

ARANDA ÁLVAREZ, ELVIRO: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1998.

M.^a TERESA JAREÑO MACÍAS (*)

El ofrecimiento de Elviro Aranda de redactar una nota en forma de recensión no puede más que honrarme. Quisiera por ello, a modo de tributo, compensar su gesto con una aportación original; sin embargo, poco puede ofrecer este trabajo que aparece, obligadamente después, de la sobria y entrañable reflexión con la que el Profesor Aguiar de Luque, prologa la monografía. Con todas estas desventajas, en lo personal y en lo académico, sólo me resta pretender un análisis cuya objetividad no se vea empañada por la amistad que me une al autor.

El trabajo del Profesor Aranda, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, encierra un enorme caudal de matices, cuya riqueza y profusión, desborda el objeto y la capacidad de esta recensión; por ello, más humildemente, y a los efectos de iniciar el estudio, su construcción podría hacerse descender hasta una idea matriz, alrededor de la cuál, gira un verdadero esfuerzo argumental, eminentemente jurídico: la conjunción entre la garantía funcional de las cámaras, en el marco de sus

(*) Universidad Carlos III de Madrid.

atribuciones, y la necesidad en el Estado de Derecho, de someter la actividad de los poderes públicos a los postulados constitucionales.

Esta constante, emerge ya en la primera Parte del análisis; de marcado carácter histórico y doctrinal, se adereza con un estilo cuidado que linda lo literario. Aborda sin barroquismos, rigurosamente, la explicación de los factores que han consentido la superación de la doctrina clásica del Derecho parlamentario y que, al día de hoy, permite configurar la autonomía de las Cámaras, como una garantía orgánico-funcional susceptible de verse afectada por controles jurídicos.

El origen anglosajón del Derecho parlamentario encontrará rápida recepción en el continente; Francia y Alemania se suman a un movimiento en el que la doctrina de los *acta interna corporis* penetra dejando una huella indeleble. La actividad de las Cámaras se sustrae al control judicial dando lugar a la aparición de espacios exentos de intervención. Esta situación, que sólo puede justificarse a partir de la idea de «soberanía parlamentaria» y de un Derecho parlamentario puesto al servicio de los intereses de un nuevo poder emergente comienza a desdibujarse en las democracias constitucionales actuales.

La conjunción de una serie de factores como la vinculación a la Constitución de todos los poderes públicos y la consecuente definición de las Cortes como órgano constituido, la eficacia de los derechos fundamentales a través del cauce, *in extremis*, de la justicia constitucional y el reequilibrio entre politicidad y juricidad en la actuación parlamentaria, abonan y convierten en plausible la conclusión del autor: es posible y deseable que la actividad de las Cámaras pueda ser objeto de un control jurisdiccional (ordinario y/o constitucional), sin que ello, perjudique, desnaturalice o menoscabe la función representativa que, nuestro texto constitucional, atribuye a las asambleas parlamentarias.

El arbitrio de cauces de cualquier tipo, incluso los jurisdiccionales, si favorecen la adecuación a la Constitución de la actuación «desviada» de las Cortes, lejos de defraudar la autonomía de la Cámara y, por conexión, el pluralismo político que reconoce el artículo 1 de nuestra Norma fundamental, preserva el enfrentamiento de intereses y la dialéctica parlamentaria a través de la garantía de un mínimo: la defensa del procedimiento, como punto de encuentro irrenunciable, en un modelo de convivencia que considera, la discrepancia, un bien jurídico protegible.

Posiblemente, el esfuerzo de mayor enjundia que ha tenido que realizar Elviro Aranda se ubica en las Partes segunda y tercera del libro y, con toda seguridad, encuentra su explicación en la dificultad de ofrecer una definición depurada del «acto parlamentario».

Esta tarea de definición, exhaustiva, se desenvuelve en dos momentos, el primero de concreción del término a través del estudio de cuestiones preliminares, que van fijando la toma de postura del autor. Habría que destacar, en esta sede, sus reflexiones sobre la personalidad jurídica de las Cámaras o la problemática de los actos de gobierno.

Tras el intento de demostrar con éxito, la insuficiencia del concepto de «acto administrativo», el autor se embarca en una empresa de búsqueda incombustible que lleva a confeccionar un concepto funcional (operativo), para el desarrollo posterior de su tesis. Esta empresa, y el modo de análisis que emplea, resultaría paradigmática, para muchos filósofos del Derecho, del método popperiano de falsación (elaboración y contraste); concluye, con un concepto intencionadamente abierto, según el cual, sería acto parlamentario aquel «ejercicio concreto y/o singular de una potestad en aplicación del Derecho parlamentario, por parte de las Cortes Generales, sus Cámaras o uno de sus órganos, ejercicio que se desenvuelve dentro de la esfera de sus competencias y mediante el que se crea, extingue o modifica una situación jurídica».

No quisiera orillar, en un estudio que quizás deba dar cuenta de aspectos más generales, la importancia de este esfuerzo de método. Una importancia que resultando imprescindible para el análisis ulterior del autor no se conforma con una proyección, por así decir, limitada, sino que se eleva en referencia obligada de estudios futuros en los que se exija el manejo de un concepto clarificado de «acto parlamentario»; aún más, el enorme cúmulo de referencias doctrinales y la cantidad de temas candentes que de forma incidental o colateral se abordan, nos permite afirmar, y quisiera no exagerar en este extremo, que estamos ante una obra de obligatoria lectura para todos aquellos que se aproximen al momento actual del Derecho parlamentario español o, para quienes, desde otra óptica, se interesen por el análisis de las dificultades que surgen en el seno de una disciplina que vive, en permanente acomodo, con las exigencias de una realidad constitucional (relativamente reciente).

Igual interés despierta su propuesta para la ordenación de los actos parlamentarios en la que, si se me permite, quisiera entrar con cierto detenimiento. Consciente de la avalancha de definiciones al efecto y de que, cada una de ellas, obedece a un parámetro o criterio de clasificación, Elviro Aranda, esboza una ordenación atenta a la naturaleza jurídica del acto, perfectamente coherente con el objetivo de su estudio; el propio autor confiesa sentirse movido por el interés de «presentar los actos parlamentarios desde su calificación jurídica en la vida de la Cámara».

Superada la definición eminentemente formal que distingue «actos parlamentarios totales» y «actos parlamentarios de trámite o parciales», el Profesor Aranda se muestra partidario de una clasificación de corte material que distingue en: actos de dirección política y producción normativa, actos de gobierno y organización de los trabajos parlamentarios, actos disciplinarios y actos materialmente administrativos. Delimitando el concepto y determinada la tipología de los actos parlamentarios que mayor virtualidad ofrece para ese esfuerzo, se vislumbra el camino allanado para incidir, de plano, en el último eslabón del trabajo: el control jurisdiccional de los actos parlamentarios no normativos.

La persistencia del Profesor Aranda en la tarea de traer al mundo de lo humano aquellos actos que antes pertenecieron a la entelequia parlamentaria desemboca en una propuesta que, si bien enuncia cuatro puntos de apoyo, viene después a concretarse básicamente en dos. Según el Profesor de la Universidad Carlos III, la actividad de las Cámaras puede quedar sometida a un control jurisdiccional de carácter bifronte: el que habrá de sustanciarse ante la jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa y el que exige de la intervención del Tribunal Constitucional.

Es inexcusable, subrayar que los dos pilares sobre los que bascula el complejo jurisdiccional que construye el autor, a los efectos de su análisis, son el recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa y el recurso de amparo constitucional, de modo y manera, que se relega a un segundo plano, para supuestos puntuales y como «cláusulas cierre» del sistema, al recurso de inconstitucionalidad y al conflicto entre órganos constitucionales del Estado.

La jurisdicción ordinaria contencioso-administrativa resulta competente para conocer de los actos que fueron configurados como materialmente administrativos; se incorporan a esta categoría los actos de personal y admi-

nistración, aquellos derivados del funcionamiento ordinario de los servicios parlamentarios y los de gestión económica. Sin perjuicio de que siempre quede abierta la vía del Tribunal Constitucional mediante el recurso de amparo del artículo 42 de la LOTC, lo habitual será, que la responsabilidad derivada de los actos «materialmente administrativos», se depure ante la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y en las Salas homólogas de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas.

Es, sin embargo, la jurisdicción constitucional, quien desempeña una labor de extraordinaria trascendencia, no sólo porque tres de sus procedimientos puedan articularse para controlar la actividad de las Asambleas legislativas, sino, señaladamente, porque la eficacia de sus pronunciamientos puede penetrar en el aspecto más sensible y espinoso del trasunto, cuya presentación, ha dosificado el autor, a lo largo y ancho de su *discursus*: el establecimiento de la línea fronteriza que ha de marcar los límites entre el orden constitucional y la autonomía parlamentaria. En estas circunstancias, cualquier decisión del Tribunal Constitucional ha de convertirse en un juicio de ponderación que, traduzca a forma de protección jurisdiccional, las prioridades o preferencias que integra la propia Constitución.

El recurso de amparo constitucional del artículo 42 de la LOTC aparece como clave de bóveda en la arquitectura jurisdiccional que el autor diseña en su propuesta. La protección de los derechos fundamentales y el contenido material de nuestra Constitución que, en ellos se refleja, van a significarse como los factores que han favorecido la superación de una polaridad arraigada en el tiempo que distingue entre «actos parlamentarios con eficacia *ad intra*» y «actos parlamentarios con eficacia *ad extra*». Esta simplificación queda reducida a la nada cuando lo que está en juego es la afectación de los derechos fundamentales.

Algunos problemas particulares suscita el derecho al ejercicio de cargo público representativo (artículo 23 de la Constitución); en este caso, el recurso defensivo de amparo no puede activarse frente a normas «meramente reglamentarias», sino sólo frente a aquéllas que configuren, *de facto*, requisitos para el ejercicio pleno del derecho. Nuevamente, la línea limítrofe presenta un trazo de difícil definición apriorística; ha de ser la casuística la que, desde el conflicto concreto y en sede parlamentaria, dilucide los espacios propios del estatuto del parlamentario y de la autonomía organizativa

de la Cámara; una definición que, sólo en supuestos irresolubles, entrará a valorar el Tribunal Constitucional.

El artículo 73 de la LOTC prevé la posibilidad de la impugnación de las «decisiones» de los órganos parlamentarios por la vía del conflicto entre órganos constitucionales, sin embargo, es escasa su utilidad práctica. La intercambiabilidad de procedimientos o razones de índole política, que tienen su origen en un modelo parlamentario asentado sobre la relación fiduciaria parlamento-gobierno, desaconsejan, en la mayor parte de los casos, el recurso a esta vía. No obsta lo anterior para que el conflicto resulte un instrumento óptimo en los supuestos en los que, el acto parlamentario que se pretende controlar, produzca un efecto que no pueda ser corregido ni por el recurso de amparo ni a través del cauce del recurso de inconstitucionalidad.

El control de constitucionalidad abstracto que, en nuestra esfera de reflexión, ha de ejercitarse a través del recurso, parece en principio descartado en virtud de la falta de rango de los «actos legislativos no normativos»; aunque la verdad de esta afirmación es en principio indubitable, existen actos en el ámbito parlamentario cuyo encaje o ubicación es discutible, nos referimos a aquéllos que, frente a las lagunas del Reglamento, son producto de la actividad normativa de los Presidentes de las Cámaras en el ejercicio de la facultad de dictar resoluciones complementarias.

El afán garantista que ha caracterizado la reflexión de Elviro Aranda no llega al absurdo de pretender una absoluta «judicialización» de la vida parlamentaria. Mucho más coherente, aboga por la redefinición de los *interna corporis acta* que, subsisten como reducto en un espacio de márgenes mucho más estrechos. Quedarían inmunes a la revisión judicial «todo acto de dirección política y producción normativa, o de gobierno y organización parlamentaria que trayendo causa de una norma infraconstitucional no puedan ser considerados extensión normativa de un derecho de configuración legal, estos son, así definidos, los *nuevos interna corporis*».

No puede esta recensión dar cuenta de todos y cada uno de los aspectos, por numerosos y complejos, que reciben algún tratamiento en *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, ello, lejos de suponer un defecto debe entenderse como una llamada encarecida a la lectura de un libro metódico, amplísimo, cuyo volumen documental, en el que con-

viven con fresca referencia jurisprudencial y doctrina nacional y extranjera, ha de satisfacer, sin duda, las exigencias del lector más riguroso.

Concluye en este momento, mi objetivo inicial de ofrecer un análisis pretendidamente desapasionado e imparcial de la tesis que, hoy, nos ofrece en forma de publicación monográfica, Elviro Aranda; a partir de aquí, sumida en toda suerte de subjetividades, no me queda más que aventurarle éxitos previsibles y sobradamente merecidos a la luz de este trabajo que ahora recensiono.