

# JURISDICCION CONSTITUCIONAL Y JURISDICCION CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL CONTROL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS SIN VALOR DE LEY (\*)

RAMON PUNSET BLANCO

1. Si nos atuviésemos exclusivamente a lo preceptuado en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA) respecto de los actos susceptibles de conocimiento por los Tribunales de dicho orden jurisdiccional (art. 1), es obvio que los precedentes de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas nunca podrían residenciarse ante semejante clase de órganos judiciales, llamados a pronunciarse por dicha Ley únicamente en relación con actos de las Administraciones Públicas. Ya el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de 23 de junio de 1983 (y, por imitación, normas similares adoptadas en algunas Comunidades Autónomas), dispuso, sin embargo, no sin contravenir la reserva de ley establecida en el artículo 117.3 y 4 de la CE, que contra los acuerdos de las Mesas resolutorias de reclamaciones en materia de personal cabe recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción (art. 35.3). Más adelante, y con mejor título constitucional, la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) sometió al conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, en única instancia, los recursos contra los actos y *disposiciones* de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado «en materia de personal y actos de administración» (art. 58.1º). En el caso de las Asambleas autonómicas, la competencia se defiere a idéntica Sala del Tribunal Superior de Justicia correspondiente (art. 74.1.c) (1).

---

(\*) Este breve trabajo se presentó en el Seminario sobre *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contenciosa*, que, bajo la dirección de los profesores Rubio Llorente y Aragón Reyes, se viene celebrando a lo largo del presente año académico en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Madrid.

(1) Aunque parece evidente que hasta la LOPJ los actos en materia de personal y administración de las Asambleas de las Comunidades Autónomas no resultaban impug-

Sólo los actos y disposiciones aludidos resultan, pues, justiciables en vía contencioso-administrativa. Y aun dentro de la categoría de las disposiciones en materia de personal, no son justiciables en esa vía el Estatuto del Personal de las Cortes Generales ni los Reglamentos de las Cámaras, que, en tanto que normas primarias, únicamente han de ser objeto de control por el Tribunal Constitucional a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad regulados en el Título II de la LOTC, siquiera el Estatuto de referencia no aparezca en el elenco de normas del art. 27.2 de la

nables en vía contencioso-administrativa, otra es la doctrina al respecto del Tribunal Supremo. En su Auto de 18 de febrero de 1987 (caso *Sede de las Cortes de Castilla-León*: Rep. Ar. 3210), la Sala Cuarta del Alto Tribunal consideró indudable, por imperativo del art. 153 c) de la CE, que «cualesquiera actos que sean de administración emanados de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas» pueden ser objeto de control en aquella vía. Desde la Constitución, por tanto, la extensión y los límites de la jurisdicción contencioso-administrativa señalados en el art. 1 de su Ley reguladora han de entenderse ampliados no sólo con la incorporación de la Administración de las Comunidades Autónomas, como formalmente hizo la Ley 34/1981, «sino que la posibilidad de revisión jurisdiccional incluye... todos los actos de administración de cualquiera de los órganos de las Comunidades Autónomas y no solamente los de los órganos del poder ejecutivo; pues... hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas y estos actos de administración pueden y deben ser objeto también del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido art. 153.c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata» (fundamentos jurídicos 2.º y 3.º). La posterior promulgación de la LOPJ —estima el Tribunal Supremo— ha venido a confirmar la anterior conclusión; conclusión obligada, ya que otra cosa sería tanto como dejar la actuación de las Asambleas autonómicas sin el necesario control, contra el claro dictado constitucional (fund. jur. 6.º).

Ahora bien: esta tesis no puede compartirse. Del art. 153.c) de la CE no se deduce ningún concepto material de Administración que permita inferir la justiciabilidad en vía contencioso-administrativa de los actos parlamentarios que por su naturaleza quepa entender de carácter administrativo. Aparte de que la finalidad del art. 153, en sus diversos apartados, es otra —la de delimitar la frontera de la autonomía comunitaria por referencia a los controles externos que enumera (todos de tipo normativo y no político)—, el carácter improrrogable de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 5.1 LJCA) requiere que la subjetividad de los actos de que conozca, expresamente identificados por la Ley, prime sobre la pretendida índole materialmente administrativa de los mismos. A falta de esa previsión legal, tales actos únicamente podrían impugnarse ante la jurisdicción civil.

Esta reflexión no implica, naturalmente, que la referencia del art. 153.c) de la CE a la «administración» deba restringirse a la Administración dependiente del Ejecutivo autonómico, pero tampoco que tal referencia signifique, por sí misma, una ampliación del número de Administraciones justiciables en vía contencioso-administrativa, cosa que, de otra parte, no puede deducirse de lo preceptuado en el art. 106.1 del texto constitucional.

citada Ley (véase la STC 139/1988, cuya doctrina, en este punto específico de la primariedad del Estatuto —no en otros, en cambio— comparto). Respecto a la justiciabilidad de las normas autonómicas de la misma especie (me refiero a los Estatutos del Personal parlamentario), nada se puede afirmar con una mínima seguridad sin conocer su posición en el sistema de fuentes de cada ordenamiento territorial.

2. En lo que concierne al control de los actos parlamentarios «sin valor de ley» por el Tribunal Constitucional, tal control tiene lugar no sólo en el curso de los procesos de amparo (como sugeriría el empleo de la expresión entrecomillada, que es la que utiliza el art. 42 de la LOTC), sino igualmente en el de otros procesos constitucionales.

Así, en primer lugar, en los conflictos positivos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas, procesos en los que es imaginable que los actos pretendidamente lesivos del orden de competencias dimanen del Congreso, del Senado o de las Asambleas autonómicas. Conviene advertir que a través de este tipo de proceso constitucional no serían impugnables.—a pesar de la referencia que al propósito contienen los arts. 62 y 63.1 LOTC— aquellas disposiciones parlamentarias que, como los Reglamentos de las Cámaras (y las normas interpretativas o integradoras de los mismos, cuyo régimen de impugnabilidad se ha equiparado al de aquéllos por el Tribunal Constitucional a través de una doctrina necesitada de mayores matices) y el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, únicamente resultan recurribles por los procedimientos del Título II de la LOTC. En cuanto a los Estatutos del Personal de las Asambleas autonómicas, hemos de reiterar la reserva antes manifestada.

En segundo lugar, actos sin valor de ley serían también los del Congreso y del Senado impugnables mediante conflicto entre órganos constitucionales del Estado por «indebida asunción de atribuciones» (art. 73.1 de la LOTC) (sobre el carácter infralegal de los actos litigiosos, véase la STC 45/1986, fund. juríd. 5.º).

Por último, el Tribunal Constitucional puede resultar llamado a pronunciarse acerca de una disposición o un acto sin valor de ley (también, en el caso de las disposiciones, con las excepciones señaladas) adoptados por una Asamblea autonómica con ocasión de una de las impugnaciones previstas en el art. 161.2 de la CE y en el Título V de la LOTC y dirigida a cuestionar la constitucionalidad de tales disposición o acto (desde una perspectiva ajena, a mi juicio, al orden de distribución de competencias).

3. A partir de la pluralidad de vías impugnatorias apuntadas, es posible afirmar lo siguiente:

1.º *La mayor y más importante parte de los actos sin valor de ley del Congreso y del Senado se hallan sometidos a control jurisdiccional. Así:*

a) En materia de personal y administración, aquellos que incurran en vicios de inconstitucionalidad y/o ilegalidad de cualquier clase. Ambos vicios son denunciables ante la jurisdicción ordinaria (en su caso, a través del procedimiento preferente y sumario de la Ley 62/1978).

b) En las demás materias, aquellos que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional (art. 42 LOTC), los que no respeten «el orden de competencias establecido en la Constitución, en los Estatutos de Autonomía o en las leyes correspondientes» (art. 63.1 LOTC) para delimitar las respectivas esferas de poder entre el Estado y las Comunidades Autónomas y, en fin, aquellos que entrañen asunción de atribuciones que la Constitución o las leyes orgánicas confieran a otro órgano constitucional (art. 73.1 LOTC).

Correlativamente son, por tanto, inmunes a todo control jurisdiccional tanto los actos meramente ilegales no adoptados en materia de personal y administración cuanto, fuera de esta materia también, los contrarios a la Constitución no lesivos de derechos fundamentales, o del orden de competencias, o del ámbito de atribuciones de otro órgano constitucional. Estos actos —difícilmente recreables *in vitro*— integran una zona de exención sumamente reducida, que testimonia el alto grado que alcanza en nuestro ordenamiento la justiciabilidad de la actividad parlamentaria no legislativa.

2.º *La zona de inmunidad jurisdiccional de los actos sin valor de ley de las Asambleas autonómicas es todavía menor que la de los actos del Congreso y del Senado. Ello a causa de la existencia de la vía impugnatoria del artículo 161.2 CE y Título V LOTC, que permite al Gobierno acudir al Tribunal Constitucional frente a cualquier infracción de las normas orgánico-procedimentales y sustantivas de la Constitución. Por tanto, y salvo que versaran sobre materia de personal o administración, únicamente los actos meramente ilegales —también imaginables con dificultad— resultarían inmunes al control jurisdiccional.*

3.º *En materia de personal y administración, única respecto de cuyos actos puede conocer la jurisdicción contencioso-administrativa, la utilización de esa vía impugnatoria constituye un requisito ineludible previo a la interposición de un recurso de amparo, dado el carácter subsidiario de éste. Destaquemos algunos aspectos de este proceso constitucional que aquí resultan de interés.*

a) Lo primero que conviene resaltar es que el art. 42 de la LOTC —redactado con anterioridad a la LOPJ de 1985— es un precepto muy singular, que no contempla la existencia de ninguna vía judicial previa; es más, que

permite el recurso de amparo no precedido de resolución judicial anterior sobre la violación del derecho fundamental que se denuncia. De modo que, una vez derogado el art. 45 de la LOTC por la Ley Orgánica 8/1984, y a tenor de lo dispuesto en el art. 42, las «decisiones o actos sin valor de Ley» emanados de las Cámaras parlamentarias son los únicos actos de los poderes públicos de acceso directo al conocimiento del Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo. La razón de tal excepción a la subsidiariedad de dicho recurso se encuentra en el hecho de que ningún acto parlamentario, salvo, precisamente, aquellos recaídos en materia de personal y administración, se encuentra en nuestro Derecho deferido al conocimiento de los órganos judiciales ordinarios, situación que supone un vestigio de la antigua inmunidad jurisdiccional de las Asambleas parlamentarias.

Con independencia de la cuestión de si el art. 42 LOTC se acomoda cabalmente al art. 53.2 de la CE y de si, desde una perspectiva *de lege ferenda*, cabría extender el conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia a los actos parlamentarios más allá de aquella materia, es lo cierto que el desfase del art. 42 respecto a la innovación que ha supuesto la ampliación de la competencia judicial a semejante tipo de asuntos por obra de la LOPJ (y antes, aunque indebidamente, por el EPCG) ha sido corregido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Tribunal, en efecto, sobre la base de la exigencia de firmeza de los actos recurribles a que alude el art. 42, ha rechazado la admisión de aquellos no enjuiciados previamente en vía contenciosa (ATC 219/1989, fund. juríd. 2.º), incluso cuando el acceso a esa vía sólo encontraba el respaldo del EPCG (ATC 241/1984, fund. juríd. 2.º) o de una norma similar de una Asamblea autonómica (como el Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra: cfr. ATC 296/1985, fund. juríd. 1.º).

b) En ocasiones, el encaje de un acto dentro de los pertenecientes a materia de personal y administración puede que no esté exento de problemas. Sin embargo, si el Tribunal de lo Contencioso considera que ese encaje no se da, no por ello el recurso de amparo posterior será inadmisibile, pues el recurrente habrá satisfecho el requisito de la previa utilización de la vía judicial. Por el contrario, el problema de la naturaleza del acto adquirirá relieve cuando el recurso de amparo se interponga directamente, sin mediación judicial anterior, toda vez que, si el Tribunal Constitucional entiende que el acto en cuestión se comprende en aquella categoría, declarará inadmisibile tal recurso. Ese mismo relieve se daría también, como es lógico, si el recurrente limitara su pretensión de amparo a la resolución judicial, por reputarla arbitraria y consiguientemente atentatoria al derecho fundamental del artícu-

lo 24.1 CE, pero semejante estrategia procesal resulta sumamente improbable.

c) En la vía de amparo del art. 42 LOTC no cabe la impugnación de disposiciones, sino sólo de «decisiones o actos», esto es, de resoluciones «que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general» (ATC 183/1984, fund. juríd. 2.º). Ahora bien, atendiendo precisamente a lo establecido en el art. 58.1.º LOPJ, el Tribunal Constitucional encuentra una excepción a los límites que impone el art. 42 LOTC. Dice, en efecto, el Tribunal en la Sentencia 118/1988:

«No bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la Resolución (de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso por dicha Cámara al conocimiento de materias clasificadas) para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también (*sic*) en la vía de amparo... A este respecto 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 y del Senado 'en materia de personal y actos de administración', *por lo que no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo*. En puridad, la exclusión clara que hace el art. 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al art. 161.1.a) de la Constitución y al art. 27 de la misma Ley Orgánica» (fund. juríd. 3.º).

Esta modulación de lo preceptuado en el art. 42 de la LOTC para posibilitar el recurso de amparo contra disposiciones de los órganos directivos parlamentarios en materia de personal y administración descansa en una inferencia discutible, pues de la impugnabilidad de tales disposiciones en vía contencioso-administrativa no cabe extraer la consecuencia de su impugnabilidad en amparo si la LOTC no lo establece así. No me parece que el artículo 53.2 CE imponga el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional en todos los casos, ni creo que el carácter siempre ineludible del mismo se desprenda de la Disposición transitoria 2.ª-2 de la LOTC, que se circunscribe a determinar la vía judicial previa sólo en atención a la naturaleza subsidiaria del amparo. Mas, sea ello como fuere, y como ya dijimos, del conocimiento directo del Tribunal por la vía del amparo ha de excluirse el EPCG, quedando, pues, reducida la cuestión a las normas que las Cámaras dicten en su desarrollo o aplicación y aquellas otras que eventualmente se aprueben en materia de administración interna.

4.º Antes advertíamos que los vicios denunciados ante la jurisdicción ordinaria podían ser de inconstitucionalidad y/o de ilegalidad. En materia de personal y administración son, ciertamente, inimaginables disposiciones o actos parlamentarios afectados de un vicio de inconstitucionalidad procedimental. En cambio, cabe pensar en la eventualidad de supuestos en que disposiciones o actos parlamentarios relativos a esta materia atenten contra el orden de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No serán tales supuestos muy frecuentes, pero sí posibles. Pues bien: en circunstancias semejantes, el planteamiento, durante la pendency del proceso contencioso-administrativo, de un conflicto de competencia contra la misma disposición o acto daría lugar a la aplicación de la regla de la prejudicialidad del proceso constitucional establecida en el art. 61.2 LOTC y a la consiguiente suspensión del curso del proceso ordinario hasta la decisión del conflicto.

De otra parte, la inconstitucionalidad que se denuncie en vía contencioso-administrativa puede ser de carácter material, o sea, por violación de normas constitucionales sustantivas. Si la disposición o el acto recurridos proceden de una Asamblea autonómica, pueden ser asimismo impugnados por el Gobierno en virtud de lo dispuesto en el art. 161.2 CE y Título V de la LOTC, impugnación que lleva aparejada la suspensión de aquella disposición o acto al menos durante un tiempo (art. 77 LOTC), dentro del cual habrá de paralizarse lógicamente el proceso ordinario. La LOTC, sin embargo, no dispone nada expresamente acerca de la prejudicialidad del proceso constitucional una vez levantada la suspensión referida (la remisión que el art. 77 LOTC efectúa a las normas reguladoras del proceso conflictual no comprende la regla del art. 61.2).

