical, prorrogas en la edad de jubilación etc.).

Conviene, no obstante, precisar que la reserva que el artículo 72 de la Constitución establece respecto al Estatuto de Personal, como aquella operada por algunos Estatutos de Autonomía tiene carácter relativo, por lo que pueden existir en el ámbito funcional otras disposiciones parlamentarias.

Otro tipo de norma interna esta integrado por las resoluciones del Presidente. Las resoluciones presidenciales también son de muy diversa naturaleza y finalidad. Algunas de ellas pueden enmarcarse dentro de la llamada jurisprudencia intraparlamentaria, cuando cumplen una función interpretativa de las normas reglamentarias o de los usos y practicas que surgen de la espontaneidad del funcionamiento real de las Cámaras. Pero aquí lo que nos interesa destacar es su vertiente de fuente normativa interna.

Según el artículo 2 del Reglamento del Congreso de los Diputados «Corresponde al Presidente cumplir y hacer cumplir el Reglamento, interpretándolo en caso de duda y supliéndolo en los casos de omisión». Facultad que se reconoce asimismo al Presidente de la Cámara Alta (art. 37.8) y que es recogida en los Reglamentos de las Asambleas autonómicas. Pues bien, esa facultad se puede ejercer, como se ha dicho, mediante resoluciones de carácter singular, que al no tener alcance general carecen de valor normativo, y mediante disposiciones de carácter general.

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 118/1988, de 20 de junio, señala que *«la habilitación que confiere el artículo 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones y para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones»*.<sup>20</sup>

Aunque no le falta complejidad a la referencia jurisprudencial, parece que pretende indicar que las disposiciones administrativas de los Presidentes no pueden invadir los ámbitos normativos reservados a la Ley, ni contravenir las prescripciones del Reglamento ni ejercer libremente la potestad reglamentaria en los ámbitos carentes de una regulación.

Y ello porque en palabras del propio Tribunal *«no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento substrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando, además, el requisito de la mayoría absoluta que, para su reforma, establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las normas de desarrollo de los mismos»* (STC 44/1995).

La naturaleza jurídica y el control al que están sometidas las resoluciones intraparlamentarias no es una cuestión pacífica ni en la doctrina científica ni en la del Tribunal Constitucional. En un primer momento, representado por el Auto 183/1984, de 21 de marzo, del Tribunal Constitucional, se rechazó la posibilidad de recurrir en amparo estas disposiciones tanto por su alcance general como por su carácter interno<sup>21</sup>. Pero posteriormente el mismo Tribunal ha declarado que *«las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso*

20 En otras sentencias más reciente como las de 119/1990, de 21 de junio, la 74/1991, de 8 de abril y la 44/1995, de 13 de febrero, el Tribunal Constitucional mantiene la misma solución.

21 Así se ha declarado en los Autos 183/1984, de 21 de marzo, 244/1986, de 12 de marzo, y en las Sentencias 188/1988, de 20 de junio, 119/1990, de 21 de junio y 7/1992, de 16 de enero.



de amparo constitucional por lo que, cabe añadir, que el recurso de inconstitucionalidad queda reservado únicamente para el eventual control de constitucionalidad de los Reglamentos de las Asambleas... » (STC 44/1995), con lo que estas disposiciones adquieren un valor inferior al de los Reglamentos.

Este cambio de criterio no ha recibido el apoyo unánime de nuestra doctrina. Punset, por ejemplo, piensa que la negativa del estatuto legal —recurso de inconstitucionalidad— a las resoluciones intraparlamentarias limitan sus posibilidades de control jurídico<sup>22</sup>.

La costumbre es otra fuente del Derecho Parlamentario, cuya importancia es proporcional a la antigüedad de la Asamblea y al tipo (mas o menos explícito) del Reglamento. La necesidad de que el Parlamento y sus órganos den respuesta a las nuevas e inmediatas necesidades políticas, no previstas en las normas escritas, lleva a incorporar en su Derecho un importante conjunto de normas de carácter consuetudinario. Ahora bien, no todos los usos y prácticas parlamentarias constituyen una costumbre jurídica, pues para que exista la costumbre no basta la repetición fáctica, hace falta un elemento voluntarista, representado por la «*opinio iuris seu necessitatis*». La jurisprudencia constitucional ha reconocido la costumbre como fuente del Derecho parlamentario. En esta línea cabe citar a las Sentencias 119/1990, de 21 de junio, y la 74/1991, de 8 de abril.

Al lado de la costumbre se encuentra, también, las convenciones parlamentarias que son un conjunto de normas libremente creadas por las fuerzas políticas parlamentarias, mediante acuerdos mas o menos tácitos que son modificables, en idénticos término, por los mismos actores. Su adopción requiere la intervención de todos los grupos parlamentarios. Esos acuerdos políticos, según demuestra la práctica, pueden llevar a cabo funciones integrativas de lagunas e incluso pueden llevar a la inaplicación de alguna previsión reglamentaria.

Las convenciones políticas no son normas jurídicas y por ello es imposible exigir su cumplimiento ante un Tribunal. No obstante, hay que señalar que en la práctica parlamentaria tienen gran importancia y desarrollan un papel importante las convenciones

22 PUNSET BLANCO, R., «La posición de los Reglamentos Parlamentarios en el Ordenamiento Español» Ponencia presentada al Seminario Las Fuentes del Derecho Parlamentario, organizado por el Parlamento Vasco, Vitoria 25 y 26 de octubre de 1995.

políticas. Su ámbito propio de desarrollo es el de aquellas materias que con carácter decisorio o en fase de audiencia interviene la Junta de Portavoces. Entre ellas, cabe citar las relativas a la distribución del Orden del día de los Plenos o a la convocatoria de las Comisiones parlamentarias.

El ámbito propio de las convenciones es, pues, es el de la actividad parlamentaria en sentido estricto. Dichas convenciones no deben incidir sobre la actividad administrativa que llevan a cabo las Asambleas, pues de hacerlo se ejercería sin competencia y sin ninguna garantía procedimental la potestad normativa de la Asamblea. Cuestión diferente es que a través de las convenciones políticas se determine la puesta en marcha de proyectos o iniciativas normativas que afecten a la actividad administrativa de la Cámara.

## 6. UNA CUESTIÓN PENDIENTE. LA PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PARLAMENTOS

Nuestro ordenamiento jurídico no confiere personalidad jurídica ni a las Cortes Generales, ni al Congreso, ni al Senado<sup>23</sup>. Tampoco se reconoce la personalidad jurídica a la correspondiente Asamblea ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía.

Pese a ello, no ha habido inconveniente para que en el tráfico jurídico ordinario las Cámaras hayan actuado y actúen como sujetos de derecho; reconociéndosele, con normalidad, su capacidad para contratar o para comparecer en juicio; lo que, en cierta forma, evidencia la ficción jurídica que encierra la teoría de las personificaciones instrumentales.

<sup>23</sup> Sobre la personalidad jurídica del Estado y sus órganos constitucionales vide LÓPEZ GUERRA, Luis, «Sobre la personalidad jurídica del Estado», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1980; VV. AA «Las garantías jurisdiccionales de los derechos fundamentales», *Enunciazione e giustiziabilità dei diritti fondamentali nelle corte costituzionali europee*, Giuffrè Editore, Milán, 1994; LÓPEZ RODÓ, Laureano, «Personalidad jurídica del Estado en el Derecho interno», en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981; QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «El Tribunal de cuentas y la teoría estatutaria del Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 116, mayo-agosto 1988; LÓPEZ NIETO, Francisco, *La Administración Pública en España*, Edit. Ariel, Barcelona, 1989; PAREJO ALFONSO, Luciano, «Crisis y renovación en el Derecho público», *Cuadernos y Debates*, núm. 30, Madrid, 1991; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, «Constitución y personalidad jurídica del Estado», Edit. Tecnos, 1992; ÁLVAREZ CONDE, Enrique, «Reflexiones sobre un tema clásico: la personalidad jurídica del Estado», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 5, 1993.

El límite a esta actividad autónoma de relación con terceros lo encuentran las Cortes Generales en el tráfico jurídico inmobiliario. Por ello, los contratos de adquisición de bienes inmuebles se han realizado a través del Ministerio de Hacienda en su calidad de gestor del Patrimonio del Estado, lo que ha permitido su elevación a escritura pública y la inscripción en el Registro de la Propiedad.

Frente a la referida laguna cabe apreciar en la normativa parlamentaria autonómica, una tendencia hacia la proclamación de la personalidad jurídica de la Asamblea, en una gradación de comienzo con la declaración de plena personalidad jurídica con sujeción a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (Disposición Adicional 2ª del Reglamento del Parlamento de Navarra de 2 de febrero de 1995) y termina con declaraciones tajantes como la contenida en el artículo 1 del Estatuto de Personal de las Cortes de Castilla y León, según el cual dichas Cortes tienen «*absoluta autonomía en la organización de su gobierno y régimen interior y gozan de personalidad jurídica en la gestión administrativa, económica, financiera, de personal y demás funciones que le estén atribuidas, rigiéndose por lo dispuesto en el presente estatuto*». Pero estas declaraciones pueden ser, como señala García Escudero, algo aventuradas.

En realidad el tema que nos ocupa se podría obviar si la capacidad de actuar de los Parlamentos en el orden patrimonial y contractual no estuviera sometida, en ningún caso, a la intervención tuteladora de la correspondiente Administración pública. Pero como la práctica relativa a las adquisiciones inmobiliarias se ha encargado de demostrar, ello no es así.

Ello ha llevado a algún autor como Lavilla Rubira a mantener la existencia de una atribución normativa implícita de personalidad jurídica al Parlamento<sup>24</sup>. Y a otros, como Santamaría Pastor, a apuntar una solución más segura a través de un reconocimiento expreso de la personalidad jurídica en el propio Reglamento de la Cámara<sup>25</sup>.

La solución no es tan sencilla para las Comunidades autónomas ya que, como ha se-

24 LAVILLA RUBIRA, J. J. «La contratación de los órganos constitucionales y de relevancia constitucional. En Derecho de los Contratos Públicos. Estudio sistemático de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas», Dir. por GARCÍA PENDÁS, B. Ed. Praxis, Barcelona 1995, p. 185.

25 SANTAMARÍA PASTOR, J. A. «sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas» En *Revista de Derecho político*, nº 9, 1981, p. 8.

ñalado De Pablo Contreras<sup>26</sup>, la reserva de ley en el sector inmobiliario y la atribución por ley básica de personalidad jurídica única a la Administración autonómica lleva a mantener la necesidad de una ley que reconozca la personalidad jurídica de la respectiva Asamblea, para que puedan elevar a escritura pública el contrato de adquisición de inmuebles y proceder a su inscripción en el Registro de la Propiedad correspondiente.

La ausencia de una atribución expresa de personalidad jurídica a las Cortes Generales, no ha sido obstáculo para que se le reconozca su capacidad de representación y defensa en juicio. Así la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia jurídica al Estado e Instituciones Publicas establece para los órganos constitucionales la representación y defensa por los Abogados del Estado cuando sus normas internas no establezcan un régimen interno de representación. Régimen especial que en cuanto a las Cortes Generales viene establecido por el artículo 7.1 de su Estatuto de Personal.

En el ámbito parlamentario autonómico suelen también existir claras y específicas atribuciones a los Letrados de la Asamblea respecto a su representación y defensa ante los Tribunales ordinarios y el Tribunal Constitucional.

Tanto a la esfera estatal como a la autonómica le es aplicable, en este punto, el artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, de forma que si no designan Letrados que la representen, el cuerpo de Abogados del Estado podrá asumir la defensa de las Asambleas en los términos que reglamentariamente se determine.

## 7 LA FISCALIZACIÓN POR LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DE LOS ACTOS Y LAS DISPOSICIONES DE LOS PARLAMENTOS

Los actos y reglamentos que los Parlamentos dictan en el ejercicio de sus competencias administrativas son fiscalizables por los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso

<sup>26</sup> DE PABLO CONTRERAS, P. «La actividad de las asambleas legislativas en el tráfico jurídico inmobiliario» *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario* nº 573 (1986), pp. 275 y ss.

Administrativa<sup>27</sup>. En este punto la última reforma de nuestra Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa proclama:

«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, ..., así como de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 1.3).

27 La bibliografía, al respecto es muy numerosa. Cabe destacar por la amplitud del tratamiento y abundante documentación ALONSO MAS, María José «La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos», Centro de Estudios Políticos y constitucionales. Madrid 1999, así como FORTIER, Jean-Claude, «Le contrôle du juge sur les actes administratifs des Assemblées Parlementaires», en L'Actualité Juridique-Droit administratif, marzo 1981; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, Nicolás, «Hacia una teoría de los actos Parlamentarios», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981; DELGADO BARRIO, Javier, «Régimen jurídico del Consejo General del Poder Judicial: su impugnación», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.32, 1982. GARCÍA-PELAYO, Manuel, «La división de poderes y su control jurisdiccional», en *Revista de Derecho Político*, núms.18-19, verano-otoño 1983; PULIDO QUECEDO, Manuel Francisco, «El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 43, julio-septiembre, 1984; «El control contencioso-administrativo de las subvenciones a los grupos parlamentarios», en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 195, 1995; DIEZ-PICAZO, Luis M<sup>a</sup>, «La autonomía administrativa de las Cámaras parlamentarias», Cuadernos de los studia Albornotiana, 1985; GARRIDO FALLA, Fernando, «La Administración parlamentaria», en *1 Jornadas de Derecho Parlamentario*, vol I. Congreso de los Diputados, 1985; PUNSET BLANCO, Ramón, «El control jurisdiccional de la actividad de las asambleas parlamentarias y del estatuto de sus miembros en el derecho español», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 5, 1985; «Jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 28, 1990; ARAGÓN REYES, Manuel, «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 17, 1986. BLANCO HERRANZ, Francisco, «Algunas consideraciones sobre la justiciabilidad de los actos internos de las Asambleas legislativas», *Jornadas de parlamentos autónomos*, edic. Las Cortes Valencianas, 1986; GUAITA, Aurelio, «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de ley de los órganos legislativos», en *Revista de las Cortes Generales*, núm.7, 1986; REVENGA SÁNCHEZ, Miguel y MORALES ARROYO, José María, «Un apunte sobre jurisprudencia constitucional y Derecho parlamentario», en *II Jornadas de Derecho Parlamentario*, Edit. Congreso de los Diputados, Madrid, 1986; FAVOREU, Louis, «L'acte de gouvernement, acte provisoirement et accidentellement injusticiable», en *Revue Française de droit administratif*, núm. 3, 1987; GONZÁLEZ AYALA, M<sup>a</sup> Dolores, «En torno al control constitucional de las normas y la autonomía de las Cámaras Legislativas: el caso de los "interna corporis"», en *Cuadernos de la Facultad de Derecho de la Universidad de les Illes Balears*, núm. 16, 1987-1988; GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, «Las Cortes Generales y el Proceso Contencioso», en *Cortes generales*, Vol. II, edit. Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Madrid, 1987; MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», en VV.AA., *Las Cortes Generales*, vol. II, Edit. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1987; EMBID IRUJO, Antonio, «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*, núm. 13, 1988 y «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm.115, 1988; GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional», Civitas, reimpresión, 1988 y «Democracia, jueces y control de la Administración», Edit. Civitas, Madrid, 1995; PÉREZ ROYO, Javier, *Tribunal Constitucional y división de poderes*, Tecnos, 1988; SÁINZ MORENO, Fernando, «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, 1988; BERMEJO GARDÉS, Moisés, «El control sobre las disposiciones en materia de personal de los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm.62, 1989; QUINTANA LÓPEZ, Tomás, «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en la *Revista de las Cortes Generales*, núm. 18, 1989; TOLLIVAR ALAS, Leopoldo, «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas», en *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm.1, Edit. Asamblea Regional de Murcia y Universidad de Murcia, 1989; CLARIZIA, Angelo, *La funzione amministrativa delle camere*, Maggioli Editore, Rimini, 1984, 2ª edición, 1991; LAVILLA RUBIRA, Juan José, «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en VV.AA., *Estudios sobre la Constitución Española*. Homenaje a E. GARCÍA DE ENTERRÍA, Edit. Civitas, vol. III, Madrid, 1991; GARCÍA LLOVET, Enrique, «Control del acto político y garantía del los derechos fundamentales», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 36, septiembre-diciembre, 1992; CHELI, Enzo, «Giustizia costituzionale e sfera parlamentare», en *Quaderni costituzionali*, año XIII, núm.2, agosto 1993; LÓPEZ RAMÓN, Fernando, «Reflexiones sobre el ámbito de aplicación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas», en *Revista de Administración Pública*, núm.130, enero-abril 1993; FERNÁNDEZ FARRERES, Germán, «El recurso de amparo según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional», Edit. Marcial Pons, Madrid, 1994. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón «De la

Cabe observar que la Ley 29/1998, de 13 de julio, no se ha limitado a reproducir lo previsto en las normas que le precedieron, sino que da algún paso adelante en el proceso de control de actividad administrativa de los Parlamentos. Para destacarlo convenientemente permítaseme hacer un repaso a la evolución sufrida en la fiscalización judicial de los actos no legislativos de las Asambleas autonómicas.

El punto de origen se encuentra en la concepción subjetiva que impregnaba la cláusula del artículo 1 de la Ley de la Jurisdicción contencioso administrativa de 1956, lo que determinó la declaración de incompetencia del Tribunal Supremo en las Sentencias de 14 de noviembre y 13 de diciembre de 1969 para conocer el recurso interpuesto por un Letrado de la Cortes Generales en materia de sanciones disciplinarias.

Esa debió ser la causa que, pese a lo inadecuado por del rango y la infracción de la reserva constitucional que conllevaba (art. 117.3.4 CE), se estableciera en el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, aprobado en la reunión conjunta de las Mesas del Congreso y del Senado de 23 de junio de 1983 —art. 35.7— el control judicial en los términos siguientes:

*«Contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso administrativo, de conformidad con la normativa reguladora de esa jurisdicción».*

Pese a ello seguía existiendo un vacío normativo que excluía la impugnabilidad de las disposiciones en general y de los otros actos de administración que fueran ajenos a la materia de personal. Sin embargo, algún pronunciamiento jurisprudencial aislado per-

arbitrariedad de la Administración», Edit. Civitas, Madrid, 1994; GARCÍA MARTÍNEZ, M<sup>a</sup> Asunción, «Las disposiciones de la presidencia de la Cámara interpretativas del Reglamento y la problemática de su impugnación ante el Tribunal Constitucional», en Revista de las Cortes Generales, núm.35, segundo cuatrimestre de 1995; MORALES ARROYO, José M<sup>a</sup>, «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 46, 1996; SANTOALLA LÓPEZ, Fernando, «Principio de legalidad y disciplina parlamentaria», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 47, 1996; ÁLVAREZ CONDE, Enrique y ARNALDO ALCUBILLA, Enrique, «Autonomía parlamentaria y jurisprudencia constitucional», en VV.AA., *Parlamento y justicia constitucional*, Edit. Aranzadi, Madrid, 1997 y *Constitución y control del Poder*, Ediciones ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1995; BAR CEDÓN, Antonio, «Los parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional», en VV.AA., *Parlamento y justicia constitucional*, Edit. Aranzadi, Madrid, 1997; MOLLINEDO CHOCANO, José Joaquín, «El personal al servicio de las Cámaras en la jurisprudencia constitucional», en VV.AA., *Parlamento y justicia constitucional*, Aranzadi, 1997; PAU I VALL, Francesc, «Las normas intraparlamentarias y el recurso de amparo constitucional», en VV.AA., *Parlamento y justicia constitucional*, Ariel, 1997; BIGLINO CAMPOS, Paloma, «Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios», en las Jornadas sobre *El acto parlamentario*, celebradas en el Parlamento vasco, 28-29 de enero de 1998; DE LA PEÑA RODRÍGUEZ, Luis, «Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional», Editorial Comares, Granada, 1998.

mitió el control judicial en el ámbito que, en principio, había quedado exento, pese al carácter improrrogable de la jurisdicción contencioso administrativa<sup>28</sup>.

Pero la falta de un adecuado apoyo normativo, impedía como es lógico, la generalización de esa tendencia jurisprudencial. Así cabe destacar, una decisión de la Sala de la Audiencia Territorial de Pamplona —Auto de 31 de mayo de 1985— en la que no entró a conocer un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra por el que se modificaban los Estatutos de Régimen y de Gobierno Interior. La Sala estimó la excepción de falta de jurisdicción alegada por la representación del Parlamento Navarro al entender que toda disposición de los Parlamentos queda fuera de la competencia de los Tribunales Contencioso Administrativos. Tesis que vino a confirmar el propio Tribunal Constitucional en el Auto de 8 de mayo de 1985<sup>29</sup>.

En el mismo año, la Ley Orgánica del Poder Judicial da un paso más en el proceso de judicialización de la actividad de las Asambleas legislativa y somete al conocimiento de las Salas de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, en única instancia, los recursos contra los *actos y disposiciones* de los órganos de Gobierno del Congreso y del Senado «*en materia de personal y de actos de administración*» (art. 58.1). En el caso de las Asambleas autonómicas, la competencia se concede a Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente (art. 74.1.c).

28 La primera decisión conocida fue la Sentencia de 20 de marzo de 1984 de la Audiencia Territorial de Pamplona, que admitiendo una laguna en el Derecho, aplicó directamente los artículos 9, 24 y 106 de la Constitución y abrió la posibilidad del control contencioso administrativo, en materia de personal de una asamblea legislativa autonómica. En dicha Sentencia se puede leer: «Aunque en el actual momento histórico no existe una norma de ese rango que específicamente atribuya a la jurisdicción contencioso administrativa los actos no legislativos, procedentes de Parlamento de Navarra tampoco hay precepto que contradiga tal posibilidad que viene avalada por el hecho de que en el artículo 9 de la Constitución esté previsto que todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, y en el artículo 106, de ese supremo cuerpo normativo, específicamente se diga que los Tribunales controlarán la legalidad de la actuación administrativa, así como porque en el artículo 24 de la Constitución española, se dispone que toda persona tiene derecho tutela efectiva de los jueces y Tribunales.

Que la aludida laguna legal haya de ser interpretada, no en el sentido de una prohibición, sino como un vacío que debe ser llenado, dentro de nuestro ordenamiento jurídico con criterios análogos a los previstos por el artículo art. 99.3 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, artículo 37 de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder judicial y 35.3 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales que permite que cuestiones tan típicamente administrativas por su objeto como las de personal, puedan ser sometidas al control de los Tribunales Contencioso Administrativos».

El Tribunal Supremo en su auto de 18 de febrero de 1987 consideró indudable, por imperativo del artículo 153 de la Constitución, que «cualquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas- pueden ser objeto de control en la vía contencioso administrativa.

29 Dicha tesis de volvió a mantener la misma Audiencia Territorial (Pamplona), en otro Auto de 17 de diciembre de 1986 por entender que el Estatuto de Régimen Interior del Parlamento de Navarra participa de la misma naturaleza que el Reglamento de la Cámara, a pesar de que la LORAFNA no contempla una reserva específica del mismo.

Por efecto de la mencionada Ley son justiciables los actos y disposiciones aludidos. Quedan fuera del mencionado control las disposiciones parlamentarias que tienen valor de Ley. Categoría en la que entran, como hemos visto al tratar las fuentes del Derecho parlamentario, el Estatuto de Personal de las Cortes Generales y los Reglamentos de las Cámaras que, en tanto, normas primarias, solo pueden ser objeto del control ejercido por el Tribunal Constitucional (STC 139/1988).

En cuanto a las Asambleas autonómicas la justiciabilidad de sus normas de la misma especie (materia de personal y régimen interior), depende de su posición en el sistema de fuentes de cada Ordenamiento territorial. Si tiene valor de Ley sólo serán fiscalizables por el Tribunal Constitucional, pero si ostentan un rango inferior podrán ser revisadas por la jurisdicción contencioso administrativa.

Así el Tribunal Supremo en su Auto de 26 de enero de 1988 considera fiscalizable el Reglamento de Gobierno y Régimen Interior de Navarra, en base a las siguientes consideraciones: *«... no compartimos la solución a que ha llegado el Tribunal “a quo” al dictar el auto apelado. Si a la disposición recurrida no puede atribuírsele fuerza de ley sino categoría inferior a esta, o sea, rango reglamentario, al haberse aprobado por un órgano carente de potestad legislativa y si, por otro lado, no se trata de un acto parlamentario puramente interno en el que podía estar en juego la independencia del Parlamento de Navarra, no parece que pueda sustraerse a este orden jurisdiccional el conocimiento del recurso que dio lugar al planteamiento del incidente en que ahora nos encontramos al venirle atribuido su conocimiento por el artículo 1 de su Ley reguladora, interpretado a la luz del artículo 106.1 de la Constitución.*

*Creemos que esta interpretación es coherente con la efectuada implícitamente por el propio legislador en el artículo 74.1.c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial —correlativo con el 58 de la misma Ley— al encomendar a la Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia el conocimiento en única instancia de los recursos de esta clase que se formulen tanto contra los órganos de gobierno de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas —y de sus Comisionados—, precisamente en materia de personal».* (Fundamento de Derecho Tercero).

La Jurisprudencia va precisando el ámbito de las disposiciones parlamentarias abriendo, cada vez mas, la posibilidad de su control por los Tribunales Contencioso Admi-



nistrativo. Así el Tribunal Supremo en la Sentencia de 26 de septiembre de 1994 mantiene en el séptimo de sus fundamentos de Derecho:

*«Entrando ya en las particularidades del caso debatido consideramos que deben tenerse en cuenta las siguientes premisas: I) El reconocimiento del rango jurídico que al Estatuto de Personal le confiere la STC 139/1988, ya mencionada, como norma primaria eminentemente vinculada al artículo 72.1 de la Constitución, no obsta a la constatación —aparte de 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 referido órgano legislativo; en tanto que el Estatuto de 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; II) Las facultades normativas de los Presidentes de los Cuerpos colegisladores consisten en interpretar el Reglamento en caso de duda y suplirlo en caso 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 o el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento. En contraste, 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 de Personal—, no han consistido en interpretar la norma primaria o suplir sus lagunas, sino que han desarrollado pormenorizadamente sus preceptos en el punto concreto de las normas reguladoras de las elecciones a miembros de la Junta de Personal; y III) Es cierto que la Resolución de los Presidentes por la que se desarrolla el Estatuto del personal, se ampara en el uso “de las facultades delegadas por acuerdo de las Mesas de ambas Cámaras en sesión conjunta celebrada el día 25 de abril del presente año...” (1988). Sin embargo, lo que dice la disposición adicional segunda del acuerdo de las Mesas por el que se modifica los artículos 23 y 24 del Estatuto de Personal de 23 de junio de 1983 (al que se incardinan la repetida resolución), es que “las Mesas del Congreso y del Senado dictaran, 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 la Cámara 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 que procede la norma, ni por su contenido material típicamente ejecutivo, cabe reconocerle el valor equivalente a las de rango de Ley que pretende la parte demandada.*

*Sobre la base de las citadas premisas este Tribunal adquiere 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 que por ser de rango inferior a la Ley están sujetas al control de la jurisdicción revisora contencioso administrativa, de acuerdo con el artículo 9.4 de la LOPJ y artículo 1.1 de la LJCA. “A contrario sensu”, se llega a la misma conclusión en busca de una interpretación razonable del artículo 58.1 LOPJ en el punto 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 la Cámara, sin distinción de las clases de órganos y materias reguladas, conduciría inevitablemente a vaciar de contenido el referido precepto del artículo 58.1 LOPJ que forma parte integrante de un cuerpo legal con rango de Ley orgánica».*

En el mismo sentido cabe citar la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 1995, que ni tan siquiera se cuestiona la competencia del Tribunal Supremo para enjuiciar una resolución conjunta de la Mesa del Congreso y del Senado de 21 de septiembre de 1992 en la que se establecían ciertas normas sobre personal y organización administrativa, que desarrollaban ciertos aspectos del Estatuto de personal al servicio de las Cortes Generales.

En la misma línea se pronuncia el Tribunal Constitucional en la Sentencia 44/1995 al considerar carente del valor de Ley las normas dictadas por el Presidente de la Cámara en su función supletoria.

Quedan inmunes a todo control jurisdiccional, pese a las precisiones de la Ley Orgánica del Poder Judicial los actos meramente ilegales no adoptados en materia de personal y de administración.

El ámbito que ocupa la zona inmune al control contencioso administrativo depende de la extensión que se dé al concepto de «administración»<sup>30</sup>. El alcance del mencionado concepto es, sin duda impreciso como se ha destacado la doctrina administrativista. Aunque se deberá estar al caso concreto, parece que su límite debe encontrarse en las decisiones de carácter político que adopten las Asambleas legislativas.

Límite que se debe respetar escrupulosamente sino se quiere asumir el riesgo de hacer a los jueces soberanos y de degradar la posición institucional de los Parlamentos. El poder judicial no debe convertirse en el árbitro permanente de las contiendas políticas, máxime cuando los comportamientos parlamentarios no deben ser coincidentes con sus tácticas de actuación, sometidas siempre a criterios técnico jurídicos<sup>31</sup>.

La nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, como se señalaba al inicio de este apartado, ha venido a precisar los confines de esta jurisdicción en un doble sentido: 1) La vulneración debe proceder de una norma de *Derecho público*, no necesariamente de Derecho Administrativo por lo que también hay que incluir la infracción de las normas del Derecho Parlamentario que regula el ejercicio de las potestades administrativas en las Asambleas y 2) El objeto del recurso puede ser un acto o una disposición en materia de personal, administración o gestión patrimonial.

Así pues, los actos o las disposiciones que no tengan valor de Ley y que las Asambleas legislativas dicten en ejercicio de su autonomía financiera, aunque no estén sometidas a la Ley General Presupuestaria, podrán ser fiscalizadas por la jurisdicción contencioso administrativa<sup>32</sup>.

30 Pero esa zona excluida no queda desprovista de todo control ya que todavía es posible el recurso de amparo directo ante el Tribunal Constitucional si el acto o la disposición parlamentaria inciden en algún derecho fundamental. Así el Tribunal Constitucional ha entendido desde la Sentencia 118/1988 que «no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del recurso de amparo - previsto en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

31 SORIANO, J. E. «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa» RAP nº 106, 1985, pp 218 y 219.

32 Un antecedente jurisprudencial de esa previsión se encuentra en la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de febrero de 1995 (Sala 3ª sec. 7ª. 7). Un comentario de la misma ha sido realizado por PULIDO QUECEDO, M., en el «Control contencioso de las subvenciones a los grupos parlamentarios», en Actualidad Jurídica. Aranzadi, 1995, nº 195.