

UN APUNTE SOBRE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y DERECHO PARLAMENTARIO

JOSÉ MARÍA MORALES ARROYO
MIGUEL REVENGA SÁNCHEZ

La existencia de una relación fluida entre las Cortes Generales y el Tribunal Constitucional en el ámbito de sus respectivas funciones constitucionales resulta, sin duda, un elemento clave para la virtualidad del régimen político dibujado en la Constitución. De la estructura orgánica y funcional prevista en el texto constitucional se derivan una serie de puntos de contacto —y, eventualmente, de focos de conflictos— entre el poder legislativo y la jurisdicción constitucional.

En primer lugar, las tareas básicas que, esencialmente, cada órgano desempeña coinciden sobre un objeto similar, aun cuando obviamente su finalidad sea diversa. Así, mientras las Cortes llevan a cabo una tarea esencialmente conformadora, el Tribunal tiene encomendada la vigilancia de la adecuación del resultado de aquella tarea a la norma fundamental, en una nítida función de control y preservación del ordenamiento (1). Los roces que entre ambos órganos se pueden producir en este ámbito, aunque suelen presentar cierto dramatismo, se inscriben dentro de la dinámica propia de sus respectivos papeles constitucionales, y resultan casi imprescindibles para el correcto desarrollo del régimen político. Dentro de este ámbito de relación Parlamento-Gobierno ha surgido un tema

(1) Cfr. las ya clásicas, Sentencias de 2 de febrero de 1981, de 31 de marzo de 1981, de 1 de junio de 1981, de 8 de junio de 1981 y de 5 de agosto de 1983, entre otras.

de gran importancia, susceptible de provocar futuros conflictos, cuyo estudio, no obstante, supera los márgenes del presente trabajo: se trata del problema de las denominadas «sentencias interpretativas» (2), empleadas hasta el momento presente con elogiada medida por nuestro Alto Tribunal, pero que han originado no pocos problemas de índole jurídico-constitucional en otros lugares (3).

En segundo lugar, el Tribunal Constitucional se encuentra obligado en múltiples ocasiones a controlar si la actuación parlamentaria se ha ceñido a las previsiones procedimentales impuestas por la Constitución y, en su caso, por los Reglamentos parlamentarios. O bien, si en el ejercicio de la actividad parlamentaria se ha conculcado alguna de las partes de la decisión política fundamental establecida en la Constitución.

Dejando a un lado las tareas propias del Tribunal Constitucional relativas al control de la legislación estatal o autonómica, el presente trabajo se centrará en un tema más concreto y vital para la libre actuación de los órganos legislativos: la incidencia de la jurisprudencia constitucional sobre la creación y el contenido del Derecho parlamentario, en cuanto rama específica del Derecho constitucional, dirigida a crear el marco apropiado —o, «ecosistema»— para el desempeño de la actividad parlamentaria, sin más cortapisas que las establecidas en la propia Constitución. Se trata, por tanto, de analizar hasta qué punto pueden incidir las decisiones del Tribunal Constitucional (T.C., a partir de ahora) en las normas parlamentarias sin privar a las Cortes Generales y a los Parlamentos autonómicos de la necesaria libertad de movimiento para satisfacer adecuadamente sus insustituibles tareas constitucionales. Esta incidencia se puede producir a dos niveles:

1. Con un control del proceder parlamentario dirigido a satisfacer dos objetivos, a saber: el examen del procedimiento parlamentario en sí mismo, o bien el análisis de las normas de tramitación parlamentaria, como disposiciones interpuestas para determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un concreto acto parlamentario.

(2) Vid. las Sentencias 5/1981, de 13 de febrero, y 11/1981 de 8 de abril.

(3) Vid. A. GARRORENA, «La sentencia constitucional», en *Revista de Derecho Político*, núm. 11, 1981.

2. Con una delimitación, en vía interpretativa, del contenido de diversas instituciones que tradicionalmente se suelen regular dentro del ordenamiento parlamentario (4).

La jurisprudencia del T.C. en la que se tratan temas sustancialmente relacionados con el Derecho parlamentario es, como cabía esperar, escasa. Hasta el momento presente no se ha impugnado *directamente* la constitucionalidad de normas incluidas en los Reglamentos parlamentarios de las Cortes Generales, sus Cámaras o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Sí, en cambio, se ha pronunciado el Tribunal en dos ocasiones sobre textos legislativos que trataban instituciones esencialmente parlamentarias, cuya regulación ha sido incluida históricamente dentro del *corpus* del Derecho parlamentario (5). También, a través del recurso de inconstitucionalidad se ha pronunciado el T.C. sobre la incorporación de la provincia de León a la Comunidad Autónoma de Castilla-León, procedimiento en el cual el fundamento de la impugnación fue la presunta vulneración de determinados artículos del Reglamento del Congreso de los Diputados (6).

El resto de los temas parlamentarios han sido planteados ante el T.C. a través de la vía ofrecida por el recurso de amparo, persiguiendo fines que han variado desde la declaración indirecta de inconstitucionalidad de determinados preceptos reglamentarios (7),

(4) *Por un lado*, el recurso de inconstitucionalidad, ya sea el objeto del mismo la adecuación o inadecuación constitucional de los Reglamentos parlamentarios y de las leyes que tratan temas parlamentarios, ya sea en torno a una disposición legislativa, para comprobar la regularidad de su proceso de elaboración. En el primer caso, el control se centra sobre la norma de Derecho parlamentario y, en el segundo, el control se centra sobre la actividad del Parlamento, empleándose como elemento de comparación y resolución las normas de Derecho parlamentario.

Por otro lado, el recurso de amparo contra actos del poder legislativo que violen derechos fundamentales y libertades públicas de las personas y, en su caso, los posibles conflictos de competencia que se planteen.

(5) St. de 12 de noviembre de 1981 recaída en el Recurso de Inconstitucionalidad contra la Ley del Parlamento vasco sobre inviolabilidad e inmunidad de sus miembros, y St. de 14 de junio de 1984 en el Recurso previo contra el Proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de Diputados y Senadores.

(6) St. de 29 de septiembre de 1984.

(7) St. de 18 de noviembre de 1983 y St. de 16 de diciembre de 1983.

hasta el uso de los mecanismos del amparo constitucional con objetivos obstruccionistas (8).

Dentro del ámbito parlamentario, con carácter excepcional, el T.C. tuvo ocasión de decidir sobre un tema planteado a través de la vía prevista en el artículo 161.2 de la Constitución (C.E., desde este momento) en relación con los artículos 76 y 77 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC, a partir de ahora) (9).

Se trata a continuación, por todo lo expuesto, de resaltar los puntos coincidentes y los aspectos más destacados de la específica doctrina del T.C. relacionada con temas propios de Derecho parlamentario; puesto que, en última instancia, ésta marca los criterios con los que se regirán de manera preponderante un importante núcleo de las relaciones —y, a veces, de los conflictos— entre las Cortes Generales y las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, por un lado, y del Tribunal Constitucional, por otro.

LA AUTONOMÍA DE LAS CÁMARAS: RESOLUCIONES PARLAMENTARIAS E «INTERNA CORPORIS»

Un requisito esencial dentro de un régimen democrático y, a la vez, parlamentario, es la autonomía interna de la que deben gozar los Parlamentos, sin más sujeción que el respeto de los criterios marcados en la norma constitucional —o estatutaria—. De hecho, en aquellos sistemas en los que se quiebra el principio democrático —entendido como la libre actuación de los poderes en su ámbito competencial— el Derecho parlamentario queda reducido a un conjunto de normas procedimentales (10).

La primera manifestación de esta autonomía se centra en la

(8) Nos referimos al Auto de 21 de marzo de 1984. Un tema que aparece también con vivo interés dentro de la dinámica de la relación entre los órganos parlamentarios y el Tribunal Constitucional, es el uso de los mecanismos de la LOTC con fines más propios de la obstrucción parlamentaria que de la defensa del ordenamiento constitucional.

(9) St. de 6 de febrero de 1984.

(10) Cfr. VICENZO LONGI, *Elementi di Diritto e procedura parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1982, págs. 30-31. Y VITTORIO DI CIOLO, *Il Diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, Milano, Giuffrè, 1980, pág. 14 y sigs.

facultad autonormadora de las Cámaras representativas. Con tal espíritu, el artículo 72 de la C.E., en la más rancia tradición parlamentaria, reconoce a las Cortes Generales y a sus Cámaras las facultades de autonormación, autogobierno y autonomía presupuestaria (11). Asimismo, como no podía ser menos de acuerdo con la progresiva evolución del Estado de Derecho, junto al reconocimiento de esa capacidad autonormadora de las Cámaras legislativas, se incluyen en el ordenamiento constitucional español medios específicos para controlar que el ejercicio de aquélla respete los postulados constitucionales (12).

Partiendo de estas someras ideas, se puede afirmar que el T.C. se ha mostrado exquisitamente respetuoso con la autonomía de las Cámaras, en general, y con la autonomía normativa, en especial. Tal respeto le ha llevado incluso, en ocasiones, a realizar determinados pronunciamientos potencialmente generadores de peligro para el esquema de distribución de competencias establecido en la C.E.

El respeto a la autonomía e independencia de las Cámaras legislativas queda, por ejemplo, patente en el Auto 147/1982, de 22 de abril (13), en el que se reconoce a éstas un amplio margen de autonomía para el ejercicio de las funciones parlamentarias y la utilización de los *privilegios* —individuales y colectivos— que la norma fundamental española establece para el mejor cumplimiento de tales funciones. Tanto para el ejercicio de las funciones parlamentarias como para el disfrute de los privilegios que éstas conllevan se concede a las Cámaras y a sus miembros un ámbito propio de actuación en el que el Tribunal se declara incompetente para inter-

(11) Facultades que también suelen conferirse con distinto contenido a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas por sus respectivos Estatutos de Autonomía.

(12) Así, la LOTC en el artículo 27, al desarrollar el mandato genérico del artículo 161.1 de la C.E., incluye entre las normas con rango y fuerza de ley, susceptibles de control directo de constitucionalidad, a los Reglamentos parlamentarios, tanto de las Cortes Generales y de sus Cámaras, artículo 27.2.d, como de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, artículo 27.2f.

(13) Auto de inadmisión, que resuelve un amparo solicitado frente al contenido de una pregunta de un senador y la decisión de la publicación de ésta en los instrumentos de información de la Asamblea, emanada de la Presidencia de la Cámara.

venir bajo ningún concepto. El T.C. establece *a priori* la competencia que le suele corresponder para controlar los posibles excesos que se produzcan más allá del ámbito del «razonable ejercicio» de las funciones parlamentarias. Y, en particular, respecto a aquellos excesos quebrantadores de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas en la Constitución. De la doctrina de este Auto parece desprenderse que el parámetro para comprobar la razonabilidad del ejercicio es la adecuación existente entre dicho ejercicio de las funciones y prerrogativas y el objetivo que, en última instancia, se pretende conseguir. De manera que sólo al Tribunal compete, con un amplio margen de discrecionalidad, decidir si existe tal adecuación y, por lo mismo, intervenir o abstenerse de hacerlo cuando se le plantee el caso (14).

A partir de esta doctrina se ocupa el T.C. de las dos categorías normativas más peculiares del ordenamiento parlamentario: los Reglamentos de las Cámaras y las resoluciones emanadas de la Presidencia de las Asambleas.

1. Las referencias a los Reglamentos parlamentarios resultan bastante puntuales:

a) El Reglamento en cuanto norma interpuesta entre la Constitución y las leyes, cuyo quebrantamiento puede conllevar la declaración de inconstitucionalidad formal de estas últimas (15).

b) El Reglamento parlamentario como norma impugnada con carácter derivado en la formalización de un recurso de amparo, como consecuencia de una posible violación de derechos fundamentales, provocada por un acto de la Cámara dictado en cumplimiento

(14) F.5 del Auto citado. Para un extenso comentario de la doctrina contenido en dicho Auto, cfr. MARTÍN-RETORTILLO, «El amplio margen de libertad en el uso de las prerrogativas parlamentarias», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 11, 1984.

(15) St. 89/1984, de 29 de septiembre, sobre la incorporación de la provincia de León a la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y Auto de 26 de julio de 1984 sobre la impugnación de determinados actos u omisiones de la Presidencia del Parlamento de Canarias en la tramitación de la Ley de Presupuestos de dicha Comunidad para el ejercicio de 1983.

de las previsiones reglamentarias (16). Dentro de una impugnación de esta clase, y dejando para un momento posterior el comentario sobre el acto objeto de amparo, el T.C. hace algunas importantes reflexiones sobre las normas reglamentarias. Así, en la Sentencia de 18 de noviembre de 1983, se plantea el Tribunal si el reglamento, de acuerdo con la Constitución, es la sede adecuada, atendiendo a la función que cumple tal norma dentro del sistema jurídico, para exteriorizar y dar forma al deber positivo de acatamiento a la norma fundamental que se exige a los parlamentarios. Son diversas las ideas que ofrece el Tribunal en torno a esta cuestión (17):

- Los Reglamentos parlamentarios se encuentran directamente incardinados en la Constitución, artículos 72, 79 y 80, entre otros.
- Entre el contenido propio de tales normas se encuentra el de regular, con sujeción a la Constitución, la organización y funcionamiento de las Cámaras, dentro de cuyo ámbito ha de incluirse la constitución del órgano parlamentario.

De ambas afirmaciones cabe deducir que existen, al menos, dos tipos de materias reservadas a la ordenación reglamentaria: (i) Aquellas materias con reserva reglamentaria expresa, según se recogen en la propia Constitución —artículos 78, 80, 87, 111, etc.— y (ii) aquellas otras materias relacionadas de modo necesario con la organización y funcionamiento de las Cámaras, reservadas implícitamente a la regulación reglamentaria, artículo 72 de la C.E.

- Debido a la función que cumplen dentro del ordenamiento jurídico, los Reglamentos de las Cámaras son norma adecuada para contener la exteriorización del deber positivo de

(16) St. de 10 de noviembre de 1983 y St. de 16 de diciembre de 1983, ambas referidas al requisito reglamentario de juramento para adquirir la condición plena de parlamentario.

(17) «Para responder a este interrogante, hemos de partir de que los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados en la Constitución (artículos 72, 79 y 80, entre otros) siendo el contenido propio de tales normas el de regular, con sujeción a la Constitución, su propia organización y funcionamiento, en el que ha de incluirse lógicamente la constitución del órgano como tal. De aquí que, desde una perspectiva constitucional, a la que ha de ceñirse exclusivamente el enjuiciamiento del Tribu-

acatamiento regulado en la Constitución para los titulares de poderes públicos, en concreto, para los parlamentarios.

- Sin perjuicio de ello, tal requisito también puede exteriorizarse, con carácter más general, en una ley. Esta afirmación es susceptible de una doble interpretación: (i) Que sea posible la existencia de una ley que recoja el requisito del juramento para todos los titulares de poderes públicos. (ii) O que sea correcta la regulación concurrente de la materia en una ley general y en el Reglamento parlamentario en lo que afecta a los miembros de las Cámaras legislativas. Esta segunda interpretación resulta más difícil de aceptar, por cuanto que el criterio formal de elaboración y reforma del Reglamento (18) impide que cualquier disposición con rango de ley incida en el contenido de un Reglamento, regulando materias a él reservadas; salvo que, por el principio de competencia, la norma reglamentaria se hubiese apropiado de materias que nunca pudieron quedar a su regulación —circunstancia en la que no parece encontrarse el juramento a tenor del contenido de la resolución jurisprudencial objeto de comentario—. En ambos supuestos —ley que regule materias de Reglamento parlamentario o Reglamento que se exceda de su reserva constitucional— no se plantean problemas de derogación, sino de constitucionalidad de una de las normas.

2. El segundo tipo de normas de Derecho parlamentario que ha analizado la jurisprudencia del Tribunal Constitucional son las denominadas «resoluciones de las Cámaras». Dentro de éstas, resulta vital diferenciar las disposiciones interpretativas o supletorias del Reglamento —auténticas normas jurídico-parlamentarias— del resto de las resoluciones de las Cámaras —simples actos parla-

nal, no pueda negarse que los Reglamentos de las Cámaras, dada la función que cumplen en el sistema jurídico, son normas en cuyo contenido puede comprenderse la exteriorización del deber positivo de acatamiento contenido en la Constitución para los titulares de los poderes públicos, sin perjuicio de que tal requisito pueda también exteriorizarse, con carácter general, en una Ley». (F.3,a de la Sentencia comentada).

(18) «Los Reglamentos y su reforma serán sometidos a una votación final sobre su totalidad, que requerirá la mayoría absoluta». (Artículo 72.1, *in fine*).

mentarios—. El Tribunal emplea indistintamente el término «resolución» cuando se le presenta a examen un acto de las Cámaras; aunque, según se trate de uno o de otro de los tipos antes aludidos, la decisión jurisprudencial ha tenido muy distinto contenido y alcance.

Cabe decir, con carácter general, que las resoluciones objeto de procesos constitucionales, han sido las del segundo grupo. El T.C. define las resoluciones de esta clase como «actos sin valor de ley del Parlamento» (19) «con contenido singular» (20). Dentro de este género se encuentran actos parlamentarios dispares entre los que cabe establecerse la siguiente distinción: (i) En razón a su contenido, aquéllos que se limitan a aplicar un mandato reglamentario por parte de los órganos de la Cámara, al cumplirse el supuesto de hecho previsto en la disposición reglamentaria (21). (ii) Atendiendo a sus destinatarios, se ha distinguido entre actos parlamentarios internos, dirigidos a los propios órganos y sujetos de las Cámaras (22), y actos parlamentarios externos, o dirigidos a terceros (23). El medio más adecuado para impugnar ambos tipos de actos parlamentarios es el ofrecido por la vía del recurso de amparo —cuando, obviamente, se satisfagan los requisitos previstos en el ordenamiento—, aun cuando son imaginables otras vías de acceso al Tribunal, como la del artículo 161.2 de la Constitución (24) o la ofrecida por los conflictos constitucionales de competencia.

Sobre el tipo de resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento, tan sólo se ha pronunciado el T.C. en una ocasión (25), utilizando criterios ciertamente discutibles que abandonan la doctrina recogida en el Auto 147/1982, anteriormente comentado. La resolución jurisdiccional en cuestión se produjo en el contexto de un recurso de amparo, interpuesto por un Senador del Grupo popular, contra determinadas normas de la Presidencia del Senado ordenadoras de los debates en torno a la Ley Orgánica del Derecho

(19) Así, en la St. 122/1983, de 16 de diciembre, F.2.

(20) Auto de 21 de enero de 1983, F.2.

(21) Sentencias citadas en las notas 9 y 16.

(22) Vid. Sentencias citadas en notas 9 y 16, y Auto de 26 de julio de 1984.

(23) Sentencia de 29 de septiembre de 1984 y Auto de 21 de marzo de 1984.

(24) Vid. St. de 6 de febrero de 1984.

(25) Auto de 21 de marzo de 1984.

a la Educación. A nadie se le escapa que el recurso ante el Tribunal se planteó en el contexto de una dinámica obstruccionista tendente a retrasar en lo posible la aprobación del mencionado texto normativo. Pues bien, la inadmisión a trámite del recurso la fundamenta el órgano constitucional atendiendo a la naturaleza de la resolución o acto parlamentario impugnado, definida en base a un doble criterio:

a) La resolución de la Presidencia, como acto sin valor de ley sólo es reconducible al ámbito del artículo 42 de la LOTC cuando su contenido no tiene alcance general, criterio de la estructura del acto impugnado.

b) Tampoco son susceptibles de amparo los actos de alcance general cuyos destinatarios sean exclusivamente los miembros de las Cámaras, y que no incidan, por tanto, en las relaciones de aquéllas con terceros, criterio del ámbito de validez del acto (26).

De ambos criterios, el Tribunal deduce su incompetencia para realizar un control sobre estas disposiciones parlamentarias, integradoras o interpretativas del Reglamento, cuando tienen un carácter general, enviando su control al procedimiento del recurso directo de inconstitucionalidad, conforme prevé la LOTC en sus artículos 27.2,*d* y *f* para las normas reglamentarias (27).

En este aspecto el presente comentario no puede coincidir absolutamente con los criterios utilizados por el Tribunal, ya que deja sin resolver cuestiones de cierta importancia como las que a continuación se apuntan.

— La resolución que se impugnaba procede de una facultad tradicionalmente conferida por los ordenamientos parlamentarios a los Presidentes, bien en solitario, bien en concurrencia con la voluntad de otro u otros órganos de las Cámaras: la facultad de interpretar y suplir las lagunas de los Reglamentos parlamentarios.

(26) Vid. F.2 del Auto de 21 de marzo de 1984.

(27) Según la doctrina de este Auto, «lo que se ataca es (...) una norma general que, con ocasión de un caso concreto, *se incorpora al Reglamento de las Cortes* y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva, pues es evidente que, en otro caso, no tendría fuerza vinculante y no podría producir, por tanto, lesión alguna...» (F.3).

Naturalmente, esta tarea, según los Reglamentos vigentes para el Congreso de los Diputados y el Senado, se realiza a través de una doble categoría de instrumentos normativos, identificables en función de las voluntades que hayan de concurrir en la elaboración de las mismas y de la vocación de circunstancialidad o permanencia del acto (28). De esta manera, aparecen dos clases de resoluciones: *resoluciones singulares*, emitidas por el Presidente sin el concurso de otro órgano parlamentario con el único fin de solventar casos concretos y particulares y con cuya ordenación agotan su vigencia, y *resoluciones generales*, dictadas para regular con afán de permanencia una serie amplia de supuestos similares, en las cuales la decisión del Presidente precisa la colaboración de otro órgano —la Mesa, la Junta de Portavoces, alguna Comisión, etc.— o en las que la decisión es tomada por otro órgano, en el que participan más directamente las distintas fuerzas de las Cámaras —por ejemplo, las Comisiones de Reglamento—. Por supuesto, los límites que encuentran estas resoluciones son las normas atributivas de facultades para los órganos que intervienen en su elaboración y el propio contenido del Reglamento objeto de interpretación o de integración, al que en ningún supuesto pueden modificar. Es decir, mientras que la facultad autorreglamentaria es conferida incondicionada por la Constitución a las Cámaras, aun cuando su ejercicio precisa unas vías procedimentales agravadas, la facultad supletoria e interpretadora es conferida, sujeta a notorias limitaciones, por el propio Reglamento a los órganos parlamentarios competentes.

— En lo que se refiere a las *resoluciones generales*, pese a su afán de permanencia, no son, como el Reglamento parlamentario, normas con rango y fuerza de ley y, por lo tanto, no se integran en la norma autónoma de la Cámara (29). El criterio de la incorporación —sostenido por el Tribunal— puede dejar impunes algunas modificaciones de las normas reglamentarias que eludan los requisitos constitucionales de procedimiento para la elaboración y

(28) Artículos 32.2 del Reglamento del Congreso y 27.7 y 8 del Reglamento del Senado.

(29) Un estudio reciente sobre la naturaleza de los Reglamentos parlamentarios en J. CANO BUENO, «El principio de autonormatividad de las Cámaras y la naturaleza jurídica del Reglamento parlamentario» en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 40, 1984, págs. 85 y sigs.

reforma de los Reglamentos —artículo 72.1 de la C.E.—. Por otro lado, la impugnación directa como norma similar a las disposiciones con rango de ley sólo se prevé en la LOTC para los Reglamentos parlamentarios —artículo 27.2,*d* y *f*—, por lo que resulta dudosa la posibilidad del uso extensivo de este medio de control para la verificación de la constitucionalidad de las resoluciones parlamentarias generales, pues no se integran en el texto del Reglamento.

— Si este tipo de resoluciones violaran algún derecho fundamental del parlamentario —en especial, los derechos contenidos en el artículo 14 y en el artículo 23 de la C.E.— al ser un acto sin valor de ley, no se alcanza a comprender por qué razón no es posible su impugnación a través del recurso de amparo (30). Cuestión distinta es que este tipo de violaciones pueda producirse en escasas ocasiones, dada la infrecuencia con la que de hecho las actuaciones del poder legislativo tienen posibilidad de violar derechos fundamentales y libertades públicas y que sus actos constituyan el objeto de un procedimiento de amparo. Ciertamente, la inhibición del Tribunal —si es que va a constituir la pauta de actuación futura ante supuestos similares— supondría, cuando realmente se menoscaban derechos fundamentales, una renuncia importante de competencia por parte de la jurisdicción constitucional (31).

(30) Sobre la autolimitación del T.C. en este aspecto, vid. I. TORRES MURO, «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», en *Revista de Derecho Constitucional*, núm. 12, 1984, pág. 153 y sigs.

(31) Renuncia que contrasta claramente con la argumentación mantenida por el propio T.C. en el Auto 147/1982: «Ello no excluye la posibilidad de que el T.C. conozca, por la vía que proceda y con los efectos oportunos de la eventual incidencia que sobre los derechos fundamentales y las libertades públicas de las personas pudieran tener 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 Generales y a sus miembros» (F.5). Pero, además, esta renuncia choca con las declaraciones de directa eficacia y vinculación de los derechos fundamentales y libertades públicas reiteradamente realizadas por el T.C., y, en especial, por la importante asunción de competencias en el ámbito de derechos y libertades realizada por el mismo en diversos fallos. Especialmente expresivo al respecto resultan las Sentencias de 17 de julio de 1981 y de 14 de febrero de 1983: «Nada que concierna al ejercicio por los ciudadanos de los derechos que la Constitución les reconoce podrá considerarse nunca ajeno a este Tribunal» (F.1 de la última sentencia citada).

Pese a todo, resulta necesario comprender los perfiles tan particulares —casi excepcionales— que poseía el asunto resuelto por el Tribunal en el Auto objeto de comentario, que le colocó, con seguridad, en la encrucijada de entrar de lleno en el objeto del recurso y hacerle con ello el juego a las maniobras obstruccionistas o emitir este tipo de resolución jurisprudencial tan cuestionable.

LA INCIDENCIA DE LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL SOBRE LOS PERFILES BÁSICOS DE ALGUNAS INSTITUCIONES PARLAMENTARIAS

La virtualidad de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre los temas que a continuación se indican depende, en gran medida, del tipo de resolución jurisprudencial, del procedimiento a través del cual se provoca la correspondiente decisión del Tribunal y, finalmente, de la continuidad o reiteración del criterio mantenido. El análisis de estos aspectos y el efecto de la jurisprudencia constitucional sobre la actuación de los demás poderes públicos y, en especial, de los órganos parlamentarios, quedaría más propiamente incurso en un trabajo sobre la eficacia de las sentencias del Tribunal en el ámbito de las fuentes del Derecho que en un estudio como el que aquí se plantea. Por lo mismo, este apartado pretende, con más afán descriptivo que valorativo, poner de relieve los principios que en su tarea interpretativa ha fijado el T.C. respecto a ciertas instituciones parlamentarias.

1. *Inviolabilidad e inmunidad parlamentarias*

Las más típicas prerrogativas individuales de la tradición parlamentaria, reconocidas para Diputados y Senadores en el artículo 71 de la Constitución, han sido analizadas con distinto alcance en diversas resoluciones del Tribunal Constitucional. Ya, la Sentencia 36/1981, de 12 de noviembre, al resolver el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la Ley 2/1981, de 12 de febrero, del Parlamento Vasco, define las prerrogativas de los Diputados y Senadores por oposición a las prerrogativas que protegen a los

miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas por reconocimiento estatutario. Mientras que, según la argumentación del Tribunal, se destaca una clara similitud entre la prerrogativa de la inviolabilidad y la institución del aforamiento especial que protege tanto a los componentes de las Cortes Generales como a los miembros de los Parlamentos Autonómicos, se afirman sustanciales diferencias en el ámbito de protección que ofrece la inmunidad parlamentaria a unos y otros sujetos. Se comentará con posterioridad los términos en los que se manifiesta la citada Sentencia. Pero, con carácter preliminar, resulta conveniente discernir si de las decisiones del Tribunal puede deducirse una toma de postura en torno a la naturaleza de las inmunidades parlamentarias.

La mencionada Sentencia 36/1981 utiliza en todo momento el término «prerrogativas» para referirse tanto a la inviolabilidad como a la inmunidad parlamentaria (32). El término utilizado se encuentra en estrecha consonancia con la tradición constitucional y parlamentaria de nuestro país —aun cuando no con su práctica— y procura desterrar cualquier insinuación sobre una posible quiebra del principio de igualdad, pues, por lo general, las prerrogativas en el ámbito parlamentario han tenido siempre una justificación personal. Sin embargo, el Auto 147/1982, de 22 de abril, abandona el término «prerrogativas» y emplea el de «privilegios funcionales» para referirse a la inviolabilidad de las Cámaras y a la de los miembros que las componen, dado que «su finalidad es asegurar el buen funcionamiento de las instituciones parlamentarias» (F. 5). Si bien no parece desprenderse de esta alteración que el Tribunal defienda un cambio en el carácter de protección de base funcional para la inviolabilidad (33); resulta conveniente el uso de términos unívocos, mayoritariamente aceptados por la literatura constitucio-

(32) Así, por ejemplo, «La inviolabilidad reconocida (...) como aquella prerrogativa de que gozarán» (F.1); «la mención expresa a la prerrogativa de la inmunidad...» (F.3); «de las prerrogativas de estos últimos se ocupan...» (F.5).

(33) Más, si se tiene en todo momento presente el conjunto de la decisión del Tribunal y el criterio del «razonable ejercicio» que utiliza como medio de destacar cuándo el uso de las prerrogativas es abusivo —y susceptible, por tanto, de control externo— o es adecuado. Vid. supra.

nal, más conforme con las instituciones parlamentarias objeto de comentario, y que no generen confusión (34).

Por lo que se refiere a la definición de las prerrogativas parlamentarias, el Tribunal llega a tres conclusiones, diferenciando su contenido según la Cámara representativa —nacional o autonómica— a que pertenezca el parlamentario.

1. La inviolabilidad parlamentaria protege las opiniones manifestadas en el ejercicio de las funciones parlamentarias, sin que puedan los parlamentarios «ser sometidos a procedimiento alguno tanto, por las referidas opiniones como por los votos que emitan en el seno de la Cámara de que forman parte» (35). Esta prerrogativa protege tanto la actuación de diputados y senadores, como la actividad parlamentaria de los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, siempre que, en este sentido, lo prevea el correspondiente Estatuto (36).

2. La prerrogativa de la inmunidad posee un distinto alcance según se hable del *status* de un miembro de las Cortes Generales o de los Parlamentos autonómicos. Así, se ha distinguido entre inmunidad «total» o «plena» o «en grado sumo» e inmunidad de los parlamentarios autonómicos. La primera conlleva que «durante su mandato los diputados y senadores sólo podrán ser detenidos en caso de flagrante delito» y que no puedan «ser inculcados ni procesados sin la previa autorización de la Cámara respectiva» (37). La segunda se concreta en la prohibición de detención de los miembros de los Parlamentos autonómicos, salvo en los supuestos de flagrancia, y en la concesión de un fuero especial para la inculpación, prisión, procesamiento y juicio de los mismos, siempre que sea recogida en estos términos por el Estatuto de Autonomía (38).

(34) Cfr. sobre el significado distinto de los términos «privilegios» y «prerrogativas», A. CARRO MARTÍNEZ, «La inmunidad parlamentaria», en *Revista de Derecho Político*, núm. 9, 1981, pág. 89 y sig.

(35) St. 36/1981, cit., F.1.

(36) St. 36/1981, Fs. 1, 2 y 6.

(37) Como se puede comprobar, dentro de los términos más propios de la tradición parlamentaria sobre la prerrogativa. Vid. F.1 de la St. 36/1981.

(38) Fs. 2, 3 y 4 de la tantas veces citada Sentencia 36/1981. En los términos planteados, se suele recoger la prerrogativa de la inmunidad en los Estatutos de Autonomía.

3. El fundamento de esa diferenciación de grado en el ámbito de protección de la prerrogativa se encuentra en la previsión constitucional de la misma —como «inmunidad plena»— sólo para diputados y senadores y en la forma claramente distinta de definir la prerrogativa para los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas que realizan las correspondientes normas estatutarias (39).

El último pronunciamiento del Tribunal sobre las prerrogativas parlamentarias es, más correctamente, un no pronunciamiento o una omisión. En otros términos, se estima que dentro de una concreta decisión jurisprudencial resultaba más que necesario un pronunciamiento sobre el tema de las prerrogativas, especialmente, de la inmunidad parlamentaria. La Sentencia de 18 de noviembre de 1983 tiene como fondo el debate sobre la corrección constitucional del juramento reglamentario exigido a los miembros del Congreso —artículo 20.1,3 del Reglamento del Congreso de los Diputados— y las consecuencias derivadas de su no satisfacción. En concreto —y dejando para un momento posterior el comentario sobre la constitucionalidad del requisito—, el párrafo segundo del artículo 20 del Reglamento de la Cámara se expresa en los siguientes términos:

«Los derechos y prerrogativas serán efectivos desde el momento en que el diputado sea proclamado electo. Sin embargo, celebradas tres sesiones plenarias sin que el diputado adquiriera la condición de tal, conforme al apartado precedente, no tendrá derechos y prerrogativas hasta que dicha adquisición se produzca.»

La resolución del Tribunal Constitucional discurre en torno a si el juramento, como requisito añadido por el Reglamento Parlamentario, viola o no un derecho fundamental de los que son susceptibles de provocar un procedimiento de amparo constitucional —en especial, el principio de igualdad, la libertad ideológica y el derecho de participación y de acceso a los cargos públicos, ar-

(39) F.1 y Fs. 1 y 4 de la St. 36/1981. Un comentario crítico sobre esta resolución en J. M. GÓMEZ BENÍTEZ, «La inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias» en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, núm. 9, 1981, pág. 48 y sigs.

títulos 14, 16 y 23 de la C. E.—. Con este objetivo se concibe el fallo de la Sentencia. No obstante, un tema que queda al margen de los fundamentos jurídicos —hasta cierto punto porque se encuentra al margen del proceso— es el de si el Reglamento puede privar, bajo excusa de suspensión, de una prerrogativa como la inmunidad parlamentaria, que se concede incondicionada por la Constitución a diputados y senadores desde el momento de la elección —artículo 72.1 en relación con los artículos 68.4 y 69.6 de la C. E.—. Si a esta idea se une el carácter que tradicionalmente ha manifestado la inmunidad como prerrogativa funcional que permite el libre acceso del parlamentario al ejercicio de sus funciones (40), resulta contraproducente que esta prerrogativa deje de actuar con carácter general como consecuencia de una decisión parlamentaria. En conclusión, parece más correcto incluir dentro de la *condición menos plena* de diputado la prerrogativa de la inmunidad y un genérico derecho del parlamentario a satisfacer en cualquier momento los requisitos del artículo 20 del Reglamento, amparado por aquélla; mientras que quedan en suspenso los derechos del diputado y la inviolabilidad por su íntima conexión con el ejercicio de unas funciones que no se satisfacen (41). Resultaba preciso apuntar el tema, aun cuando se estime, en cierta medida, que el objeto procesal del amparo resuelto en la Sentencia de 18 de noviembre de 1983 quedaba ampliamente satisfecho con la decisión del Tribunal. Sin que el silencio del Tribunal Constitucional en este tema dé pie a la defensa de una postura opuesta —suspensión de la inmunidad en tanto no se cumplan los requisitos señalados en el artículo 20.1 del Reglamento del Congreso—, con sus negativas consecuencias, en orden a lo anteriormente expuesto.

(40) Una reciente aportación sobre el tema puede verse en A. FERNÁNDEZ-MIRANDA, «Del intento de ampliar el ámbito material de la inmunidad parlamentaria a determinados procedimientos civiles» en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 12 de 1984, pág. 9 y sig.

(41) Esta es la interpretación que se recoge, más acertadamente a nuestro entender, en el Reglamento del Senado, artículo 12.2: «Hasta tanto no hayan perfeccionado su condición, los senadores electos y los designados por las Comunidades Autónomas no devengarán derechos económicos ni podrán participar en el ejercicio de las funciones constitucionales de la Cámara.» Con esta redacción se respeta la inmunidad y se salva la suspensión de las facultades parlamentarias de los senadores y de la inviolabilidad, inactiva a consecuencia de la falta de cumplimiento de las facultades que la justifican.

2. EL JURAMENTO O PROMESA PARA ACCEDER A LA CONDICIÓN DE PARLAMENTARIO

Dentro de esta cuestión, un aspecto que no se cuestiona es el mandato del parlamentario que es conferido de manera semiautomática por la actuación concurrente del cuerpo electoral y de las normas jurídicas que recogen el sistema electoral. Por el contrario, se cuestiona el *contenido* de ese mandato; es decir, el contenido de la condición de parlamentario, que puede ser *plena* o *limitada*, según que el sujeto satisfaga o no una serie de requisitos postelectorales —generalmente, recogidos dentro de las normas reglamentarias de las Cámaras legislativas—. El mandato es único; se confiere o no, no siendo posible su limitación una vez obtenido por medios legítimos (42). La condición de parlamentario, por el contrario, puede variar en su contenido: la discusión se centra, por lo mismo, en determinar cuál sea el contenido mínimo de la condición de parlamentario —condición limitada— por oposición al contenido de la condición plena.

El tema ha sido, en parte, analizado por un par de Sentencias del Tribunal Constitucional, ante sendas peticiones de amparo por miembros del Congreso (43) y miembros del Parlamento de Galicia (44). Ciertamente, el Tribunal no ha analizado la situación en que queda el parlamentario cuando no satisface alguno de los requisitos reglamentariamente previstos para acceder a la condición plena de tal, sino que ha estudiado la constitucionalidad de uno de tales requisitos: el juramento o promesa de acatar la Constitución. En ambas resoluciones el Tribunal deduce la constitucionalidad del juramento o de la promesa sobre la base de una doble obligación: (i) Un deber negativo que tienen todos los ciudadanos y los poderes públicos de respetar la Constitución. (ii) Un deber positivo de sujeción a la Constitución que tienen todos los titulares de poderes públicos y que puede o no ser manifestado formalmente. Un medio

(42) Más, dentro de una tradición constitucional como la nuestra, en la que no tuvo carta de naturaleza la revocación del parlamentario y en la que despliega su vigencia la prohibición del mandato imperativo. Vid. artículos 67.2, 68.4 y 6 y 69.6 de la C. E.

(43) St. de 18 de noviembre de 1983.

(44) St. de 16 de diciembre de 1983.

formal de especificar ese deber positivo de sujeción es el juramento o promesa de acatar la Constitución (45). Obviando cualquier comentario sobre la oportunidad política de incluir o no en el Reglamento parlamentario un requisito de estas características, sí conviene reseñar que estamos, de nuevo, ante una de esas normas de moral que tanto parecen agradar a los juristas y cuya inutilidad es, por cierto, manifiesta (46).

3. PRINCIPIOS DEL SISTEMA PARLAMENTARIO

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de febrero de 1984, en la que se definen determinados principios básicos del sistema parlamentario, ha sido la primera resolución dictada en un proceso planteado por la vía prevista en el artículo 161.2 de la Constitución: impugnación por el Gobierno de disposiciones sin valor de ley de las Comunidades Autónomas. El acto impugnado fue, como es sabido, una Resolución del Presidente del Parlamento de Navarra mediante la cual se propuso al Rey el nombramiento de Presidente de la Diputación Foral en favor de un miembro del partido «Unión del Pueblo Navarro». A esta impugnación se acumuló un recurso de amparo interpuesto, frente al mismo acto presidencial, por el candidato al cargo relegado en la propuesta.

La discrepancia surgió al efectuar el Presidente del Parlamento una determinada interpretación de los artículos reguladores del nombramiento de Presidente contenidos en el Estatuto de la Comunidad y en la Ley de Gobierno de la misma (47). Conforme a tal

(45) F. 3 de la St. de 18 de noviembre de 1983 y Fs. 4, 5 y 6 de la St. de 16 de diciembre de 1983.

(46) No precisa muchos razonamientos el dato de que este requisito del juramento prima a aquellos parlamentarios que lo cumplimentan, aun cuando abiertamente defiendan posturas contrarias a los principios informadores de la C.E., frente a aquellos que, en la misma situación, pero con más coherencia ética, se niegan a prestar el juramento o promesa de acatamiento. Para un comentario más detallado R. RUIZ LAPEÑA, «En torno a dos Sentencias del Tribunal Constitucional: el juramento de los Diputados», comunicación presentada en las I Jornadas de Derecho Parlamentario, Madrid, marzo de 1984.

(47) Ley Foral de 11 de abril de 1983.

interpretación, tan sólo podía ser propuesto para el nombramiento aquel parlamentario que, transcurrido el plazo de dos meses desde la primera votación de investidura sin obtener las mayorías exigidas, se hubiera presentado ante la Cámara para exponer su programa de Gobierno.

Frente a esta interpretación, la tesis de la Abogacía del Estado en representación del Gobierno, y la del propio recurrente en amparo, defendía que debía haber sido propuesto para el nombramiento el parlamentario del partido con mayor número de escaños en la Cámara (48), y ello con independencia de que éste hubiera comparecido ante la Cámara para exponer su programa o no lo hubiera hecho.

La Sentencia presenta un notable interés por cuanto, además de resolver la discrepancia de fondo, se detiene a analizar la naturaleza jurídico-pública de la Comunidad Foral de Navarra, la ortodoxa utilización del cauce impugnatorio empleado, la naturaleza del acto de la Presidencia, etc. Pero, quizás, lo más interesante es que la decisión del Tribunal Constitucional se concreta en la retroacción del proceso de elección del Presidente de la Comunidad (49) a aquel momento en el que la Presidencia del Parlamento debió presentar a la libre apreciación de la Cámara un candidato distinto del originariamente propuesto.

Para una mejor comprensión del Fallo de esta Sentencia, ha de recordarse que el proceso de nombramiento del Presidente de la Comunidad Foral de Navarra aparece desglosado en la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Fuero navarro —artículo 29—

(48) No está de más recordar que, tras la celebración de las elecciones autónomas, la distribución de escaños en el Parlamento de Navarra había quedado como sigue:

- P.S.O.E.: 20 escaños.
- U.P.N.: 13 escaños.
- A.P./P.D.P./U.L.: 8 escaños.
- H.B.: 6 escaños (que no fueron ocupados).
- P.N.V.: 3 escaños.

(49) Vid. F.7: «La configuración del modelo parlamentario adoptada inspirado (...) en principios democráticos, supone que la Asamblea parlamentaria ha de disponer de amplias posibilidades para determinar efectivamente la elección del candidato a la Presidencia.»

y en la Ley de Gobierno antes mencionada —artículo 20— en dos momentos o fases sucesivos:

- Una fase *ordinaria* en la que se persigue que el candidato reciba la confianza expresa por parte de la Cámara, y se exige —a semejanza de lo establecido en el artículo 99 de la C. E.— mayoría absoluta en la primera y segunda votación y mayoría simple en las sucesivas votaciones.
- Una fase *extraordinaria*, de aplicación subsidiaria respecto a la anterior, que sólo entra en juego si, transcurridos dos meses desde la primera votación, ningún candidato hubiera obtenido las mayorías exigidas. En tal caso, los artículos 29, *in fine* de la LORAFNA y 20.8 de la Ley de Gobierno, en lugar de optar por la disolución parlamentaria, como hace el artículo 99.5 de la C. E., establecen que la propuesta para el nombramiento ha de recaer necesariamente sobre el candidato del partido que cuente con mayor número de escaños.

Esta regulación que, con palabras del Tribunal Constitucional, se enmarca plenamente en la órbita del parlamentarismo racionalizado, pretende otorgar a la Asamblea amplias posibilidades de elección, posibilidades que, en el caso controvertido, se le hurtaron al haber sido presentado ante la misma únicamente el candidato propuesto por el partido de Unión del Pueblo Navarro.

De esta manera, en la decisión del Tribunal Constitucional, el hecho de dar la oportunidad de pronunciarse a las Asambleas acerca del candidato y de su programa de gobierno constituye un requisito esencial acorde con el sistema parlamentario diseñado en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. De ahí, que el Fallo de la Sentencia se aparte tanto de las pretensiones del Abogado del estado —principalmente, propuesta directa en favor del candidato designado por la minoría mayoritaria— como la del recurrente en amparo, al no haber llegado éste, en el transcurso del procedimiento parlamentario de designación a ostentar el derecho a ser propuesto como candidato a la Cámara (50).

(50) Vid. F.9.

Consecuentemente con tal planteamiento, el Fallo de la Sentencia, concretado posteriormente en un Auto aclaratorio de la misma (51), declara que no procede recurrir al procedimiento extraordinario o subsidiario, sin haber agotado previamente las posibilidades que ofrece el sistema ordinario de designación, y ordena, según lo dicho, la retroacción del procedimiento y la anulación de la propuesta. Esta decisión, así como sus planteamientos, supera por su contenido los estrictos márgenes del régimen parlamentario navarro y, en virtud de las similitudes que existen en el modo de elección del Presidente de la Comunidad Autónoma, puede ser de aplicación a otros regímenes parlamentarios autonómicos (52).

4. SOPORTE JURÍDICO DE LA REGULACIÓN DE LAS INCOMPATIBILIDADES DE DIPUTADOS Y SENADORES

La Sentencia del Tribunal Constitucional de 14 de junio de 1984, afronta la cuestión de cuál debe ser la sede jurídica adecuada para la regulación de uno de los principios estructurales básicos del Derecho parlamentario. El Tribunal acoge, en este caso, la pretensión de los recurrentes, declarando, en consecuencia, la inconstitucionalidad del proyecto de Ley Orgánica de incompatibilidades de diputados y senadores, por no haber respetado la reserva positiva en favor de la Ley electoral que, para la regulación de la materia, contempla el artículo 70.1 de la Constitución.

Resulta preciso reconocer que el problema de fondo no era si la regulación concreta de las incompatibilidades parlamentarias afectaba o no al contenido esencial del mandato representativo, sino la constitucionalidad de la aplicación de tal normativa a los parlamentarios cuyo acceso al cargo se hubiera producido con anterioridad a la pretendida entrada en vigor de la Ley impugnada. La resolución jurisprudencial deja de lado, sin embargo, el problema de la aplicación retroactiva y resuelve el recurso con un razonamiento que le exime de entrar a analizar cualquier otra alegación: el pro-

(51) Auto de 16 de febrero de 1984.

(52) En concreto, a la Comunidad Autónoma Andaluza, artículo 37 de su Estatuto de Autonomía, y la elección del Presidente de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, artículo 14 de su Estatuto.

yecto de Ley Orgánica de incompatibilidades incurrió en *inconstitucionalidad formal*, pues es en la Ley electoral, y sólo en ella, donde la Constitución ha querido que se complete y acabe el sistema de inelegibilidades e incompatibilidades previsto en el artículo 71 de la Constitución española.

De este punto de partida se ocupa el Tribunal Constitucional de definir el contenido mínimo y necesario característico de la Ley electoral. Así, establece unos principios generales respecto, a los que, por tanto, habrá de atenerse el legislador en el momento de hacer efectivas las varias remisiones que la Constitución realiza a esa fuente primaria del Derecho parlamentario, que es la Ley electoral (53).

(53) Vid. F. 4: «Para que una ley merezca el calificativo de electoral es necesario que contenga por lo menos el núcleo central de la normativa atinente al proceso electoral, materia en la que se comprende lo relativo a quiénes pueden elegir, a quiénes se puede elegir y bajo qué condiciones, para qué espacio de tiempo y bajo qué criterio organizativo desde el punto de vista procedimental y territorial.»