

EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS (*)

TOMÁS QUINTANA LÓPEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. EL CONTROL DE LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—1) *Los derechos fundamentales, límite de la actividad parlamentaria.* A) *La actuación «ad intra» de las Asambleas legislativas.*—B) *¿Exclusión de las normas dictadas por las Cámaras?*—C) *Actos y decisiones firmes.*—D) *Asuntos de personal y actos de administración.*—E) *Desiderátum: la garantía de los derechos fundamentales.*—2) *El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales.*—3) *El control de las decisiones de los Parlamentos territoriales por la vía del artículo 161.2 de la Constitución.*—III. LA JURISDICCIÓN ORDINARIA.—1) *Decisiones parlamentarias de contenido político.*—2) *Delimitación material positiva de la competencia jurisdiccional.*—3) *Disposiciones parlamentarias y control jurisdiccional.*

(*) Este trabajo ha sido expresamente redactado para el libro-homenaje al Prof. don EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA con motivo de su jubilación como profesor universitario.

I. INTRODUCCIÓN

Hace ahora cuarenta años, don NICOLÁS PÉREZ SERRANO mantuvo que la separación de poderes, como tema de discusión, conservaba actualidad pese a los doscientos años transcurridos desde la enumeración del principio (1). El paso de ese tiempo en absoluto ha mermado certeza a la afirmación del ilustre jurista. No va a ser éste, sin embargo, un ensayo destinado a alumbrar una zona de Derecho público occidental ya iluminada por la reflexión de un cuarto de milenio.

Menos ambicioso y más coyuntural, el trabajo que me propongo desarrollar tiene por objeto dar cuenta de las soluciones que ofrece nuestro ordenamiento para resolver algunas fricciones surgidas entre dos poderes, el legislativo y el judicial, al intentar cada cual extender su radio de acción. Con ello quizá algo se contribuya al esclarecimiento del particular entendimiento de la separación de poderes en nuestra Constitución y, por extensión, en el resto del ordenamiento jurídico.

(1) Vid. PÉREZ SERRANO, N.: «El principio de separación de poderes: antecedentes del problema», disertación en la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, publicada en Madrid en 1951 y, posteriormente recogida en *Escritos de Derecho Político II*, del autor, IEAL, Madrid, 1984, pág. 623.

De acuerdo con nuestros iuspublicistas, fácilmente puede constatarse el giro dado por la Constitución del 78: frente a la unidad de poder que impregnó la organización estatal del franquismo, los últimos constituyentes, fieles a los dictados que abonaron la liquidación del Antiguo Régimen, restauraron un modelo inspirado en la conocida tripartición de los poderes del Estado (2), encomendando a los órganos integrantes de cada poder las responsabilidades propias de cada una —también tres— funciones estatales. Sin embargo, como también es común en otros ordenamientos, el nuestro dista de una total correspondencia entre poderes y funciones, es decir, junto a los cometidos más característicos de cada función, las organizaciones que integran los distintos poderes desarrollan otros cometidos (3). Con todo, no es ésta la única circunstancia que aleja nuestro sistema del modelo ideal de división de poderes; en efecto, la Constitución vigente ha previsto un complejo organizativo al margen de los poderes nacidos de la decimonónica tripartición. No obstante, la existencia de varios órganos constitucionales formalmente separados de los clásicos poderes no invalida la afirmación anterior de que nuestro orden constitucional se nutre del principio de separación de poderes; el tipo de funciones que aquéllos desarrollan, complementarias de las realizadas por el legislativo, el ejecutivo y el judicial, no hacen otra cosa que reforzar el aserto.

No van a ser abordados, como ya se anunció, los conflictos que depara la actividad de la totalidad de órganos constitucionales; sólo destacar en este momento que la independencia que precisa el cumplimiento de sus funciones, apoyada en gran medida en la autonomía administrativa, les sitúa frente al poder judicial en similar posición que al legislativo. Algunos de los problemas que trataré más adelante son comunes al legislativo, al Tribunal de Cuentas, al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Constitucional... El legislativo será, pues, el principal, casi el único, centro

(2) De forma clara y sucinta. ESCRIBANO COLLADO, P.: «¿Crisis de los conceptos de Administración Pública y de Derecho administrativo?», REDA, núm. 37, especialmente, págs. 167, 168, 173 y 174.

(3) Se ha dicho de la división de poderes que se reduce a una simple tendencia que aspira a confinar cada función estatal como competencia propia de cada poder. GARRIDO FALLA, F.: *Tratado de Derecho Administrativo*. Vol. I, parte general, CEC, Madrid, 1985, pág. 47.

de atención; el legislativo y sus fricciones con el poder judicial en el marco de un Estado constituido sobre la base de la separación de poderes. Ya se adelanta que este principio, conjugado con otros también constitucionales, exige institucionalizar un sistema para resolver los conflictos, de tal forma que los órganos llamados a dirimirlos garanticen el funcionamiento de un poder legislativo propio de un Estado democrático y, por supuesto, el no menos exigible respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, entre los que se halla el derecho de las personas a obtener la tutela efectiva de jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos (4).

Siendo, como se pretende, el objeto de estudio de este trabajo las confrontaciones judiciales en las que es parte el legislativo, es necesario delimitar, aunque por el momento esquemáticamente, la actividad desplegada por los órganos de aquél susceptible de ser residenciada ante instancias judiciales, teniendo en cuenta, ya desde ahora, la primera reducción impuesta por el título del trabajo. Evidentemente, con «el control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias» queda marginado del presente análisis el recurso de inconstitucionalidad regulado en los artículos 31 y siguientes de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC); la diferencia entre disposiciones normativas y decisiones del Parlamento no precisa mayor abundamiento. Por otra parte, como se sabe, el legislativo además de la producción normativa despliega una variada actividad (5), alguna de cuyas manifestaciones, «ab limine» y sin perjuicio de lo que se diga más adelante hay que excluir del control jurisdiccional que realiza el Tribunal Constitucional (6); así, por

(4) Vid. MARTÍN-RETORTILLO BÁQUER, L.: «El control por el Tribunal Constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento», RAP, núm. 107, págs. 90 y 91.

(5) Vid. por ejemplo las denominadas por RODRÍGUEZ OLIVER, J. M.: Decisiones y autorizaciones especiales de las Cámaras de las Cortes Generales, en «Los ámbitos exentos del control del Tribunal Constitucional español», *El Tribunal Constitucional*, Vol. III, IEF, Madrid, 1981, pág. 2330 y sigs. Para los Parlamentos de las Comunidades Autónomas, vid. la sistematización de ciertas funciones parlamentarias en EMBID IRUJO, A.: *Los Parlamentos territoriales*, Tecnos, Madrid, 1987, pág. 189 y sigs.

(6) Aunque el Tribunal Constitucional está regulado en nuestra Constitución fuera del Título VI, aquí se parte de la naturaleza jurisdiccional de

ejemplo, la esencial función de control del Gobierno por su inequívoco carácter político.

Dicho ahora positivamente, la fiscalización de las decisiones del Parlamento por el Tribunal Constitucional se halla reconocida a lo largo de su Ley Orgánica reguladora, en concreto, son los artículos 42, 73 y siguientes, y, con base en el artículo 161.2 de la Constitución, los 76 y 77. A ellos, a los instrumentos que contienen y a su aplicación por el Tribunal Constitucional dedicaré parte de este trabajo.

Para completar el plan a seguir en la exposición sólo resta referirme al control, también jurisdiccional, pero ahora fundamentalmente contencioso-administrativo a que se halla sometida cierta actividad de los órganos parlamentarios, actividad ajena a la que constituye su esencia, es decir, la creación del Derecho y el control gubernamental.

II. EL CONTROL DE LAS DECISIONES PARLAMENTARIAS POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

1) *Los derechos fundamentales, límite de la actividad parlamentaria*

La desconfianza suscitada por los legisladores totalitarios, el temor hacia leyes que olvidando su tradicional función se tornaran en amenaza para la libertad, es bien sabido que han sido las causas impulsoras de la recepción del Tribunal Constitucional por el constitucionalismo posterior a la segunda gran guerra (7). A unas circunstancias similares, prolongadas en nuestro país durante casi medio siglo, y a la contrastada funcionalidad del control de constitucionalidad de las leyes obedece la creación del Tribunal Constitucional por el vigente texto fundamental.

sus funciones. El tema no es pacífico en la doctrina, entre otros, puede verse el trabajo de MARTÍNEZ SOSPEDRA, M.: «El Tribunal Constitucional como órgano político», *El Tribunal Constitucional*. Vol. II, cit., pág. 1789 y sigs.

(7) GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 133.

Pero la defensa de la libertad y, con más amplitud, de los derechos fundamentales, no sólo se ha erigido contra las leyes, aunque ello haya supuesto un desafío a la más genuina manifestación de la representación de los titulares de la soberanía, sino que el legislador mismo, con base constitucional indirecta (8), ha previsto en la LOTC un recurso de amparo frente a las decisiones o actos sin valor de Ley que emanen de las Cortes o de cualquiera de sus órganos o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos.

Seguramente, la simple lectura del artículo 42 LOTC, precepto que regula este peculiar recurso de amparo, evoque un amplio muestrario de actos parlamentarios sin valor de Ley susceptibles, en principio, de ser recurridos en amparo; pero esta amplitud, que lógicamente va a facilitar una profusa utilización de este mecanismo, obedece, además de a las innumerables actuaciones sin rango legal que pueden realizar las Asambleas legislativas, al abultado número de Parlamentos existentes en nuestro país. Lo dicho, que por sí mismo resta fundamento a algunos vaticinios realizados sobre su limitada aplicación (9), sin duda explica el número de procesos planteados ante la justicia constitucional con base en este precepto. Más importante aún es que las resoluciones dadas a estos conflictos por el Tribunal Constitucional en estos momentos constituyen ya un material imprescindible para reconducir esa inicial amplitud apuntada a los estrictos límites exigidos por la defensa y garantía de los derechos fundamentales.

En efecto, la actividad parlamentaria está plagada de decisiones o actos sin valor de Ley. Las Asambleas legislativas, como antes se hizo notar, no sólo legislan; incluso ésta, que es una función indiscutiblemente institucional, precisa de una actividad interna o iter legislativo cuyos actos aisladamente considerados lógicamente care-

(8) A este respecto, ha señalado L. MARTÍN-RETORTILLO: «En puridad, el punto de arranque de consistencia va a estar en el artículo 53.2, con su mención al amparo para tutelar los derechos y libertades fundamentales, precepto al que se remite luego el otro apoyo utilizable, el artículo 161.1.b.)» «El control por el Tribunal Constitucional...», cit., pág. 90.

(9) SALAS HERNÁNDEZ, J.: «Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas», *El Tribunal Constitucional*. Vol. III, cit., págs. 2477 y 2478.

cen del valor de Ley. Pues bien, todo este complejo de actos parlamentarios encuentran acogida en el citado artículo 42, habilitador de un amparo frente a la violación de derechos y libertades; de ahí, de esa gran indeterminación surge la necesidad de racionalizar el uso de este novedoso instrumento (10), de tal forma que, sin mengua de los derechos y libertades de que somos titulares los ciudadanos, los Parlamentos pueden cumplir las funciones que les han sido asignadas por la Constitución (artículo 66.2) y Estatutos de Autonomía. Caso por caso, el Tribunal Constitucional ha ido dotando de un cierto equilibrio a esa tensión, de manera que en la actualidad es posible localizar en la jurisprudencia de este alto Tribunal unas líneas que pautan la aplicación del artículo 42 de su Ley Orgánica.

A) *La actuación «ad intra» de las Asambleas legislativas*

Una de las exigencias del principio de separación de poderes supone que las Cámaras actúen sus funciones sin interferencias de otros poderes; en su garantía el artículo 72 del texto fundamental constitucionaliza la autonomía parlamentaria, entre cuyas manifestaciones, siquiera en su versión restrictiva se hallan los «interna corporis» o cuestiones de procedimiento legislativo reservadas a la exclusiva competencia de las Cámaras (11). El Tribunal Constitucional, en cuantas ocasiones se le han presentado, que yo conozca, ha puesto un gran cuidado en salvaguardar la independencia del legislativo, siempre, claro está, que la confrontación con los derechos fundamentales haya surgido de una decisión parlamentaria de efectos internos; pero a la vez, reparando en las soluciones dadas a los distintos conflictos de que ha conocido, pueden observarse razonamientos progresivamente desmitificadores de la absoluta

(10) Con base en el artículo 45.1 de la Ley Orgánica de Tribunal de garantías constitucionales, sancionada el 14 de junio de 1933 y publicada en la Gaceta del día 30, este alto Tribunal admitió a trámite un recurso de amparo frente a un acto parlamentario que declaró la responsabilidad política de G. MORENO CALVO, ex Subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros. Vid. BASSOLS COMA, M.: *La Jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, CEC, Madrid, 1981, págs. 40 y 41.

(11) Vid. Díez-PICAZO, LUIS M.^o: *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Studia Albornotiana, 1985, págs. 40 y 41.

autonomía parlamentaria; con ello, como se irá comprobando, se ha ido perfilando el alcance del acto interno como virtual motivo de inadmisión del recurso de amparo; compárense si no las siguientes dicciones pertenecientes a distintas resoluciones del Tribunal Constitucional. Así, en el auto del 21 de marzo de 1984, el Tribunal Constitucional, después de reconocer el carácter interno del acto parlamentario impugnado, mantuvo que al ser una característica propia de los órganos constitucionales la independencia, «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 sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano...».

En cambio, en su auto de 11 de marzo de 1987, siguiendo lo mantenido en el anterior de 15 de enero de 1986, razona como sigue:

«La organización de los debates y el procedimiento parlamentario es cuestión remitida en la Constitución, como se desprende de su artículo 72, a la regulación y actuación independiente de las Cámaras Legislativas y los actos puramente internos que adopten las mismas no podrían ser enjuiciados por este Tribunal, en cuanto que presuntamente lesivos de los Reglamentos parlamentarios, sin menoscabar aquella independencia, como ya declaró este Tribunal en el Auto de 21 de marzo de 1984. 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 artículo 42 de la LOTC.»

Según entiendo el texto que acaba de ser transcrito, el Tribunal Constitucional ha flexibilizado con acierto la posición mantenida en su auto de 21 de marzo de 1984 (12), rompiendo con ello el para-

(12) Este auto fue objeto de críticas precisamente porque para algunos autores aseguraba un excesivo apego del Tribunal Constitucional a las formas, en detrimento del fondo, representado por la garantía de los derechos fundamentales. Vid. TORRES MUÑOZ, I.: «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario del auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984», «REDC», núm. 12. En sentido análogo, GUAITA MARTORELL, A.: «El recurso de amparo contra actos sin fuerza de Ley de los órganos legislativos», *Las Cortes Generales*. Vol. II, IEF. Madrid, 1987, págs. 1407 y 1408.

lelismo absoluto entre actos internos e inadmisión del recurso de amparo que parece desprenderse de este último; por el contrario, expresamente reconoce la posibilidad de impugnar en vía del artículo 42 LOTC cuando un acto interno lesione un derecho fundamental. Más aún, en una reciente sentencia resolutoria de un recurso de amparo, de fecha 20 de junio de 1988, el Tribunal Constitucional, para desmontar la inadmisibilidad solicitada, después de manejar argumentos ya mantenidos en resoluciones anteriores, tajantemente afirma:

«En el presente recurso los solicitantes de amparo han sostenido que la resolución impugnada ha lesionado derechos fundamentales propios susceptibles de amparo constitucional. Por ello, no cabría invocar el carácter interno del acto para impedir su examen en esta vía de amparo, en la medida en que el mismo pueda haber lesionado los derechos fundamentales aquí invocados, para cuya comprobación sería necesario entrar en el análisis del fondo del asunto.»

Al hilo de las anteriores reflexiones y de lo razonado por el Tribunal Constitucional, deberá ser estimado el amparo solicitado frente a un acto interno de las Cámaras cuando produzca lesión a un derecho fundamental «y no por infracción pura y simple de un precepto del Reglamento de la Cámara». El alto Tribunal, con toda lógica, entiende que el contraste de los «interna corporis» no debe exceder de la garantía de los derechos fundamentales (13); por tanto,

Contrariamente, L. MARTÍN-RETORTILLO, vincula la inadmisión del recurso contenida en el auto con la ausencia real de lesión del derecho fundamental y no con la naturaleza del acto interno; «El control por el Tribunal Constitucional...», cit., págs. 116 y 117. A mi entender, la trayectoria posterior del máximo intérprete de la Constitución confirma la posición del profesor MARTÍN-RETORTILLO.

(13) La solución es consecuente con la dada a otra polémica de mayor alcance íntimamente relacionada con la naturaleza jurídica de los Reglamentos parlamentarios, me refiero al posible control de constitucionalidad de las Leyes por vicios formales o de procedimiento. Vid. sobre el tema, DÍEZ-PICAZO: *La autonomía administrativa...*, cit., principalmente págs. 78 y 86.

Recientemente en Francia e Italia, respectivamente, PHILIPPE TERNEYRE: «La procedure législative ordinaire dans la Jurisprudence du Conseil Constitutionnel», RDP, 1985, pág. 722 y sigs.; SILVANO LABRIOLA: «I regolamenti parla-

el único parámetro válido para decidir el otorgamiento o denegación del amparo solicitado frente a una decisión o acto sin valor de Ley de las Asambleas Legislativas está constituido por la regulación constitucional de los derechos fundamentales y su desarrollo, lo que, obviamente, presupone que los «interna corporis», pese a su eficacia «ad intra» no están excluidos del control constitucional si con ellos se vulnera algún derecho fundamental.

B) *¿Exclusión de las normas dictadas por las Cámaras?*

Descartada la impugnación a través del artículo 42 LOTC de las disposiciones con fuerza de Ley, incluso de los Reglamentos de las Cámaras y de las Asambleas Legislativas territoriales, cabe no obstante plantearse la posibilidad de que este precepto habilite el amparo constitucional frente a otras normas parlamentarias, disposiciones éstas, que sin identificarse con los Reglamentos ya referidos, han de tener, como éstos, un alcance circunscrito al interior de las Cámaras y Asambleas Legislativas.

El Tribunal Constitucional, fiel a la doctrina más arraigada, nítidamente ha distinguido entre normas y decisiones para reafirmar posteriormente lo que ya dispone expresamente el propio artículo 42, esto es, la exclusiva impugnabilidad de actos y resoluciones, «decisiones que en terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, en general» (auto del TC de 21 de marzo de 1984). Esto mismo ha sido mantenido en resoluciones posteriores, como el auto de 8 de mayo de 1985, por el que se declara inadmisibile un recurso de amparo entablado frente a un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra que aprueba la modificación de ciertos preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento navarro; en este caso, que lo impugnado no fuera un acto singular, sino una disposición general integrada en un Estatuto, impide la utilización

mentari tra teorie sulla souvaritá e domestica giurisdizione», RTDP, 2, 1986, pág. 424 y sigs.

También, Asís ROIG, A. E., «Influencia de los vicios 'in procendo', sobre la eficacia de las leyes», *I Jornadas de Derecho parlamentario*. Vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pag. 190 y sigs.

del recurso previsto en el artículo 42 LOTC. En esta misma línea, en un auto posterior de 12 de marzo de 1986, el Tribunal Constitucional razona como sigue:

«Las Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid que se recurren son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que se integran en el ordenamiento reglamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste, y producen los mismos efectos que el propio Reglamento. En tal sentido, constituyen normas con valor de Ley, que, como señalábamos en el Auto de 21 de marzo de 1984, relativo a un supuesto semejante, pueden ser objeto de control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto por la Constitución y la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional. Sin embargo, y 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 artículo 55.2 de la LOTC, lo que ni éste ni la Constitución permiten es un ataque directo de los ciudadanos a dichas normas, pues el recurso de amparo constitucional sólo puede interponerse, 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 (artículo 42 de la LOTC).

Sin embargo, recientemente esta reiterada doctrina ha sido matizada por la importante sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de junio de 1988. Ante el amparo solicitado por sesenta y siete diputados frente a la resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 18 de diciembre de 1986, sobre el acceso a materias clasificadas, después de reconocer contenido normativo a la resolución cuestionada, rechaza en trámite de sentencia el amparo solicitado, pero no por tener valor de Ley. Textualmente, el Tribunal Constitucional señala:

«No bastará, 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 artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado en materia de personal y actos de administración, por lo que no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que hace el artículo 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 constitucionalidad de acuerdo al artículo 161.1.a) de la Constitución y al artículo 27 de la misma Ley Orgánica. 'Es obvio que este Tribunal no ha consagrado, porque no podía hacerlo sin violar su propia Ley, la existencia de un recurso directo contra las leyes o normas con valor de Ley' (ATC 183/1984, de 22 de mayo). 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 una 'decisión o acto sin valor de Ley' de un órgano de las Cortes, como exige dicho artículo 42.»

Con esta sentencia, el máximo intérprete de la Constitución se muestra favorable a abrir el recurso de amparo previsto en el artículo 42 LOTC a las disposiciones parlamentarias sin rango de Ley. Con relación a los pronunciamientos parlamentarios, la línea divisoria entre el recurso de amparo y el recurso de inconstitucionalidad difícilmente puede seguir situándose entre las decisiones y las disposiciones; parece que el trazado último está entre las decisiones y disposiciones sin rango de Ley, por una parte, y las disposiciones dotadas de este rango y los Reglamentos parlamentarios, por otra.

Con esta reciente sentencia, el Tribunal Constitucional no hace otra cosa que facilitar aún más la defensa y garantía de los derechos fundamentales, viabilizando el uso del artículo 42 LOTC en un supuesto no previsto expresamente por éste; el objetivo no puede ser otro que hacer más expeditiva la tutela de los derechos fundamentales, pues no debe olvidarse que podría intentarse llevar este tipo de disposiciones a la Jurisdicción contencioso-administrativa,

artículos 58.1 y 74.1,c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), y allí hacer valer cualquier pretensión, incluso el restablecimiento de algún derecho fundamental conculcado por la disposición.

C) *Actos y decisiones firmes*

De nuevo la separación de poderes ha justificado un régimen jurídico distinto para los recursos de amparo contra decisiones o actos de las Cámaras sin valor de Ley y para los que se interpongan frente a la actuación de la Administración (14). En efecto, mientras el artículo 43 LOTC exige como requisito de admisión del recurso contra la actuación administrativa haber agotado la vía jurisdiccional procedente, la tramitación del amparo frente a actos sin fuerza de Ley del Parlamento no exige agotar vía judicial alguna, sino, solamente, la firmeza de éstos.

Es evidente que el distinto tenor de ambos preceptos excluye una interpretación de la firmeza del acto parlamentario exigida por el artículo 42 que la identifique con el agotamiento de la vía judicial; ello, sin embargo, no convierte en superfluo tratar de delimitar el alcance de lo dispuesto al final del artículo 42 LOTC en cuanto vincula la admisibilidad del recurso de amparo a que los actos o decisiones recurridas sean firmes «con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas».

Parece que con este requisito de admisibilidad se pretende algo similar a lo perseguido por los artículos 113 y 37 de la Ley de Procedimiento Administrativo y de la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa, respectivamente, es decir, evitar la impugnación de actos no resolutorios. El propio Tribunal Constitucional confirma esta apreciación (15); así, en su sentencia de 6 de febrero de 1984 (16),

(14) Cfr. MARTÍN RETORTILLO, L.: «El control por el Tribunal Constitucional...», cit., págs. 91 y 92.

(15) En el auto de 22 de abril de 1982, consideró el Tribunal Constitucional que el supuesto acto lesivo (una pregunta formulada por un senador al Gobierno) había alcanzado firmeza con su publicación. La decisión del Tribunal Constitucional entiendo que, por coyuntural, no es apreciable como doctrina, pues con ella parece pretender declarar la admisibilidad del recurso pese al tiempo transcurrido desde que se produjeron los hechos, muy ante-

al resolver un recurso de amparo acumulado a otro iniciado de acuerdo con el artículo 161.2 de la Constitución y los correspondientes de la LOTC que lo desarrollan, el máximo intérprete de la Constitución desvirtúa lo alegado por la defensa del Parlamento de Navarra, a la sazón demandado, sobre el carácter no decisivo de la propuesta de nombramiento de Presidente del Gobierno navarro realizada por el Presidente Foral, afirmando que:

«Por otro lado, tampoco puede admitirse que el acto del Parlamento Foral sea de mero trámite, dado que culmina el procedimiento a seguir por la Comunidad Foral —dotada de personalidad jurídica— al que pone fin. Por ello se configura como un acto resolutorio, sin perjuicio de que, dada la naturaleza de acto compuesto que tiene el nombramiento, la decisión de la Comunidad pase a integrarse en tal acto, del que forma parte.»

En definitiva, pues, el acto firme se identifica a estos efectos con el acto definitivo o resolutorio. La misma conclusión se obtiene si reparamos en un auto posterior, de 11 de abril de 1984, también del Tribunal Constitucional; en esta ocasión, el alto Tribunal declara la inadmisibilidad del recurso de amparo formulado contra una propuesta de nombramiento efectuada por el Presidente de las Cortes de Castilla y León en favor de un participante en un proceso de selección de personal por considerar que se trataba de un acto de trámite, «por tanto dicha propuesta no puede considerarse como acto firme en el sentido del artículo 42 de la LOTC, porque ni siquiera es definitivo».

De lo dicho, sin dificultad se deduce que el recurso de amparo previsto en el artículo 42 puede interponerse directamente contra decisiones resolutorias, aunque lo sean materialmente, sin que sea necesario ni hacer uso de recurso alguno en el interior de las Cámaras ni agotar la vía judicial precedente. No obstante, estas

riores al momento de su publicación, «dies a quo» a efectos de computar el plazo de tres meses para solicitar el amparo.

(16) Sobre esta sentencia «in extenso», LARUMBE BIURRUM, P.M.: «Problemas interpretativos sobre la regulación de 'candidato a presidente de la Diputación Foral de Navarra'», *II Jornadas de Derecho Parlamentario*. Vol. II, cit., pág. 871 y sigs.

afirmaciones, necesitan ser completadas por lo que se dirá a continuación.

D) *Asuntos de personal y actos de administración*

La falta de concreción del artículo 42 LOTC, ha permitido el planteamiento ante el Tribunal Constitucional de varios recursos de amparo que aducían una supuesta violación de algún derecho fundamental por los órganos parlamentarios con ocasión del ejercicio de sus competencias sobre personal. En consecuencia, hasta el momento ya han sido varias las ocasiones en que el Tribunal Constitucional ha resuelto asuntos de este tipo, y en todas ellas, mediante auto, salvo el de 26 de septiembre de 1984 que aceptó el desistimiento de la parte demandante, ha declarado la inadmisibilidad del recurso.

El primero de ellos, de fecha 11 de abril de 1984, y al que me he referido con motivo de la exigencia de firmeza del acto, junto a la argumentación que ya nos es conocida, fundamenta la inadmisión en las siguientes razones:

...hay que tener en cuenta que si bien, por ahora, las Cortes de Castilla y León no tienen aprobado su Reglamento ni tampoco el Estatuto del personal a su servicio, de acuerdo con el artículo 1 de las normas provisionales de organización y funcionamiento de dicha Asamblea Legislativa (publicadas en el 'Boletín Oficial' de las mismas de 7 de julio de 1983) se aplica supletoriamente el Reglamento del Congreso de los Diputados en tanto se proceda a la mencionada aprobación.

Pues bien, en la Disposición Final Cuarta de ese Reglamento se dispone que 'los derechos, deberes, situaciones, funciones y competencias de los funcionarios al servicio del Congreso serán los determinados en el Estatuto de personal de las Cortes Generales'.

En virtud de esta remisión, es aplicable también subsidiariamente a las Cortes de Castilla y León el referido Estatuto —aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en reunión conjunta celebrada el 23 de junio de 1983, y publicado en el 'B.O.E.' del 29 del mismo mes—, en

cuyo artículo 35.3 se establece que 'contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción'.

A una solución similar, esto es, a la justiciabilidad contencioso-administrativa de los actos de órganos parlamentarios en materia de personal, llega el autor del Tribunal Constitucional de 8 de mayo de 1985; ahora el acto impugnado fue un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, y la inadmisión la fundamentó el Tribunal de la forma siguiente:

... en esta hipótesis el artículo 83.3 de este Estatuto (de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento de Navarra) dispone que contra los acuerdos de la Mesa que resuelvan reclamaciones en cualquier materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo, de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción».

Nada creo que pueda objetarse a estas resoluciones; las pretensiones deducibles sobre decisiones de los órganos parlamentarios que afecten al personal a su servicio es lógico que tengan que ventilarse en sede jurisdiccional ordinaria, tal como han previsto los Reglamentos de Personal y Régimen Interior de las Cámaras, estatal y territoriales, y la propia LOPJ en sus artículos 58.1 y 74.1,c). Ahora bien, todavía es posible plantear algunas cuestiones; piénsese, por ejemplo, en la probable hipótesis de que aún después de que la sala de lo contencioso dicte sentencia, el afectado por la resolución parlamentaria siga considerando que le ha sido vulnerado algún derecho fundamental.

Los dos autos dictados últimamente mantienen la tesis de que para considerar cumplido el requisito de firmeza del acto o decisión parlamentaria exigido por el artículo 42 «in fine» de la LOTC, es preciso haber agotado antes la vía contencioso-administrativa al tratarse de asuntos de personal (17). En mi criterio, dicha tesis pre-

(17) Así se expresa el Tribunal Constitucional en su auto de 11 de abril de 1984: «Consecuentemente, para considerar ampliado el requisito establecido en el artículo 42 'in fine', de la LOTC, el señor G.M. debería haber interpuesto contra el acto definitivo de nombramiento de doña C.M. recurso contencioso-administrativo y que éste se hubiera resuelto. Sólo así cabría

cisa de alguna explicación, a no ser que se pretenda desconocer el diferente contenido de los artículos 42 y 43 de esta Ley Orgánica; como ya se ha señalado, el primero exige para poder recurrir en amparo actos firmes, el segundo haber sido agotada la vía judicial procedente. Ya reparé más arriba sobre lo que se entiende por firmeza del acto a efectos de cumplimentar los requisitos de admisibilidad del amparo, por lo que no parece oportuno insistir ahora; sin embargo, sí es necesario despejar alguna duda que surge necesariamente si se acepta esta postura sin introducir matiz alguno; así, ¿cómo se compagina la necesidad de agotar la vía contencioso-administrativa ante actos parlamentarios en materia de personal antes de acudir al Tribunal Constitucional en amparo si, como ya se señaló, para recurrir en amparo vía artículo 42 LOTC no es necesario agotar la vía judicial?

En estos casos, obviamente el amparo ha de solicitarse de acuerdo con lo previsto en el citado artículo 42, y precisamente este precepto exige la firmeza del acto de acuerdo con las normas internas de las Cámaras o Asambleas; a estas normas hay que acudir para saber si es o no preceptivo, como trámite previo a la admisibilidad del recurso de amparo, agotar o no la vía judicial. Hemos visto ya algunos ejemplos de Reglamentos internos de las Cámaras y Asambleas Legislativas territoriales en que se prevé el recurso contencioso-administrativo frente a actos parlamentarios en materia de personal; pero además, tampoco debe olvidarse que los preceptos antes citados de la LOPJ conducen a idéntica conclusión, esto es, a la rescisión de los actos parlamentarios referidos al personal a su servicio en el orden contencioso-administrativo. No creo que ofrezca duda que una vez agotada la vía judicial, es decir, firme el acto, si persiste la violación del derecho fundamental,

considerar firme tal acto a los efectos de interponer posteriormente el oportuno recurso de amparo.» En términos similares, en su posterior auto de 8 de mayo de 1985, manifiesta: «Respecto de los actos parlamentarios, el artículo 42 de la LOTC únicamente admite el recurso de amparo contra lo que no tiene 'valor de Ley': Para poder ser recurrido un acto de esta procedencia y naturaleza, a través de la vía del artículo 42, es menester que haya alcanzado firmeza, lo que sólo se alcanza una vez que se hayan agotado las instancias internas y, si fuese procedente, las vías externas establecidas contra tales actos, esto es, la contencioso-administrativa, donde podrá instarse antes del amparo, la reparación del derecho constitucional vulnerado.»

queda abierto el recurso de amparo propiciado por el artículo 42 Ley Orgánica Tribunal Constitucional (18).

Solamente añadir que lo dicho con referencia en la materia de personal es extensible a la actividad parlamentaria reconducible a lo que la LOPJ, en sus artículos 58.1 y 74.1,c), denomina actos de administración; también en estos casos la firmeza del acto se identifica con el conocimiento judicial previo. Pese a ello no está previsto en ninguna norma interna, que yo conozca, lo dispuesto en los preceptos citados de la LOPJ avala, en mi criterio, suficientemente esta conclusión.

E) *Desiderátum: la garantía de los derechos fundamentales*

Al poner fin a las reflexiones dirigidas a analizar el papel llamado a desempeñar por el artículo 42 LOTC en la defensa de los derechos y libertades de los ciudadanos frente a la actividad no legislativa del Parlamento y Asambleas Legislativas territoriales, seguramente pueda afirmarse que dicho precepto ha sido aceptado por el Tribunal Constitucional como vía idónea para garantizar los derechos fundamentales frente a las violaciones que éstos puedan sufrir

(18) Consecuentemente con lo que se ha venido manteniendo es difícilmente aceptable parte del fundamento jurídico único del auto de 2 de mayo de 1984, que sirvió al Tribunal Constitucional para declarar la inadmisión de un recurso de amparo interpuesto frente a un acuerdo de la Comisión permanente del Parlamento Navarro. En esta ocasión así razonó el máximo intérprete de la Constitución: «Las violaciones de derechos fundamentales a que se refiere el artículo 43 LOTC sólo podrán dar lugar al recurso de amparo 'una vez que se haya agotado la vía judicial precedente', requisito explícitamente fijado en consecuencia con lo dispuesto en el artículo 53.2 de la C.E. y que implica que, siendo también función de los órganos del Poder Judicial la tutela de aquellos derechos, el Tribunal Constitucional sólo podrá ejercer su amparo cuando se haya agotado sin éxito, a petición de su tutela, la jurisdicción ordinaria en cada caso competente, que en éste había de ser la contencioso-administrativa.»

Parece indiscutible que tratándose de un recurso de amparo frente a un acto de un órgano parlamentario, huelga toda referencia al artículo 43 de la LOTC, al estar referido este precepto a los actos del Gobierno o sus autoridades... La firmeza del acto exigida por el artículo 42 implica agotar la vía judicial precedente cuando así se halle previsto, tal como se ha pretendido demostrar.

—principalmente, al menos, es posible que así ocurra— a lo largo del iter legislativo como consecuencia de decisiones de los órganos parlamentarios (19); incluso, según he tratado de evidenciar, el personal al servicio de las Cámaras encuentra en el artículo 42 la última posibilidad de defender el efectivo disfrute de aquéllos.

Con todo, la actividad del Parlamento es mucho más variada; la Constitución y, en el ámbito autonómico, los Estatutos de Autonomía, atribuyen importantísimas funciones a los Parlamentos además de las tradicionales legislativas y de control del Gobierno. Pues bien, el desiderátum enunciado es extensible a todo género de funciones encomendadas al Parlamento (20), afirmación que sin exigir

(19) También como garantía de los derechos fundamentales, el artículo 6 de la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo, y en idéntico sentido las leyes autonómicas reguladoras de la iniciativa legislativa popular remiten al recurso de amparo la decisión de la Mesa de no admitir la proposición de Ley. Sobre esta previsión, L. MARTÍN-RETORTILLO ha realizado unas consideraciones críticas de gran interés, cuestionando la hipotética violación del derecho a participar en los asuntos públicos a consecuencia de la negativa de la Mesa a admitir la proposición de Ley: Vid. «El control por el Tribunal Constitucional...», cit., pág. 97 y sigs. El Tribunal Constitucional, por su parte, al resolver dos recursos de amparo interpuesto contra proposiciones de ley de iniciativa popular sobre pensiones de jubilación para administraciones familiares, declaró, por autos de 16 de enero y 18 de septiembre de 1985, la inadmisión de ambos recursos al afectar dichas proposiciones a materia tributaria, contraviniendo el artículo 2.2 de la Ley Orgánica 3/1984; sin embargo, respaldó 'la relación directa entre el artículo 23 de la Constitución y la iniciativa legislativa popular'. En opinión de SAINZ MORENO, sin prejuzgar la calificación realizada por los autos, el Tribunal Constitucional debería haber resuelto por sentencia, pues el contenido de aquéllos afecta al fondo del asunto; vid., «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», RAP, núm. 115, págs. 237 y 238.

(20) Similar conclusión se desprende de la exhaustiva exposición de PUNSET BLANCO, R.: «El control jurisdiccional de la actividad de las Asambleas parlamentarias y del Estatuto de sus miembros en el Derecho español», RCG, núm. 5; hay que notar que este autor remite al Tribunal Constitucional, a través del sistema de conflictos algunas decisiones de las Cámaras. Sobre los conflictos y su tratamiento en la LOTC no voy a incidir ahora, al ser objeto de atención aislada; sin embargo, sí me parece oportuno destacar que PUNSET, si no he interpretado mal su pensamiento, también con el ánimo de convertir en justiciables algunas decisiones parlamentarias —por ejemplo, el acuerdo de las Cortes en mantener la suspensión adoptada por el Gobierno de las Competencias transferidas a Canarias y Valencia por Leyes Orgánicas 11 y 12/1982, de 10 de agosto, o la autorización de las Cortes para celebración

el repaso de todas y cada una de ellas, sí habrá de ser corroborada y matizada acudiendo de nuevo al análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

Los primeros autos a tomar en consideración tienen en común varias circunstancias; haber resuelto los dos primeros conflictos planteados en uso del artículo 42 LOTC, declarar la inadmisibilidad de los recursos, y sobre todo, tratarse de asuntos en que la supuesta vulneración de derechos fundamentales se produce en el marco de las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno en un sistema parlamentario.

En el primer caso, el hipotético desconocimiento de los derechos fundamentales se habría producido a consecuencia del informe de un Ministro al Parlamento sobre unos hechos de extraordinaria trascendencia para la Nación. El Tribunal Constitucional, por auto número 60/1981, de 17 de junio (21), sienta como doctrina que «los derechos y libertades de la persona humana no pueden servir de título con carácter general para desvirtuar la esencia de un sistema político parlamentario», lo que aplicado al caso concreto le lleva a razonar como sigue la inadmisión del recurso:

«En el caso planteado, los derechos fundamentales y libertades públicas no pueden servir de título para limitar el con-

de acuerdos intercomunitarios, o la autorización del Senado prevista en el artículo 155.1 de la Constitución— las lleva al Tribunal Constitucional por vía de los conflictos (Vid. pág. 75 y sigs.); ahora bien, los regulados en los artículos 73 y siguientes de la LOTC sólo pueden ser planteados por los órganos constitucionales previstos en el artículo 59.3 de esta Ley, entre los que no se incluye ningún órgano autonómico; y los regulados en el Capítulo II, Título IV, de este mismo texto, es decir, los conflictos de competencia entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí, tienen por objeto exclusivo el respeto y mantenimiento del orden competencial, por lo que sólo serán utilizables estos últimos por los órganos ejecutivos de las Comunidades Autónomas en tanto la decisión del Parlamento estatal no respete el orden competencial en alguno de los sentidos previstos en los artículos 60 y siguientes de la LOTC. En cualquier caso, no me parece oportuno agotar al máximo las vías ofrecidas por los conflictos de competencias hasta llegar a desnaturalizarlos, como ocurrirá si éstos casos de más trascendencia política que jurídica, son conducidos al Tribunal Constitucional.

(21) Sobre este auto, vid., MARTÍN-RETORTILLO, L.: *El 23 F. Sus secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Civitas, Madrid, 1985, pág. 25 y sigs.

tenido de un acto de normal relación entre el poder ejecutivo y el legislativo, sobre temas que afectan a la seguridad nacional, máxime cuando una sesión fue declarada secreta...»

Pocos meses después, este alto Tribunal resuelve en el sentido ya señalado otro recurso de amparo, suscitado ahora por quien se siente vulnerado en uno de sus derechos fundamentales a consecuencia de una pregunta realizada por un senador al Gobierno y la posterior publicidad que ésta alcanzó (22). El Tribunal en esta ocasión abundó aún más en la anterior, delimitando primero negativamente y después de forma positiva sus funciones a la hora de otorgar o denegar el amparo solicitado. Así entiendo la última parte del fundamento jurídico quinto al razonar primero que:

«Una interpretación sistemática de los diversos preceptos constitucionales, tanto de los que consagran los derechos fundamentales como de los que establecen los privilegios funcionales, conduce a atribuir a las Cámaras y a sus miembros un amplio margen de libertad en el uso de esos privilegios, pues su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias cuya importancia en un sistema democrático es decisiva, entre otras cosas para la defensa de los mismos derechos fundamentales.»

Para posteriormente argumentar su responsabilidad como garante de los derechos fundamentales cuando «los actos de las Cámaras (que) no fuesen explicables por el ejercicio razonable de las funciones que les están atribuidas y en razón de las cuales se otorga el privilegio de inviolabilidad a las Cortes y a sus miembros».

Los actos parlamentarios, pues, incluso los realizados en el ejercicio de la función de control al Gobierno, si no son razonables y con ellos se desconocen gratuitamente, es decir, sin justificación alguna, los derechos fundamentales, puede solicitarse con éxito frente a ellos al amparo constitucional. Más aún, creo que cualquier actuación de los órganos parlamentarios que adopte la forma de decisión o acto sin valor de Ley, sin restricción alguna, puede llegar

(22) Se trata del auto núm. 147/1982, de 22 de abril, vid. el comentario al mismo de L. MARTÍN-RETORTILLO: «El 'amplio margen de libertad' en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales. (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las 'preguntas' parlamentarias)», REDC, núm. 11, pág. 121 y sigs.

al Tribunal Constitucional si se aprecia vulneración de un derecho fundamental. Otra cosa es que las materias sobre las que versan muchas de estas decisiones o actos parlamentarios, carácter predominantemente político, hagan difícil imaginarse la hipótesis en que aparezca menoscabado un derecho fundamental; pero esta circunstancia en absoluto creo que cierre la posibilidad de acceder en vía de amparo y que el Tribunal Constitucional niegue su otorgamiento si efectivamente se produjera aquella vulneración. La literalidad del artículo 42 LOTC permite una interpretación de este tipo y su aplicación en este sentido no depende de otra cosa que del ejercicio que realicen las Cámaras en sus funciones.

La posición que aquí se mantiene entiendo que viene avalada por la importante sentencia del Tribunal Constitucional de 22 de julio de 1985, resolutoria de un recurso de amparo motivado por un acuerdo del Pleno del Senado denegatorio de una autorización solicitada por la Sala Segunda del Tribunal Supremo para procesar a un senador. En ella se afirma que:

«Ciertamente, el artículo 71, número 2, de la C.E. atribuye a las Cámaras parlamentarias una facultad consistente en conceder o no la autorización para encausar por vía penal a sus miembros, y no puede discutirse que ésta sea una facultad de la que las Cámaras disponen libremente. Lo mismo puede decirse respecto a otras facultades que derivan directamente de la C.E. para los mismos o para otros órganos políticos, en relación a las cuales no se señalan condiciones específicas para su ejercicio. Ello no supone, sin embargo, que el libre ejercicio de una facultad así atribuida quede exento del principio de sometimiento a la C.E., que, con carácter general, impone su artículo 9, número 1, de la misma a los poderes públicos.

En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan 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 C.E., sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen.»

A nuestros efectos, la expresión del Tribunal Constitucional «acto del Parlamento con relevancia jurídica externa», cubre sin ninguna duda la hipotética transgresión de los derechos fundamentales; éste es, por tanto, el dato viabilizador del recurso de amparo. Lo importante, pues, es la vulneración de un derecho fundamental, de tal forma que el funcionamiento interno de las Cámaras, con la limitada visión con que estas reflexiones se mueven, deja de ser tal por el hecho de que infrinja un derecho fundamental, o lo que es igual, en el iter de cualquier procedimiento que conduzca a una decisión o acto del Parlamento sin fuerza de Ley, por principio, no cabe excluir la hipótesis de que sea menoscabado un derecho fundamental y, por tanto, de que sea solicitado y otorgado el amparo constitucional

Ahora bien, la tensión que nace entre el respeto de éstos y el ejercicio de las funciones parlamentarias ha de encontrar un equilibrio, que en el caso que ahora tomamos en consideración ha de situarse entre el derecho garantizado por el artículo 24 de la Constitución y la facultad de las Cámaras de decidir acerca de la posibilidad de perseguir a los parlamentarios ante la jurisdicción penal por los delitos que presuntamente hayan cometido. Para ello, el Tribunal Constitucional, partiendo de su reiterada doctrina que niega el carácter incondicionado del derecho a todas y cada una de las acciones procesales que derivan del artículo 24, precisa que su utilización está en función del cumplimiento de los requisitos exigidos por las correspondientes normas, uno de los cuales es, en caso de acciones penales dirigidas contra los parlamentarios, el otorgamiento del suplicatorio; pues bien, recurriendo de nuevo a la doctrina ya mantenida en otras sentencias, insiste en que «el artículo 24, número 1, de la Constitución debe aplicarse en cada caso según la naturaleza y fines de cada tipo de procedimiento», doctrina que, por su carácter finalista y en sus propias expresiones

«... implica la exigencia de que los recortes o limitaciones del derecho a la jurisdicción hayan de aparecer, en último término, justificados por la ratio de las distintas instituciones procesales en que dichos recortes o limitaciones se producen. La doctrina puede trasladarse a la técnica de los suplicatorios, en cuanto instrumento que permite impedir el acceso al proceso penal, y supone que la denegación de los mismos haya de

considerarse correcta, desde la perspectiva del artículo 24, número 1, de la C.E., únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad cuando ésta sea utilizada para fines que no le son propios».

De los argumentos transcritos, parece posible extrapolar alguno de ellos a la generalidad de la actuación sin valor de Ley realizada por las Asambleas legislativas. En efecto, aceptada la hipótesis de la posible afectación de los derechos fundamentales a causa de este tipo de actuación parlamentaria —los casos resueltos por el Tribunal Constitucional traídos a estas páginas ilustran la certeza de esta hipótesis—, un dato fundamental para considerar que dicha afectación es asimilable a la vulneración de un derecho fundamental está constituido por la falta de aquel tipo de exigencias impuestas por el propio funcionamiento parlamentario; de esta forma, podría afirmarse que estas exigencias son verdaderos factores conformadores de los derechos fundamentales frente a la actuación parlamentaria sin valor de Ley. El equilibrio, pues, entre el respeto de los derechos fundamentales y la supervivencia misma del Estado parlamentario, no puede lograrse sin aceptar las consecuencias derivadas del alto grado de autonomía con que ha de funcionar el Parlamento y la libertad con que los parlamentarios, como comisionados del pueblo, han de realizar sus funciones.

2) *El conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales*

Cumpliendo el plan de trabajo, es ahora el momento de estudiar una segunda fórmula de control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias, fórmula que prevén los artículos 73 y siguientes de la LOTC en relación con el 59.3 del mismo texto.

La preservación del sistema de división de poderes ha inspirado un mecanismo de control de las decisiones de ciertos órganos constitucionales que, por lo que a nosotros interesa, proporciona una

forma más de control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias (23). En efecto, poniendo en conexión los preceptos citados últimamente, cuando el Gobierno o el Consejo General del Poder Judicial estimen que el Congreso o el Senado adoptan decisiones (24) que la Constitución o Leyes Orgánicas confieren a uno u otro, después de haber agotado el requerimiento de revocación, planteará el conflicto ante el Tribunal Constitucional (25); tramitado el mismo, el artículo 75.2 de la LOTC, dispone que:

«La sentencia del Tribunal determinará a qué órgano corresponden las atribuciones constitucionales controvertidas y declarará nulos los actos ejecutados por invasión de atribuciones y resolverá, en su caso, lo que procediese sobre las situaciones jurídicas producidas al amparo de los mismos.»

Sea el Gobierno de la nación o el Consejo General del Poder Judicial los que consideren que el Congreso o el Senado han asumido sus atribuciones, o sean —aunque en ello no nos detendremos— estos órganos constitucionales entre sí, el proceso ante el Tribunal Constitucional que nos ocupa es de carácter reivindicativo, es decir, el órgano demandante no sólo tiene que apreciar una actuación ilegítima del Congreso o del Senado en sus decisiones por contradecir el reparto de atribuciones entre órganos constitucionales, sino que tiene que sentir invadidas las suyas propias, en cuya

(23) Para un conocimiento amplio y crítico de los conflictos entre órganos constitucionales del Estado en la LOTC, vid. MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Conflictos constitucionales y de atribuciones», *El Tribunal Constitucional I...*, cit., pág. 211 y sigs.

(24) El tenor de los artículos 73 y sigs. de la LOTC apoya la idea de que su redactor sólo ha previsto la solución de los conflictos positivos entre órganos constitucionales, por lo que, en nuestro caso, quedaría al margen del sistema conflictual la inactividad de las Cámaras con omisión del ejercicio de atribuciones propias, aunque de ello se derivará una ilegítima asunción de las ajenas; en sentido contrario, con argumentos bien fundados, BERMEJO VERA, J.: «La función resolutoria de los conflictos constitucionales negativos por parte del Tribunal Constitucional», *El Tribunal Constitucional I*, cit..., pág. 579 y sigs.

(25) Se ha señalado lo restrictivo del cauce conflictual que ahora nos ocupa. En este momento es destacable que del mismo quedan excluidas las decisiones de los Parlamentos regionales. Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Conflictos constitucionales...», cit., pág. 233 y sigs., y en cuanto a la última afirmación, pág. 241.

reparación actúa el mecanismo conflictual. No se trata, pues, sólo de una defensa objetiva de la legalidad constitucional u ordinaria, sino de una lucha contra la usurpación de atribuciones. Además, un importante matiz distingue con precisión el conflicto que ahora consideramos del susceptible de ser planteado por el Estado y las Comunidades Autónomas, o por éstas entre sí, pues si con este último se pretende garantizar un «ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio», en palabras del Tribunal Constitucional (sentencia núm. 45/1986, de 17 de abril):

«El conflicto de atribuciones garantiza más que el ámbito de autodeterminación de un ente creador de un ordenamiento propio, la existencia de la misma estructura constitucional concebida como sistema de relaciones entre órganos constitucionales dotados de competencias propias, que se protegen también a través de esta vía procesal. El interés preservado por el proceso conflictual es estrictamente el de respeto a la pluralidad o complejidad de la estructura de poderes constitucionales, lo que tradicionalmente se ha llamado 'división de poderes', resultando así coherente que el único vicio residenciable en él sea el deparado por una invasión de atribuciones que no respete esa distribución constitucional de poderes.»

A lo dicho, desde mi perspectiva más concreta derivada de que sea el Gobierno o el Congreso General del Poder Judicial el órgano constitucional accionante, cabe añadir alguna otra reflexión. Así, para apreciar la utilidad de este mecanismo de preservación del reparto de atribuciones entre el Gobierno y el Parlamento, no puede prescindirse de las implicaciones políticas que subyacen a las relaciones entre estos órganos constitucionales. Como se comprenderá, el tema que estoy tratando me hace prescindir del supuesto de que sea una Cámara la que reivindique alguna competencia de que haya sido despojada por el Gobierno (26); circunscrito, por tanto, al caso inverso, hay que advertir que el manejo de este instrumento por el ejecutivo está mediatizado por las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento, es decir, el sistema parlamentario y el papel que desempeñan los partidos políticos suponen que el Gobierno lo sea con

(26) Vid., en general, MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Conflictos constitucionales...», cit., pág. 235 y sigs.

la confianza del Parlamento —del Congreso en nuestro país—, de su mayoría, lo que exige una afinidad que con frecuencia se manifiesta en la comunión, tanto de los miembros del Gobierno como de los parlamentarios que lo apoyan, con una misma opción política. A estas alturas, después de varios años de vigencia de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, es sintomático que no haya sido planteado ningún conflicto por el Gobierno frente a alguna Cámara, o viceversa, lo que es indiciario de la subordinación de la defensa de las atribuciones propias ante las vinculaciones políticas que traban a ambos órganos constitucionales. En cualquier caso, más que críticas, lo que es propio de un régimen parlamentario alimentado por el sistema de partidos políticos, en mi criterio, las anteriores reflexiones evidencian la relativa utilidad del conflicto constitucional entre el Gobierno y las Cámaras.

Las circunstancias que concurren en el Consejo General del Poder Judicial en relación con las Cámaras no son absolutamente equiparables a las señaladas para el Gobierno y el Parlamento, por tanto, no cabe extender las afirmaciones con que allí concluíamos. El control jurisdiccional de la actuación parlamentaria que ahora me ocupa obedece al conflicto constitucional que puede suscitar el Consejo General del Poder Judicial frente a las decisiones de las Cámaras que asuman atribuciones que la Constitución o Leyes Orgánicas le confieran. El órgano de gobierno del poder judicial, pues, está legitimado para plantear un conflicto constitucional, legitimación que si habilita positivamente conduce de forma negativa, a desapoderar a los órganos judiciales al no ser órganos constitucionales, cuestión sobre la que ha reparado algún autor aventurando una flexibilización del acceso al recurso (27). No parece, sin embargo, ser ésta la posición que mantuvo el Tribunal Constitucional al decidir varios conflictos acumulados de este tipo, promovidos por el Consejo General del Poder Judicial contra determinados preceptos incluidos en los Proyectos de Ley Orgánica del Poder Judicial aprobados por el Congreso, por el Pleno del Senado y ratificados después por el Pleno del primero, en cuya sentencia, de 17 de abril de 1986, afirmó que:

(27) MARTÍN-RETORTILLO, L.: «Conflictos constitucionales...», cit., pág. 241 y 242.

«Los órganos en que se expresa el Poder Judicial (que es un poder de configuración plural, para ejercer la función jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado 'en nombre del Rey'), no tienen acceso al conflicto de atribuciones, pues los órganos judiciales en sí mismos considerados no son 'órganos constitucionales' a los efectos de plantear conflicto de atribuciones según el artículo 59.3 LOTC, y los conflictos posibles entre Juzgados y Tribunales y otros órganos del Estado tienen previstos otros cauces procedimentales en los que no tienen cabida el propio Consejo.»

En definitiva, los órganos judiciales no pueden plantear un conflicto de atribuciones; sólo está legitimado para ello el Consejo General del Poder Judicial; pero además, siempre en defensa de sus propias competencias, lo que llevado a sus últimas consecuencias, despeja otra incógnita; esto es, aunque su posición constitucional garantiza la independencia de todos y cada uno de los órganos judiciales, y a su preservación puede contribuir el conflicto constitucional, su utilización es legítima en la medida en que responda a la salvaguarda de las competencias y atribuciones que la Constitución confiere al órgano de gobierno del poder judicial.

3) *El control de las decisiones de los Parlamentos territoriales por la vía del artículo 161.2 de la Constitución*

Como es sabido, éste es un precepto constitucional que sin ser central ha concitado una gran atención en buena parte de la doctrina (28). El iter constitucional, los aparentes o reales solapamientos

(28) Sin ánimo de ser exhaustivo, pueden verse: RUBIO LLORENTE y ARAGÓN REYES: «Enunciados aparentemente vacíos en la regulación constitucional del control de constitucionalidad», REP, núm. 7; GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: «La posición jurídica del Tribunal Constitucional en el sistema español: posibilidades y perspectivas», *El Tribunal Constitucional I...*, cit.; TOLIVAR ALAS, L.: «Un supuesto excepcional de control: el número 2 del artículo 161 de la Constitución española», *El Tribunal Constitucional III...*, cit.; SERRERA CONTRERAS, P.L.: «Las comunidades autónomas y las impugnaciones del artículo 161.2 de nuestra Constitución», *El Tribunal Constitucional III...*, cit.; MEILÁN GIL, J.L.: «La legalidad Constitucional y la legalidad administrativa en la actuación de las Comunidades Autónomas», RAP, núm. 100-102. Vol. III;

que encierra, la ambigüedad de su contenido..., son temas que no han pasado desapercibidos para los autores que, con unas u otras razones, han buscado el lugar apropiado para situarlo sin estridencias en el orden constitucional. Claro que, a nuestros efectos, no tiene mayor interés entrar a formar parte de la larga lista de quienes han tratado de dotar de coherencia constitucional al precepto; nuestro objetivo, como fácilmente se comprenderá, ha de circunscribirse a analizarlo en tanto en cuanto suponga una vía de control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias.

Pues bien, los artículos 76 y 77 LOTC, sobre la base de lo previsto en el artículo 161.2 de la Constitución, habilitan al Gobierno para impugnar ante el máximo intérprete de la Constitución las disposiciones normativas sin fuerza de Ley y las resoluciones que emanen de cualquier órgano de las Comunidades Autónomas, con la singularidad de que su tramitación se efectuará a través del procedimiento diseñado para los conflictos positivo de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas o de éstas entre sí; pero sobre todo, estos preceptos dotan a la impugnación de virtud suspensiva de la disposición o resolución recurrida. Activamente, pues, está legitimado el Gobierno de la Nación, y pasivamente lo están las Comunidades Autónomas, dado que, por esta vía, sólo pueden ser residenciadas ante el Tribunal Constitucional las disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones dictadas por cualquiera de sus órganos.

En línea con el objetivo que nos hemos propuesto, el primer interrogante que exige respuesta es si entre estos órganos cabe incluir los integrantes de los Parlamentos territoriales, interrogante que necesariamente ha de ser contestado en sentido positivo; y ello, no sólo porque ni el artículo 161.2 del texto fundamental ni el 76 LOTC los excluyen, sino porque un reparto razonable de los supuestos conflictos suscitables por el Estado frente a la actuación de las Comunidades Autónomas, concluye que, entre los distintos mecanismos que prevén nuestros ordenamientos, las decisiones de

FERNÁNDEZ FARRERES, G.: «La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal. (A propósito de las Sentencias del Tribunal Constitucional 54/1982, de 26 de julio, y 16/1984, de 6 de febrero)», REDC, núm. 13, especialmente pueden verse pág. 129 y sigs., donde se realiza una exposición sobre el tratamiento doctrinal del asunto.

los órganos parlamentarios territoriales son las que con mayor nitidez podrán ser residenciadas ante el Tribunal Constitucional vía artículos 76 y 77 de su Ley Orgánica (29).

Despejada esta duda, a estas alturas no parece ya necesario plantear de nuevo el tema de la competencia del Tribunal Constitucional cuando conoce de una impugnación de este tipo. Con toda lógica, el supremo intérprete de la Constitución, en la primera ocasión que tuvo oportunidad, sentencia 54/1982, de 26 de julio, afirmó que «su competencia se circunscribe al examen de la Constitucionalidad y no de la legalidad», afirmación que reitera en su posterior de 6 de febrero de 1984, ocasión esta última en la que resuelve la impugnación por parte del Gobierno de una resolución del Parlamento de Navarra que proponía a su Majestad el Rey la designación del Presidente del Gobierno Navarro; en ella defiende su propia competencia sobre la base de la trascendencia constitucional de la resolución dictada, pues, en sus propias palabras:

«...el acto compuesto de nombramiento, el cual comprende cada uno de los que lo forman, ha de incluirse en su conjunto y en cada una de las partes dentro de la materia constitucional, por lo que el Tribunal Constitucional no puede compartir la tesis de que la cuestión planteada sea de mera legalidad, ya que trasciende de la misma para incidir en el orden constitucional».

Esta misma sentencia también nos ofrece otro dato de interés. En efecto, al tener por objeto este trabajo el estudio del control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias, bien puede ser des-

(29) Cfr. FERNÁNDEZ FARRERES: «La impugnación prevista en el artículo 162.2...», quien razona en este sentido, sin excluir que otras disposiciones sin fuerza de ley y resoluciones autonómicas puedan ser llevadas por esta vía ante el Tribunal Constitucional. Los argumentos, muy resumidamente, son los siguientes: las resoluciones autonómicas que invaden competencias estatales han de ser impugnadas como conflictos positivos de competencias; el grueso de resoluciones de órganos autonómicos podrán impugnarse en vía contencioso-administrativa, tanto cuando presuntamente vulneren la Constitución como la legalidad ordinaria; serían, por tanto, las resoluciones de los órganos no administrativos de las Comunidades Autónomas, principalmente de los órganos parlamentarios, los que inequívocamente llegarían al Tribunal Constitucional a través de este camino.

tacado que de lo mantenido por el Tribunal Constitucional, de acuerdo con lo que es propio del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, sólo son impugnables las decisiones resolutorias y no las de mero trámite; naturaleza resolutoria del acto impugnado que es perfectamente compatible, como en el caso suscitado, con el carácter compuesto del acto en el que se integra el impugnado.

En fin, las decisiones resolutorias de los órganos integrantes de las Asambleas territoriales pueden ser impugnadas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional por motivos de estricta constitucionalidad, y ello pese a la ambigüedad que ofrece el artículo 77 Ley Orgánica Tribunal Constitucional al referirse precisamente a los motivos de impugnación.

III. LA JURISDICCIÓN ORDINARIA

Las páginas anteriores han tratado de dar cuenta de una importante parcela del control jurisdiccional sobre las decisiones de las Cámaras parlamentarias: el realizado a través de distintos mecanismos por el Tribunal Constitucional. No son éstas, sin embargo, las únicas vías por las que aquéllas se ven sometidas a revisión jurisdiccional. En efecto, la «vis expansiva» del derecho a la tutela judicial efectiva que garantiza el artículo 24 de la Constitución impone la justiciabilidad de la actuación parlamentaria surgida de la llamada autonomía administrativa de las Cámaras (30), siempre, claro está, que repercuta en derechos o en simples intereses legítimos de terceros. Es decir, las relaciones «ad extra» de las Cámaras son justificables; pero ¿qué orden jurisdiccional es el competente?, la pregunta, aunque ya resuelta, al menos en la generalidad de los casos, por el ordenamiento positivo, conecta con otro interrogante; me refiero al derecho aplicable a la actuación administrativa de las Cámaras, cuestión vinculada con el control jurisdiccional de las decisiones parlamentarias en cuanto éstas surgen de la aplicación de una normativa previa. Ahora bien, no obstante esta vinculación, las reflexiones que sobre ello se hagan parten de lo marginal del tema en el conjunto del trabajo.

(30) Vid. DÍEZ-PICAZO: *La autonomía administrativa...*, cit., pág. 146.

Es sabido que en línea con la remisión de los asuntos de personal a la jurisdicción contencioso-administrativa realizada por el artículo 35 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, la Ley Orgánica del Poder Judicial, en sus artículos 58,1.º y 74.1,c) dispone que las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia conocerán, en única instancia, de los recursos contencioso-administrativo que se promuevan contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados, del Senado y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente, en materia de personal y actos de administración.

La jurisdicción competente, por tanto, para conocer de las pretensiones deducibles sobre decisiones parlamentarias adoptadas en ejercicio de su capacidad de autoadministración es la contencioso-administrativa; lo cual no creo que impida que si las Cámaras y Asambleas territoriales se ven envueltas en asuntos civiles o laborales puedan ser parte ante estos órdenes jurisdiccionales (31). Tratándose de actividad sustancialmente administrativa, auxiliar de la que institucionalmente los órganos parlamentarios tienen encomendada, nada impide que puedan utilizar el derecho civil o laboral en sus relaciones con terceros, en los mismos términos que los utiliza la Administración pública propiamente dicha.

No obstante, la atribución de competencias jurisdiccionales a los órganos del orden contencioso-administrativo que lleva a cabo la LOPJ en relación a actos en materia de personal y de administración, sitúa a esta jurisdicción en lugar preferente a la hora de garantizar el derecho de los ciudadanos a la tutela jurisdiccional efectiva frente a la actuación administrativa parlamentaria; por ello parece oportuno incidir fundamentalmente sobre el control

(31) En este sentido entiendo lo señalado por EMBID IRUJO: *Los Parlamentos territoriales...*, cit. págs. 77 y 78, al mantener: «Por supuesto que, al margen de las vías impugnatorias ante el Tribunal Constitucional, en las cuestiones de personal o de bienes o en la vida administrativa usual de los Parlamentos territoriales, está abierta la posibilidad de impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa, laboral o civil, según la naturaleza de las cosas...» También, GONZÁLEZ PÉREZ, J.: «Las Cortes Generales y el Proceso contencioso», *Las Cortes Generales II*, cit..., págs. 1324-1325.

ejercido por la jurisdicción contencioso-administrativa sobre la actuación de los órganos parlamentarios.

A estos efectos conviene tener en cuenta que la generosa fórmula de control jurisdiccional prevista por la LOPJ al hilo del reparto competencial que diseña constituye una novedad en nuestro ordenamiento. Hace algunos años nos recordaba GARRIDO FALLA en relación con los funcionarios públicos al servicio del legislativo que su situación era de privilegio, pero también de merma de garantías jurisdiccionales (32); desde aquella situación se ha pasado a la actual merced al impulso dado a la garantía judicial que reconoce el artículo 24 de la Constitución (33).

Ahora, una vez positivizada la residenciabilidad de las decisiones de los órganos de gobierno de las Cámaras en la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, es necesario delimitar con alguna precisión el alcance objetivo de las ya citadas previsiones que, por generosas, pudieran conducir a desnaturalizar parte de la actividad parlamentaria y, en consecuencia, la propia función jurisdiccional.

1) *Decisiones parlamentarias de contenido político*

A veces, la lucha política sale de lo que debe ser su campo de batalla, campo que aun siendo muy amplio —en absoluto reducido a los límites de lo parlamentario— frecuentemente es insuficiente para mantener el fragor de la batalla dentro de sus límites y ésta

(32) GARRIDO FALLA, F.: *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho Administrativo español*, INAP, Madrid, 1982, págs. 52 y 53. Necesariamente hay que traer a la memoria los conocidos autos de la sala quinta del Tribunal Supremo de 14 de noviembre y 13 de diciembre de 1969, declarativos de inadmisión de un recurso contencioso planteado por un letrado de las Cortes frente a una decisión sancionatoria.

(33) La doctrina pronto advirtió la trascendencia del artículo 24 del texto fundamental a estos efectos y la necesidad de adaptar el contenido del artículo 1 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa a las nuevas exigencias constitucionales. Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo II*, Civitas, Madrid, 1981, pág. 509; RODRÍGUEZ OLIVER, J. M.: «El artículo 24.1 de la Constitución y la administración de las competencias de la jurisdicción contencioso-administrativa», *El Poder Judicial III*, I.E.F., Madrid, 1983, págs. 2445 y 2446.

se desplaza a los tribunales. En estas circunstancias cabe preguntarse si éstos son apropiados para dar solución a conflictos carentes de esencia jurídica, por tanto difícilmente atendibles con las herramientas que proporciona el ordenamiento. Quizá los políticos encuentren legítimo la defensa de sus posiciones en cualquier foro, ante lo cual seguramente los órganos jurisdiccionales han de reaccionar inhibiéndose del conocimiento de cuestiones ajenas a su función. La realidad, sin embargo, se aleja de la lógica y las salas de lo contencioso-administrativo incomprensiblemente se prestan a participar en la confrontación hasta decidir asuntos políticos, como ocurrió en dos recientes resoluciones del Tribunal Supremo de fecha 24 de abril de 1984 (Ar. núm. 2009), y de 18 de febrero de 1987 (Ar. núm. 3210).

La primera de ellas resuelve mediante sentencia un recurso contencioso-administrativo interpuesto por el entonces Presidente de la Diputación Foral, de 14 de abril de 1980, por el que se exigía la dimisión de dicho Presidente. Ciertamente, la fecha de adopción del acuerdo recurrido es anterior a la aprobación de la Ley Orgánica 13/1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, por lo que la elección de la Diputación y su Presidente obedecían al Real Decreto 121/1979, de 26 de enero, sobre Elecciones Locales y Ordenación de las Instituciones Forales de Navarra, por tanto, a la voluntad del electorado manifestada directamente; en consecuencia, dicho Presidente no fue elegido por el Parlamento y nombrado por el Rey, por lo que parece razonable el considerando sexto de la sentencia de instancia aceptado por el Tribunal Supremo en cuanto afirmó:

«Que la normativa citada permite sentar la conclusión de que el Parlamento Foral de Navarra, en el actual momento histórico, carece de competencia para dictar un acuerdo del alcance del que se fiscaliza y ello porque los preceptos transcritos demuestran que en la presente regulación de las Instituciones Públicas Forales de Navarra, no sólo no está previsto el voto de censura política de la Cámara Legislativa, determinante de la dimisión de los miembros del ejecutivo que es propio de las formas parlamentarias de gobierno, sino que incluso ha de entenderse expresamente excluido, puesto que el órgano corporativo y colegiado que constituye la Diputación Foral no

resulta de la voluntad del Parlamento Foral, que en absoluto interviene en su designación, sino de la voluntad popular que directamente lo elige por sufragio universal y secreto —artículo 8, párrafo 2.º Decreto 121/1979— al mismo tiempo que el Parlamento Foral; de modo que la legitimidad de la Diputación Foral y los diputados, es tanta como la del Parlamento Foral, y la de sus parlamentarios, y por eso ni aquél, ni éstos, puedan revocarla, destituir a los diputados, ni exigir, ni tratar de provocar su dimisión.»

Si esta forma de razonar hubiera sido bastante para justificar la decisión de la sala sentenciadora, lo cierto es que, como ha señalado SORIANO al comentar esta resolución «aprovechando la ocasión, se ha permitido extrapolar el contenido de la sentencia y hacerlo aplicable a todos los Parlamentos, a los genuinos Parlamentos, y esto no es admisible» (34). En efecto, algunos argumentos vertidos por la sala «a quo» y aceptados por el Tribunal Supremo consideró que no son de recibo, pues abren la vía al control jurisdiccional de las decisiones políticas del Parlamento; así entiendo los siguientes argumentos del considerando cuarto de la sentencia apelada al afirmar que:

«... el acuerdo del Parlamento Foral, de 14 de abril 1980, incluso desde ese punto de vista, presentaba las características precisas para poder ser residenciado ante este Tribunal, como acto impugnabile, en los términos de los artículos 37 Ley Jurisdiccional, y 113 de la L. Proc. Adm.; dado que, en lo puramente formal, se presentó como un acto definitivo, que concluía, resolviéndolo, el específico procedimiento creado por la Mesa Interina del Parlamento para el conocimiento de lo que constituía su objeto, tenía trascendencia externa para su destinatario, y se agotó la vía administrativa al ser desestimado por silencio el recurso de reposición; y en lo sustantivo, también producía claros efectos resolutorios directamente afectantes a la situación jurídica del señor del B., puesto que al entrañar por su origen y finalidad, un juicio de censura política, pronunciado en base de una actuación supuestamente deshonrosa,

(34) J. E. SORIANO: «El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa», RAP, núm. 106, pág. 216.

implicaba la determinación de unos efectos materiales y concretos, en el ámbito de los derechos al honor y a la propia imagen del destinatario, expresamente recogidos como fundamentales en el artículo 18 de la Constitución suprema, norma jurídica de indudable y directa aplicación; cuyos efectos se producían por la propia virtualidad del acuerdo, sin necesidad de actos de posterior ejecución susceptible de ser controlada por este tribunal, a través del oportuno recurso Cont. Adm., según se infiere del párrafo 2 del artículo 53 de la Constitución en que se establece que 'cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y sección 1.^a del cap. 2.^o, ante los Tribunales Ordinarios, por un procedimiento basado en principios de preferencia y sumariedad...», pues sí, como dice el transcrito precepto, la tutela puede ejercitarse mediante un proceso sumario, con la consiguiente limitación de instrucción, con mayor razón podrá ser actuada en este proceso ordinario, que ofrece al perjudicado la plenitud del conocimiento judicial; posibilidad que tiene hoy su expresa consagración en la Disposición Transitoria 2.^a de la LOTC, de 3 de octubre de 1979 que dispone que en tanto que no sea regulado el procedimiento sumario previsto en el artículo 53 de la Constitución'... la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la Cont.-Adm. ordinaria o la especial prevista en la L. de 26 de diciembre de 1978».

No parece preciso encarecer el equívoco de la sala sentenciadora al erigirse en garante de los derechos al honor y a la propia imagen frente a esta decisión del Parlamento; el artículo 42 de la LOTC es tajante al respecto según se ha señalado en este mismo trabajo. Con todo, aún me parece más trascendente, por lo que de generalización pudiera suponer, uno de los considerandos de la sala del Tribunal Supremo que conoció de la apelación al razonar como sigue:

«... resulta manifiesto que el Ac. del Parlamento Foral de Navarra de 14 de abril 1980, que es impugnado, no tiene formalmente el carácter de Ley, ni constituye tampoco por su contenido una disposición normativa con fuerza de Ley —lo que podría determinar su exclusión del recurso contencioso-

administrativo con arreglo al artículo 1.1 de la Ley reguladora de 27 de diciembre 1956— implicando, en definitiva, el ejercicio de una actividad administrativa (que se produce, incluso, en los órganos legislativos) sujeta a revisión en esta vía jurisdiccional; que es, además, la establecida, de una manera expresa, en la Disposición Transitoria 2.^a de la LOTC. 3 de octubre 1979, cuando se recaba por el actor la protección de los derechos fundamentales reconocidos en los artículos 23 y 18 de la Constitución, como previa a la interposición del recurso de amparo».

A lo que se ha señalado para la sentencia de instancia sobre el recurso de amparo frente a decisiones o actos del Parlamento sin valor de Ley, hay que añadir ahora lo absurdo que resulta reconducir la actividad parlamentaria a una operación aritmética en la que el conjunto de ella es el minuendo, la actividad legislativa es el sustraendo, y lo que no es legislar, es decir, el resto, es actividad administrativa del Parlamento, residenciable, por tanto, ante la jurisdicción contenciosa-administrativa. Las decisiones políticas de las Cámaras, en esta ocasión, son sencillamente ignoradas; o, mejor, aún admitiendo su existencia, el órgano jurisdiccional incomprensiblemente se erige en árbitro de la contienda política.

La segunda resolución a que voy a referirme es un auto del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987. Con él se revoca otro de la Sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial de Burgos, resolutorio de unas alegaciones previas en el recurso interpuesto contra un acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla y León de 6 de julio de 1983 por el que se decide la ubicación provisional de dichas Cortes en el Castillo de Fuensaldaña (Valladolid).

Frente a la inadmisión del recurso decretada por la sala que dictó el auto en primera instancia, al considerar que el acuerdo de la Mesa de las Cortes «no puede ser objeto de revisión por la Jurisdicción contenciosa-administrativa por no existir atribución legal específica de competencia para ello», la sala cuarta del Tribunal Supremo entendió que el citado acuerdo era un acto de administración, pues, en sus propios términos:

«... hay en el legislativo actos de administración ajenos al contenido específico de sus soberanas funciones legislativas y estos actos de administración pueden y deben ser objeto tam-

bién del control de la jurisdicción por mandato directo del repetido artículo 153, c) de la Constitución, que no ha necesitado nunca de ulterior desarrollo legislativo para su aplicación inmediata».

Pues bien, ni el débil argumento que proporciona en este caso el artículo 153 c) del texto fundamental, ni el aparentemente más contundente, aunque extemporáneo por la fecha del acuerdo recurrido, propiciado por la LOPJ vigente, sirven para fundamentar la estimación de la apelación. En mi criterio, el acuerdo de ubicación provisional de las Cortes de Castilla y León no es un acto de administración de las Cámaras; por tanto, no es posible su rescisión en la Jurisdicción Contenciosa-Administrativa. La naturaleza política del acuerdo parece incontestable (35), los argumentos a su favor los encontramos sin necesidad de alejarnos de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en una sentencia, también de su sala cuarta, de fecha 30 de julio de 1987 (Ar. núm. 7706), dictada para resolver la apelación, precisamente, de un recurso interpuesto contra el Decreto 47/1983, de 12 de agosto, del Presidente de la

(35) Vid. en este sentido EMBID IRUJO, para quien la naturaleza política del acuerdo de la Mesa fijando provisionalmente la sede de las Cortes de Castilla y León se debe a las especiales circunstancias que explican esa decisión, es decir, la falta de acuerdo de los parlamentarios para cumplir el Estatuto de Autonomía y fijar la sede por Ley y, por otra parte, la necesidad de ubicar el Parlamento en un lugar para que pueda cumplir sus funciones, «Actos políticos del Gobierno y actos políticos de las Cámaras parlamentarias. Reflexiones en torno a su control por la jurisdicción contencioso-administrativa», RCG., núm. 13, págs. 77 y 78. También se ha ocupado de comentar este auto SAINZ MORENO, F.: «Actos parlamentarios y jurisdicción contencioso-administrativa», RAP., núm. 115, para quien la fijación provisional de la sede de las Cortes de Castilla y León por el órgano rector de la Cámara, aun no pudiendo ser calificado de decisión administrativa, tampoco puede considerarse un acto íntegramente político; esta posición la fundamenta este autor principalmente en que no existe libertad en el procedimiento para fijarla, sino que ha de decidirse por Ley según determina su Estatuto (págs. 244 y 245). En mi opinión este argumento no oscurece la naturaleza política de la decisión de la Mesa, y ello porque la aprobación de la Ley en la primera sesión de las Cortes debía estar respaldada por dos tercios de los procuradores, y si esto no se consiguió es porque no hubo acuerdo político, ante lo cual, el máximo órgano de la Cámara decidió su ubicación provisional, decisión política que al igual que el acuerdo por Ley al que sustituyó sólo a los electores corresponde juzgar.

Junta de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, que fijó provisionalmente su sede en Valladolid. El Decreto de la Presidencia estuvo motivado por las mismas circunstancias que el acuerdo de la Mesa de las Cortes, esto es, la imposibilidad de aprobar una Ley respaldada al menos por dos tercios de los Procuradores que debería haber fijado la sede de las Instituciones autonómicas; por ello parece oportuno, pese a su extensión, reproducir algunos considerandos de la sentencia que resolvió la apelación:

TERCERO.—«Pues bien, el acto residenciado en este proceso —el Decreto 47/1983, de 12 de agosto, del Presidente de la Junta de la Comunidad Autónoma de Castilla-León, fijando provisionalmente la sede de la misma en Valladolid— ofrece a simple vista un cariz político indiscutible, tanto por su contenido, como por el órgano de que dimana, y por la causa determinante de la actuación de este órgano (el Presidente de la Junta): la imposibilidad, de momento, de contar con las Cortes de la Comunidad con una mayoría de dos tercios, para aprobar la Ley que fijara la sede de las Instituciones, como preceptúa el Estatuto de Autonomía de 25 de febrero de 1983, en su artículo 3.1.

CUARTO.—Se trata, pues, de un acto político incuestionable, de alta política, no de un simple acto provocado por un móvil político, lo que es completamente distinto, sino de un acto político por su naturaleza intrínseca.

Y de un acto político al que se ha tenido que recurrir para superar una situación de hecho inexplicable, a la que se ha llegado por un encadenamiento de circunstancias, en parte provocadas por renunciias a que se tuvo que recurrir para poder contar lo antes posible con una Norma Fundamental, aceptada por el consenso de las fuerzas políticas.

La situación se acentúa precisamente en esta Comunidad Autónoma, la de mayor número de provincias agrupadas dentro de su perímetro geográfico, y muchas orgullosas de su pasado histórico. Circunstancias que sin duda motivaron que el Estatuto definiera para un acto posterior el señalamiento de la sede de sus Instituciones, como hemos dicho, y que más tarde las previsiones del Estatuto no se pudieran llevar a la

práctica, al seguir el 'impasse' de la ausencia de la mayoría cualificada de dos tercios, exigida en el mencionado precepto estatutario, lo que ha impedido la formación de la voluntad decisoria formalmente válida.

SEXTO.—Si decidimos que lo jurídico nunca debe habilitar una solución que conduzca al absurdo es en atención al absurdo a que se llegaría, de estimar la pretensión de los recurrentes, declarando la nulidad radical del Decreto 47/83 en cuestión, ya que la sede inicial de Burgos desapareció, junto a la desaparición del Consejo de Castilla y León, del primer régimen preautonómico, y el resultado, puesto que ni los propios recurrentes se atreven a señalar ubicación alguna para los órganos del Ejecutivo, Gobierno y administración de la Comunidad, es que ésta quedaría sin sede de Gobierno, lo que implicaría una medida muy discutible.

SEPTIMO.—Así la evitación de una solución absurda respalda la decisión de fijar provisionalmente la capitalidad en Valladolid, puesto que mucho peor que los inconvenientes que pueda ofrecer su designación, para algunos de los componentes de la Comunidad, es que ésta no contara con una sede definida, con lo que la inseguridad jurídica sería total y el desgobierno asegurado».

Ciertamente, en este último caso el acto político es adoptado por un órgano del ejecutivo, el Presidente de la Junta de la Comunidad Autónoma castellano-leonesa, con lo que se confirma la línea jurisprudencial ya mantenida por el Tribunal Supremo en su anterior sentencia de 9 de junio de 1987 (Ar. núm. 4018), que califica también de político un acto del Gobierno vasco de contestación a la información solicitada por un parlamentario a través de la Mesa y Presidente de la Cámara (36). Sin embargo, hay que advertir que la sala sentenciadora, para fundamentar su resolución en el asunto relativo a la fijación provisional de la sede de la Junta de Castilla

(36) Sobre esta sentencia, SAINZ MORENO: «Actos parlamentarios...», cit., pág. 245 y sigs. Pueden comprobarse los distintos puntos de vista que mantienen la sentencia de instancia (Audiencia Territorial de Bilbao de 24 de noviembre de 1986) y la de apelación, sobre el alcance del control jurisdiccional contencioso administrativo de los actos parlamentarios.

y León, adoptada por Decreto, en absoluto hace mención alguna al artículo 2, b) de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (37), que, como es sabido, en una reiterada interpretación jurisprudencial remite la posibilidad de adoptar actos políticos al Gobierno o Consejo de Ministros (38), circunstancia que hace pensar en la posibilidad de reconocer judicialmente una actuación como política sin haber sido realizada por el máximo órgano del ejecutivo. Con ello, no es que se quiera hacer revivir la peligrosa doctrina de los actos políticos como vía para excluir del control jurisdiccional algunas actuaciones de ciertos órganos por el simple recurso al móvil político; sino, por el contrario, lo que se pretende es verificar la existencia de asuntos que exigen soluciones políticas, que en el caso del ejecutivo tienen su expresión más acabada en las relaciones entre órganos constitucionales (39); como el pleito que se ha traído a estas páginas que, recuérdese, surge a causa de la contestación del Gobierno autónomo vasco a una información que le solicita un parlamentario por conducto del Presidente de la Cámara.

Se entiende, por tanto, que los asuntos políticos no acaban en el ejecutivo. Una vez abandonada la remisión judicial de la actuación política al Consejo de Ministros, según confirman las sentencias del Tribunal Supremo de 9 de junio y de 30 de julio, ambas de 1987, no parece ofrecer dificultad alguna el reconocimiento de alguna decisión política adoptada por los Parlamentos, aunque por el momento, al menos yo no tengo conocimiento de ello, se haya pronunciado expresamente el Tribunal Supremo en este sentido.

Ha sido, sin embargo, una Audiencia Territorial la que ha abierto el camino hacia el reconocimiento de decisiones de carácter político tomadas por órganos parlamentarios. Me refiero al auto de la sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial de Pamplona de 18 de marzo de 1983, declarativo de su propia incompetencia para conocer de un recurso contencioso-administrativo interpuesto ante ella por cinco parlamentarios frente a unos acuerdos de la Mesa

(37) Cfr. EMBID IRUJO: «Actos políticos...», cit., pág. 74 y sigs.

(38) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso de Derecho Administrativo I*, Civitas, Madrid, 1983, pág. 534.

(39) GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso... I*, cit., págs. 30 y 31.

del Parlamento Navarro por los que declaró su cese como parlamentarios (40). El argumento que utiliza la sala en este caso no es, sin embargo, convincente, toda vez que alude a la naturaleza del órgano que adoptó los acuerdos, y ello, aunque aceptable en el momento en que se redactó el auto, no es título suficiente para declararse incompetente; por el contrario, un año más tarde, la misma sala, en sentencia de 20 de marzo de 1984, después de admitir su competencia para resolver un recurso relativo a un asunto personal al servicio de la Cámara, mantiene que: «lo dicho no supone contradicción respecto al criterio seguido por la misma Sala en el auto de 18 de marzo de 1983, anteriormente comentado, dado que allí se trataba de actos de diferente naturaleza, ya que el mismo tenía un claro carácter o matización política» (41).

En definitiva, pues, existe una suerte de decisiones aceptadas por órganos parlamentarios de carácter político, excluidos, por tanto, del control contencioso-administrativo.

2) *Delimitación material positiva de la competencia jurisdiccional*

Partiendo de las reflexiones que se acaban de hacer, de lo que se trata ahora es de definir de forma positiva el campo de actuación de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa en relación con la actividad parlamentaria, en cuanto constituya, por el momento, aplicación singularizada de la norma. En definitiva, se pretenden identificar las actividades de los órganos parlamentarios que, por ser auxiliares de sus funciones institucionales y por tener relevancia para terceros, son residenciables en la Jurisdicción Contencioso-

(40) Inmediatamente después, estos mismos acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra fueron sometidos a recurso de amparo, cuya resolución —sentencia del Tribunal Constitucional 28/1984, de 28 de febrero— declaró nulos los acuerdos impugnados por vulnerar el derecho fundamental previsto en el artículo 23-2 de la Constitución.

(41) De estas resoluciones de la sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial de Pamplona tengo noticias a través del comentario que de ellas realiza PULIDO QUECEDO, M.F.: «El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de Ley de las Asambdeas legislativas de las Comunidades Autónomas», REDA, núm. 43, pág. 571 y sigs.

Administrativa. Dos son, pues, los datos fundamentales de la actividad que se intenta localizar (42): primero, no tener entidad como para justificar la existencia de los Parlamentos, sino ser simplemente instrumento para el cumplimiento de sus funciones, pero en términos tales que es imprescindible para su correcto cumplimiento constitucional; y, en segundo lugar, tener repercusiones «ad extra» (43).

Las Cámaras, al carecer de las potestades que singularizan a la Administración pública, su actividad con eficacia para terceros se limita exclusivamente a lo que exija su propia organización y funcionamiento (44). Por tanto, generalmente sólo en el caso de que aquéllos, de una u otra forma, acepten vincularse voluntariamente a la organización y funcionamiento de las Cámaras, quedan sometidos a que cierta actividad de éstas repercute sobre ellos.

La relación funcionarial ofrece un ejemplo de sujeción especial con la Administración de las personas que adquieren voluntaria-

(42) Estos dos datos son capitales para entender que cierta actuación de las Cámaras, y en general de los órganos parlamentarios, aun sin proceder de alguna Administración pública, sea residenciable ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Sin ánimo de entrar en una discusión sobre la que ya me he pronunciado recientemente en «El Tribunal de Cuentas y la Teoría Estatutaria del Derecho Administrativo», RAP, núm. 116, vid. GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *Curso... I*, cit., pág. 31 y sigs.

(43) A las reiteradas manifestaciones doctrinales en este sentido, que sería muy prolijo enumerar, hay que añadir recientes pronunciamientos jurisprudenciales, como sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1986 (Ar. núm. 10), al afirmar su competencia para conocer de un recurso en materia de personal interpuesto con motivo de la denegación presunta de una petición realizada por los recurrentes a las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado; el argumento esgrimido por la sala es éste: «... la actuación administrativa desarrollada por los órganos constitucionales cuando incide en la esfera jurídica de terceros, incluidos sus propios funcionarios, no puede quedar sustraída a la protección jurisdiccional que el artículo 24.1 de la Constitución garantiza a todas las personas en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos...». También, auto del Tribunal Supremo de 26 de enero de 1988 (Ar. núm. 363), que incide en la diferencia entre actividad interna y externa del Parlamento, para justificar la competencia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa para revisar aquellos acuerdos de los órganos parlamentarios que afectan a terceros; en este caso los funcionarios estatutariamente vinculados al Parlamento de Navarra.

(44) Vid. DÍEZ-PICAZO: *La autonomía administrativa...*, cit., pág. 35.

mente esta condición. Pues bien, esta misma relación vincula a los funcionarios que sirven en las Cámaras legislativas, por lo que, al igual que los que prestan sus servicios en la Administración, habrán de dirimir los conflictos que deriven de su condición de funcionarios ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal como dispone el artículo 35 del Estatuto del Personal de las Cortes de 23 de junio de 1983, los Reglamentos de personal de los Parlamentos territoriales y, con carácter general, los artículos 58.1 y 74.1.c) de la LOPJ.

Tampoco será infrecuente la relación contractual de las Cámaras con terceros, de lo que se deriva, al igual que en el supuesto anterior una sujeción especial de aquéllos para con los órganos de Gobierno de las Cámaras, en cuyo marco pueden surgir discrepancias que habrán de ser planteadas generalmente ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; los preceptos citados de la LOPJ otorgan cobertura a esta afirmación bajo lo que éstos denominan actos de administración. También entiendo que quedan excluidos en este ámbito jurisdiccional las reclamaciones que los particulares puedan realizar a las Cámaras por los daños, hipotéticos y seguramente poco probables, que ésta pueden ocasionar a sus patrimonios en el ejercicio de su actividad de administración.

Por último, en esta misma sede jurisdiccional podrán ser resueltos los actos que en uso de la potestad de policía adopten los Presidentes de las Cámaras (artículo 72.3 de la Constitución); los terceros que voluntariamente accedan a su interior quedan sometidos a las facultades de policía que ostenta su Presidente, y, como garantía, frente a la utilización ilegítima de ellas, el legislador ha situado a la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (45).

(45) Ciertamente el uso abusivo de los poderes de policía por parte de la Presidencia de la Cámara puede conducir a la conculcación de algún derecho fundamental de los terceros afectados; en cuyo caso se ofrece la duda sobre la vía idónea para recurrir: La Jurisdicción contencioso-administrativa o el recurso de amparo directo y sin agotar aquélla tal como prevé el artículo 42 LOTC. La solución dependerá de la amplitud que se dé al término «administración», previsto en los artículos tantas veces citados de la LOPJ; en mi criterio, esta expresión es comprensiva del ejercicio de los poderes de policía en cuanto la garantía del orden interior es imprescindible para que las Cámaras cumplan los fines institucionales que tienen enco-

3) *Disposiciones parlamentarias y control jurisdiccional*

Intencionadamente he rotulado este apartado con el término disposiciones. Es evidente que excede de lo que exige el título del trabajo, sin embargo, me parece oportuno reflexionar sobre la posibilidad de que los Tribunales del orden contencioso controlen la legalidad de una hipotética normativa dictada por los Parlamentos para regular su actividad de administración. Ateniéndonos a la literalidad de estos preceptos parece defendible que, además de los actos o decisiones, serían recurribles las disposiciones que dictaran en materia de personal, pues únicamente a ellas se refiere la LOPJ; de lo que podría deducirse que los órganos de Gobierno de las Cámaras legislativas no pueden dictar otras disposiciones de rango inferior a la Ley que las necesarias para la gestión de su personal. Sin embargo, la interpretación entiendo que no deja de encerrar una excesiva simplificación del tema, por lo que habrán de tenerse en cuenta algunas otras consideraciones.

Se ha razonado que «sólo aquello que agota su eficacia en el interior de la Cámara es materia regulable por los Reglamentos parlamentarios»; incluso las cuestiones con relevancia externa, para terceros, aunque afecten a la organización y funcionamiento del legislativo caen fuera del privilegio autonormativo de la Cámara. De ello se exceptiona el Estatuto de personal de las Cortes Generales, norma que regula las relaciones de las Cámaras con el personal a su servicio —con terceros, por tanto— y que las Cámaras, sus Mesas, con la habilitación que proporciona el artículo 72.1 de la Constitución, han aprobado (46). Es discutible, sin embargo, una conclusión de este tipo; en efecto, si bien no está previsto expresamente, tampoco la Constitución prohíbe al legislativo dictar normas para regular su reducida actividad de administración (47), a cuyo

mendados, por tanto, será necesario agotar la vía judicial ordinaria antes de pedir el amparo constitucional.

(46) DÍEZ-PICAZO: *La autonomía administrativa...*, cit., pág. 88 y 89. En el mismo sentido, FERRET I JACAS, J.: «Asambleas legislativas y jurisdicción contencioso-administrativa», I Jornadas de Derecho Parlamentario..., cit., pág. 647.

(47) Vid. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Prólogo al libro de DÍEZ-PICAZO*, páginas 12 y 13.

favor dispone de la autonomía normativa que garantiza el constitucional cumplimiento de sus fines institucionales. Pues bien, aceptado con este alcance, al menos como posibilidad, la autonomía normativa de las Cortes, es ahora cuando ha de abordarse el control jurisdiccional a que puedan dar lugar sus manifestaciones.

Hasta el momento no conozco ninguna norma que, amparándose en esta posibilidad, haya visto la luz; por tanto, ni siquiera ha habido oportunidad de someter a control jurisdiccional este tipo de normas; tan sólo las aprobadas para regular el personal al servicio de las Cámaras han llegado repetidamente a instancias judiciales, circunstancia que nos permite intuir algunas reglas extrapolables al control de las que hipotéticamente dicten en otras materias también relativas a su propia organización y funcionamiento.

Recientemente, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 20 de enero de 1987 (Ar. núm. 317), relativa a Estatuto de Personal de las Cortes Generales, ha declarado la inadmisibilidad de un recurso interpuesto frente a un acuerdo de las Mesas del Congreso y Senado por el que se modificaron determinados preceptos del Estatuto de Personal de las Cortes Generales. La razón de que se sirve el alto Tribunal para fundamentar su falta de competencia es el rango de Ley del acuerdo impugnado, lo que argumenta en la reserva de Ley que constitucionalmente tiene asignada la función pública, primero, y en el carácter primario de dicha norma, directamente conectada a la Constitución, en segundo lugar. El primero no me parece un argumento excluyente, pues conduciría a identificar la reserva material de Ley con la reserva de Ley, pero el acuerdo no es formalmente una Ley; sí considera concluyente, sin embargo, el segundo, al asimilar el rango legal a lo que DíEZ-PICAZO ha llamado «rasgo de primariedad» o subordinación directa e inmediata de tales normas a la Constitución (48).

No parece ser ésta la posición mantenida por el Tribunal Supremo en otro auto, aún más reciente, de 26 de enero de 1988, al resolver una apelación contra otro auto, éste de la sala de lo contencioso de la Audiencia Territorial de Pamplona, que declaró la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo interpues-

(48) DíEZ-PICAZO: *La autonomía administrativa...*, cit., pág. 85.

to por varios funcionarios del Parlamento de Navarra contra un acuerdo de la Mesa de éste modificando un artículo del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento navarro. El auto del alto Tribunal declaró su competencia porque:

«... a la disposición recurrida no puede atribuírsele fuerza de Ley sino categoría inferior a ésta, o sea, rango reglamentario, al haber sido aprobada por un órgano carente de potestad legislativa...».

Esta forma de razonar no sólo contraría una de las hipótesis manejadas por el Tribunal Constitucional al resolver por auto de 8 de mayo de 1985 la inadmisibilidad de un recurso interpuesto contra un acuerdo de la Mesa del Parlamento de Navarra, por el que fueron modificados determinados preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior del Parlamento, sino que indirectamente parece abrir la posibilidad de impugnar el Estatuto de Personal de las Cortes Generales aprobado por las Mesas de las Cámaras en su reunión conjunta de 23 de junio de 1983 en el orden contencioso-administrativo; posibilidad que si algún autor precognizó (49), muy recientemente ha sido negada por el Tribunal Constitucional en su setencia de 8 de julio de 1988, al afirmar que:

«No se trata, en efecto, de una 'disposición de categoría inferior a Ley', sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley.»

El rango legal de esta disposición, insiste el máximo intérprete de la Constitución, es consecuencia de que se trata de «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». En esta misma línea, pero abundando más en el rango normativo de las disposiciones parlamentarias relativas a su propia organización y funcionamiento, se mani-

(49) MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, J.L.: «Consideraciones sobre el Estatuto de Personal de las Cortes Generales: reserva 'legal' y Administración parlamentaria», *I Jornadas de Derecho Parlamentario II...*, cit., pág. 682 y sigs.

fiesta otra sentencia del Tribunal Constitucional, prácticamente coetánea a la últimamente citada; me refiero a la número 118 de 20 de junio de 1988. La sentencia resuelve un recurso de amparo interpuesto frente a una Resolución del Presidente del Congreso de los Diputados sobre acceso a material clasificadas; pues bien, entiende el Tribunal que:

«... este tipo de resoluciones que dicta la Presidencia de la Cámara, con el requisito del acuerdo concurrente de la Mesa y de la Junta de Portavoces, trata de suplir omisiones en el texto del Reglamento, integrando y completando la insuficiencia de éste, mediante nuevas reglas que sin modificarlo ni poderlo infringir, se añaden, integran o incorporan al ordenamiento reglamentario de la Cámara y producen materialmente los mismos efectos que los preceptos del propio Reglamento. La habilitación que confiere el artículo 32.2 del Reglamento de la Cámara es para suplir omisiones o para interpretarlo, no para desarrollarlo o especificar sus prescripciones, por lo que, aun con las debidas distancias, nos encontramos ante un supuesto cercano al de integración normativa delegada para suplir o interpretar, sin modificar regulaciones existentes, el Reglamento de la Cámara, pasando a integrarse en la reglamentación parlamentaria de la materia, es este caso de acceso a los secretos oficiales dentro del Congreso de los Diputados, materia típica de los Reglamentos parlamentarios, como muestran las experiencias comparadas».

Asimilación, pues, del contenido normativo de esta resolución del Presidente del Congreso de los Diputados a un reglamento parlamentario, con las consecuencias que esto tiene a efectos de su impugnación jurisdiccional; pero además, como se habrá observado, el texto de la sentencia que se ha transcrito distingue con absoluta nitidez el contenido normativo de la resolución de otras hipotéticas, pero posibles normas parlamentarias de desarrollo o especificación, es decir, de rango o valor inferior a la Ley. La misma conclusión puede obtenerse tras la lectura de otro importante párrafo de esta sentencia:

«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 artículo 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial admite el recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones de los órganos de gobierno del Congreso y del Senado 'en materia de personal y 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 efecto, aunque el Tribunal Constitucional razona forzado por el recurso de amparo que ha de resolver, lo cierto es que admite la posibilidad de que las Cámaras puedan dictar normas —siempre pensando en materias referentes a su autoadministración— sin valor de Ley, junto a otras que dispongan de ese superior rango. Para las primeras, el ordenamiento ha previsto el control contencioso-administrativo, como se ocupa de recordarnos el texto transcrito; para las segundas, las de rango legal, el Tribunal Constitucional haciendo una interpretación sustancial o finalista del artículo 27.2 d) LOTC, ha terminado por admitir que el concepto a que se refiere este precepto incluye disposiciones normativas con vocación de insertarse en la reglamentación parlamentaria (50). Ahora bien, el hecho de que una norma parlamentaria no se inserte en los Reglamentos propiamente dichos no es determinante para negar su posible control de constitucionalidad, solución que es coherente con el reconocimiento de rango legal a normas parlamentarias no integradas en los Reglamentos de las Cámaras; así cabe afirmarlo después de leer la última parte del referido fundamento jurídico de la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de julio de 1988, en ella se razona de esta manera:

«... en nada entorpece tal conclusión el hecho de que el artículo 27.2 de la LOTC no mencione expresamente tal Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el artículo 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los 'actos del Estado con fuerza de Ley' (artículo 27.2 b) de la LOTC); categoría ésta en la que, a los efec-

(50) Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 118/1988, de 20 de junio.

tos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales, obviándose de este modo la aparente 'laguna' de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo artículo 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del personal de las Cortes Generales, establece (artículo 27.1), da plena cobertura a la clasificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de la inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 55.2 de la LOTC».

Si se tienen en cuenta las consideraciones que se han venido haciendo, no parece en absoluto arriesgado mantener un doble sometimiento judicial de la normativa parlamentaria dirigida a regular su propio personal: la de rango legal al Tribunal Constitucional y la de rango inferior a la Ley al orden contencioso-administrativo. El apoyo normativo de esta conclusión, y su aceptación jurisprudencial ha quedado reflejado ya en las páginas inmediatamente anteriores. Pero es acaso trasladable este control a las normas que puedan dictar las Cámaras y Asambleas legislativas territoriales para regular su propia y limitada actividad de administración. La respuesta, en cualquier caso, exige tomar posición sobre algo que no es pacífico en la doctrina y sobre lo que ya se dio cuenta más atrás: la posibilidad misma de que el legislativo mismo pueda autonormarse en esta materia.

En mi criterio, nuestro ordenamiento permite esa autonormación. La ausencia de una prohibición expresa, la singular y predominante posición que ocupan los órganos parlamentarios en nuestro Estado y la conveniencia de que exista una normativa a la medida que regule la reducida actividad de administración de las Cámaras en vez de tener que aplicar unas normas pensadas para regular la masiva actividad de las Administraciones públicas, son razones que avalan esta posibilidad.

Con ello se abre otro interrogante: el rango de estas normas. Para resolverlo también ahora hay que acudir al engarce constitucional de las mismas. La distinción entre normas primarias y de desarrollo justifica un distinto rango normativo y, a la vez, un distinto tratamiento jurisdiccional, el Tribunal Constitucional en un caso y el orden contencioso-administrativo en el otro; el rasgo de primariedad es determinante, permitiendo legítimamente a las Cámaras adoptar al elaborar su propia regulación criterios distintos a los que el Estado o, en su caso, Comunidades Autónomas hayan podido adoptar al regular su actividad administrativa; claro, que esa posible diferencia ha de estar justificada en razones objetivas y ponderadas, para que éstos resultados normativos de la autonomía de las Cámaras puedan soportar el juicio de constitucionalidad al que se hallan sometidas (artículo 27.2 LOTC), destacadamente el respeto a la igualdad que impone el artículo 14 de la Constitución, evitando tratos de favor o discriminación para los terceros que se relacionen con ellas a causa de su actividad de administración.

A lo dicho, nada más que añadir que el desarrollo normativo de que, en su caso, sea susceptible esta regulación primaria, está sometida al juicio de legalidad (artículos 58.1.1.º y 74.1 c) LOPJ), del que conoce el orden contencioso-administrativo.