

REFLEXIONES SOBRE UNA RECONSTRUCCION DE LOS LIMITES FORMALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL *

POR

FERNANDO GARRIDO FALLA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ¿PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO O DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?—III. LAS BASES PARA UNA RECONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DEL TEMA.—IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO PARLAMENTARIO.—V. RECAPITULACIÓN Y PROPUESTA.

I. INTRODUCCIÓN

Durante la primavera de 1980 realizó sus trabajos para la revisión de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa una ponencia designada por el entonces ministro de Justicia señor Cavero en el seno de la Comisión General de Codificación en la que estaban representados dos significativos sectores de la vida del Derecho: la Magistratura y la Universidad. Entre los representantes de aquélla se encontraban, por ejemplo, los actuales presidentes del Tribunal Supremo y de la Audiencia Nacional y el vicepresidente del Tribunal Constitucional. La representación universitaria estaba constituida por los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ PÉREZ, VILLAR PALASÍ y el que os dirige estas palabras. En ningún sentido podría, pues, afirmarse que el proyecto elaborado y entregado por la Ponencia en el mes de mayo del citado año 1980 fuese la consecuencia de la unidad dogmática de quienes intervinieron en la tarea.

El dato que me interesa señalar aquí es que uno de los preceptos que hubieron de ser retocados —bajo la fundamental preocupación de una revisión de la Ley que significase su adaptación al texto constitucional fue el artículo 1.º en el que, como es sabido, se establece el ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa «que conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos de la Administración pública y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley». Y en el párrafo 2.º se señala lo que, a efectos de la Ley, se en-

* Texto de la Conferencia pronunciada en el acto de inauguración del curso de la XX promoción de TAC en el Instituto Nacional de Administración (Alcalá de Henares).

tenderá por Administración pública; y aquí cabalmente es donde la Ponencia se vio en la necesidad de añadir a la antigua enumeración de la Ley un nuevo párrafo que literalmente estaba redactado así:

«Los órganos de Gobierno interior de las Cortes Generales, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, en cuanto a sus contratos y actos de gestión patrimonial, así como en materia de personal, y los órganos del Consejo General del Poder Judicial respecto a los actos y disposiciones a que se refiere su Ley Orgánica.»

Hay que advertir que esta redacción venía ya forzada por la promulgación de dos Leyes Orgánicas que, en esta materia, resultaban decididamente innovadoras: la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, y la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial.

En efecto, rompiendo con una tradición secular en materia de límites de la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa, las referidas Leyes Orgánicas establecen la posibilidad del recurso contencioso-administrativo: a) contra las resoluciones del secretario general del Tribunal Constitucional, confirmadas en Alzada por el presidente de dicho Tribunal, en materia de personal (art. 99, 3, de la Ley Orgánica), y b) contra los actos y disposiciones emanados del Pleno del Consejo General del Poder Judicial o de la Sección Disciplinaria, no susceptibles de Alzada (art. 47, párr. 2.º, de la Ley Orgánica).

Si la inclusión de estos nuevos supuestos de recurso contencioso-administrativo venía legalmente impuesta a la Ponencia redactora del anteproyecto de revisión de la Ley Jurisdiccional, la propia filosofía había de extenderse a otros órganos constitucionales tradicionalmente excluidos también del control de la Jurisdicción contencioso-administrativa: los órganos de Gobierno Interior de las Cortes Generales y los del Tribunal de Cuentas.

Resulta seguramente ocioso advertir que la ponencia de la Comisión General de Codificación tenía plena conciencia de que al proponer estas modificaciones legislativas estaba, literalmente hablando, sometiendo a revisión las bases teóricas de nuestro Derecho administrativo y el propio sistema de justicia administrativa vigente en nuestro país. •

Porque, en efecto, si quedan sometidos al Derecho administrativo actos que emanan de órganos estatales que no son la Administración pública, ¿cómo definir al Derecho administrativo como el ordenamiento jurídico que regula la organización de la Administración pública y las relaciones jurídicas entre ésta y los administrados? Y, si esto es así, ¿quién es la parte demandada en el proceso contencioso-administrativo, la Administración pública, en cuanto persona jurídica, o el Estado, o sea la persona jurídica estatal? Y, en fin, si es que hay actos administrativos no imputables a la Administración pública, ¿no estamos haciendo buena la concepción de algunos de los viejos maestros del Derecho administrativo español cuando afirmaban «ni sólo la Administración administra ni todo lo que hace la Administración es administrar»?

Creo que el tema merece ser considerado.

II. ¿PERSONALIDAD JURÍDICA DEL ESTADO O DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?

1. Empecemos por aquí, aunque no sea más que por la reciente polémica que se ha abierto sobre el tema. La excelente «Revista del Departamento de Derecho Político» de la Universidad a Distancia (UNED) ha publicado sucesivamente tres polémicos trabajos defendiendo encontradas tesis de los profesores LÓPEZ GUERRA (*La personalidad jurídica del Estado*, en el núm. 6, primavera de 1980), SANTAMARÍA PASTOR (*Sobre la personalidad jurídica de las Cortes Generales. Una aproximación a los problemas de las organizaciones estatales no administrativas*, en el núm. 9, primavera de 1981) y LÓPEZ RODÓ (*Personalidad jurídica del Estado*, en el núm. 11, otoño de 1981).

Considerando que el primero de los citados trabajos arranca de una crítica a la conocida tesis de los profesores GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás Ramón FERNÁNDEZ, tenemos, en realidad, las siguientes interpretaciones doctrinales:

a) Desde el punto de vista del ordenamiento jurídico interno no hay más que una sola personalidad jurídica, la de la Administración pública. Por lo que se refiere al Parlamento, más que como órgano del Estado, debe concebirse como «un órgano del pueblo, auténtico

titular de la propiedad del poder»; y por lo que se refiere a los jueces y tribunales, tampoco deben concebirse como órganos del Estado, sino del Derecho (E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho administrativo*, I, 1980, pp. 23 y ss.).

b) A la vista de la Constitución y de nuestro Derecho positivo, no hay ningún inconveniente doctrinal ni práctico para admitir la personalidad jurídica del Estado. Ni tampoco existe contradicción si afirmamos que la Administración, órgano de la persona jurídica estatal, es al mismo tiempo ella misma persona jurídica, «ya que la atribución de personalidad a un órgano no es una noción nueva en Derecho público» (LÓPEZ GUERRA, *op. cit.*, p. 35).

c) La personalidad jurídica, en cuanto tal, sólo es atribuible a la Administración pública; pero no habría ningún inconveniente en admitir una especie de personalidad jurídica sectorial o parcial (en una suerte de renovación de la teoría del fisco) a las Cortes Generales, y, en general, a las diferentes organizaciones estatales no administrativas (SANTAMARÍA, *op. cit.*, especialmente p. 19).

d) Tanto la Constitución como las Leyes Orgánicas del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial, en armonía con el resto de nuestra legislación vigente, permiten concluir que el Estado tiene personalidad jurídica en el orden interno (LÓPEZ RODÓ, *op. cit.*, especialmente p. 65).

2. Frente a lo que se da por supuesto en algunas de las posturas anteriormente enumeradas, lo cierto es que la tesis de la personalidad jurídica del Estado está en la médula de nuestra tradición legislativa y doctrinal. En la época en que se redacta el Código civil, esto es tan obvio que basta simplemente con el recordatorio de algunas de las expresiones que se utilizan en el mencionado Cuerpo Legal:

— Al referirse a los bienes de dominio público se habla expresamente de «los que pertenecen privativamente al Estado» (art. 339, 2.º).

— A continuación se califican como de propiedad privada del Estado «todos los demás bienes pertenecientes al Estado» excluidos los del artículo anterior (art. 340).

— En el artículo 341 se habla de la conversión de los bienes de dominio público que «pasan a formar parte de los bienes de propiedad del Estado».

— El artículo 345 se refiere a los bienes «patrimoniales del Estado, de la provincia y del municipio», juntamente con los pertenecientes a particulares, como «bienes de propiedad privada».

— Al hablar el artículo 341 del tesoro oculto, se habla de los descubrimientos hechos en terrenos propiedad del Estado y en la posibilidad que éste tiene de «adquirirlos por su justo precio».

— En fin, en el artículo 913 se habla del Estado como heredero a falta de herederos testamentarios y legítimos.

La prueba de que no se trata de ninguna tradición perdida se encuentra en la propia denominación de recientes e importantes leyes *administrativas*; baste la referencia a la Ley del Patrimonio *del Estado* y a la Ley de Contratos *del Estado*. Y sobre todo a la definitiva definición que contiene el artículo 2.º de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, sobre la Hacienda Pública «constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde al Estado o a sus organismos autónomos». Cuestión distinta es, claro está, que los Organos estatales competentes para la administración de tal patrimonio o para concertar tales contratos pertenezcan a la Administración Pública.

Pero lo que interesa subrayar es la absoluta coherencia entre nuestra legislación y la doctrina dominante. Así, POSADA, primeramente en su *Tratado de Derecho político*, en 1923, y después en su *Tratado de Derecho administrativo* (vol. I, p. 288), afirma que la noción de personalidad jurídica es necesaria tanto para explicar los litigios en que interviene *el Estado* como para dirigir y defender jurídicamente la gestión administrativa, concluyendo con la afirmación de que «la Administración tiene personalidad: la del Estado».

Por su parte, GASCÓN Y MARÍN (*Tratado de Derecho administrativo*, I, 5.ª edic., 1933, pp. 146 y ss.) habla indistintamente de la personalidad jurídica y moral del Estado o de la Administración. Y concretamente al enumerar los sujetos de la relación jurídico-administrativa, se refiere *al Estado* y a las entidades territoriales e institucionales (*op. cit.*, p. 167).

En fin, para cerrar las referencias a esta etapa de nuestra doctrina iuspublicista recordemos el significativo título del capítulo 12 del *Tratado de Derecho político* de PÉREZ SERRANO, «Personalidad, patrimonio y responsabilidad del Estado», y especialmente su definitiva afirmación: «nuestro Derecho da por supuesta la personalidad del Esta-

do y atribuye a éste un patrimonio» (*Tratado de Derecho político*, Ed. Civitas, Madrid, 1976, p. 178; a pesar de la fecha de la edición, este libro fue escrito con referencia a la Constitución de 1931).

Con todo, lo más importante es recordar que la doctrina que acaba de citarse significa la superación de una polémica anterior. No, por supuesto, como equivocadamente pudiera pensarse, la polémica entre personalidad del Estado y personalidad de la Administración —que en realidad nunca se planteó entre nosotros—, sino la discutida dicotomía entre Estado-poder y Estado-persona jurídica que habría de correr paralela a la famosa distinción entre los Actos de Autoridad y los Actos de Gestión. Todavía en las últimas ediciones de su influyente *Traité de Droit administratif* (13.ª edic., 1933, pp. 40 y ss.), H. BERTHELEMY afirma que el Estado, en cuanto *Poder Público*, no necesita ser considerado como *Persona Jurídica*, mientras que el Estado en cuanto sujeto de derechos y obligaciones tiene una personalidad moral o jurídica asimilable a la de *Derecho privado*.

En definitiva, esta es la concepción que se refleja en nuestra vieja Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 22 de julio de 1894, en cuyo artículo 4.º se excluyen del conocimiento de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo «las cuestiones de índole civil y criminal pertenecientes a la jurisdicción ordinaria; añadiéndose el siguiente último y significativo párrafo:

«Se considerará de índole civil y de la competencia de la jurisdicción ordinaria las cuestiones en que el derecho vulnerado sea de carácter civil y también aquellas que emanen de actos en que la Administración haya obrado como persona jurídica, o sea como sujeto de derechos y obligaciones.»

Esto explica la curiosa redacción que se contiene después en el artículo 5.º de la propia Ley jurisdiccional, cuya frase «sin embargo» tanto dio que discutir durante la vigencia de la referida Ley de 1894:

«Art. 5.º Continuarán, *sin embargo*, atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados por la Administración central, provincial y municipal para obras y servicios públicos de toda especie.»

A pesar de que, en efecto, la expresión que en esta Ley se emplea es la de «Administración» y no la de «Estado», es obvio que los redactores de la ley actuaban bajo la influencia de la referida polémica entre el «Estado poder» y el «Estado persona jurídica». No podría ser de otro modo. Nuestra doctrina jurídica era entonces tributaria de la francesa; en la que, por lo demás, al margen de la ya citada postura de BERTHELEMY, ya se había aceptado la técnica de la personalidad estatal para explicar, tanto las relaciones jurídicas nacidas de la actuación del Estado en cuanto poder público, como de los estrictos actos de gestión. Más aún: dentro de estos últimos se había establecido la sutil distinción (que continúa vigente tanto en Derecho administrativo francés como español) entre los actos sometidos al Derecho administrativo y los actos sometidos al Derecho privado. Recuérdese a tales efectos el tan interesante como poco conocido trabajo de HAURIU sobre *La gestion administrative*, 1889, en el que, admitida la noción de «actos de gestión», distingue una *gestión administrativa* de los servicios públicos, sometida al Derecho administrativo, y una *gestión privada*, sometida al Derecho privado. Desde el punto de vista de la Jurisprudencia, la vieja distinción entre los actos de autoridad y los actos de gestión queda definitivamente enterrada por el *Conseil d'Etat* y por el Tribunal de Conflictos a partir, sobre todo, del conocido *arrêt Blanco*, dictado por el Tribunal de Conflictos en 8 de febrero de 1873.

3. Las anteriores precisiones explican sobradamente el contexto en que fue redactada la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa española de 1888-94 y las bases para su interpretación. Con independencia del caso («sin embargo») de los contratos administrativos, la ley configura fundamentalmente un «proceso al acto administrativo». La propia denominación de *recurso* (tan criticada por los procesalistas) es significativa de la situación: la verdadera contienda se había producido antes entre la Administración y el particular reclamante; reclamación o, en su caso, tensión, resueltas por la Administración pública por el acto administrativo que posteriormente era sometido *mediante recurso* (como las sentencias judiciales son revisadas en apelación mediante recurso) a la Jurisdicción contencioso-administrativa. Desde este punto de vista la sentencia dictada por esta jurisdicción no significaba tanto una condena a la «parte demandada» (la Administración) como una verificación de la legalidad o ilegalidad del acto administrativo impugnado.

El triunfo de la que podríamos denominar tendencia procesalista en el Derecho administrativo español no se produce hasta la promulgación de la todavía vigente Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 (y no con la Ley de Régimen jurídico de la Administración del Estado de 1957, como equivocadamente se ha podido creer). Ahora sí se regula un auténtico proceso *inter partes*; el particular *demandante* (o recurrente) y la Administración pública *demandada*. Lo que en realidad existe de común entre las dos leyes citadas es que efectivamente ninguna de ellas habla de la personalidad del Estado, sino que la referencia directa se hace a la Administración. ¿Es que se rompe aquí definitivamente con la tradición legislativa y doctrinal que antes se ha señalado? Personalmente pienso que no; e intentaré explicarlo a continuación.

III. LAS BASES PARA UNA RECONSTRUCCIÓN DOGMÁTICA DEL TEMA

A) Por supuesto, el hecho de que la Administración aparezca tanto en nuestras leyes procesales administrativas como en leyes sustantivas, por ejemplo la Ley de Contratos del Estado, como sujeto de derechos y obligaciones, no responde en absoluto a una imposibilidad dogmática de que sea el Estado el que aparezca como centro de imputación de relaciones jurídicas con los administrados.

Queda claro con lo dicho que estoy adelantando mi opinión contraria a la afirmación de que el Parlamento y el Poder judicial (tribunales y jueces) no son órganos del Estado. Decir que el Parlamento es «órgano del pueblo» y que los jueces y tribunales «son órganos del Derecho» puede tener un valor metafórico significativo; pero desde el punto de vista técnico jurídico se trata de afirmaciones que carecen de sentido. La aportación fundamental del institucionalismo jurídico de SANTI ROMANO fue cabalmente la de poner de manifiesto que el Derecho es fundamentalmente—incluso antes que norma de comportamiento—organización. En un sistema de Derecho público no puede hablarse ni de pueblo, ni de derecho, sino dentro de un todo organizado.

Esta es, por lo demás, la única interpretación posible a la vista de nuestro texto constitucional. El párrafo segundo del artículo 1.º de la Constitución es, a estos efectos, definitivo: «La soberanía nacional

reside en el pueblo español del que emanan *los poderes del Estado*.» La primera parte del precepto encierra, sin duda, la filosofía democrática sobre la legitimación del poder; pero interesa especialmente subrayar su última parte; a saber: que *los poderes son del Estado*. Lo cual es congruente con lo que se ha dicho en el párrafo anterior y que constituye las primeras palabras de nuestra Constitución: «España se constituye en un Estado...».

A partir de aquí, pues, toda referencia juridico-constitucional ha de hacerse cabalmente al Estado. Aunque suene a tautología, vale decir que todos los poderes del Estado son... del Estado; que son órganos del Estado, incluso prescindiendo de que tengan o no personalidad jurídica independiente, puesto que esto es un arbitrio técnico-jurídico que no desvirtúa la afirmación fundamental.

De todas formas —y puesto que la polémica sobre la personalidad del Estado y de la Administración está implicada en el debate aludido en la presente conferencia— resulta conveniente recordar lo que al respecto venimos manteniendo desde la primera edición de mi *Tratado de Derecho administrativo*, en 1958: «Hay que advertir que tampoco aquí nos encontramos ante un fenómeno de doble personalidad (*personalidad del Estado y personalidad de la Administración*): La personalidad del Estado es única y se refiere desde luego al conjunto de sus funciones. Esto es particularmente cierto desde el punto de vista del Derecho internacional, pues cuando el Estado se obliga en este terreno, tanto puede consistir la obligación en tomar medidas legislativas como en adoptar resoluciones administrativas. Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho interno, la doctrina de la personalidad estatal *sólo tiene relevancia práctica normalmente* en cuanto personalidad de la Administración pública, pues es ésta la que aparece como titular de los bienes del Estado, la que dispone de los que el Estado pueda heredar (art. 956 del Código civil), la que contrata con los particulares, la que responde civilmente por la gestión de los servicios públicos y la que es demandada ante los tribunales civiles o contencioso-administrativos».

Si bien se mira, todos los actos que acabamos de enumerar como imputables al Estado, pero a través de la Administración pública, son «actos de gestión». Ahora bien, el protagonismo de la Administración pública se potencia curiosamente cuando se trata de actos del Poder público en sentido estricto. Esto se explica obviamente por el carác-

ter residual del Poder ejecutivo—auténtico heredero del antiguo monarca absoluto—en el que está encuadrada la Administración. Es en este sentido como la Administración termina por monopolizar los conflictos y posibles abusos de poder frente al ciudadano y sus libertades y derechos. Esta dialéctica resultaba inimaginable en el ejercicio de los otros poderes: por lo que se refiere al poder legislativo, puesto que por definición constituye la representación de los propios ciudadanos, de la soberanía popular; por lo que se refiere al Poder judicial, porque aparecía cabalmente como el protector de los derechos del ciudadano violados por la Administración.

En resumen: reducir la personalidad del Estado a la de la Administración no significa otra cosa que reducir la teoría a la práctica: si los actos del Estado que había que someter al Derecho y a la fiscalización jurisdiccional era actos administrativos; si los contratos del Estado se concluían a través de sus órganos competentes—que pertenecían a la Administración pública—y si las herencias que recibía el Estado, la administración de su patrimonio y la propia titularidad de los bienes y derechos de la Hacienda pública, se gestionaban por la Administración pública, resulta comprensible que se terminase por olvidar la personalidad *del todo* (el Estado), dado el protagonismo de su parte más significativa (la Administración).

Si a esto añadimos—y el tema ha sido reiterado objeto de mi consideración en los últimos tiempos—el carácter *institucional* de la Administración; su propia capacidad para alcanzar sus fines con independencia de la política y con «eficacia indiferente», se comprenderá la tentación en la que puede caerse de olvidarse de la personalidad del Estado.

B) Ahora bien, la nueva Constitución española establece las bases para que el concepto mismo de Estado de Derecho (en definitiva de sumisión del Estado, de *todo el Estado*, al Derecho) se amplíe notablemente. Cuando en el párrafo primero del artículo 9.º se afirma que «los ciudadanos y los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al resto del Ordenamiento jurídico», se están sentando las premisas para admitir, de una parte, que actos emanados de cualquiera de los poderes públicos (incluido el poder legislativo y el propio poder judicial; único por cierto que es designado con este nombre por la Constitución) pueden ser contrarios a la Constitución; en segundo lugar, que puede instrumentarse una justicia constitucional que so-

meta a fiscalización los actos emanados de estos poderes. Es justamente lo que la Constitución hace en su título 9.º al instituir y regular el Tribunal Constitucional.

Hay que insistir en lo que, desde este punto de vista, significa la implantación de la justicia constitucional. Ya es de suyo sorprendente que las leyes que emanan del Parlamento, es decir, del órgano del Estado que representa la soberanía nacional, sean contrastadas, en cuanto a su constitucionalidad, por un órgano diferente—el Tribunal Constitucional—que viene a convertirse así en árbitro supremo, a pesar de que su conexión con el depositario de la soberanía no es inmediata, como en el caso del propio Parlamento, sino de carácter mediato. Pero desde el punto de vista de nuestras reflexiones tiene aún más importancia, si cabe, la Jurisdicción de Amparo que se atribuye al Tribunal Constitucional. De acuerdo con el desarrollo que del artículo 161 de la Constitución hace la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de 3 de octubre de 1979, el Tribunal tiene competencia para decidir recursos de amparo presentados por las personas legitimadas para ello en protección de los derechos y libertades contenidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución. Según el artículo 41, 2, de la Ley Orgánica citada, el Recurso de Amparo puede dirigirse contra disposiciones, actos o actuaciones de hecho de «los poderes públicos del Estado»; por consiguiente: 1) de actos procedentes de las Cortes que no posean la categoría de leyes, o emanados de los órganos de gobierno interior de las Cortes (art. 42); 2) de actos o actuaciones materiales procedentes del Gobierno (art. 43); si bien en este caso es necesario utilizar previamente la vía contencioso-administrativa por el procedimiento sumario y preferente que regula la Ley 62/1978 (disposición transitoria segunda, 2); 3) en fin, de actos procedentes del poder judicial (art. 44).

En resumen, como primer dato para la reconstrucción dogmática que estamos intentando, tenemos ya el siguiente, a saber: la posibilidad de fiscalización jurisdiccional—siquiera sea por un tribunal especial como es el Constitucional—de *actos de poder* dictados por cualquiera de los tres clásicos poderes del Estado cuando con ellos se vulnera alguno de los derechos y libertades fundamentales reconocidos en los artículos 14 a 30 de la Constitución.

De lo cual, a su vez, se pueden desprender otras dos consecuencias. Es la primera que en esta justicia constitucional se esfuma la nece-

sidad técnica de contar con una persona jurídica demandada; la segunda—que es la otra cara de la misma moneda—que en realidad el proceso constitucional funciona de acuerdo con el esquema del «proceso al acto». El mismo que preside, especialmente en Francia, la evolución jurisprudencial del recurso por *excés de pouvoir*, una vez que la jurisdicción retenida en manos del ministro-juez pasa a la competencia del Consejo de Estado y que, como ya se advirtió, subyace todavía en nuestra vieja Ley Jurisdiccional de 1894.

C) Pero la necesidad de una revisión a fondo de este tema se acentúa si volvemos de nuevo a considerar las innovaciones introducidas por la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional y la Ley Orgánica 1/1980, de 10 de enero, del Consejo General del Poder Judicial. En efecto:

a) Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Tribunal, la primera sorpresa que nos depara se encuentra en el artículo 2.º, 2, cuando afirma que «el Tribunal Constitucional podrá dictar reglamentos sobre su propio funcionamiento y organización, así como sobre el régimen de su personal y servicios, dentro del ámbito de la presente ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el Tribunal en pleno, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*, autorizados por su presidente». He aquí la atribución de una potestad reglamentaria que el artículo 97 de la Constitución parecía reservar exclusivamente al Gobierno. Bien es verdad que se trata de una potestad «doméstica», es decir, para organizar los servicios internos y el personal del propio tribunal. Pero, ¿y si en el ejercicio de esta potestad no se respetan los límites que con carácter general establece la propia Ley Orgánica? No parece que en este caso sea posible una ulterior fiscalización jurisdiccional, a diferencia precisamente de lo que ocurre con las resoluciones singulares que en materia de personal dicte el secretario general del tribunal y confirme en vía de alzada el presidente del propio tribunal, cuya decisión agota la vía administrativa. Pues «esta decisión—como ya se vio—será susceptible de ulterior recurso contencioso-administrativo» (art. 99, 3).

Aunque se trate, como se acaba de ver, de un recurso contencioso-administrativo de alcance limitado, es lo cierto que el esquema tradicional sobre la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa tiene que ser reconstruido.

b) Por lo que se refiere a la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial, las innovaciones no son menos sorprendentes. Con la indudable finalidad de reforzar la independencia del poder judicial, también aquí nos encontramos con la novedad de un Consejo General del Poder Judicial que «podrá dictar reglamentos sobre su organización y funcionamiento, así como sobre el régimen del personal y servicios y demás materias de su competencia dentro del ámbito de la presente ley. Estos reglamentos, que deberán ser aprobados por el pleno del Consejo General por mayoría de tres quintos de sus miembros, se publicarán en el *Boletín Oficial del Estado*, autorizados por el presidente (art. 5.º).

Este precepto coincide exactamente con el que anteriormente hemos recordado de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional; ahora bien, hay base para suponer—por contraste con el anterior—que estos reglamentos, al igual que ocurre con las resoluciones singulares en materia de personal, admiten la fiscalización jurisdiccional en vía contencioso-administrativa. Esto es, al menos, lo que se desprende del artículo 47, en cuyo párrafo 2.º se lee: «Los actos y *disposiciones* emanados del pleno o de la sección disciplinaria no susceptibles de alzada serán recurribles en vía contencioso-administrativa, conforme a la ley reguladora de dicha jurisdicción. La competencia para conocer de estas impugnaciones corresponderá al pleno del Tribunal Supremo.» En el mismo sentido se pronuncia el artículo 67 de la reciente Ley 50/1981, de 30 de diciembre («BOE» de 13 de enero), que aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, al someter las cuestiones disciplinarias a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Asimismo serán recurribles en vía contencioso-administrativa ante el Tribunal Supremo, con arreglo a la ley de esta jurisdicción y previa utilización potestativa de recurso de reposición, los acuerdos de la Junta Electoral que se constituye en el seno del Consejo Superior, a los efectos de las elecciones para designación de los miembros del consejo entre todos los jueces y magistrados que se encuentren en servicio activo (art. 19).

Otras innovaciones de esta Ley Orgánica tampoco pueden pasar inadvertidas desde el punto de vista del Derecho administrativo. Así: 1) la afirmación de que «en materia de procedimiento, recursos y forma de los actos del Consejo General, en cuanto sean aplicables (*se observarán*), las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administra-

tivo»; 2) aparece una categoría nueva dentro de los actos de Derecho público interno; el Real Despacho, firmado por el rey y refrendado por el presidente del Gobierno (para el nombramiento del presidente del Tribunal Supremo y del Consejo General del Poder Judicial) o por el ministro de Justicia (para el nombramiento de los vocales del Consejo General).

A pesar de que la tendencia de la ley es, como ha podido advertirse, el reforzamiento de la independencia del poder judicial, hay dos aspectos que determinan una cierta dependencia con respecto al Gobierno; en primer lugar, falta un precepto como el que se contiene en la disposición adicional segunda del Tribunal Constitucional, que atribuye a este organismo la elaboración de sus propios presupuestos; en segundo lugar, el artículo 6.º de la Ley Orgánica 1/1980 se expresa así: «sin perjuicio de las competencias del Consejo General del Poder Judicial, corresponde al Gobierno, a través del Ministerio de Justicia, proveer a los juzgados y tribunales de los medios precisos para el desarrollo de su función con independencia y eficacia».

4. La meditación sobre cuanto se acaba de decir nos conduce a muy interesantes conclusiones.

a) La primera se refiere a los dos esquemas posibles que pueden servir de pauta para asegurar el funcionamiento administrativo de los diversos poderes y organismos constitucionales del Estado. El primero parte de la consideración de que los servicios administrativos de provisión de personal y medios materiales para el adecuado funcionamiento de *todos* los poderes del Estado pueden organizarse según un sistema *horizontal* que, en definitiva, es el que inspira el artículo 6.º de la Ley Orgánica del Consejo General del Poder Judicial: la Administración del Poder Ejecutivo provee de medios materiales a tribunales y a juzgados para que puedan —sin que ello suponga mengua de su independencia— desarrollar sus funciones específicas.

Frente a esto está el sistema organizativo, que se basa en el principio de que la independencia plena de un poder para el ejercicio de sus funciones requiere una administración también independiente y separada de la Administración General del Estado. En buena parte es el sistema adoptado por el Tribunal Constitucional; pero sobre todo es el que inspira el funcionamiento de la mayoría de los parlamentos,

según nos enseña el Derecho comparado, y desde luego el de las Cortes Generales. En nuestro caso se trata de un sistema tan singular que creo justificado hablar —como luego haré— de un *Derecho administrativo parlamentario*.

b) La segunda conclusión nos enfrenta con una paradójica consecuencia a que conduce la curiosa solución de someter a fiscalización jurisdiccional (vía de amparo y contencioso-administrativo) ciertos *actos de poder* del Tribunal Constitucional y del Poder Judicial. A diferencia de lo que ocurre en la evolución del moderno Estado de Derecho (una primera etapa de sometimiento a fiscalización jurisdiccional de los actos del Estado-fisco para pasar después a la sumisión total al Derecho de los actos del Estado-poder), ahora lo que sorprendentemente nos falta es inventar la teoría del fisco en relación con los actos de gestión económica no emanados de la Administración pública, en sentido estricto. Repito que el caso de las Cortes es el más significativo, y a él me voy a referir en particular.

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO PARLAMENTARIO

1. Como ha puesto de relieve J. C. FORTIER («Le Contrôle des juges sur les actes administratifs des assemblées parlementaires», en *L'Actualité juridique. Droit administratif*, marzo 1981, pp. 128 y ss.; y *L'Indépendance administrative des assemblées politiques*, en «Revue politique et parlementaire», núm. 893, julio-agosto 1981, pp. 33 y ss.) —uno de los pocos autores que actualmente cultivan el llamado Derecho parlamentario administrativo; que nosotros preferimos llamar Derecho administrativo parlamentario—, la independencia administrativa de las asambleas legislativas es una garantía de sus prerrogativas políticas. Tratándose del Parlamento, las cuestiones presupuestarias y administrativas son indisociables de la cuestión política. Precisamente por eso, la tradición jurídica francesa hasta los tiempos de la IV República se apoya, en relación con la situación de las cámaras legislativas, en los siguientes principios fundamentales: 1) La autonomía financiera de las cámaras; 2) la independencia administrativa con respecto al mantenimiento de sus servicios y a la selección de su personal; 3) soberanía en materia de policía de los debates y seguridad interior de las cámaras; 4) autodeterminación en el ejer-

cicio de un poder reglamentario incondicionado, y 5) control de las credenciales de sus miembros.

La consecuencia inmediata de la aplicación práctica de estos principios puede resumirse así: inexistencia de fiscalización jurisdiccional sobre los actos de las asambleas parlamentarias. La teoría del «acto parlamentario» —que abarca tanto a las leyes propiamente dichas como a los actos de administración y gestión realizados por los órganos de los parlamentos— se convierte así en uno de los axiomas básicos del Derecho público francés. En su clásico *Traité de la juridiction administrative*, podía LAFERRIÈRE resumir así la cuestión: «Aunque los poderes atribuidos a los cuestores y a la comisión de contabilidad sean manifiestamente poderes de gestión y administración, los que los ejercen no tienen el carácter de autoridad administrativa en el sentido exigido por el artículo 9.º de la ley de 24 de mayo de 1872; de lo cual resulta que sus actos y decisiones no corresponden a la jurisdicción administrativa.»

Esta es la opinión común en la doctrina. En su exhaustivo *Traité de Droit politique, électoral e parlementaire* nos ilustra E. PIERRE sobre la inexistencia de recurso ante el *Conseil d'Etat* o los tribunales civiles contra las medidas disciplinarias adoptadas por las cámaras legislativas en aplicación de su reglamento. En 1879 —nos relata— el diputado por la Vandée Sr. BAUDRY D'ASSON, había sido sancionado por decisión de la Cámara legislativa, imponiéndole la pena de «censura y llamada al orden con constancia en acta»; aparte de una retención sobre su indemnización parlamentaria de 772 francos (*op. cit.*, cuarta ed., 1910, pp. 507 y ss.). Ni el Tribunal del Sena, ni la Corte de apelación de París se consideraron competentes para conocer sobre el caso. Resumiendo más adelante los principios que constituyen la independencia de las cámaras, nos dice el propio PIERRE: «La independencia de las cámaras exige que cada una de ellas tenga su propio presupuesto, preparado sólo por ella, votado soberanamente, y definitivamente liquidado por sí misma, sin ninguna injerencia del Ministerio de Finanzas ni del Tribunal de Cuentas» (p. 1343).

La doctrina jurídico-administrativa está absolutamente de acuerdo con estos principios. R. ALIBERT (*Le contrôle juridictionnel de l'Administration*, París, 1928, pp. 65 y ss.) señala entre los actos excluidos del control jurisdiccional los dictados por las cámaras legislativas, así como los que emanan de los diversos órganos de las asambleas en aplicación de sus reglamentos que, a tales efectos, tienen tratamiento

similar al de las autoridades judiciales relativos a su administración interna. En el mismo sentido, y alegando el argumento fundamental de que los actos parlamentarios no tienen carácter administrativo por no emanar de los cuadros de la jerarquía o la tutela administrativa, se pronuncia HAURIUO (*Précis de Droit administratif et Droit public*, 11.ª ed., 1927, pp. 390 y ss.).

Por su parte, AUBY y DRAGO (*Traité de contentieux administratif*, I, París, 1962, pp. 65 y ss.) nos recuerdan que «según una jurisprudencia tradicional, los actos jurídicos dictados dentro de la esfera de las asambleas parlamentarias y los actos materiales relativos a la actividad de estas asambleas escapan a todo control jurisdiccional». Esto implica —reconocen— una excepción al Estado de Derecho, que permitió, por ejemplo, que el Consejo de Estado (en su decisión de 15 de diciembre de 1952) rehusase conocer de una acción en responsabilidad por accidente causado por un vehículo de las asambleas legislativas. El fundamento es que se trataba de una acción imputable al Parlamento por razón del órgano de que emanaba.

La situación ha cambiado sin embargo a partir de la Ordenanza orgánica de 17 de noviembre de 1958 y del artículo 72 de la Ley de Finanzas de 23 de febrero de 1963.

Por lo pronto, la Ordenanza de 1958 reconoce —y la innovación es trascendental— el carácter administrativo de ciertos actos parlamentarios. Por ejemplo, se sienta el principio de que la actividad de los servicios parlamentarios compromete la responsabilidad del Estado por los daños de cualquier naturaleza que con ella se pudiese causar a los particulares. Esta responsabilidad se contrae no solamente cuando el autor del daño entra en la categoría del personal funcionario de las cámaras, sino que incluye asimismo los daños imputables a las autoridades elegidas (presidente, cuestores o mesa de cada asamblea). Como observa FORTIER, lo importante es subrayar que con esta disposición se introduce el *criterio material* en orden a la exigencia de responsabilidad.

La segunda novedad de la Ordenanza de 1958 se refiere al personal parlamentario. A partir de entonces goza de un recurso contencioso especial para la defensa de sus derechos funcionariales que dimanen de un texto con fuerza legislativa.

Con todo, las garantías usuales en el régimen general de la función pública no se adquieren por los funcionarios parlamentarios hasta el

ya citado artículo 72 de la Ley de Finanzas de 23 de febrero de 1963, que reconoce formalmente a los empleados titulares de cada una de las cámaras la cualidad de «funcionarios del Estado». Ahora bien, esto no significa que queden sometidos al régimen estatutario común de la función pública; por el contrario, la propia ley señala que su estatuto y régimen de clases pasivas serán determinados por la mesa de la asamblea de que se trate.

Y esto comporta también una restricción por lo que se refiere a la posibilidad de utilizar el recurso contencioso-administrativo; pues si este es posible para discutir las resoluciones concretas que afecten a un funcionario y que sean contrarias a lo previsto en el estatuto aprobado por la mesa, lo que resulta imposible es impugnar tanto el estatuto como sus posibles modificaciones, aunque éstas estén en desacuerdo con los principios generales de la función pública. No siendo aplicable, pues, el régimen general, se producen vacíos jurídicos que resultan difíciles de llenar. Un ejemplo concreto sería el relativo al derecho de huelga, que en el estatuto aprobado por las asambleas parlamentarias no está contemplado en absoluto.

2. Si nos hemos extendido en el ejemplo del Derecho administrativo parlamentario francés, es porque sus principios tradicionales son los que inspiran el funcionamiento de nuestro Parlamento.

Es cierto que el Derecho comparado nos ofrece los más diversos ejemplos en cuanto a la extensión de la independencia de los servicios parlamentarios con respecto al poder ejecutivo (*vid.* KAUL, *L'étendue de l'indépendance des Secretariats des Parlements vis-à-vis de l'Exécutive*, en «Informations constitutionnelles et parlementaires», núm. 57, enero 1964, pp. 31 y ss.). La tendencia general es, sin embargo, que el Parlamento, siendo el depositario de la soberanía nacional, maneje con independencia su burocracia con respecto al ejecutivo (sobre las ventajas e inconvenientes que, para los funcionarios, esto comporta, *vid.* J. KLEIN, *Le fonctionnaire parlementaire*, en «Rev. Administrative», núm. 194, 1980, pp. 131 y ss.).

Ahora bien, una cosa es administración independiente con respecto al poder ejecutivo (en que la Administración general del Estado está encuadrada) y otra muy distinta es la relativa a la existencia de una fiscalización jurisdiccional en relación con los actos parlamentarios no legislativos.

Por lo que se refiere al caso concreto de España, tres son las cuestiones que parece urgente resolver; a saber: 1) La relativa a la fiscalización de los «actos de poder» no legislativos dictados por las Cortes; 2) la relativa a la fiscalización de los actos en materia de personal; y 3) la referente a la fiscalización de los actos de gestión económica —normalmente de carácter contractual— realizados por los órganos de administración interna de las Cortes.

Examinamos a continuación cada uno de estos supuestos.

a) Por lo que se refiere a los actos de poder dictados por las Cortes, con excepción, claro está, de las leyes, ya vimos anteriormente que pueden ser fiscalizables mediante la utilización del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, si dichos actos lesionan o vulneran derechos y libertades fundamentales de los particulares o de los propios parlamentarios. Ahora bien: ¿cuáles son esos actos de poder, no legislativos, que pueden afectar derechos y libertades fundamentales? En primer lugar, podemos recordar lo que se dice en el artículo 62, 3 de la Constitución española: «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.» Es precisamente en el uso de estos poderes y facultades, como podría producirse alguna de las vulneraciones o lesiones antes aludidas.

La propia Constitución, en su artículo 76, 2, regula la constitución y funcionamiento de las llamadas Comisiones de Investigación; y especifica lo siguiente: «Será obligatorio comparecer a requerimiento de las cámaras. La ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.» Es evidente que también como consecuencia del ejercicio de estos poderes se pueden lesionar derechos y libertades fundamentales de las personas requeridas para comparecer ante las dichas comisiones.

b) En segundo lugar está el caso de las garantías jurisdiccionales del personal de las Cortes Generales. En España hay una vieja tradición que excluye a los funcionarios de los cuerpos colegisladores del régimen estatutario de la función pública general. Lo cual curiosamente puede convertirse en un privilegio o en una carga, según como se mire. Es un privilegio, porque desde la ley de 9 de julio de 1855 se excluyó del principio de incompatibilidad, en cuanto a percibir más de un sueldo de los presupuestos del Estado, precisamente a los funcionarios de los cuerpos colegisladores que hubiesen obtenido

el cargo en propiedad. Ahora bien, esta situación puede convertirse también en una carga por ausencia de garantías jurisdiccionales.

Por lo pronto, el artículo 72, 1, de la Constitución establece que las cámaras (es decir, el Congreso de los Diputados y el Senado) establecen sus propios reglamentos y «*de común acuerdo* regulan el estatuto del personal de las Cortes Generales». Está claro que este estatuto no puede ser objeto de fiscalización jurisdiccional; cuando menos de fiscalización ante los tribunales contencioso-administrativos, cualquiera que sean los principios en que se inspire y su contraste con los que son habituales en el régimen de la función pública.

Pero es que, además, con la redacción actual de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa que, como ya se dijo en su momento, se inspira en el criterio orgánico subjetivo, resulta imposible a un funcionario de las Cortes discutir mediante recurso contencioso-administrativo cualquier acto emanado de un órgano parlamentario y que afecte—incluso violando sus derechos o afectando a sus intereses—a su situación funcionarial. Esta doctrina, además, fue sancionada en la práctica por el auto de la sala 5.^a del Tribunal Supremo de 14 de noviembre de 1969, por el que la Jurisdicción contencioso-administrativa se declaró incompetente para conocer de recurso interpuesto por un letrado de las Cortes impugnando una sanción disciplinaria que le había sido impuesta por los órganos de gobierno interior de las Cortes.

c) A mi juicio la cuestión que se plantea más dudosa es la relativa a los actos de gestión económica que realizan las Cortes Generales, especialmente cuando dan lugar a relaciones contractuales con terceros. Si bien es cierto que los palacios del Congreso y del Senado pertenecen al Estado español (a falta de una personalidad jurídica diferenciada de cada una de estas cámaras) y que en los últimos años se han realizado por los órganos competentes de la Administración pública expropiaciones y adquisiciones de inmuebles para la ampliación del recinto de las Cortes, también lo es que los contratos de obras para el acondicionamiento de tales palacios, así como los contratos de suministro que garantizan su funcionamiento, se realizan por los órganos de gobierno de cada una de las cámaras. Téngase en cuenta que en esta materia la base fundamental de la actuación independiente de las Cortes frente al Poder ejecutivo se encuentra en el principio de autonomía presupuestaria que declara formalmente la Constitución en su artículo 72, 1.

Sin embargo, el verdadero problema se plantea ante la exigencia de que los contratos se concluyan entre sujetos de derecho, es decir, entre entidades con personalidad jurídica propia. Personalidad jurídica que resulta asimismo indispensable para plantear después, en su caso, un litigio en relación con la interpretación, cumplimiento o resolución de tales contratos.

La primera dificultad insuperable se encuentra en el artículo 3.º de la Ley Jurisdiccional cuando se afirma que «la Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las cuestiones referentes al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, celebrados por la Administración pública, cuando tuvieren por finalidad obras y servicios públicos de toda especie». Está claro que los órganos parlamentarios que concluyen contratos de obras y servicios públicos en el Palacio del Congreso o del Senado no son «la Administración pública».

¿Habrán entonces que deducir de aquí que las Cortes carecen de competencia para contratar —a pesar de que se trata de una práctica diaria— y que, caso de que tales contratos se realicen, son infiscalizables por los Tribunales? La solución sería absurda y, precisamente por eso, es éste uno de los supuestos que justifican plenamente el recurso a la personalidad jurídica del Estado; en nombre del cual actúan, cuando contratan, los órganos de gobierno interior de las Cortes Generales. A pesar de que en nuestro Derecho positivo no existe ningún precepto tan clarificador como el artículo 8.º de la anteriormente citada Ordenanza francesa de 17 de noviembre de 1958 (que habla directamente de la responsabilidad del Estado por los daños causados, añadiendo que «el Estado está representado por el presidente de la Asamblea interesada», en el caso de actuaciones imputables a las Cámaras legislativas), la solución a que conduce el Derecho español no puede ser otra. Por eso, en el único trabajo que se ha publicado en relación con esta materia (J. L. YUSTE GRIJALBA, *Le Régime juridique des contracts des Parlements*, en «Informations Constitutionnelles et parlementaires», núm. 91, tercer trimestre, 1972, p. 101) se afirma: «En España los contratos concluidos por las Cortes pertenecen a la Jurisdicción civil ordinaria. ... Siendo así que las Cortes no tienen una personalidad jurídica diferenciada, el contratista deberá dirigir su acción contra el Estado, señalando el órgano de la Cámara que hubiese dado lugar a la reclamación. En caso de condena, sería el Estado, es decir, el Ministerio de Hacienda, quien debería pagar las sumas correspon-

dientes, sea directamente, sea aumentando el presupuesto de las Cortes.» Salvo en cuanto a esta última afirmación, que es difícilmente compatible con la autonomía presupuestaria de las Cortes, la conclusión es totalmente aceptable. Mientras no se modifique el contenido de los primeros artículos de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa, no habrá más remedio que admitir la competencia de los Tribunales ordinarios para pronunciarse sobre los litigios a que den lugar unos contratos del Estado que indudablemente versan sobre obras y servicios públicos. La única reserva mental que nos queda es que no podría alegarse ni un solo precepto expreso de nuestro Derecho positivo para demostrarle al juez civil su competencia.

V. RECAPITULACIÓN Y PROPUESTA

Como se ha visto, la evolución de nuestro Derecho positivo marca curiosamente una doble tendencia, en cierto modo contradictoria. Por una parte, cada Poder (u organismo constitucional, por ejemplo, el Tribunal Constitucional) tiende a ser titular de sus propias facultades de gestión en relación con sus medios personales y materiales; es decir, a tener su propia administración independiente frente al Poder Ejecutivo. Por otra parte, sus actos de administración (sus «actos administrativos») tienden a ser sometidos al control judicial precisamente de la Jurisdicción contencioso-administrativa. La revisión propuesta por la Comisión General de Codificación al artículo 1.º de la Ley Jurisdiccional queda así justificada.

Pero, al mismo tiempo, queda al descubierto el pragmatismo de la revisión propuesta; se olvida que son los propios presupuestos teóricos en que se basa dicho precepto los que hay que modificar. ¿Cómo admitir que los actos de los órganos constitucionales citados sean actos «de la Administración pública» con el sentido subjetivo que se da a esta expresión? Aquí es donde, técnicamente, es necesario *reconquistar el concepto del Estado* en cuanto sujeto de imputación de toda la actividad sometida al control jurisdiccional y al régimen jurídico administrativo.

Como consecuencia, la nueva redacción del artículo 1.º de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa sería la siguiente:

«Artículo 1.º 1. La Jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan en relación con los actos *de los diversos poderes y órganos del Estado* sujetos al Derecho administrativo y con las disposiciones de categoría inferior a la Ley.»

«2. A tales efectos, se entenderán sujetos a fiscalización jurisdiccional los actos y disposiciones que emanen de

a) La Administración del Estado en sus diversos grados.

b) La Administración de las Comunidades Autónomas.

c) Las entidades que integran la Administración Local.

d) Las corporaciones e instituciones públicas sometidas a la tutela del Estado, las Comunidades Autónomas o entidades locales.

e) Los órganos de gobierno interior de las Cortes Generales, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Cuentas, en cuanto a sus contratos y actos de gestión patrimonial, así como en materia de personal, y los órganos del Consejo General del Poder Judicial respecto a los actos y disposiciones a que se refiere su Ley Orgánica.»

Lo que esto significa desde el punto de vista de nuestro Derecho administrativo resulta ocioso subrayarlo. No se trata sólo del derribo de la teoría de la personalidad única de la Administración pública y subsiguiente definición del Derecho administrativo como el Derecho propio y específico de las Administraciones públicas en cuanto personas. Se trata también de la necesidad de revisar toda la concepción orgánico subjetiva de la Administración pública y, por ende, la definición del Derecho administrativo, del acto administrativo y de los límites formales de la competencia de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Afecta, pues, a la propia concepción de la Administración pública como complejo orgánico encuadrado en el Poder Ejecutivo y objeto directo de la definición del Derecho administrativo,

tal y como en mi *Tratado de Derecho Administrativo* se ha expuesto, y a otras concepciones que más o menos se encuentran inspiradas en esta tendencia. Sirvan, pues, los razonamientos que me han traído hasta aquí de autocrítica con respecto a mis propias concepciones y de cordial invitación a mis colegas, especialmente a los profesores ENTRENA CUESTA y BAENA DEL ALCÁZAR, para que asimismo mediten sobre las reflexiones que se acaban de hacer. (Cfr. ENTRENA CUESTA, *Curso de Derecho administrativo*, vol. I, 1.ª parte, 1981; BAENA, *Administración y Administración institucional en el Estado español*, Madrid, 1976.)