

EL RECURSO DE AMPARO CONTRA
ACTOS PARLAMENTARIOS
(La vía de amparo del art. 42 de la LOTC)

JUAN CARLOS DUQUE VILLANUEVA (*)

A la memoria de Eugenio Díaz Eimil

SUMARIO: 1. EL ART. 42 DE LA LOTC COMO VÍA ESPECÍFICA DE AMPARO FRENTE A DECISIONES Y ACTOS PARLAMENTARIOS.—2. DECISIONES Y ACTOS IMPUGNABLES POR EL CAUCE PROCEDIMENTAL DEL ART. 42 DE LA LOTC.—3. LA FIRMEZA DE LAS DECISIONES Y ACTOS PARLAMENTARIOS COMO CONDICIÓN DE SU IMPUGNABILIDAD.—4. LEGITIMACIÓN ACTIVA.

(*) Letrado de la Junta General del Principado de Asturias. Letrado del Tribunal Constitucional.

1. EL ART. 42 DE LA LOTC COMO VÍA ESPECÍFICA DE AMPARO FRENTE A DECISIONES Y ACTOS PARLAMENTARIOS

1. Las tres modalidades de recurso de amparo que arbitran, respectivamente, los arts. 42, 43 y 44 de la LOTC resultan cada una de ellas caracterizadas, a primera vista y entre otros motivos, en atención al poder público del que proceden las disposiciones, actos jurídicos o vías de hecho supuestamente lesivos de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la CE. Si el art. 43 de la LOTC configura el cauce procedimental a través del cual han de articularse las demandas de amparo frente a las violaciones de los referidos derechos fundamentales y libertades públicas originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los órganos ejecutivos y de las administraciones públicas, sin perjuicio del significado residual que ha ido adquiriendo en la jurisprudencia constitucional, y, por su parte, el art. 44 de la LOTC regula la vía para reaccionar frente a las violaciones de derechos fundamentales y libertades públicas susceptibles de amparo constitucional imputables de manera inmediata y directa a actos u omisiones de los órganos judiciales, la peculiaridad del recurso de amparo que contempla el art. 42 de la LOTC radica, en primer término, en que las decisiones o actos impugnables emanan de los órganos legislativos. Condición ésta que en nuestro ordenamiento detentan las Cortes Generales, así como cada una de las Cámaras que configuran este órgano, es decir, el Congreso de los Diputados y el Senado (art. 66.1 CE), y, también, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

Como resulta del propio tenor literal del art. 42 de la LOTC, a través de esta vía específica se puede reaccionar no sólo frente a las decisiones o actos supuestamente lesivos de derechos fundamentales y libertades públicas procedentes de las diversas Asambleas Legislativas cuando funcionan en Pleno, esto es, reunidos los miembros que las integran, sino también contra los emanados de cualesquiera de los órganos que configuran su estructura interna. Habrá que estar, pues, a la normativa específica que disciplina cada una de las Asambleas Legislativas a los efectos de su identificación. Algunos de estos órganos internos aparecen enunciados en el texto constitucional, en el caso de las Cortes Generales y de las Cámaras que forman parte de las mismas, o, en el supuesto de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, en el de sus correspondientes Estatutos de Autonomía. No obstante, es el respectivo Reglamento de la propia Asamblea Legislativa, manifestación de su autonomía organizativo-funcional, el que permite determinar en relación con cada una de ellas cuál es su concreta estructura organizativa interna y, en consecuencia, los órganos frente a cuyas decisiones o actos se puede activar, en protección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, el cauce procedimental que arbitra el art. 42 de la LOTC.

Sin perjuicio de las particularidades que puedan detectarse respecto a cada Asamblea Legislativa, es posible identificar en todas ellas una común estructura organizativa interna. En un intento uniformador de las previsiones de los distintos Reglamentos Parlamentarios, cabe predicar la condición de órganos internos de las Mesas –incluidas las Mesas de edad y sus miembros, cuya actuación se circunscribe a la sesión constitutiva de la Cámara hasta la elección de la Mesa–, de los Presidentes, Vicepresidentes y Secretarios, de las Juntas de Portavoces, de la diversa tipología de Comisiones y de las Mesas de éstas y de las Diputaciones Permanentes. Sin embargo, ni en los preceptos constitucionales o, en su caso, estatutarios, ni en los Reglamentos de las Asambleas Legislativas se agota el posible catálogo de sus órganos internos, cuya creación y regulación pueden resultar contempladas, además, en otras normas (1).

(1) Tal sucede, a título de ejemplo, respecto al Congreso de los Diputados y al Senado, con las Comisiones Mixtas Congreso y Senado de relaciones con el Defensor del Pueblo y el Tribunal de Cuentas y para la Unión Europea, previstas, respectivamente, en la Ley Orgánica 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, modificada por la Ley Orgánica 2/1992, de 5 de marzo (art. 2.2); en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas (Disposición Transitoria primera); y en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, por la que se regula la Comisión Mixta para la Unión Europea.

Así pues, la vía específica del art. 42 de la LOTC viene caracterizada en principio, frente a las contempladas en los arts. 43 y 44 de la LOTC, en atención a los órganos a los que se les imputa la supuesta vulneración de derechos fundamentales y libertades públicas, porque los actos o decisiones impugnables a través de aquélla emanan de las Cámaras Legislativas o de sus órganos internos, los cuales, a efectos de lo dispuesto en el art. 41.2 de la LOTC, tienen la consideración de «poderes públicos».

2. Esta delimitación subjetiva del centro de imputación de los actos residenciables ante la jurisdicción constitucional por el cauce del art. 42 de la LOTC implica, en primer término, que quedan excluidos del mismo los actos o decisiones que no procedan de órganos de naturaleza legislativa. Lo que acontece, pese a su denominación formal y al cierto grado de paralelismo que cabe apreciar con las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en algunas de las funciones que les son encomendadas, con las Asambleas de las ciudades de Ceuta y Melilla, titulares, no de la potestad legislativa, sino de la potestad normativa reglamentaria (2).

También, en el marco de las relaciones institucionales de los Parlamentos con otros órganos, con los actos, decisiones o actuaciones de estos últimos, no imputables, por tanto, a las Cámaras Legislativas y a sus órganos internos, incluso aunque aquellos actos, decisiones o actuaciones se desarrollen en el seno de un órgano parlamentario. Así, no resultan encuadrables en la vía del art. 42 de la LOTC, sino en la de su art. 43, los recursos de amparo promovidos frente a las contestaciones del ejecutivo a las solicitudes de información o preguntas realizadas por los Diputados. En el desarrollo de esas relaciones institucionales, y, en particular, en el marco de las relaciones políticas entre el legislativo y el ejecutivo, el Tribunal Constitucional no ha excluido la posibilidad de que excepcionalmente «se pueda ver comprometido el ejercicio de los derechos fundamentales que a los representantes elegidos democráticamente les reconoce el art. 23 de la CE (STC 18/1989, fundamento jurídico 4) y se puedan lesionar efectivamente esos derechos, bien por el ejecutivo, bien por los propios órganos de las Cámaras a través de los cuales se atiendan las peticiones de información de los Parlamentarios y otras actividades similares o cercanas» (STC 196/1990, fundamento jurídico 6). Ahora bien, cuando el amparo se impetra no frente a las decisiones o actuaciones de los órganos de las Cámaras, sino frente a la

(2) Arts. 6 y 12, respectivamente, de las Leyes Orgánicas 1 y 2/1995, de 13 de marzo, por las que se aprueban los Estatutos de Autonomía de Ceuta y Melilla.

contestación del ejecutivo, aunque ésta se produzca en una sesión de un órgano parlamentario, por lo tanto, en el seno mismo de la Asamblea Legislativa, «no puede abrigarse duda alguna –entiende el Tribunal Constitucional– de que nos hallamos ante un recurso de amparo del art. 43», dado el poder público del que procede el acto recurrido, puesto que, en efecto, la impugnación se dirige contra un acto de origen gubernativo y no contra un acto parlamentario que se recurra por el cauce del art. 42 de la LOTC (STC 220/1991, fundamento jurídico 2) (3).

Tampoco cabe activar el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC frente a las actuaciones de los miembros de las Cámaras como tales miembros, por no ostentar la condición de órganos de las mismas, sin perjuicio de que sí resulten impugnables los actos, decisiones o acuerdos de los órganos par-

(3) La STC 220/1991 resolvió el recurso de amparo promovido por Diputados del Parlamento Vasco contra la contestación dada por el Gobierno en la Comisión de Instituciones e Interior a las preguntas por aquéllos formuladas a través de la Mesa de la Cámara. Aunque todas las partes personadas se mostraban de acuerdo en que se trataba de un recurso de amparo del art. 43 de la LOTC, el Tribunal comienza por determinar cuál es el poder público del que procede el acto recurrido y, en consecuencia, el régimen jurídico aplicable de las tres clases de amparo constitucional que regulan los arts. 42, 43 y 44 de la LOTC, para concluir con la incardinación del recurso de amparo en el citado art. 43, puesto que la impugnación se dirigía contra «un acto emanado de los miembros del Gobierno Vasco» (fundamento jurídico 2).

Por su parte, en la STC 196/1990 se trata de un recurso de amparo no del art. 43, sino del art. 44 de la LOTC, ya que la demanda se dirigió exclusivamente contra la Sentencia del Tribunal Supremo que había declarado la inadmisión por falta de jurisdicción, al tratarse de un acto de gobierno o político sujeto a control parlamentario y no sometido a derecho administrativo, del recurso contencioso-administrativo promovido por un Diputado contra la denegación por el Gobierno Vasco a una solicitud de información realizada por el Presidente del Parlamento a instancias de aquél.

Mediante el ATC 60/1981 se inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido contra el Informe del Ministro de Defensa leído ante el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión secreta, que el demandante, por los juicios valorativos que de su conducta se hacían, estimaba contrario a los arts. 18 y 24.1 de la CE. El Ministerio Fiscal en su escrito de alegaciones ubicaba el amparo en la vía del art. 42 de la LOTC y si bien el Tribunal no se pronuncia explícitamente sobre su encuadramiento en los arts. 42 ó 43 de la LOTC, deja claramente de manifiesto el origen gubernativo del acto recurrido. «El informe del Ministro de Defensa sobre el que pretende el recurrente basar su recurso de amparo tiene su origen en un acto inherente a la función de gobierno en un sistema parlamentario... En efecto, la decisión del Gobierno, y la actuación del Ministro que viene a ejecutarla, se adopta en su condición de órgano constitucional al que, de acuerdo con el art. 97 de la Constitución, corresponde la dirección de la política interior y que ha de actuar en relación con los demás poderes y órganos constitucionales.»

lamentarios trasunto de aquellas actuaciones. Como miembros de las Cámaras no son «en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de las funciones públicas que ejercen, poderes públicos en el sentido del art. 41.2 de la LOTC, ni agentes o funcionarios de éstos. Es el órgano del que forman parte y no ellos, el que debe ser considerado como poder público, pues sólo el órgano como tal y no los hombres (*sic*) que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir disposiciones o actos (art. 41.2 de la LOTC) o actuar siguiendo vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales» (ATC 147/1982) (4). Doctrina que entiendo aplicable también, por no ostentar la condición de órganos de las Cámaras, a las actuaciones o decisiones de los Grupos Parlamentarios, aunque puedan resultar impugnables por la vía del art. 42 de la LOTC los acuerdos emanados de los órganos parlamentarios como consecuencia de aquellas actuaciones o decisiones, si bien no siempre el enjuiciamiento en sede constitucional de los acuerdos de los órganos parlamentarios, que habrá de circunscribirse al ejercicio de las facultades que reglamentariamente tengan conferidas, implicará o permitirá la revisión jurisdiccional de las actuaciones de los Grupos Parlamentarios como objeto mediato del recurso de amparo (5).

Finalmente, no cabe encuadrar, en mi opinión, en la vía del art. 42 de la LOTC los recursos de amparo que pudieran promoverse frente a actos

(4) En el citado ATC 147/1982 se declaró la inadmisibilidad del recurso de amparo promovido, de un lado, contra la formulación de una pregunta por un Senador, en la que se venía a cuestionar la idoneidad del nombramiento del demandante de amparo para un cargo público, que éste estimaba lesiva de su derecho al honor (art. 18 CE) y del principio de igualdad (art. 14 CE) y, de otro, contra el acto de la Presidencia del Senado por el que se dispuso la publicación de la pregunta en el Boletín Oficial de la Cámara, al no haber hecho uso de las facultades disciplinarias que le otorgaba el Reglamento. En su decisión, el Tribunal Constitucional deja claro, en primer término, que el art. 42 de la LOTC sólo permite impugnar actos de las Cámaras o de sus órganos y no de sus miembros, de ahí que se circunscriba el objeto del recurso al acto de la Presidencia por el que se dispuso la publicación de la pregunta en el *Boletín Oficial del Senado*.

(5) GARCÍA ROCA, J., no considera insalvable el obstáculo procesal que supone la expresa mención a los poderes públicos en el art. 41.2 de la LOTC para impugnar a través del art. 42 de la LOTC los actos o decisiones de los Grupos Parlamentarios lesivos de derechos fundamentales y libertades públicas mediante la técnica de la imputación de la lesión constitucional a los órganos de dirección de la Cámara o al Reglamento («La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del art. 23.2 de la Constitución», *RCG*, núm. 34, 1995, pág. 117). También, en «El control del Gobierno desde la perspectiva individual del parlamentario (y a la luz del art. 23.2 de la Constitución)», *RYAP*, núm. 42, 1995, págs. 186-187.

o decisiones de órganos vinculados orgánica, pero no funcionalmente, a las Asambleas Legislativas o que dependan directamente de las mismas, como es el caso del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y de las figuras similares en las respectivas Comunidades Autónomas, pues, además de no revestir naturaleza legislativa, no tienen la condición de órganos internos de las Cámaras (6). De este modo, el hecho de que la Ley del Defensor del Pueblo y las de los Comisionados territoriales de las respectivas Asambleas Legislativas dispongan, con carácter uniforme, que su personal tiene la consideración de personal al servicio de la correspondiente Cámara e, incluso, se prevea, en algún supuesto, que al mencionado personal se le aplique supletoriamente el Estatuto del Personal parlamentario, no puede conducir, sin desvirtuar su sentido, a encauzar por la vía del art. 42 de la LOTC los recursos de amparo que puedan interponerse contra actos o decisiones del Defensor del Pueblo y de los Comisionados territoriales en materia de personal (7).

(6) Para PULIDO QUECEDO, M., pueden encauzarse por la vía del art. 42 de la LOTC, «de una u otra forma, el acceso a la función pública en órganos situados en la órbita del Parlamento, *verbi gratia*, el Defensor del Pueblo cuyo artículo 35 de la Ley 3/1981, de 6 de abril, califica a las personas que se encuentren al servicio de dicho Comisionado como personal al servicio de las Cortes» (*El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Civitas, Madrid, 1992, pág. 478). También para OLIVER ARAUJO, J., «si bien estrictamente el Defensor del Pueblo no es un órgano de las mismas (Cortes Generales), sino su Comisionado, una interpretación de ampliación moderada exige el conocimiento por la vía del art. 42 LOTC» (*El recurso de amparo*, Facultad de Derecho de Palma de Mallorca, 1986, págs. 173).

(7) El ATC 254/1984 declaró la inadmisibilidad del recurso de amparo promovido por un aspirante a una plaza de Auditor al servicio de la Cámara de Comptos de Navarra contra determinados actos de la Comisión Permanente, Mesa y Presidencia del Parlamento de Navarra. El Tribunal Constitucional incardinó el mencionado recurso de amparo por la vía del art. 43 de la LOTC, lo que podría resultar explicable bien porque en el referido supuesto se entendiese que tales órganos intraparlamentarios no actuaban en su condición de tales, sino como órganos de la Cámara de Comptos, bien porque al tratarse de un acto en materia de personal se considerase, aunque nada se dice al respecto en el Auto, que era un acto materialmente administrativo pese a proceder de órganos parlamentarios, de modo que el recurso de amparo promovido debía encauzarse por la vía del art. 43 y no por la del art. 42 de la LOTC. Criterio este último que, por otra parte, se separa del mantenido por el Tribunal Constitucional en casos precedentes y posteriores –salvo en la STC 121/1997– en los que se impugnaron en amparo actos parlamentarios en materia de personal. No puede, sin embargo, dejar de resaltarse la afirmación que se desliza al final del Auto sobre la calificación de la Cámara de Comptos como «órgano parlamentario» de la Comunidad Autónoma.

2. DECISIONES Y ACTOS IMPUGNABLES POR EL CAUCE PROCEDIMENTAL DEL ART. 42 DE LA LOTC

1. Por la vía del art. 42 de la LOTC son impugnables, ante supuestas violaciones de derechos fundamentales y libertades públicas protegibles en amparo, «*las decisiones o actos sin valor de Ley*» de las Asambleas Legislativas o de cualesquiera de sus órganos. El enunciado del propio precepto, *a sensu contrario*, imposibilita la utilización de este cauce procedimental del recurso de amparo frente a actos o decisiones de las Cámaras o de cualesquiera de sus órganos que tengan valor de Ley. Expresión ésta –valor de Ley– que doctrinalmente se considera sinónima de la locución «rango de Ley», atribuyéndose a ambos conceptos un significado meramente procesal, cual es el de que lo que caracteriza a las normas con rango o valor de Ley es el hecho de ser las únicas que pueden impugnarse ante el Tribunal Constitucional mediante los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad que contempla el Título II de la LOTC, esto es, el recurso y la cuestión de inconstitucionalidad (8).

Para delimitar, siquiera sea negativamente, la categoría de las decisiones y de los actos sin valor de Ley de las Cámaras Legislativas o de cualesquiera de sus órganos conviene, pues, poner en conexión los arts. 42 y 27.2 de la LOTC, precepto éste que enumera las disposiciones o actos impugnables y susceptibles de declaración de inconstitucionalidad a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad. De dicha enumeración resulta, respecto a las disposiciones o actos de procedencia parlamentaria, que quedan excluidos del cauce del art. 42 de la LOTC las Leyes del Estado, en cualesquiera de sus formas, y las de las Comunidades Autónomas (9), los Re-

(8) En este sentido, RUBIO LLORENTE, F., *La forma del poder (Estudios sobre la Constitución)*, CEC, Madrid, 1993, págs. 320-325. Sobre las nociones «fuerza de Ley» y «valor de Ley», *vid.*, también, OTTO Y PARDO, I., *Derecho Constitucional. Sistema de fuentes*, Ariel, Barcelona, 1987, págs. 149-151; PÉREZ ROYO, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1995, págs. 546-547. La utilización indistinta de la noción «fuerza de Ley», «valor de Ley» y «rango de Ley» en la jurisprudencia constitucional puede constatarse, entre otras resoluciones, en las SSTC 118 y 139/1988.

(9) En el proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional remitido por el Gobierno al Congreso de los Diputados, el art. 46 (que se corresponde con el actual art. 42) constaba de dos apartados; el segundo se convirtió en el vigente art. 42 de la LOTC y en el primero se preveía el recurso de amparo frente a Leyes, disposiciones o actos con valor de Ley formal que hubieren de ser cumplidos sin requerimiento o acto de sujeción individual. El apartado primero del mencionado art. 46 fue suprimido como consecuencia de la aceptación por la Ponencia de la Comisión Constitucional del Congreso de la enmienda núm. 175

glamentos de las Cortes Generales, del Senado, del Congreso de los Diputados y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (10) y, en fin, en cuanto alguno de ellos pudiera emanar de las Cámaras Legislativas o de sus órganos, los denominados «actos con fuerza de Ley» del Estado y de las Comunidades Autónomas, categoría ésta cuya identificación resulta sumamente problemática.

2. La exclusión por el cauce del art. 42 de la LOTC de eventuales recursos de amparo directos contra las Leyes y los Reglamentos parlamentarios no impide, obvio es, que la inconstitucionalidad de un precepto legal o del Reglamento de la Cámara que lesione derechos fundamentales o libertades públicas pueda ser planteada por la vía del recurso de amparo cuando el acto parlamentario que se impugna resulta directamente del precepto legal o reglamentario aplicado, esto es, cuando el acto recurrido en amparo «se hubiere dictado en obediencia a lo que disponga una norma con rango de Ley» (STC 209/1988, fundamento jurídico 8). De este modo, puede admitirse a través de la vía del art. 42 de la LOTC una pretensión indirecta de inconstitucionalidad, aunque limitada a los preceptos legales o de los Reglamentos de las Cámaras que lesionen o coarten los derechos y libertades reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la Constitución y en los casos en los que el recurrente haya experimentado una lesión concreta y actual en sus derechos y siempre que sean inescindibles el amparo cons-

del Grupo Parlamentario Minoría Catalana, en la que se proponía su desaparición porque –se aducía en su justificación– «este artículo incorpora una clara desvirtuación del recurso de amparo, introduciéndose por una vía falsa una amplia legitimación de los particulares para interponer recursos de inconstitucionalidad cuando, para éstos, la propia Constitución tasa y limita muy concretamente el número de personas u órganos legitimados» (*Tribunal Constitucional. Trabajos Parlamentarios*, Cortes Generales, Madrid, 1980, págs. 15, 86 y 136-137).

(10) Sobre la calificación de los Reglamentos Parlamentarios como normas con fuerza o rango de Ley, PUNSET BLANCO, R., señala que fuera del terreno doctrinal, y en atención exclusiva a consideraciones de orden procesal, tal cuestión carece en nuestro ordenamiento de verdadera importancia una vez que la LOTC los declara expresamente justiciables en sede constitucional a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad («El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas Parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español», *RCG*, núm. 5, 1985, págs. 85-86; también, *Las Cortes Generales*, CEC, 1983, págs. 93-96). El Tribunal Constitucional los ha calificado, en referencia a los Reglamentos de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, como normas «directamente incardinadas a la Constitución», cuyo contenido propio es el de regular, con sujeción a la Constitución, la organización y el funcionamiento de las Cámaras (STC 101/1983, fundamento jurídico 3), asimilables a efectos de su impugnabilidad a la Ley y disposiciones normativas con fuerza de Ley (STC 118/1988, fundamento jurídico 3).

titucional y la inconstitucionalidad de la Ley. Es posible, pues, a través del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC, al igual que en las modalidades contempladas en los arts. 43 y 44 de la LOTC, que se llegue a discutir la conformidad con la Constitución de preceptos legales o de los Reglamentos de las Cámaras que, aplicados al demandante, depararon la lesión que motiva su queja. En la hipótesis de que la Sala que conozca del recurso de amparo lo estime porque aprecie que el precepto legal o del Reglamento de la Cámara lesione derechos fundamentales y libertades públicas, pondrá en marcha el procedimiento del art. 55.2 de la LOTC y elevará la cuestión al Pleno del Tribunal, que podrá declarar la inconstitucionalidad de aquel precepto en nueva Sentencia con los efectos generales previstos para las Sentencias recaídas en los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad (art. 38 LOTC) (11).

3. Tampoco resultan residenciables en sede constitucional, a través de la vía del art. 42 de la LOTC, los denominados en el art. 27 de la LOTC «actos con fuerza de Ley» del Estado y de las Comunidades Autónomas, aun

(11) En las SSTC 101 y 122/1983, en las que se resolvieron, respectivamente, sendos recursos de amparo promovidos, el primero, contra el Acuerdo del Congreso de los Diputados que declaró la suspensión de derechos y prerrogativas parlamentarias de los Diputados recurrentes por no haber prestado juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, y, el segundo, contra el Acuerdo del Parlamento de Galicia que privó a los Diputados recurrentes de determinados derechos por no haber prestado la promesa o juramento de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Galicia, el Tribunal Constitucional rechazó el motivo de inadmisibilidad alegado por el Ministerio Fiscal y las representaciones del Congreso de los Diputados y del Parlamento de Galicia, quienes sostenían que bajo la apariencia de un recurso de amparo se formulaba una auténtica pretensión de inconstitucionalidad contra los preceptos de los Reglamentos del Congreso de los Diputados (art. 20) y del Parlamento de Galicia (art. 7), que imponen, para adquirir la condición plena de Diputado, prestar promesa o juramento de acatar la Constitución y el Estatuto de Autonomía. Se señala al respecto en la STC 101/1983, doctrina que se reitera en la STC 125/1983, fundamento jurídico 2, que «... el recurso se formula contra un acto del Congreso sobre la base de que aplica un precepto del Reglamento de la Cámara que, a juicio de los actores, es inconstitucional... el supuesto planteado se encuadra en el contemplado en el art. 55.2 de la propia Ley (LOTC), el cual establece que en el caso de que se estime un recurso de amparo porque la Ley aplicada lesiona derechos fundamentales o libertades públicas, la Sala elevará la cuestión al Pleno, que podrá declarar la inconstitucionalidad de dicha Ley en nueva Sentencia con los efectos previstos en los arts. 38 y ss..., es decir, que la Sala es competente para estimar o desestimar el recurso de amparo suscitado contra el acto del Congreso, si bien la estimación supondrá, junto a la nulidad del acto, la inaplicación del Reglamento al caso concreto, en cuanto produzca lesión de los derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de amparo, y la elevación de la cuestión al Pleno...» (fundamento jurídico 1). En este sentido, también, SSTC 243/1988, 74/1991 y 76/1994.

cuando pudiera predicarse de alguno de ellos su procedencia parlamentaria. Categoría ésta, la de los actos con fuerza de Ley, cuya identificación resulta sumamente problemática en el ámbito estatal y, más aún, en el ámbito autonómico (12), pero en la que el Tribunal Constitucional ha subsumido el Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En efecto, para el Tribunal Constitucional, en virtud de la reserva formal y material que en favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece el art. 72 de la Constitución, aparece el mismo configurado como una «norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria –o acto normativo primario–, que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica», lo que implica que, por imperativo constitucional, «goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada en exclusiva por la Constitución», no resultando en modo alguno equiparable a las normas reglamentarias, ya que, «a diferencia de éstas, aquél no

(12) La identificación de la categoría «actos con fuerza de Ley» resulta, aunque necesaria, problemática, llegándose a afirmar que con ella se «desafían la imaginación de la doctrina y de la jurisprudencia, llamadas por el legislador a definir e inventariar los actos en cuestión» (PUNSET BLANCO, R., «El control jurisdiccional... *ob. cit.*, pág. 51). En dicha categoría, incluye SALAS HERNÁNDEZ J., los Decretos-Leyes de contenido no normativo (*Los Decretos-Leyes en la Constitución Española de 1978*, Civitas, Madrid, 1979, pág. 36). Para RUBIO LLORENTE, F. y ARAGÓN REYES, M., los actos con fuerza de Ley constituyen una categoría distinta a las disposiciones normativas con fuerza de Ley y, en el ámbito estatal, identifican como tales la autorización prevista en el art. 94.1 de la CE, para que el Estado pueda obligarse por medio de Tratados o Convenios en los supuestos específicamente determinados en el precepto constitucional; la autorización que el art. 155 de la CE requiere que el Senado otorgue, por mayoría absoluta, para que el Gobierno adopte las medidas necesarias para obligar a una Comunidad Autónoma al cumplimiento forzoso de los deberes que le impongan la Constitución o las Leyes o para la protección del interés general de España; y, por último, el acto-acuerdo por el que se procede a la convalidación o derogación de un Decreto-Ley («La jurisdicción constitucional», en *La Constitución Española de 1978. Estudio sistemático*, Civitas, Madrid, 1980, págs. 825-826). También en el ámbito estatal, PUNSET BLANCO, R., se pregunta si «¿son actos con fuerza de Ley el de convalidación o derogación de los Decretos Leyes (artículo 86.2 CE) o la autorización en materia de Tratados internacionales del artículo 94.1 CE...?», identificando, por su parte, como incardinable en la citada categoría la declaración por el Congreso de los Diputados del estado de sitio (art. 116.4 CE), «al repercutir directamente en el régimen de aplicabilidad de las normas jurídicas y al instituir la fuente de habilitación de disposiciones o actos de naturaleza administrativa» («El control jurisdiccional»... *ob. cit.*, págs. 51 y 83 y 84). Este mismo autor estima que está dotada de mayor dificultad la identificación de tales actos en el ámbito autonómico («Normas impugnables y motivos impugnatorios en los procesos de control de constitucionalidad de las Leyes», *RECD*, núm. 43, 1995, págs. 210-211).

se halla subordinado directamente a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución». De forma que, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, goza de fuerza de Ley y, «asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley». Conclusión para la que no es óbice, en opinión del Tribunal Constitucional, el hecho de que el mencionado Estatuto del Personal no aparezca enumerado en el art. 27.2 de la LOTC entre el elenco de actos o disposiciones susceptibles de impugnación a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad, pues «bien puede subsumirse sin dificultad alguna» en la categoría de «actos del Estado con fuerza de Ley». Por tanto, dada la reserva formal y material que en favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece el art. 72.1 de la CE, ha de calificarse a dicha norma y a los acuerdos que la modifiquen como disposiciones con valor y fuerza de ley susceptibles únicamente de impugnación a través del recurso y de la cuestión de inconstitucionalidad, salvo que, con ocasión de la impugnación de un acto dictado en su aplicación, se llegue a plantear la autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC (13).

(13) STC 139/1988 (fundamento jurídico 2), en la que se desestimó el recurso de amparo promovido contra un Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado por el que se modifica el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, por tener el referido Acuerdo, al igual que el Estatuto que modifica, valor y fuerza de Ley, no susceptible de impugnación, en consecuencia, a través del recurso de amparo. El art. 72.1 de la CE dispone que «Las Cámaras..., de común acuerdo, regulan el Estatuto del Personal de las Cortes Generales», sin embargo, esta norma, así como sus posteriores modificaciones, han sido aprobadas, no por las Cámaras, sino por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado en reunión conjunta, competencia cuyo fundamento se entiende que radica en los Reglamentos de ambas Cámaras que atribuyen a la Mesa el carácter de órgano rector, a quien corresponde «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara» (arts. 30 y 31.1.1 RC y 35 RS). La competencia de las Mesas de ambas Cámaras para aprobar y modificar el Estatuto de Personal, con su consiguiente incidencia sobre la calificación del Acuerdo impugnado como acto con valor y fuerza de Ley, sobre la que formuló alegaciones el Letrado de las Cortes Generales, se orilló, sin embargo, en la STC 139/1988. Cuestión que también fue suscitada por el demandante de amparo en la STC 121/1997, que resuelve el recurso de amparo promovido contra la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado sobre normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales, descartando su enjuiciamiento el Tribunal Constitucional al aducirse «al margen de concretas y efectivas lesiones de derechos fundamentales» (fundamento jurídico 6).

Respecto al encuadramiento del Estatuto de Personal de las Cortes Generales en la categoría de «actos con fuerza de Ley», PUNSET BLANCO, R., entiende que «resulta mucho más forzado englobar al EPCG dentro de la categoría de actos con fuerza de Ley en lugar de incluirlo, como disposición que es, y en atención a su naturaleza típicamente reglamentaria, en el sector de los Reglamentos parlamentarios» («Normas impugnables...», *ob. cit.*, pág. 211).

En el ámbito autonómico, respecto a este tipo de normas, es decir, a los Estatutos del Personal al servicio de las correspondientes Asambleas Parlamentarias, cabe preguntarse si resultan o no encuadrables, al igual que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, en la categoría de actos con fuerza de Ley de las Comunidades Autónomas, lo que determinará, en definitiva, la imposibilidad o posibilidad de residenciar su enjuiciamiento en sede constitucional a través de la vía del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC. La respuesta al interrogante planteado parece que ha de venir dada, a la luz de la doctrina constitucional sentada en la STC 139/1988, en atención a su posición en el sistema de fuentes de cada ordenamiento territorial (14). Pues bien, en la mayoría de los Estatutos de Autonomía no resulta identificable como tal una norma que tenga por objeto la regulación del régimen jurídico del personal al servicio de las respectivas Asambleas Legislativas (15) o, en palabras de la STC 139/1988, no se establece en su articulado una reserva formal y material a favor del Estatuto del Personal, de modo que, en los supuestos en los que no existe tal reserva, el Estatuto del Personal al servicio de las Cámaras no aparece configurado como una norma directamente vinculada al Estatuto de Autonomía, en cuanto norma institucional básica de la Comunidad Autónoma, es decir, como una norma primaria, dotada, por tanto, de fuerza de Ley (16), siendo susceptible en sí misma de impugnarse, en

(14) PUNSET BLANCO, R., «Jurisdicción constitucional...» *ob. cit.*, pág. 113. Para el citado autor, en tanto que en un sistema bicameral el Estatuto de Personal Parlamentario, como es el caso del de las Cortes Generales, será normalmente una norma primaria, en un sistema unicameral será concebido como una norma secundaria, subordinada al Reglamento de la Asamblea (*Las Cortes Generales, ob. cit.*, págs. 105-106).

(15) Únicamente en los Estatutos de Autonomía del País Vasco (art. 27.1), Murcia (art. 27.1), Aragón (art. 14.1) y Asturias (art. 28.1), si bien en este último se prevé que forme parte del Reglamento de la Cámara, se establece una reserva formal y material a favor del Estatuto del personal al servicio de la respectiva Asamblea Legislativa. Siguiendo la práctica de las Cortes Generales, salvadas las diferencias entre un sistema bicameral y otro unicameral, aunque en los mencionados preceptos estatutarios la competencia se enuncia en favor de cada Cámara, el Estatuto del Personal del Parlamento Vasco ha sido aprobado por la Comisión de Urgencia Legislativa, Reglamento y Gobierno, en sesión de 22 de junio de 1990, y el Estatuto de Personal y Régimen Interior de las Cortes de Aragón por Acuerdo de la Mesa de la Cámara, de 9 de febrero de 1987. Por su parte, el Estatuto de Régimen Interior y del Personal de la Asamblea Regional de Murcia ha sido aprobado por el Pleno de la Cámara, en sesión de 9 de noviembre de 1989, y la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias ha aprobado, en desarrollo de las disposiciones contenidas en su Reglamento en materia de personal, las Normas de Régimen Interior y Estatuto de Personal de 27 de febrero de 1986.

(16) En el ATC 296/1985, con ocasión del recurso de amparo promovido contra un Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra por el que se modificaron determinados artículos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior, se calificó a esta norma y al acuerdo im-

consecuencia, a través del recurso de amparo constitucional, salvo que sea aprobado por Ley formal o forme parte del contenido del Reglamento Parlamentario. Se trata, por el contrario, de normas secundarias, subordinadas al Reglamento de la respectiva Asamblea Legislativa (17), aprobadas, en la mayoría de los supuestos, por los órganos intraparlamentarios competentes en materia de personal (18). Así pues, a los efectos de determinar la procedencia de su impugnabilidad por la vía del art. 42 de la LOTC, en el supuesto que lesionen derechos fundamentales o libertades públicas susceptibles de amparo, habrá que estar, en definitiva, a la posición del Estatuto del Personal parlamentario en el sistema de fuentes del ordenamiento de cada Comunidad Autónoma.

4. El art. 42 de la LOTC enuncia como susceptibles de impugnación a través de este peculiar cauce del amparo constitucional «las decisiones o actos sin valor de Ley» de las Cámaras Legislativas o de cualesquiera de sus órganos. Aunque el art. 41.2 de la LOTC, precepto que se presenta como pórtico a las tres vías del recurso de amparo que arbitran los arts. 42, 43 y 44 de la LOTC, se refiere a las «disposiciones, actos jurídicos o simple

pugnado, pese a no contener el Estatuto de Autonomía reserva alguna a favor de aquélla, de disposición o acto con valor de Ley. Se dice al respecto que «si se entendiera que lo impugnado no es un acto singular y que tiene el carácter de disposición general, integrado en un Estatuto con valor de Ley, aunque emanada de la Mesa, esto es, de un órgano interno de la Asamblea, no estaría comprendido en la hipótesis del art. 42 de la LOTC, pues el amparo previsto en esta disposición es contra decisiones o actos sin valor de Ley, no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de Ley...».

(17) *Vid.*, en este sentido, art. 171 del Reglamento del Parlamento de Cataluña, de 23 de septiembre de 1987 (Texto Refundido); disp. final 4.^a del Reglamento del Parlamento de Galicia, de 23 de diciembre de 1983; disposición adicional 2.^a del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de abril de 1995; disposición final 3.^a del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, de 19 de diciembre de 1983; art. 141 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja, de 30 de junio de 1994; disp. final 4.^a del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994; art. 72 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 1 de diciembre de 1997; art. 59.1 del Reglamento del Parlamento de Canarias, de 17 de abril de 1991; art. 69 del Reglamento del Parlamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995; art. 58 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986; disp. final 3.^a del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 7 de septiembre de 1983; art. 87 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997; disp. final 3.^a del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990. Tal carácter de norma secundaria y subordinada al Reglamento de la Cámara es predicable también de las Normas de Régimen Interior y Estatuto de Personal aprobados por la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias, en cuanto desarrollan las previsiones reglamentarias.

(18) El Reglamento de la Asamblea de Madrid atribuye al Pleno de la Cámara la competencia para aprobar el Estatuto del Personal de la Asamblea (art. 87).

vía de hecho» de los poderes públicos lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas, la locución del art. 42 de la LOTC «*decisiones o actos sin valor de Ley*» fue interpretada, en un principio, en sentido restrictivo, comprensiva únicamente de las decisiones o actos de carácter singular emanados de las Asambleas Legislativas o de cualesquiera de sus órganos, de forma que sólo podrían residenciarse por el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC tales tipos de decisiones o actos, quedando excluidos del mismo las normas o disposiciones de carácter general de las Cámaras o de sus órganos (19), esto es, aquellas «susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular», cuya virtualidad no se agota, por lo tanto, con su mero cumplimiento (20). Esta doctrina constitucional resultará posteriormente matizada, en cuanto lo decisivo, a los efectos de determinar la posibilidad de enjuiciamiento a través del recurso de amparo de las normas o disposiciones de carácter general de origen parlamentario, no va a ser su contenido o carácter normativo, sino si tales normas o disposiciones gozan de fuerza o valor de Ley, susceptibles, por consiguiente, de impugnación a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II de la LOTC (21). Así pues, pese al significado inicialmente conferi-

(19) Es precisamente éste uno de los motivos en los que se fundó en el ATC 183/1984 la declaración de inadmisibilidad del recurso de amparo promovido por un Senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado, oída la Junta de Portavoces y con el acuerdo de la Mesa de la Comisión de Reglamento, sobre tramitación de enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación, dictadas en el ejercicio de las facultades presidenciales –invocadas con carácter alternativo por el Presidente del Senado– de ordenar los debates o interpretar el Reglamento y suplir sus lagunas. Se dice en el citado Auto que «el simple tenor literal de este artículo (art. 42 LOTC) presenta ya el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, pues lo que en él se impugna es una norma y el citado precepto no habla de normas, ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general. La simple interpretación del texto del acuerdo con el contenido semántico habitual de los términos que en él se emplean obligaría, como se dice, a declarar inadmisibile el recurso...».

(20) STC 118/1988, fundamento jurídico 3; ATC 244/1986.

(21) Esta nueva orientación jurisprudencial respecto a la impugnabilidad por la vía del art. 42 de la LOTC de las disposiciones generales parlamentarias sin fuerza o valor de Ley, en los términos indicados, se recoge en la STC 118/1988, que resolvió el recurso de amparo promovido por 67 Diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas. Rechazó el Tribunal Constitucional el alegato del Ministerio Fiscal y del Abogado del Estado de que aquella resolución no era una decisión o acto de carácter singular susceptible de recurso de amparo, a efectos del art. 42 de la LOTC, sino una norma de carácter general y abstracto, afirmando que «no bastaría, sin embargo, el carácter normativo de la Resolución para excluir su posibilidad de revisión jurisdiccional, también en la vía de amparo, aunque limitada, eso sí, a la posible violación de derechos constitucionales susceptibles de amparo. A este respecto cabría recordar que el art. 58.1

do al enunciado del art. 42 de la LOTC, las normas o disposiciones de carácter general sin fuerza o valor de Ley emanadas de las Cámaras o de sus órganos son impugnables también en la vía de amparo, aunque, obvio es, únicamente por posible violación de los derechos fundamentales o libertades públicas reconocidos en los arts. 14 a 29 y 30.2 de la CE. De modo que, de acuerdo con la mencionada doctrina constitucional, sólo pueden entenderse no enjuiciables a través del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC aquellas normas o disposiciones generales de las Cámaras o de sus órganos dotadas de fuerza o valor de Ley, las cuales –en ese momento de elaboración de la doctrina constitucional– podían ser objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II de la LOTC.

Sin embargo, esta línea divisoria entre disposiciones normativas parlamentarias con fuerza o valor de Ley o sin fuerza o valor de Ley, a los efectos de la vía procesal para su impugnación en sede constitucional, ha resultado desdibujada como consecuencia de la nueva orientación adoptada al respecto por el Tribunal Constitucional, con la consiguiente ampliación de los actos rescindibles por la vía del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC. La categoría de disposiciones normativas parlamentarias con fuerza o valor de Ley se identificó en la jurisprudencia constitucional, al menos en la práctica, con las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras Legislativas para interpretar o suplir los Reglamentos Parlamentarios en los casos de duda u omisión (22), mediante la ficción

de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos o disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado «en materia de personal y de 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 con el art. 161.1 a) de la Constitución y el art. 27 de la misma Ley Orgánica». Para concluir que «lo decisivo, en consecuencia, es si la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas puede ser considerada como «decisión o acto sin valor de Ley» de un órgano de las Cortes, como «exige dicho art. 42» (fundamento jurídico 3). Doctrina que se reitera en la reciente STC 121/1997.

Una crítica a la construcción argumental expuesta, en particular, a la inferencia que se hace en la Sentencia a partir del art. 58.1 de la LOPJ, puede verse en PUNSET BLANCO, R., quien, sin embargo, circunscribe el alcance de esta doctrina a las normas o disposiciones que las Cámaras dicten en materia de personal o administración interna («Jurisdicción Constitucional...», *ob. cit.*, pág. 116).

(22) Esta facultad interpretativa y supletoria, que halla su razón de ser en la rigidez de los Reglamentos Parlamentarios y en la necesidad de poder reaccionar ante las variadas cir-

de equipararlas o asimilarlas a efectos impugnatorios con los Reglamentos de las Cámaras, esto es, con el texto normativo que con tal denominación es aprobado por el Pleno de cada una de ellas en el ejercicio de su autonomía organizativo-funcional. Recogida, sin una explícita argumentación suficiente y adecuada, en pronunciamientos precedentes (23), es en la STC

cunstances de la Cámara (FRAILE CLIVILLÉS, V.M., *Comentarios al Reglamento de las Cortes*, IEP, Madrid, 1977, pág. 40), está atribuida en la mayoría de las Asambleas Legislativas, siguiendo el modelo establecido en el Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (art. 32.2), al Presidente de la Asamblea, distinguiendo entre la facultad interpretativa y supletoria, requiriéndose el parecer favorable de la Mesa de la Cámara y de la Junta de Portavoces cuando en el ejercicio de la facultad supletoria se pretenda dictar una disposición de carácter general (arts. 24.2 del Reglamento del Parlamento Vasco, de 4 de febrero de 1983; 29.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía, de 26 de abril de 1995; 38.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias, de 18 de junio de 1997; 33.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria, de 19 de diciembre de 1983; 24.2 del Reglamento de la Diputación General de La Rioja, de 30 de junio de 1994; 29.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas, de 30 de junio de 1994; 30.3 del Reglamento de las Cortes de Aragón, de 26 de junio de 1997; 35.7 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha, de 1 de diciembre de 1997; 40.2 del Reglamento de Navarra, de 2 de febrero de 1995, que sólo requiere el Acuerdo vinculante de la Junta de Portavoces; 28.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura, de 7 de septiembre de 1983; 31.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares, de 4 de junio de 1986; 31.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, de 30 de enero de 1997; y 28.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León, de 24 de febrero de 1990).

En el Senado, la facultad presidencial de interpretar y suplir el Reglamento requiere, en este último supuesto, el Acuerdo de la Mesa de la Comisión del Reglamento, debiendo ser oída la Junta de Portavoces para dictar normas interpretativas o supletorias (arts. 37.7 y 8 y 44 del Reglamento del Senado, de 3 de mayo de 1994). En los Parlamentos de Cataluña y de Galicia es a la Mesa de la Cámara a quien se confiere la facultad de interpretar y suplir el Reglamento (arts. 26.1 y 30.1.1.º, respectivamente, de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña de 23 de septiembre de 1987 (Texto Refundido) y del Parlamento de Galicia, de 23 de diciembre de 1983). En la Asamblea Regional de Murcia es al Presidente a quien corresponde interpretar el Reglamento y cubrir sus lagunas, si bien, antes de adoptar la resolución que proceda, deberá oír el parecer no vinculante de los miembros de la Mesa y de la Junta de Portavoces, pudiendo ser revisado el contenido de la disposición por el Pleno de la Cámara si lo solicitan dos Grupos Parlamentarios, exigiéndose para el acuerdo de revisión la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea (arts. 28 y 172 del Reglamento, de 15 de julio de 1994). En el Parlamento de Canarias es a la Mesa a la que se le confiere la facultad de interpretar y suplir el Reglamento, requiriendo el parecer favorable de la Junta de Portavoces cuando en el ejercicio de la función supletoria pretenda dictar una resolución de carácter general. También le corresponde al Presidente la facultad de interpretar el Reglamento en los casos de duda en los debates parlamentarios (arts. 29.1.7.º y 30.2 del Reglamento, de 17 de abril de 1991).

(23) La equiparación a efectos impugnatorios entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones normativas interpretativas o supletorias —una vez sentado, como no podía ser de otro modo a tenor del art. 27.2 d) y f) de la LOTC que los Reglamentos Parlamentarios únicamente pueden ser enjuiciados a través de los procedimientos de declaración de incons-

118/1988 en la que se razona más elaboradamente la doctrina de la equiparación o asimilación a efectos impugnatorios entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones normativas supletorias e interpretativas. Frente a una interpretación estricta y formal del término Reglamentos de las Cámaras del art. 27.2 d) y f) de la LOTC, según la cual sólo serían controlables a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II de la LOTC las normas aprobadas por las Asambleas con tal denominación a través del procedimiento y con los requisitos establecidos, de modo que sólo ellos quedarían excluidos de la vía del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC, el Tribunal Constitucional opta por una interpretación más amplia, que califica de «carácter sustancial o finalista», implícitamente plasmada en sus anteriores pronunciamientos, que permite incluir en el concepto de Reglamentos Parlamentarios las «disposiciones normativas, con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria, que, incluso dictadas con ocasión de un caso concreto, han podido entenderse incorporadas al Reglamento de la Cámara por lo que, sólo como parte del mismo, podrían considerarse constitucionalmente lesivas, habiendo de someterse, en consecuencia, al control constitucionalmente establecido para los Regla-

titucionalidad (SSTC 101/1983 y 122/1983)– se recoge, por vez primera, en los AATC 183/1984 y 244/1986, mediante la atribución a dichas resoluciones del rango o valor de Ley. En el primero de los Autos citados, que inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido por un Senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado para la tramitación del Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación, se adujo, entre otras razones, que «lo que se ataca es, pues, una norma general que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de las Cortes y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva», lo que «patentiza que la norma impugnada no puede ser objeto de un recurso de amparo dirigido contra la norma misma». En el ATC 224/1986 se inadmitió el recurso de amparo promovido por varios Diputados contra las resoluciones dictadas por la Presidencia de la Asamblea de Madrid sobre convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno y de las Comisiones, en virtud de las facultades interpretativas o supletorias que el Reglamento de la Cámara le confiere. Decisión que el Tribunal basó en la consideración de que las resoluciones impugnadas son «disposiciones de carácter general, susceptibles de pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que se integran en el ordenamiento parlamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste y producen los mismos efectos que el propio Reglamento». En tal sentido –se argumenta– «constituyen normas con valor de Ley que... pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y la LOTC, sin perjuicio de que quienes invoquen un derecho o interés legítimo pueden impugnar los actos de aplicación de la norma legal e indirectamente poner en cuestión su validez, que puede ser declarada a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC, pero lo que ni ésta ni la LOTC permite es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas, pues el recurso de amparo constitucional sólo puede imponerse, por lo que aquí interesa, contra decisiones o actos sin valor de Ley de las Cortes y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas» (art. 42 LOTC).

mentos Parlamentarios» (fundamento jurídico 3) (24). Sin perjuicio, claro está, de que se puedan impugnar por la vía del recurso de amparo los actos de aplicación de dichas disposiciones e indirectamente poner en cuestión su validez, que puede ser declarada a través del procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC.

Tres fueron las razones en las que se justificó esta doctrina de la asimilación o equiparación, a efectos de impugnación, de las resoluciones normativas interpretativas y supletorias a los Reglamentos Parlamentarios. En primer lugar, en atención a su contenido, porque esta facultad supletoria o interpretativa que los Reglamentos confieren a un órgano de gobierno de la Cámara habilita a éstos para suplir sus omisiones o para interpretarlos, no para desarrollarlos o especificar sus prescripciones, y las resoluciones que en su ejercicio se dictan pasan a insertarse en la reglamentación parlamentaria, tratándose técnicamente de un supuesto cercano al de la integración normativa o de la delegación recepticia, esto es, tales resoluciones suponen el ejercicio de una facultad normativa delegada. En segundo lugar, desde el punto de vista de las garantías jurídicas, porque la inclusión de dichas normas en el ámbito de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad «es la única vía para permitir que las mismas puedan ser objeto de control por este Tribunal en razón de cualquier infracción constitucional y no sólo por la violación de los derechos fundamentales de los recurrentes en amparo», evitándose, de este modo, la creación de ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, aunque con ello se limite el número de sujetos para impugnarlas directamente. Finalmente, se adujo como tercera razón la exigencia institucional de arbitrar y defender un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, el cual requiere que se confiara valor de Ley, a efectos de su revisión plena, a las disposiciones normativas supleto-

(24) En la Sentencia se desestima el recurso de amparo promovido por 67 Diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso, de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas, dictada en el ejercicio de la facultad supletoria que le confiere el art. 32.2 del Reglamento, por ser «asimilable, a efectos de su impugnación al Reglamento de la Cámara, y por ello sólo podría ser impugnada a través de la vía del recurso de inconstitucionalidad...», no tratándose de «una decisión o acto sin valor de Ley susceptible de conocimiento por la vía del recurso de amparo del art. 42» de la LOTC (fundamento jurídico 4). A la Sentencia formuló voto particular el Magistrado RUBIO LLORENTE, para quien, mostrando su conformidad con que el Acuerdo recurrido tenía rango de Ley, debía de haberse matizado la doctrina de la asimilación en el sentido de dejar abierta la posibilidad de recurrir en amparo contra aquellas normas que, aun teniendo ese rango, no necesitasen la intermedición de acto alguno de aplicación.

rias o interpretativas, «en la medida que permite la defensa de las minorías, en cuanto grupos o colectivos (formales u ocasionales) de Diputados, a través del más amplio y extenso, en cuanto a su objeto, recurso de inconstitucionalidad... puesto que las potestades constitucionales conferidas a las Cámaras, como prerrogativa de las mismas, no son identificables como derechos individuales de cada uno de sus miembros». De esta forma, se concluye en la Sentencia, la equiparación o asimilación de aquellas resoluciones a los Reglamentos Parlamentarios «permite una mejor defensa de los derechos de las minorías, y no impide, sin embargo, la tutela de los derechos fundamentales del Diputado-ciudadano, aunque ésta requiera la existencia de actos concretos e individualizables de aplicación, que serían, a su vez, revisables en la vía de amparo» (fundamento jurídico 4).

La doctrina de la equiparación o asimilación a efectos impugnatorios de las resoluciones normativas supletorias e interpretativas a los Reglamentos Parlamentarios va a resultar matizada en posteriores pronunciamientos del Tribunal Constitucional, limitando aquella equiparación o asimilación a las disposiciones de índole normativa. Aunque el ejercicio de la función de suplir una omisión o interpretar un precepto reglamentario cabe que se exprese mediante disposiciones de alcance general y con vocación de perdurabilidad en el tiempo, es posible también que se plasme en actos o decisiones carentes de carácter normativo, susceptibles entonces de impugnación en amparo a través de la vía del art. 42 de la LOTC. La naturaleza no normativa del Acuerdo recurrido, dictado por la Mesa de la Cámara en el ejercicio de su facultad de interpretar el Reglamento en los casos de duda, es lo que va a permitir que el Tribunal Constitucional en la STC 181/1989 conozca del mismo en el proceso de amparo, infiriéndose su carácter no normativo, en primer término, por consistir «en una respuesta dada por la Mesa a una consulta que... no se traduce en un «criterio interpretativo» objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Cámara* y, por tanto, con vocación de permanencia y alcance general», así como, en segundo lugar, porque, en atención al contenido del acto impugnado, «no se deduce la existencia de una regla que venga a suplir una omisión o laguna reglamentarias, sino, por el contrario, una interpretación, cuyo eficacia aparece limitada a una controversia específica» (fundamento jurídico 2) (25). En este mismo sentido,

(25) El Acuerdo impugnado se enmarca en el contexto de la negativa del Consejero de Economía de la Generalidad de permitir que los asesores de un Grupo Parlamentario estudiaran la información solicitada por un Diputado y puesta a disposición de éste, quien solicitó de la Mesa de la Cámara su parecer acerca de la interpretación del art. 13.1 del Reglamento, que reconocía los Diputados el derecho a recibir directamente o a través de su Grupo Parla-

es también la circunstancia de que no se le puede atribuir naturaleza normativa a la resolución recurrida, la que lleva al Tribunal Constitucional a afirmar en la STC 15/1992 que aquélla –Resolución aclaratoria provisional de la Presidencia de la Asamblea de Cantabria sobre subvenciones al Grupo Mixto– «es un acto susceptible de impugnación en el procedimiento de amparo, como incluido en las previsiones del art. 42 de la LOTC...». Ese carácter de acto o resolución, y no de disposición general, al que no se le puede atribuir naturaleza normativa se hace derivar de sus características propias, de la falta de los requisitos del procedimiento de emanación, de la voluntad evidente de no pretender emitir una disposición reglamentaria y, finalmente, de que se ha dictado para resolver una circunstancia concreta de la que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución del caso (fundamento jurídico 1) (26).

Una inflexión en la doctrina constitucional de la equiparación o asimilación a efectos impugnatorios de las resoluciones normativas supletorias e interpretativas a los Reglamentos Parlamentarios pretende detectarse (27)

mentario la asistencia necesaria para el desarrollo de sus tareas. La Mesa consideró en el Acuerdo recurrido que el citado precepto reglamentario «no requiere, en el momento presente, un acuerdo interpretativo, ya que es suficientemente claro y concreto; no obstante, la Mesa considera que el art. 13 debe leerse concordantemente con el art. 18 y siguientes y, en consecuencia, de acuerdo con el Reglamento, los grupos parlamentarios están formados exclusivamente por Diputados del Parlamento» (STC 181/1989, antecedentes, 2).

(26) «... una serie de circunstancias que indudablemente descartan que le pueda ser atribuida naturaleza normativa... Así, se dice literalmente en la propia resolución que «no procede dictar ninguna resolución de carácter general y sí únicamente una disposición aclaratoria»; expresa también que se trata de una decisión provisional sin ánimo de permanencia, por encontrarse en tramitación una reforma del Reglamento «que contemplará más ampliamente una regulación del Grupo Mixto»; no se han seguido los trámites parlamentarios propios de los actos de carácter general dictados por la Presidencia (no medió el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces); y, por último, se dicta para resolver una circunstancia concreta que afecta a un único Grupo Parlamentario, de lo que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución de este caso» (fundamento jurídico 1).

(27) *Cfr.*, en este sentido, STC 44/1995, fundamento jurídico 2; MORALES ARROYO, J. M., «Un avance en la jurisprudencia constitucional sobre el control de las resoluciones parlamentarias», *REDC*, núm. 46, págs. 267-270.

Sin embargo, la mayoría de la doctrina venía deduciendo de la jurisprudencia constitucional, tanto tras la STC 119/1990 como después de las SSTC 189/1991 y 15/1992, que las normas reglamentarias interpretativas y supletorias dictadas por los Presidentes de las Cámaras se encontraban asimiladas a efectos impugnatorios a sus Reglamentos, *vid.*, por todos, PUNSET BLANCO, R., «Normas impugnables...» *ob. cit.*, págs. 211-212; PULIDO QUECEDO, M., *ob. cit.*, págs. 476-477; FERNÁNDEZ FARRERES, G., *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, págs. 66-69.

en la STC 119/1990, en la que se resolvió el recurso de amparo promovido contra la decisión del Presidente del Congreso de los Diputados que denegó a los demandantes la adquisición de la condición plena de Diputados al no haber utilizado al prestar juramento o promesa de acatar la Constitución la fórmula establecida en la resolución supletoria de la Presidencia «sobre la forma en que se ha de prestar el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución previsto en los arts. 4 y 20 del Reglamento de la Cámara». En la citada Sentencia, aunque el acto formalmente recurrido en amparo, cuya nulidad se declaró por lesionar el art. 23.2 de la CE, era el Acuerdo de la Presidencia del Congreso que denegó a los recurrentes la adquisición de la condición plena de Diputados, se examinó, no obstante, no sólo la denunciada vulneración por el Acuerdo directamente impugnado de los derechos fundamentales invocados, sino también la constitucionalidad de la resolución supletoria de la Presidencia del Congreso. Resolución que el Tribunal Constitucional estimó que no podía ser considerada inválida por razón de su forma, pues era inobjetable al ser sólo integración de una laguna reglamentaria (28), ni de su contenido en cuanto al reproche que a la misma dirigían los recurrentes, ya que al haberse promulgado iniciada la legislatura y habiendo prestado juramento o promesa la inmensa mayoría de los Diputados no era posible su aplicación a los demandantes de amparo, dado que los Diputados elegidos en una misma convocatoria electoral y que han recibido su mandato simultáneamente no pueden verse sujetos para acceder a la condición plena de Diputados a condiciones o requisitos jurídicamente diferentes (29). De este modo, aceptada la validez de la resolución presidencial, y

(28) Tras reiterarse en la Sentencia la doctrina constitucional de la equiparación o asimilación a efectos impugnatorios de las resoluciones parlamentarias interpretativas o supletorias a los Reglamentos de las Cámaras y los límites, ya señalados, también, en la STC 118/1988, a los que se encuentran constreñidas aquéllas, se dice que «No es seguramente desarrollo o especificación del Reglamento, sino sólo integración de una laguna (anteriormente cubierta mediante decisiones *ad hoc*) la determinación de la fórmula mediante la que ha de prestarse el juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, y en esta medida (que es la de su parte dispositiva), la Resolución presidencial es inobjetable. Sólo, claro está, en esta medida, no en cuanto tuviere un contenido más amplio, pues en ese caso excedería de los límites antes señalados. Por esto, aunque es cierto que, tanto por lo que se dice en el preámbulo como por la aplicación que de ella se hizo, parece haberse entendido que la Resolución no sólo llenaba una laguna reglamentaria, sino que incorpora una norma de desarrollo (la de que cualquier desviación de la fórmula significaría el no cumplimiento de la obligación impuesta por el Reglamento el cual no contiene ninguna previsión de esta naturaleza) reduciéndonos, como es obligado, al tenor literal de su parte dispositiva, la Resolución no puede ser considerada inválida por razón de su forma» (fundamento jurídico 5).

(29) «Como norma nueva –se señala en la Sentencia–, como innovación del ordenamiento para llenar una laguna del mismo, el hecho de que la Resolución fuere promulgada

descartada su aplicación a los recurrentes, el Tribunal procedió, a continuación, a enjuiciar el Acuerdo que directa y formalmente se impugnó como un acto de aplicación del art. 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, que exige al Diputado proclamado electo como requisito para la adquisición plena de la condición de miembro de la Cámara, entre otros, el de prestar promesa o juramento de acatar la Constitución, llegando a la conclusión de que, al considerarse en el Acuerdo impugnado que la adición que los recurrentes incorporaron a la fórmula de juramento o promesa establecida implicaba el incumplimiento del requisito de prestar juramento o promesa de acatamiento a la Constitución, se lesionaba con ello su derecho a acceder en condiciones de igualdad a la condición de Diputado al incluir entre tales requisitos una prohibición que no figuraba en las Leyes.

Mas en el supuesto de la citada STC 119/1990, el enjuiciamiento en el proceso de amparo de la Resolución supletoria de la Presidencia del Congreso de los Diputados —extremo en el que se sitúa la inflexión indicada— no puede desvincularse de dos circunstancias: de un lado, que tanto los recurrentes como la representación de la Cámara entendían que el Acuerdo directamente impugnado era un mero acto de aplicación de los arts. 4 y 20 del Reglamento Parlamentario y de la Resolución Presidencial, con lo que se venía a cuestionar indirectamente su constitucionalidad; y, de otro, que el conocimiento del recurso de amparo lo había recabado el Pleno del Tribunal para sí (art. 10.4 LOTC). A aquel planteamiento de las partes en modo alguno constituía obstáculo, en principio, la denominada doctrina de la equiparación o asimilación, pues, como ya se señalara en la STC 118/1988, no excluye la posibilidad del recurso de amparo frente a las resoluciones parlamentarias supletorias e interpretativas, aunque indirecto, en la medida en que cualquier acto singular de aplicación de las mismas, en cuanto lesivo de los derechos fundamentales o libertades públicas, puede ser impugnado a través del recurso de amparo, pudiendo cuestionarse la constitucionalidad de la norma misma a través del procedimiento del art. 55.2 de la LOTC (fundamento jurídico 4).

iniciada ya la legislatura y habiendo prestado juramento o promesa la inmensa mayoría de los Diputados, no invalida su contenido, pero hace imposible su aplicación inmediata, pues evidentemente los Diputados elegidos en una misma convocatoria electoral y que han recibido su mandato simultáneamente no pueden verse sujetos, para acceder a la condición plena de Diputados, a condiciones o requisitos jurídicamente diferentes... lo que evidencia que esa norma no puede ser aplicada a los Diputados ya elegidos para esa legislatura» (fundamento jurídico 6).

Planteamiento al que se hace expresa referencia en la fundamentación jurídica de la Sentencia, en primer término, al rechazar la objeción formulada por la representación del Congreso de que al dirigirse el recurso de amparo contra un acto de aplicación su estimación afectaría no sólo al Acuerdo formalmente impugnado, sino también al Reglamento de la Cámara y a la Resolución supletoria de la Presidencia, pues «cuando la petición de amparo se dirige contra un acto de aplicación de un precepto legal al que no se reprocha violación alguna de lo allí previsto, el recurso de amparo implica un ataque indirecto a la constitucionalidad del precepto mismo», sin que las posibilidades de impugnación que así se abren sean –entiende el Tribunal– «una aberración o una consecuencia no querida por el legislador», ya que éste ha habilitado expresamente para tales supuestos el procedimiento previsto en el art. 55.2 de la LOTC. Si bien a continuación resalta lo redundante que puede resultar el procedimiento de la denominada auto-cuestión de inconstitucionalidad en los supuestos en los que el Pleno del Tribunal, como era el caso, conoce directamente del recurso de amparo por haberlo recabado para sí (art. 10 k) LOTC), precisa que «el hecho de que, cuando se opera de este modo, la decisión sobre la constitucionalidad del precepto impugnado puede considerarse ya, en cierto modo predeterminada», es intrascendente para cuestionar la admisibilidad del recurso de amparo (fundamento jurídico 2). Asimismo, en segundo lugar, antes de proceder al enjuiciamiento de la Resolución supletoria de la Presidencia, el Tribunal vuelve a insistir en que la circunstancia de que el recurso de amparo formalmente dirigido contra el Acuerdo impugnado obligue a cuestionar la constitucionalidad de la Resolución supletoria de la Presidencia no puede ser obstáculo para su admisión, pues si bien «es cierto que, por imperativo de lo dispuesto en el art. 55.2 de nuestra Ley Orgánica, la Sentencia que pone término a un recurso de amparo no puede proclamar, con eficacia *erga omnes*, la inconstitucionalidad de las normas con valor de Ley..., como es obvio, sí puede fundamentar su fallo en la afirmación, *prima facie*, de tal inconstitucionalidad, cuando la lesión de los derechos fundamentales para la que se pide nuestro amparo no se haya originado en ningún defecto propio del acto de aplicación de la norma, sino de la norma misma» (fundamento jurídico 5).

Sea como fuere, apréciese o no en la mencionada STC 119/1990 una inflexión en la doctrina de la equiparación desde el punto de su impugnabilidad entre Reglamentos Parlamentarios y resoluciones normativas supletorias o interpretativas, o, quizás, más bien en el proceder del propio Tribunal, lo cierto es que en la Sentencia se reitera aquella doctrina precisando que dicha equiparación lo es sólo a los efectos impugnatorios, «pero que no equi-

vale a una equiparación de unas y otras desde todos los puntos de vista y todos los efectos», ya que «la aprobación y reforma de los Reglamentos Parlamentarios está reservada a las Cámaras mismas por el art. 72.1 de la Constitución que impone para una y otra, incluso, la exigencia parlamentaria de mayoría absoluta, y este mandato es difícilmente compatible con esa equiparación total», por lo que, «como también señalamos en la STC 119/1988» –continúa la Sentencia–, la facultad presidencial para interpretar el Reglamento en los casos de duda y suplirlo en los de omisión «sólo es admisible (y, en consecuencia, la norma que de ellos resultan sólo serán constitucionalmente válidas) cuando se la utilice para suplir las omisiones del Reglamento o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones» (fundamento jurídico 5).

Un giro sustancial en la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional sobre la vía de impugnación, en sede constitucional, de las resoluciones normativas dictadas por los órganos competentes de las Cámaras Legislativas en el ejercicio de su facultad de interpretar y suplir los Reglamentos Parlamentarios en los casos de duda u omisión se va a producir en la STC 44/1995, dictada con ocasión del recurso de amparo promovido por un Diputado del Parlamento de Cataluña contra el Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se aprueba la «Norma supletoria del art. 19 del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara». El Tribunal, sin entrar en esta ocasión a analizar si a la resolución o disposición impugnada podría atribuírsele o no, en razón de su contenido y alcance, naturaleza normativa, desestimó el obstáculo procesal que a la viabilidad del amparo había opuesto el Letrado del Parlamento de Cataluña por tratarse de una norma supletoria que gozaba del mismo rango y valor que el Reglamento Parlamentario, al considerar que «tras la STC 119/1990, debe concluirse que las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso 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, según el tenor del artículo 27.2 d) y f) de la LOTC». Afirma, seguidamente, que «de este modo, mejor se salvaguarda la autonomía constitucionalmente garantizada de las Cámaras Parlamentarias, pues sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de los mismos por parte del Tribunal Constitucional» (fundamento jurídico 2).

De esta forma, a partir de la citada Sentencia, modificando sustancialmente el criterio mantenido en resoluciones precedentes por el Tribunal Constitucional, la vía de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad del Título II de la LOTC queda reservada exclusivamente para la impugnación de los Reglamentos Parlamentarios, referido este término al texto normativo que con tal denominación es aprobado por el Pleno de las Cámaras, mientras que ha de reconducirse a la vía del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC la impugnación de las resoluciones normativas dictadas para suplir o interpretar los Reglamentos Parlamentarios en los casos de duda y omisión, las cuales ya no se integran o incorporan al Reglamento de la Cámara (fundamento jurídico 3). Quiebra, así, la equiparación que desde el punto de vista de su impugnabilidad el Tribunal Constitucional había establecido, aunque pudieran apreciarse inflexiones en su doctrina, entre los Reglamentos Parlamentarios y las resoluciones normativas supletorias e interpretativas dictadas para suplir e interpretar aquéllos, a partir de las previsiones de los arts. 42 y 27.2 d) y f) de la LOTC. Resoluciones que, a los efectos de delimitar el objeto de la vía de amparo del art. 42 de la LOTC, quedan comprendidas en la categoría de «decisiones o actos sin valor de Ley» de las Asambleas Legislativas o de cualesquiera de sus órganos.

No puede dejar de resaltarse, sin embargo, que como fundamento de la nueva orientación de la STC 44/1995 se esgrime la doctrina constitucional recogida en las SSTC 118/1988 y 119/1990, y, especialmente, la de esta última (30). No obstante, parece latente en los propios razonamientos de la Sentencia la razón de esta innovadora línea jurisprudencial, cual es la distinta posición en el sistema de fuentes de los Reglamentos Parlamentarios y de las resoluciones intraparlamentarias supletorias e interpretativas. En tanto que aquéllos son normas primarias, vinculadas directamente a la Constitución o a los Estatutos de Autonomía –al igual que las enumeradas en el art. 27.2 de la LOTC como posible objeto de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad–, éstas son normas secundarias, subordinadas a los respectivos Reglamentos de las Cámaras. De ahí que, aunque fuera con alcance meramente procesal, resulte forzada su equiparación o asimilación a efectos impugnatorios mediante una interpretación extensiva del término Reglamento del art. 27.2 d) y f) de la LOTC, para concluir confiriendo a tales resoluciones rango o valor de Ley.

(30) En este sentido, LARIOS PATERNA, M. J., «El Grupo Mixto y el transfugismo político. Un comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1995, de 13 de febrero», *REDC*, núm. 46, págs. 247-350.

5. La relevancia jurídica externa o interna de los actos de las Cámaras Legislativas o de sus órganos también fue uno de los criterios utilizados en una primera etapa de la jurisprudencia constitucional para delimitar las decisiones o actos de procedencia parlamentaria impugnables a través de la vía de amparo del art. 42 de la LOTC. En tanto que la eficacia externa del acto, denominación comprensiva de aquellos que afectan a situaciones que exceden del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras (ATC 706/1986), es decir, a las relaciones de éstas con terceras personas, era requisito o condición de su impugnabilidad en vía de amparo, siempre, claro está, que vulnerasen derechos fundamentales o libertades públicas, los actos internos de las Asambleas Legislativas o de sus órganos, esto es, aquellos que se producen en el ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de una Cámara o de uno de sus órganos y que no afectan a relaciones jurídicas externas, sino a las relaciones con sus miembros (AATC 183/1984, 706/1986), eran irrecurribles, al menos en amparo, aun cuando respecto de los mismos se adujese la lesión de alguno o algunos de los derechos o libertades públicas incluidos en la Sección 1.^a del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución. Se consagraba así en la jurisprudencia constitucional la doctrina de los *interna corporis acta*, los cuales quedaban sustraídos de esta forma al conocimiento, verificación y control a través del recurso de amparo por parte del Tribunal Constitucional, con el propósito de asegurar la independencia de las Cámaras Legislativas en orden a su autoorganización y propio funcionamiento e impedir que el recurso de amparo del art. 42 de la LOTC fuese utilizado para pretender un control pleno de la conformidad de dichos actos internos a la Constitución y a los Reglamentos de las Cámaras (31).

(31) Doctrina que aparece recogida por vez primera, en relación con un acto interno parlamentario, en el ATC 183/1984, en el que se inadmitió a trámite el recurso de amparo promovido por un Senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado para la tramitación de las enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación. Decisión de inadmisión que se fundó, entre otros motivos, en el ámbito de validez, origen y destinatarios de la norma recurrida, la cual, señaló el Tribunal, «es un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetos a ese control cuando afecten a relaciones externas del órgano o se concreten en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto de control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (fundamento jurídico 2).

La doctrina de la irrecurribilidad en amparo de los actos parlamentarios internos padece, sin embargo, un radical vuelco a partir del ATC 12/1986 (32),

En el mismo sentido, aunque tratándose de un acto de relevancia jurídica externa el impugnado en sede constitucional por la vía del art. 42 de la LOTC, se pronunció el Tribunal Constitucional en la STC 90/1985, con ocasión del recurso de amparo promovido frente a un acuerdo del Pleno del Senado por el que se denegó la autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar a un Senador por un presunto delito de injurias graves. El Tribunal Constitucional advierte que, en virtud del principio de sometimiento de los poderes públicos a la Constitución, «cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecta a situaciones que exceden del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede, por ello, aceptarse que la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad» (fundamento jurídico 2).

Aunque en la formulación original de la doctrina de los *interna corporis acta* se aduce como su fundamento el propósito de garantizar la autonomía de las Cámaras en su autoorganización y funcionamiento, la misma no deja de traslucir —en opinión de ARCE JANÁRIZ, A.— «una cierta autolimitación por parte del Tribunal Constitucional, acaso no distante del escrupuloso mantenimiento de la jurisdiccionalidad de sus soluciones y métodos para alcanzarlas, eludiendo adentrarse en lo que la gráfica expresión de G. MARSHALL... denomina «selva política» de las Cámaras, con el efecto reflejo de bascular sobre los órganos de la Cámara —hasta el punto de residenciar en ella el único control de adecuación constitucional de las relaciones parlamentarias internas— una cierta «garantía política de la Constitución», radicada en el autocontrol por parte de las propias Cámaras...» («Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *REDC*, núm. 29, 1990, págs. 106-107).

(32) En el ATC 12/1986 se inadmitió a trámite la demanda promovida por un Diputado contra la resolución del Presidente del Congreso sobre el «procedimiento para ejecutar la Sentencia del Tribunal Constitucional» respecto al texto definitivo del Proyecto de Ley Orgánica de reforma del art. 417 bis del Código Penal, con base en la cual se limitó el derecho de enmienda individual de los Diputados, y contra la inclusión en el orden del día del Pleno del Congreso de la votación de las enmiendas presentadas en el Senado sin haberlas distribuido previamente a los Diputados. En su fundamento jurídico 2 declara el Tribunal Constitucional que «la organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su art. 72.1, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras Legislativas y los actos puramente internos que adopten los mismos no podrán ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos Parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia... Quiere con ello decirse que, sólo en cuanto lesionen un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara, son recurribles en amparo tales actos internos, en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC».

Doctrina reflejada también en los ATC 292 y 659/1987, con ocasión de los recursos de amparo promovidos, respectivamente, contra la decisión de la Mesa de Edad del Parlamento de Andalucía relativa a la elección de los miembros de la Mesa de la Cámara y contra el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que no se tomó en consideración una propo-

al proclamarse en la citada resolución, frente a la posición precedente —con la excepción del ATC 706/1986— del Tribunal Constitucional, que cuando se les impute haber ocasionado una concreta lesión de un derecho fundamental reconocido en la Constitución y no una simple infracción de un precepto del Reglamento de la Cámara, también son revisables en amparo tales actos en virtud de lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC. Cambio jurisprudencial cuyo fundamento radica en el principio de sujeción de todos los poderes públicos a la Constitución (art. 9.1) y, como reflejo del mismo, en el carácter vinculante para todos los poderes públicos, y, por lo tanto, también para las Cámaras Legislativas, de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en el art. 14 y la Sección Primera del Capítulo Segundo del Título I de la Constitución (art. 53.1 CE), de suerte que la independencia de las Cámaras, en cuyo aseguramiento se asentaba la impugnabilidad de los actos parlamentarios internos, no puede convertirse en un justificante para la desvinculación de los órganos parlamentarios respecto a la Constitución (SSTC 161/1988, fundamento jurídico 3; 23/1990, fundamento jurídico 4). Así, pues, la inmunidad jurisdiccional de los *inter-na corporis acta* cede ante la posición preferente en nuestro ordenamiento de los derechos fundamentales, la cual sólo cabrá invocar cuando no se les impute una concreta lesión de tales derechos y libertades, pues, en cuanto vulneren o se les impute la violación de un derecho fundamental, y únicamente en tal supuesto, serán recurribles dichos actos en amparo.

La eficacia jurídica externa o interna del acto parlamentario, a los efectos de delimitar las decisiones o actos de las Cámaras o sus órganos residenciables ante el Tribunal Constitucional por la vía del art. 42 de la LOTC, pierde la relevancia que, de acuerdo con la doctrina constitucional reseñada, tuvo en su momento, pues no va a ser su carácter interno o externo el determinante de su recurribilidad o irrecurribilidad, sino que al acto en cuestión, tenga eficacia interna o externa, se le impute haber ocasionado una concreta lesión de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en

sición de Ley del Grupo Parlamentario Vasco sobre «devolución del patrimonio de los Partidos y Asociaciones Políticas».

La posición del Tribunal Constitucional aparece nítidamente plasmada en la STC 118/1988, que resolvió el recurso de amparo promovido contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre acceso a materias clasificadas, en cuyo fundamento jurídico 2 se rechazó el óbice procesal alegado por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal de tratarse de un acto puramente interno no revisable por un órgano jurisdiccional. Doctrina posteriormente reiterada en las SSTC 161/1988, fundamento jurídico 3; 23/1990, fundamento jurídico 4; 214/1990, fundamento jurídico 2; 15/1992, fundamento jurídico 2; 1/1995, fundamento jurídico 1.

el art. 14 y en la Sección Primera del Capítulo II del Título I de la CE. En otras palabras, el acto parlamentario, fuere interno o externo, no será enjuiciable por el Tribunal Constitucional a través de la vía del art. 42 de la LOTC si, sea cual fuere el ámbito de su eficacia jurídica, no se le imputa la lesión de un derecho fundamental en cuya preservación pueda activarse el recurso de amparo.

6. En la delimitación de la categoría «decisiones o actos sin valor de Ley» de las Cámaras y de sus órganos que enuncia el art. 42 de la LOTC ha tenido notable incidencia una evolutiva jurisprudencia constitucional, no exenta, como se ha podido apreciar, de giros sustanciales y a veces no suficientemente perfilada. Para concluir esta operación delimitadora baste con señalar que, además de los examinados, es muy amplio y diverso, lo que excusa todo intento baldío de enumeración, el abanico de decisiones o actos sin valor de Ley que pueden emanar de las Cámaras Legislativas o de cualesquiera de sus órganos, por lo tanto, susceptibles en principio de ser recurridos en amparo cuando lesionen derechos fundamentales o libertades públicas, pues son numerosas las actuaciones sin rango legal que aquéllos pueden realizar. Decisiones, actos o disposiciones sin valor de Ley que pueden producirse en el desarrollo de las funciones propiamente parlamentarias, en la activación y en las distintas fases de los diferentes procedimientos parlamentarios a través de los cuales aquéllas se articulan y las Cámaras y sus órganos conforman su voluntad o decisión, o en el ejercicio de funciones de naturaleza administrativa, con ocasión de las relaciones con el personal a su servicio o con terceras personas ajenas a las Cámaras. Una mera lectura de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los recursos de amparo encauzados por la vía del art. 42 de la LOTC y de los actos parlamentarios objeto de impugnación en los mismos corrobora cuanto se acaba de decir.

Finalmente, es necesario también apuntar que, aunque el art. 42 de la LOTC circunscribe el origen de la supuesta vulneración de los derechos y libertades susceptibles de amparo a «decisiones o actos» —categoría en la que ha de incluirse también, como hemos visto, las disposiciones parlamentarias—, el enunciado del precepto de la LOTC no se opone a que la lesión puede tener causa en una actuación por vía de hecho, como parece reconocerse en la STC 101/1983 (fundamento jurídico 1) (33), o en una omisión

(33) En relación con el recurso de amparo del art. 43 de la LOTC, el Tribunal ha entendido por «vía de hecho» «los actos de los funcionarios y de los agentes de la Autoridad, faltos de cobertura legal y de cobertura concreta en un título jurídico» (STC 22/1984, fundamento jurídico 1).

de los órganos parlamentarios, pues tampoco parece que el tenor del art. 42 de la LOTC responda a una intención del legislador de reducir el objeto del amparo frente a las Cámaras o a sus órganos en relación con la vía de los arts. 43 (34), –que no incluye expresamente el supuesto de que la vulneración sea debida a la omisión de la Administración– y 44 de la LOTC, máxime cuando la inactividad de las Asambleas Legislativas o de cualesquiera de sus órganos puede resultar, en cuanto impeditiva, por ejemplo, de las facultades reconocidas en los Reglamentos e integrantes del estatuto de sus miembros, lesiva de derechos fundamentales o libertades públicas.

3. LA FIRMEZA DE LAS DECISIONES Y ACTOS PARLAMENTARIOS COMO CONDICIÓN DE SU IMPUGNABILIDAD

1. El art. 42 de la LOTC establece como condición de impugnabilidad para impetrar el amparo frente a actos parlamentarios que, «*con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes*». En el inciso final del mencionado artículo nos encontramos, pues, con una remisión a las normas internas de las Asambleas Legislativas, a cuyas previsiones habrá que estar para determinar si deviene o no firme el acto que se pretende rescindir ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo en tanto que supuestamente lesivo de derechos fundamentales o libertades públicas, por consiguiente, para verificar el cumplimiento o incumplimiento de aquella condición de impugnabilidad. Una vez que el acto ha adquirido firmeza, de acuerdo con las normas internas de las Cámaras, queda ya abierta la posibilidad de accionar en amparo frente al mismo.

Cabe apreciar, ante todo, una relevante diferencia entre la redacción del art. 42 de la LOTC y la de sus arts. 43 y 44, que directamente incide sobre la que se ha considerado una de las notas características, según una reiterada y conocida jurisprudencia constitucional, de la configuración del recurso de amparo en la LOTC, esto es, su naturaleza subsidiaria (35) que resulta de

(34) Aunque tampoco el recurso de amparo del art. 43 de la LOTC incluye expresamente el supuesto de que la vulneración de derechos fundamentales o libertades públicas sea debida a una omisión de la Administración, ello no ha sido obstáculo por el que el Tribunal Constitucional entendiera posible el recurso de amparo frente a la inactividad u omisión administrativa (ATC 409/1988).

(35) Sobre la configuración por el legislador de la LOTC del recurso de amparo como un proceso subsidiario, *vid.* RUBIO LLORENTE, F., «El recurso de amparo constitucional», en *La jurisdicción constitucional en España. La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: 1979-1994*, CEC, Madrid, 1995, págs. 130 y sigs.

la doble exigencia del agotamiento de la vía judicial previa o de los recursos utilizables dentro de la misma y de la invocación en el proceso judicial antecedente al proceso de amparo del derecho fundamental o libertad pública supuestamente lesionado. En el art. 42 de la LOTC ninguna mención expresa se hace a la necesidad de agotar vía judicial alguna, limitándose este precepto legal a establecer como condición de procedibilidad para impugnar en amparo los actos parlamentarios su firmeza, cuya determinación remite a las normas internas de las Asambleas Legislativas. La razón de ser de la diferencia apuntada o, en otras palabras, de la ausencia de una referencia en el art. 42 de la LOTC a la vía judicial previa como requisito para promover recurso de amparo frente a actos parlamentarios no estriba sino en la circunstancia de que en el momento de aprobarse la LOTC en nuestro ordenamiento no existía norma alguna que explícitamente sometiese tales actos a conocimiento de los órganos jurisdiccionales ordinarios (36).

El significado de la condición de impugnabilidad que el art. 42 de la LOTC impone para impetrar el amparo frente a actos de procedencia parlamentaria, esto es, su firmeza, habrá de precisarse a partir de la identificación de la remisión normativa que en el inciso final del mencionado precepto legal se efectúa. Las normas que con el calificativo de «internas» se enuncian en el mismo como canon de firmeza de los actos de las Asambleas Legislativas o de sus órganos, por consiguiente, como parámetro de la condición de impugnabilidad en amparo de tales actos, no parece, en principio, que sean otras, atendiendo a tal calificativo, que aquellas que las propias Cámaras aprueban en el ejercicio de su autonomía organizativo-funcional, es decir, las que regulan su organización y funcionamiento, su personal y los servicios parlamentarios como manifestación de la autonomía reglamentaria, del

(36) El Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983, cuyo ejemplo siguieron los Estatutos del Personal de las respectivas Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, prevé expresamente por vez primera en nuestro ordenamiento que contra los acuerdos de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado resolutorios de las reclamaciones en materia de personal cabe recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción (art. 35.3). Con posterioridad, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial dispondrá en su art. 58 que «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo conocerá: ... 1.º) en única instancia de los recursos contencioso-administrativos que se promuevan contra actos y disposiciones... de los órganos de Gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado... en materia de personal y actos de administración», y en su art. 74.1 que «La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia conocerá en única instancia: ...c) de los recursos contra las disposiciones y actos procedentes de los órganos del gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma... en materia de personal y actos de administración».

autogobierno y de la autonomía administrativa de los que gozan cada Cámara en ese plano. Normas parlamentarias que, por su naturaleza interna y, además, por la reserva de Ley de los arts. 117.3 y 4 y 122.1 de la CE (37), no puede resultar discutible afirmar que no son sede normativa adecuada para contener una regla de competencia jurisdiccional, atribuyendo el conocimiento de ciertos asuntos, en este caso, los actos, o algunos de ellos, que procedan de las Cámaras Legislativas, a determinado orden jurisdiccional (38). Si éste es el alcance que cabe conferir a la remisión normativa del art. 42 de la LOTC, circunscrita, por lo tanto, a las normas internas que las Asambleas Legislativas dicten en el ejercicio de su autonomía organizativo-funcional, habrá que concluir que la firmeza de los actos parlamentarios como condición de su impugnabilidad a través del recurso de amparo no es identificable con la existencia de una vía judicial ordinaria y, por consiguiente, con la exigencia de su agotamiento, sino que su significado no es otro que el de que el acto parlamentario que se pretenda recurrir en amparo no sea ya revisable internamente, esto es, por las Cámaras o alguno de sus órganos.

Si la interpretación apuntada de la condición de impugnabilidad de los actos parlamentarios en vía de amparo que establece el art. 42 de la LOTC es la que parece acomodarse al propio tenor literal del precepto, consecuencia éste de la inexistencia en el momento de su redacción de norma alguna que en nuestro Derecho sometiese a control de los órganos judiciales ordinarios los actos parlamentarios, frente a la misma se erige como obstáculo el pronto desfase que padeció el mencionado art. 42 de la LOTC por la aparición en nuestro ordenamiento de normas que expresamente reconocen la

(37) La reserva a la Ley Orgánica del Poder Judicial que se recoge en el art. 122.1 de la CE comprende, entre otros aspectos, la institución de los diferentes órdenes jurisdiccionales y la definición genérica de su ámbito de conocimiento litigioso, si bien cabe que el legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas. Es, pues el legislador ordinario quien puede atribuir a determinado orden jurisdiccional el conocimiento de tales o cuales asuntos, integrando los genéricos enunciados de la LOPJ, si bien ha de acomodarse a las previsiones de ésta, que, como propias de la reserva reforzada instituida por la Constitución, resultan indisponibles para el legislador ordinario (STC 224/1993, fundamento jurídico 3).

(38) Sobre el dudoso valor jurídico de los Estatutos del Personal Parlamentario para ampliar la competencia de la jurisdicción contencioso-administrativa, modificando el art. 1.1 de la LJCA, *cf.* PUNSET BLANCO, R., «El control jurisdiccional...», *ob. cit.*, pág. 89, y «Jurisdicción constitucional...», *ob. cit.*, pág. 111; asimismo, EMBID IRUJO, A., «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras Parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», *RCG*, 1988, núm. 13, pág. 14.

impugnabilidad ante la jurisdicción ordinaria de determinada clase de actos o disposiciones emanadas de las Asambleas Legislativas o de sus órganos. Obstáculo que ha llevado al Tribunal Constitucional, en una constante y uniforme línea jurisprudencial, a interpretar el requisito de la firmeza que el art. 42 de la LOTC impone para la impugnación en amparo de los actos emanados de las Cámaras o de sus órganos en el sentido de que cuando frente a aquellos actos existan cauces reactivos ante los Tribunales ordinarios será necesario agotar estas instancias externas, en donde habrá de procurarse, antes de interponer el recurso de amparo, la reparación del derecho constitucional supuestamente vulnerado, para considerarlos firmes y entender satisfecha aquella condición de impugnabilidad, en tanto que respecto a los actos de las Cámaras o de sus órganos no deferidos al conocimiento de los órganos judiciales ordinarios, basta con haber agotado las instancias internas para darse por cumplido aquel requisito de la firmeza (39). De otra parte, la existencia de cauces reactivos externos ante los órganos judiciales ordinarios, o, lo que es lo mismo, la previsión de impugnabilidad ante los órganos jurisdiccionales ordinarios de los actos parlamentarios puede aparecer recogida tanto en las normas internas de las Cámaras, sin que se haya cuestionado si resultan sede normativa adecuada para contener una norma atributiva de competencia jurisdiccional, como en normas de naturaleza radicalmente distinta, en ningún caso englobables en la categoría de normas internas de las Cámaras (40).

(39) En el ATC 296/1985, por el que se inadmitió, entre otros motivos, por falta de agotamiento de la vía judicial previa, el recurso de amparo promovido contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra que modificó determinados artículos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior, el Tribunal Constitucional declaró que para ser recurrido un acto de naturaleza parlamentaria «a través de la vía del art. 42, es menester que haya alcanzado firmeza, lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y, si fuere procedente, las vías externas establecidas contra tales actos...». En el mismo sentido, reiteró en la STC 125/1990, desestimatoria del recurso de amparo interpuesto contra resolución de la Mesa del Parlamento de Canarias por la que se denegó la formación de un Grupo Parlamentario, que «para poder ser recurrida en amparo una decisión o acto sin valor de ley de cualesquiera de los órganos de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas es menester, conforme a lo dispuesto en el art. 42 de la LOTC, que dichos actos parlamentarios hayan alcanzado firmeza; lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y las jurisdiccionales establecidas contra tales actos...» (fundamento jurídico 4).

(40) En la STC 136/1989, que resuelve el recurso de amparo promovido contra una resolución del Presidente de la Asamblea de Cantabria por la que se suspende temporalmente a dos Diputados de tal condición, se estima como sede normativa adecuada para arbitrar cauces reactivos contra actos parlamentarios ante los Tribunales ordinarios no sólo las normas internas de las Cámaras, que en el caso en cuestión se identifican con los Reglamentos Parlamentarios, sino también las leyes procesales (fundamento jurídico 1).

En este sentido, cobra especial relevancia en nuestro ordenamiento positivo, a efectos de su residenciabilidad ante el Tribunal Constitucional por la vía del recurso de amparo, la diferenciación entre actos y disposiciones sin valor de Ley de las Cámaras o de sus órganos en materia de personal y administración, sometidos al conocimiento, en única instancia, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, si emanan de las Cortes Generales, del Congreso de los Diputados y del Senado, o de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia correspondiente, si proceden de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos, y el resto de los actos y disposiciones parlamentarias sin valor de Ley, no susceptibles de enjuiciamiento por los órganos judiciales ordinarios. Mientras que para impetrar el amparo respecto a la primera clase de actos es necesario agotar la vía judicial previa legalmente prevista e instar en ella la reparación del derecho constitucional supuestamente vulnerado, es suficiente respecto al segundo tipo de actos con agotar las instancias internas de las Cámaras, esto es, que los mismos resulten internamente irrevisables.

2. Con carácter general, a efectos de su justiciabilidad, y, en particular, por la incidencia que presenta para determinar el cumplimiento de la condición que para su impugnabilidad a través del recurso de amparo establece el art. 42 de la LOTC, resulta necesario, pues, dentro de los actos sin valor de Ley de las Asambleas Legislativas o de sus órganos el deslinde entre los denominados doctrinalmente actos de naturaleza parlamentaria o actos parlamentarios en sentido estricto y actos de naturaleza administrativa o, empleando la terminología de la LOPJ, actos en materia de personal o administración. Integran aquella categoría los emanados de las Cámaras o de cualesquiera de sus órganos en el ejercicio de las competencias constitucional y estatutariamente atribuidas a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, esto es, los vinculados a la actividad propiamente parlamentaria, los cuales en nuestro ordenamiento únicamente pueden residenciarse ante el Tribunal Constitucional cuando frente a ellos puedan activarse los distintos procesos constitucionales, en concreto, en lo que aquí interesa, el recurso de amparo que arbitra el art. 42 de la LOTC. Engloban la categoría de actos de naturaleza administrativa los producidos por las Cámaras o sus órganos en el ejercicio de la actividad materialmente administrativa que desarrollan, sometidos estos actos al control jurisdiccional de los Tribunales ordinarios (41).

(41) *Vid.*, entre otros, sobre la diferenciación entre la actividad parlamentaria en sentido estricto y la materialmente administrativa de las Cámaras, SAINZ MORENO, F., «Actos

En la práctica no suele resultar problemática, al menos hasta ahora no lo ha revestido en sede constitucional, el encuadramiento de un acto emanado de las Asambleas Legislativas o cualesquiera de sus órganos entre los actos de naturaleza parlamentaria o entre los actos en materia de personal y administración, aunque no puede excluirse, al menos en hipótesis, que en algún supuesto, con las consiguientes consecuencias que se derivan a los efectos de la justiciabilidad del acto en cuestión, tal deslinde no esté exento de cierta dificultad, especialmente en relación con la expresión «actos de administración» que utiliza la LOPJ. Junto a su contenido o naturaleza, pueden coadyuvar como criterios en la tarea de identificación de tales actos el órgano parlamentario del que procedan, pues habrán de emanar de aquellos que tengan atribuidas facultades en orden a la gestión de los medios personales y materiales de las Cámaras, y sus destinatarios, que serán generalmente el personal a su servicio o terceras personas afectadas por los mismos (42).

parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», *RAP*, núm. 115, 1988; PÉREZ-SERRANO JÁUREGUI, N., «Actos parlamentarios (Hacia una teoría de los actos parlamentarios)», *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981; SORIANO, J. E., «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa», *RAP*, núm. 106, 1985; TOLIVAR ALAS, L., «Reflexiones sobre la actividad no legislativa de los órganos parlamentarios y la fiscalización de las manifestaciones administrativas», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 1, 1989; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso... ob. cit.*, págs. 478-480, 489-490; QUINTANA LÓPEZ, T., «El control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias», en *Estudios sobre la Constitución Española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, 1991, T. III, págs. 2.075-2.111; EMBIB IRUJO, A., *ob. cit.*; y *Los Parlamentos Territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, págs. 77 y ss. y 204 y sigs.

(42) En el ATC 219/1989, que inadmitió el recurso de amparo interpuesto contra la resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado por la que se dictan normas reguladoras de las elecciones a miembros de la Junta de Personal de las Cortes Generales, se afirma, a efectos de la calificación de la resolución impugnada, que no cabe duda que «ha de ser calificada como materia de personal, ya que se trata de normas destinadas a regular la elección de miembros de la Junta de Personal (órgano representativo que cumple la función de articular la participación del personal en la determinación de sus condiciones generales de trabajo), en desarrollo de los preceptos del Estatuto del Personal de las Cortes Generales». Por su parte, en el ATC 334/1993 se declaró manifiestamente improcedente el recurso contencioso-administrativo promovido por varios Diputados del Parlamento Vasco contra un acuerdo de la Mesa de la Cámara que confirmó acuerdos precedentes por los que se les suspendían de sus derechos económicos por inasistencia reiterada a las sesiones, ya que aquel acuerdo no era residenciable ante los Tribunales Contencioso-administrativos al no encajar en la categoría de actos en materia de personal y administración «ni por sus destinatarios (titulares del órgano y no personal del mismo) ni por su naturaleza (sanción disciplinaria de Parlamentarios)».

Mas lo que interesa destacar al respecto, desde la perspectiva del art. 42 de la LOTC, es el papel del Tribunal Constitucional en el encaje del acto impugnado a través de la vía del recurso de amparo en la categoría de acto de naturaleza parlamentaria o en la de acto en materia de personal o administración. No cabe duda que si el recurso de amparo se promueve directamente, sin haber acudido antes, por lo tanto, a vía judicial alguna, el Tribunal Constitucional habrá de examinar si el acto recurrido encaja o no dentro de los pertenecientes a la materia de personal y administración. Por el contrario, en los supuestos en los que los demandantes de amparo hayan acudido previamente a la vía judicial, el Tribunal Constitucional no ha de revisar la calificación que del acto impugnado han efectuado los órganos judiciales ordinarios, salvo que dicha calificación se presente como presupuesto de la supuesta lesión de un derecho fundamental, que no parece que pueda ser otro que el derecho a la tutela judicial efectiva, en su vertiente de derecho de acceso al proceso (art. 24.1 CE), como consecuencia de la declaración de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por estimar aquéllos que el acto impugnado no es de los pertenecientes a la materia de personal y administración. Parece evidente que el enjuiciamiento desde la perspectiva del art. 24.1 de la CE de la decisión judicial de inadmisión implicará de suyo constatar si es correcta o adecuada, o, en los términos de una constante doctrina jurisprudencial sobre el derecho de acceso al proceso, si no es manifiestamente irrazonable o arbitraria la exclusión del acto recurrido de la categoría de los actos de personal y administración. No estando en juego derecho fundamental alguno como consecuencia de la calificación que efectúen los órganos judiciales ordinarios del acto emanado de las Asambleas Legislativas o de cualesquiera de sus órganos ante ellos residenciables, no existe razón que justifique, a través de los recursos de amparo que en su caso se interpongan, que el Tribunal Constitucional proceda a revisar aquella calificación o interpretar, en consecuencia, el alcance dado a las expresiones «materia de personal» y «actos de administración» que emplea la LOPJ, lo que no deja de presentarse como una cuestión de estricta legalidad ordinaria, ajena por completo a la jurisdicción constitucional.

La posible existencia de casos en los que revista cierta dificultad el encaje de un acto entre los de naturaleza parlamentaria o entre los pertenecientes a la materia de personal y administración puede en algunas ocasiones tener incidencia sobre la caducidad del recurso de amparo que se pretenda promover. Así acontece cuando, impugnado el acto en la vía judicial previa, se dicta en ella una decisión de inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo por entender el órgano judicial que aquel acto no

pertenece a la materia de personal y administración, habiendo transcurrido entonces el plazo para interponer recurso de amparo. Descartado que la decisión judicial fuera atacable desde la perspectiva del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), la hipótesis no es distinta de los supuestos de extemporaneidad de los recursos de amparo de los arts. 43 y 44 de la LOTC por la interposición de los denominados recursos manifiestamente improcedentes, a la que resulta aplicable, por consiguiente, la doctrina constitucional elaborada al respecto, la cual ha sufrido una notable rectificación en la SSTC 122/1996. Enlazando con la que fuera la postura inicial del Tribunal Constitucional, se vuelve a un entendimiento restrictivo del concepto de recurso manifiestamente improcedente, que queda circunscrito a aquellos supuestos en los que la improcedencia del recurso deriva de una manera terminante, clara e inequívoca del propio texto legal, sin dudas que hayan de resolverse con criterios interpretativos de alguna dificultad, pudiendo el interesado utilizar cuantas acciones y recursos considere útiles para la defensa de sus derechos e intereses, como los de dudosa procedencia. De modo que, de acuerdo con la referida doctrina constitucional, salvo en aquellos casos en los que resulte clara y evidente la no inclusión del acto en los pertenecientes a la materia de personal y administración, o, dicho de otro modo, en los que no presente alguna problemática su encaje en la categoría de actos de naturaleza parlamentaria o en la de naturaleza administrativa, su impugnación en la vía judicial previa, aun cuando se declare inadmisibile el recurso contencioso-administrativo porque el órgano jurisdiccional no lo considere encuadrable entre los actos en materia de personal y administración, no podrá implicar la caducidad del recurso de amparo por extemporaneidad, a no ser que se aprecie en el demandante al iniciar la vía judicial ordinaria una intención dilatoria o defraudadora del plazo legal para recurrir en amparo. Tampoco puede ser distinta la solución cuando, no resultando en principio procedente la vía judicial ordinaria, en la misma recaiga, sin embargo, una decisión sobre el fondo del asunto, de manera que, aunque siendo más que dudosa su procedencia, aquélla se ha presentado como un remedio útil para la defensa de los derechos e intereses del recurrente.

Si se interpone directamente recurso de amparo, no derivándose de una manera clara, terminante e inequívoca la inclusión del acto impugnado entre los pertenecientes a la materia de personal y administración, sino que tal encaje requiere una operación hermenéutica que revista alguna dificultad, aun cuando el Tribunal Constitucional concluya que el acto en cuestión se comprende en aquella categoría, tampoco parece que tal calificación deba

repercutir negativamente en la esfera de intereses del recurrente, cerrándole, sin más, la vía de amparo constitucional con la declaración de inadmisibilidad de la demanda por no haber agotado la vía judicial previa, salvo que aún exista la posibilidad de someterlo al control de los Tribunales ordinarios.

3. En orden a la firmeza de los actos no pertenecientes a la materia de personal y administración, no sometidos a control jurisdiccional externo por parte de los Tribunales ordinarios, habrá que estar, pues, para estimar cumplida aquella condición de impugnabilidad que establece el art. 42 de la LOTC, a los mecanismos o remedios internos que existan, en su caso, frente al acto que se pretenda recurrir en amparo, cuyo agotamiento resultara en principio preceptivo, si bien tal exigencia no permite alargar innecesariamente la vía parlamentaria mediante la utilización de recursos inexistentes, ni, claro está, iniciar vía judicial alguna al resultar manifiesta y terminantemente improcedente (43).

En este sentido, es menester destacar la previsión común en todos los Reglamentos Parlamentarios de un medio impugnatorio concreto contra los acuerdos de calificación, admisión y decisiones de tramitación de los documentos y escritos de índole parlamentaria, cual es la denominada solicitud de reconsideración a través de la que los miembros de las Cámaras y los Grupos Parlamentarios de los que forman parte pueden instar, como su propia denominación indica, la reconsideración de dichos acuerdos y decisiones. Aunque el Tribunal Constitucional ha destacado que este mecanismo

(43) En La STC 136/1989, que resolvió el recurso de amparo contra la resolución del Presidente de la Asamblea Regional de Cantabria por la que los demandantes fueron suspendidos temporalmente en su condición de Diputados, se rechazó la alegación de la representación de la Asamblea Regional de falta de agotamiento de la vía judicial previa al haber dejado caducar los actores los recursos contencioso-administrativos que habían interpuesto contra la resolución sancionadora, ya que «el art. 42 de la LOTC, a cuyo amparo se interpone la presente demanda, no exige que hayan de apurarse los remedios jurisdiccionales antes de pedir el amparo constitucional... en el caso que nos ocupa el requisito de firmeza de la resolución impugnada debe darse por cumplido, ya que el Reglamento de la Asamblea Regional de Cantabria no contempla procedimiento alguno a través del cual les quepa a los Diputados alzarse en queja frente a las resoluciones sancionadoras que el Presidente adopte en el ejercicio de su potestad disciplinaria, ni las leyes procesales arbitran tampoco cauces reactivos contra tales decisiones ante los Tribunales de Justicia» (fundamento jurídico 1). «Es evidente que la necesidad de que el acto parlamentario alcance firmeza –se afirma en la STC 125/1990– no permite crear recursos inexistentes en la vía parlamentaria ni obliga a intentar, previamente al amparo, una vía judicial manifiestamente improcedente» (fundamento jurídico 4).

reaccional no deriva de exigencia constitucional alguna, ni, tampoco, los efectos que se anuden a su activación (44), de la jurisprudencia constitucional puede inferirse como preceptiva su interposición y resolución para promover recurso de amparo contra los acuerdos de calificación, admisión y decisiones de tramitación de iniciativas parlamentarias. Sin embargo, la deficiente regulación que en la mayoría de los Reglamentos Parlamentarios presenta este medio impugnatorio, cifrada, esencialmente, en la carencia de efectos suspensivos, con lo que puede continuar e incluso concluir la tramitación parlamentaria de la iniciativa cuya admisión o calificación se ha impugnado, y en la inexistencia, en unos supuestos, de plazo para su interposición o, en otros, para su resolución, o, también, en la falta de ambos, ha llevado a cuestionar no sólo la virtualidad impugnatoria de este mecanismo en el ámbito interno de las Cámaras, sino, también, la exigencia de su agotamiento para interponer recurso de amparo (45). Lo cierto es que, en tanto en cuanto los acuerdos parlamentarios de calificación, admisión y tramitación puedan ser revisados internamente, no pueden ser considerados firmes en el sentido del art. 42 de la LOTC, debiendo, en consecuencia, estimarse, prematuro el recurso de amparo promovido sin haberse intentado la solicitud de reconsideración o que, intentada ésta, se encuentre pendiente de resolución. Regla general que, sin embargo, no tiene por qué constituir obstáculo alguno para la admisión del recurso de amparo cuando accionado aquel remedio impugnatorio interno y pendiente aún de resolución, el acto parla-

(44) Con ocasión del recurso de amparo promovido contra una Resolución de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares que desestimó la solicitud de reconsideración de un acuerdo precedente sobre admisión a trámite e inclusión en el orden del día del Pleno de una iniciativa parlamentaria, se afirmó en el ATC 52/1995 que «no es constitucionalmente lícito deducir del art. 23 CE la existencia necesaria del recurso de reconsideración, cuya regulación, alcance y efectos dependerá de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara». En consecuencia, el Tribunal Constitucional desestimó la queja del recurrente en amparo de no haberse suspendido el acuerdo objeto de solicitud de reconsideración, dado que no existe «mandato reglamentario alguno –ni, obviamente, de carácter constitucional– que establezca una automática relación de causa-efecto entre la interposición del recurso de reconsideración y la suspensión del acto impugnado».

(45) Un detallado estudio sobre la solicitud o el recurso de reconsideración en los Reglamentos de las distintas Asambleas Legislativas y la insuficiencia de este medio impugnatorio interno debido a su deficiente regulación, con detallada referencia a la doctrina constitucional, en ARCE JANÁRIZ, A., *ob. cit.*, págs. 79-88 y 11-102; y «El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional», *REDC*, núm. 16, 1996, págs. 234-238. En razón de las referidas deficiencias en su regulación, PULIDO QUECEDO, M., entiende que «no puede considerarse que el trámite parlamentario de reconsideración sea una condición necesaria para considerar firme o agotado el acto objeto de recurso», *El acceso... ob. cit.*, págs. 491-492.

mentario, aunque formalmente abierta esta vía, haya devenido o pueda devenir en la práctica irrevisable, como consecuencia de la propia dinámica de las Cámaras, al encontrarse la iniciativa parlamentaria en otra fase del procedimiento, o para que pueda promoverse el recurso de amparo frente a la omisión del órgano parlamentario competente para resolver la solicitud de reconsideración, si ha transcurrido un plazo que pueda estimarse razonable para su resolución.

La solicitud de reconsideración promovida frente a actos contra los que no está prevista expresamente, esto es, aquellos que no estén referidos a la calificación y admisión de escritos y documentos parlamentarios o a su tramitación, o interpuesta por sujetos no legitimados ha sido considerada por la jurisprudencia constitucional en ocasiones, extendiendo a tales supuestos la doctrina de los recursos manifiestamente improcedentes elaborada respecto a las vías de amparo de los arts. 43 y 44 de la LOTC, como una prolongación innecesaria de la vía parlamentaria interna que no interrumpe el plazo de caducidad del ejercicio de la acción de amparo, pudiendo resultar ésta extemporánea por el transcurso de dicho plazo, incluso cuando el órgano parlamentario ante el que se presentó la solicitud de reconsideración, no habiendo estimado la misma improcedente, hubiera procedido a resolver la cuestión de fondo planteada, de modo que este mecanismo impugnatorio se había presentado como un medio reaccional útil para los derechos e intereses de la parte actora (46). Una cierta inflexión de esta doctrina se puede apreciar, sin embargo, en alguna resolución del Tribunal Constitucional, al no considerar un alargamiento innecesario o artificial de la vía parlamentaria previa la interposición de la solicitud de reconsideración, aunque inexistente, si se basa en una interpretación de las previsiones del Reglamento de la Cámara que no pueda tildarse de descabellada, ni evidencie actitud dilatoria alguna (47).

(46) Aunque en ambos supuestos el órgano ante el que se presentó solicitud de reconsideración no consideró ésta improcedente y se pronunció sobre la cuestión de fondo planteada, en el ATC 569/1989 y en la STC 125/1990 el Tribunal Constitucional calificó su interposición de manifiestamente improcedente y apreció la extemporaneidad del recurso de amparo por haber transcurrido el plazo previsto en el art. 42 de la LOTC. En la primera de las resoluciones citadas porque había sido promovida por quien no estaba legitimado para su presentación y en la STC 125/1990 por haberse formulado contra un acuerdo no susceptible de solicitud de reconsideración a tenor de las previsiones del Reglamento de la Cámara.

(47) Aunque tanto la Mesa de la Comisión de Organización y Administración de la Junta General del Principado de Asturias como la Mesa de la Cámara declararon no haber lugar a la solicitud de reconsideración formulada contra el acuerdo del primer órgano sobre calificación y admisión a trámite de enmiendas en un procedimiento legislativo, al no estar

Respecto de actos distintos a los de calificación, admisión y decisiones de tramitación, el requisito de agotar la vía parlamentaria previa vendrá condicionado por la existencia o no de mecanismos reaccionales internos frente al acto en cuestión, a través de los cuales articular su denuncia, pudiendo impugnarse, en consecuencia, directamente el acto en amparo si contra el mismo no está contemplado remedio alguno (48).

Finalmente, la firmeza del acto, y, por consiguiente, el inicio del cómputo del plazo que para promover recurso de amparo que establece el art. 42 de la LOTC, coincidirá con el momento de su notificación al interesado o de su publicación (49). No obstante, en los supuestos de actos con relevan-

previsto aquel mecanismo reaccional interno más que contra los acuerdos de la Mesa de la Cámara, en el ATC 275/1993 no se apreció la extemporaneidad del recurso de amparo por haber transcurrido el plazo legal de interposición, ya que «la presentación del recurso de reconsideración ante la Mesa de la Comisión, aunque inexistente en el Reglamento del Parlamento Regional, está basada en una interpretación analógica que no puede ser considerada descabellada ni dilatoria de la vía previa...».

(48) En la vía del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC no parece que pueda declararse la inadmisibilidad de la demanda porque el recurrente no haya protestado o reaccionado frente al acto o decisión impugnado si no está expresamente previsto mecanismo alguno a través del cual pueda encauzarse aquella protesta o reacción, circunstancia que, sin embargo, fue la que se adujo en la STC 108/1986, que resolvió el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, para desestimar la queja de los Diputados recurrentes de que, como consecuencia del retraso en la remisión al Congreso de los Diputados por parte del Gobierno de la Exposición y Memoria Explicativa del Proyecto de Ley, vieron reducido el plazo para presentar enmiendas (fundamento jurídico 4). Sin duda, las denominadas en los Reglamentos de las Cámaras cuestiones de orden y reglamentarias pueden revelarse en ocasiones y frente a determinados actos como cauces reactivos internos que necesariamente quien pretenda deducir recurso de amparo habrá de utilizar para entender agotada la vía parlamentaria.

(49) La fecha en la que la Corporación Local actora tuvo conocimiento del acto impugnado por la comunicación correspondiente o en la que firmó la notificación la Comisión Promotora son las que se tienen en cuenta a efectos de iniciar el cómputo del plazo para interponer recurso de amparo en el ATC 570/1989 y en la STC 76/1994, dirigidos en ambos supuestos contra sendos acuerdos por los que se declaró la inadmisión a trámite de proposiciones de ley de iniciativa legislativa municipal y popular, respectivamente. Desde la fecha de publicación en el *Boletín Oficial de la Cámara* del acuerdo por el que se les priva a los Diputados recurrentes de sus derechos económicos, en defecto de notificación en debida forma, o de la pregunta parlamentaria que el demandante estima lesiva de sus derechos fundamentales se inició, respectivamente, el cómputo del plazo del art. 42 de la LOTC en los AATC 334/1993 y 147/1982.

De otra parte, el plazo de tres meses que para la interposición del recurso de amparo señala el art. 42 de la LOTC, frente al de veinte días que se prevé en el caso de recursos de amparo encauzados por los arts. 43 y 44 de la LOTC, ha sido considerado como excesivamente

cia jurídica externa, esto es, que afecten a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, en defecto de notificación personal y dada la carga que podría suponer la consulta de los Boletines Oficiales de las Cámaras, no parece que pueda excluirse la posibilidad de que en algunos casos haya de estarse no al momento de su publicación, sino a aquel en el que el interesado tiene conocimiento del acto.

4. La firmeza del acto, cuando se trate de los emanados de las Cámaras o de sus órganos en materia de personal y administración, requiere el agotamiento de la vía judicial previa, la cual, a tenor de los arts. 58.1 y 74.1 c) de la LOPJ, no es otra que la contenciosa-administrativa, a través bien del procedimiento en materia de personal, cuando éste se presente como mecanismo reactivo adecuado, bien del proceso contencioso-administrativo ordinario, bien del procedimiento preferente y sumario de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona (50).

En tales supuestos, partiendo en principio del encuadramiento de los recursos de amparo en el art. 42 de la LOTC, como, por lo demás, es la práctica habitual del Tribunal Constitucional, este cauce procedimental se asemeja a los de los arts. 43 y 44 de la LOTC y se adecúa al carácter subsidiario con el que el legislador ha configurado el proceso de amparo, precedido siempre de una resolución judicial anterior sobre la violación del derecho fundamental o la libertad pública que se denuncia en sede constitucional, pudiendo dirigirse la demanda de amparo únicamente contra los actos de procedencia parlamentaria, en cuyo caso la decisión judicial con la que culmina el proceso ordinario cumple la función de poner fin a la vía judicial previa, o, también, simultáneamente contra aquella, imputándole la lesión autónoma de un derecho fundamental o libertad pública amparable. De otra parte, la preservación del carácter subsidiario del recurso de ampa-

dilatado, sin que se alcance a ver razón alguna que justifique su equiparación con el establecido para el recurso de inconstitucionalidad, explicándose el mismo como un resto de la redacción del art. 46 del Proyecto de Ley (MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», *RAP*, núm. 107, 1985, pág. 92; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso... ob. cit.*, págs. 487-488).

(50) Por falta de agotamiento de la vía judicial previa, al no haber interpuesto recurso contencioso-administrativo, fueron inadmitidos en los AATC 241/1984, 296/1985 y 219/1989 recursos de amparo promovidos contra decisiones, actos o resoluciones parlamentarios en materia de personal.

ro implica, asimismo, en tales casos la necesidad de invocar en el proceso judicial antecedente el derecho fundamental o la libertad pública supuestamente vulnerado (51), requisito éste directamente ordenado a facilitar que en aquel proceso, vía ordinaria de la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, quien conozca de él pueda satisfacer tal derecho o libertad haciendo innecesario el acceso al Tribunal Constitucional (SSTC 1/1981, fundamento jurídico 4; 47/1982, fundamento jurídico 1). Aunque no aparece contemplado en el art. 42 de la LOTC, así como tampoco en el art. 43 respecto a los recursos de amparo frente a actos gubernamentales o administrativos, no es distinta la razón de ser del citado requisito procesal en uno y otro caso, cuyo cumplimiento es requerido por una constante doctrina constitucional para entender agotada la vía judicial procedente que impone el art. 43 de la LOTC para poder impetrar el amparo constitucional (SSTC 79/1984; 59/1987, fundamento jurídico 1), al objeto de que no se produzca *per saltum* el acceso al Tribunal Constitucional, de modo que no se entienda aquélla satisfecha por el mero hecho de recorrer toda la cadena de fases procesales subsiguientes a la resolución gubernativa o administrativa, sino que es necesario, además, hacer valer en dicha vía una pretensión de amparo por violación de derechos fundamentales o libertades públicas por quien quiera después deducir su queja en sede constitucional.

La única diferencia que cabe apreciar en estos casos, partiendo del encuadramiento de los recursos de amparo en el art. 42 de la LOTC, entre esta peculiar y específica vía y las de los arts. 43 y 44 de la LOTC es la del plazo para la interposición de la demanda de amparo, pues en tanto en el primero de los citados preceptos se establece el de «tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes», en los dos últimos preceptos se fija en los veinte días siguientes a partir de la notificación de la resolución que pone fin a la vía judicial. Si, como se ha dejado constancia, no parece existir razón alguna que justifique la previsión de plazos distintos para promover recurso de amparo según éste se encauce por la vía del art. 42 de la LOTC o por las de los arts. 43 y 44 de la LOTC, mayor disfuncionalidad presenta ese distinto plazo cuando el recurso de amparo se dirige contra actos de las Cámaras o de sus órganos en materia

(51) PULIDO QUECEDO, M., *El acceso... ob. cit.*, págs. 488-489. La exigencia del requisito de la invocación formal en el proceso judicial antecedente al recurso de amparo puede también inferirse del ATC 296/1985, en el que se reitera la necesidad de agotar las vías externas establecidas contra los actos parlamentarios, esto es, la contencioso-administrativa, «donde podrá instarse, antes del amparo, la reparación del derecho constitucional vulnerado».

de personal y administración para cuya interposición es requisito ineludible el agotamiento de la vía contencioso-administrativa (52).

Si el pronto desfase que padeció el art. 42 de la LOTC, como consecuencia del sometimiento de los actos parlamentarios en materia de personal, primero y, además, de administración, después, al control de los órganos judiciales ordinarios, ha llevado al Tribunal Constitucional a interpretar, más allá de lo que parece que era el tenor literal del precepto, la condición de impugnabilidad que éste establece, es decir, la firmeza de los actos, en el sentido, ya indicado, de adecuarla a la nueva situación que surge de aquella innovación normativa, la misma circunstancia podría llevar, o quizás debería, a cuestionar el plazo para la interposición del recurso de amparo cuando éste se promueve contra actos de las Cámaras o de sus órganos en materia de personal y administración, en que necesariamente ha de existir una previa resolución judicial anterior sobre el derecho fundamental o la libertad pública invocado como supuestamente lesionado.

Si se parte como premisa inatacable de la práctica hasta el momento seguida por el Tribunal Constitucional, esto es, encuadrar los recursos de amparo contra actos de las Cámaras o de sus órganos en materia de personal y administración en el cauce procedimental del art. 42 de la LOTC, dos parecen ser alternativas que se presentan, ninguna satisfactoria. La primera, atenerse al propio tenor del precepto, de forma que el plazo para impetrar el amparo, tanto se trate de actos en materia de personal y administración o no, sería el de tres meses, a computar, en el primer supuesto, a partir de la notificación de la resolución jurisdiccional que ponga fin a la vía judicial previa. No sólo no existe razón alguna que justifique este distinto plazo respecto al previsto en las vías de los arts. 43 y 44 de la LOTC, sino que, además, alguna disfuncionalidad puede surgir en el caso de demandas de amparo mixtas, dirigidas tanto contra el acto de procedencia parlamentaria como contra la resolución que culmina la vía judicial, encuadrables, respecto a esta última decisión, en la vía del art. 44 de la LOTC. La segunda, aplicando el plazo fijado en los arts. 43 y 44 de la LOTC, entender que el

(52) De los recursos de amparo promovidos contra actos parlamentarios en materia de personal sólo uno de ellos se resolvió por Sentencia (STC 139/1988), en la que, pese a que según resulta de los antecedentes la demanda había sido presentada en el plazo de tres meses desde que recayó Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo declarando la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, no se abordó la cuestión del plazo para interponer el recurso de amparo cuando éste se dirige frente a actos de las Cámaras en materia de personal y administración.

recurso de amparo contra actos parlamentarios en materia de personal y administración debe interponerse en el plazo de los veinte días siguientes a la notificación de la resolución judicial, por no existir razón alguna que justifique en tales supuestos la existencia de un plazo distinto, de modo que el plazo de tres meses que establece el art. 42 de la LOTC debe entenderse referido exclusivamente a los recursos de amparo que se promuevan contra actos parlamentarios no residenciables ante la jurisdicción ordinaria. Interpretación que, obvio es, cuenta como obstáculo con la propia literalidad del art. 42 de la LOTC.

Sin embargo, cabría también cuestionar la práctica constitucional hasta el momento seguida y pensar en la posibilidad de que los recursos de amparo contra actos parlamentarios en materia de personal y administración no se encaucen por la vía del art. 42 de la LOTC, sino por la de su art. 43, en tanto que actividad materialmente administrativa de las Cámaras, a lo que en modo alguno sería obstáculo la mención expresa en el citado precepto al Gobierno y a los órganos ejecutivos colegiados de las Comunidades Autónomas, así como a sus autoridades, funcionarios o agentes, dado el carácter residual que esta vía ha ido adquiriendo en la jurisprudencia constitucional en la que serían subsumibles los recursos de amparo con ocasión de cualquier actividad materialmente administrativa aunque proceda de órganos no encuadrados en el poder ejecutivo o en la Administración Pública (53). De este modo, la vía del art. 42 de la LOTC quedaría circunscrita a los recursos de amparo promovidos contra actos parlamentarios que no versen sobre materia de personal y administración, esto es, a los no residenciables en nuestro ordenamiento ante los Tribunales ordinarios (54).

(53) Por la vía del art. 43 de la LOTC se han encauzado, entre otros, los recursos de amparo contra la actividad materialmente administrativa del Consejo General del Poder Judicial (SSTC 29/1987, 174/1996) y de la Casa de su Majestad el Rey (STC 112/1984).

(54) En favor de la solución apuntada, ya en imprenta este trabajo y recogiendo la argumentación del Letrado de las Cortes Generales, se pronuncia la STC 121/1997, que resuelve el recurso de amparo promovido contra la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y el Senado sobre normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales. El amparo, por así decir, directo previsto en el art. 42 LOTC queda reservado a «los actos y decisiones sin valor de Ley» emanados de las Cámaras, de naturaleza típicamente parlamentaria y que, por ser expresión *ad intra* de su autonomía como órganos constitucionales, resultan «excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto ordinarios como de este Tribunal», a no ser que afecten a un derecho o libertad susceptible de protección a través del recurso de amparo (art. 63.2 CE) ... por esta misma razón, el art. 42 LOTC dispone que tales actos parlamentarios «podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean

Aunque la solución apuntada pudiera entenderse que se separa del criterio plasmado por el legislador en la LOTC al configurar los tres cauces procedimentales de amparo en atención al poder público del que proceden los actos supuestamente lesivos de derechos fundamentales o libertades públicas, presenta en nuestro actual ordenamiento, en el que sólo son enjuiciables ante los Tribunales ordinarios los actos parlamentarios en materia de personal y administración, la positiva consecuencia, en concreto, de superar el problema que suscita el plazo para la interposición del recurso de amparo contra dichos actos, y, con carácter más general, solventar el desfase padecido por el citado art. 42 de la LOTC sin necesidad de forzar la propia literalidad del precepto como acontece con la interpretación que del término firmeza ha tenido que efectuar inevitablemente, al encauzar tales recursos de amparo por la vía del art. 42 de la LOTC, la jurisprudencia constitucional. No puede dejar de apuntarse, sin embargo, que una previsión normativa futura que ampliase el círculo de actos parlamentarios susceptibles de ser residenciados ante la jurisdicción ordinaria, que no fueran encuadrables en la actividad materialmente administrativa de las Cámaras (55), haría quebrar la bondad de la solución examinada y convertiría en inevitable, asimismo, la necesidad de reinterpretar, en el sentido que actualmente se le otorga, la firmeza como condición de impugnabilidad del art. 42 de la LOTC, y de replantearse, de nuevo, el problema que ahora también suscita la previsión en el citado precepto de la LOTC de un plazo para impetrar el amparo constitucional distinto al establecido en sus arts. 43 y 44.

4. LEGITIMACIÓN ACTIVA

La legitimación activa en la vía del art. 42 de la LOTC no suscita una problemática sustancialmente diversa a la que se plantea con carácter general en el proceso de amparo, sin que la distinción que se recoge en el art. 46.1 de la LOTC en atención a los diversos cauces procedimentales que ar-

firmes» lo que supone exigir que se agoten previamente, y siempre que existan, las vías intraparlamentarias de impugnación». Por su parte, los recursos de amparo contra actos de las Cámaras en materia de personal y administración han de encauzarse por la vía del art. 43 de la LOTC y el plazo para deducir la demanda de amparo es de veinte días a partir de la notificación de la resolución que ponga fin a la vía judicial previa (fundamento jurídico 3).

(55) Sobre la posibilidad de extender el control jurisdiccional ordinario a los actos parlamentarios más allá de la materia de personal y administración, *vid.* PUNSET BLANCO, R., «Tribunal Constitucional y órganos judiciales en la tutela de la supremacía de la Constitución. Una perspectiva general», *Revista Jurídica de Asturias*, núm. 19, 1995, págs. 25-27.

bitran los arts. 42, 43 y 44 de la LOTC y el diferente enunciado de aquel precepto respecto de los términos del art. 162.1 b) de la CE presente especial relevancia en este extremo, pues la fórmula empleada en cuanto a la legitimación para recurrir en amparo por el art. 46.1 de la LOTC debe entenderse, y así viene haciéndolo el Tribunal Constitucional, como complementaria y no limitativa de la utilizada por el art. 162.1 b) de la CE (56).

En punto a la legitimación activa en la específica vía del recurso de amparo del art. 42 de la LOTC es necesario destacar, no obstante, que, de acuerdo con la flexibilidad procesal con la que la jurisprudencia constitucional ha venido interpretando en todo momento la legitimación para interponer recurso de amparo, en el sentido de entender que no sólo la posee la persona directamente afectada, sino también aquellos entes que representan intereses legítimos de personas que por sí mismas ostentan tal legitimación, se ha reconocido capacidad procesal a los grupos parlamentarios, en relación con los derechos recogidos en el art. 23.2 de la CE, para actuar en defensa de los derechos de los miembros de las Cámaras que los integran. En este sentido, se señaló en la STC 81/1991 que «los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo». Legitimación que no depende tanto de que puedan ser titulares de cualesquiera de los derechos del art. 23.2 de la CE, «como, sobre todo, de la referida representatividad respecto de sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados en su caso» (57).

Sin embargo, aunque los grupos parlamentarios suelen ser frecuentemente una lógica emanación de las formaciones o partidos políticos, éstos no resultan legitimados para impugnar un acuerdo parlamentario de alcance estrictamente interno, relativo a la organización y funcionamiento de la Cámara, supuestamente lesivo de facultades o derechos cuya titularidad co-

(56) STC 106/1984, fundamento jurídico 1. *Vid.*, en este sentido, FERNÁNDEZ FARRES, G., *ob. cit.*, págs. 205 y sigs.; PULIDO QUECEDO, M., *El acceso...*, *ob. cit.*, págs. 481-487.

(57) La citada Sentencia resolvió el recurso de amparo promovido por un Grupo Parlamentario del Parlamento de Cataluña contra una decisión de la Presidencia de la Cámara por la que se denegaba la petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno, desestimándose el alegato de la representación del Parlamento de Cataluña sobre la supuesta falta de personalidad jurídica de los grupos parlamentarios que originaría su carencia de capacidad de obrar y de la consiguiente capacidad procesal.

responda a los Grupos Parlamentarios. Falta de legitimación activa para interponer recurso de amparo que el Tribunal Constitucional apreció en la STC 36/1990, en la que se impugnó un acuerdo de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra sobre distribución de los puestos de las Comisiones entre los distintos grupos parlamentarios, al estimar que el partido político recurrente ni era titular del derecho comprendido en el art. 23.2 de la CE, que correspondía a los propios grupos parlamentarios que constituyen los miembros de la Cámara mediante su agrupación, ni resultaba «directamente afectado» (art. 46.1 a] LOTC) por la decisión recurrida, dada la disociación conceptual y de personalidad jurídica e independencia de voluntades entre los partidos políticos y los grupos parlamentarios, ni, en fin, podía inferirse la existencia de un interés legítimo suficiente (art. 162.1 b] CE), al no hallarse en una relación específica con el objeto de la pretensión de amparo deducida frente a *interna corporis* de una Cámara legislativa (fundamento jurídico 1) (58).

(58) En el ATC 659/1987 se reconoció legitimación al partido político demandante, como titular del derecho fundamental a la igualdad en la Ley, para interponer recurso de amparo contra el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que se rechazó la toma en consideración de una Proposición de Ley presentada por un Grupo Parlamentario, integrado por los Diputados que habían sido elegidos en las listas de aquella formación política, sobre devolución del patrimonio a los partidos y asociaciones políticos. «El Partido Nacionalista Vasco –se dice en el Auto– no invoca ante el Tribunal unos derechos en cuanto grupo parlamentario para poner en marcha iniciativas legislativas, y reconoce abiertamente que la voluntad colegiada del órgano parlamentario se expresó con regularidad formal y sin vicios de consentimiento dirigidos a formarla. Sino que solicita el amparo en cuanto que tercero posiblemente afectado por un acto parlamentario, al margen de la coincidencia concreta, en este caso, y que no resulta relevante del propio partido que solicita amparo y del grupo parlamentario que realizó la propuesta legislativa que la Cámara acordó no tomar en consideración» (fundamento jurídico 1).