

EL RECURSO DE AMPARO CONTRA ACTOS SIN FUERZA DE LEY DE LOS ORGANOS LEGISLATIVOS

AURELIO GUAITA

SUMARIO: 1. ¿UN RECURSO SUPERFLUO?—2. OJEADA COMPARADA E HISTÓRICA.—3. UN RECURSO NECESARIO.—4. DOS CLASES DE RECURSOS: A) RECURSO AUTÓNOMO.—5. B) RECURSO DE AMPARO CON PROCESO PREVIO.—6. ACTOS IMPUGNABLES.—7. CUALIDADES DE LOS ACTOS RECURRIDOS.—8. AUTOR DEL ACTO IMPUGNADO.—9. LEGITIMACIÓN.

1. ¿UN RECURSO SUPERFLUO?

Después de establecer que el recurso de amparo procede

«frente a las violaciones de los derechos y libertades a que se refiere el apartado anterior [los 'reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución'] originadas por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los poderes públicos del Estado, las Comunidades autónomas y demás entes públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes» (artículo 41.2 LOTC),

dice el artículo 42 de esta misma norma legal:

«Las decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o de sus órganos, que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, podrán ser recurridos dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes.»

Los autores acogieron con escepticismo esa posibilidad que parecía brindar casi estéril o inútilmente la LOTC dada seguramente

la rareza o infrecuencia de supuestos de hecho que encajaran en su artículo 42. Por ejemplo, «aunque *prima facie* parece que se trate de hipótesis difíciles de trasladar a ejemplos concretos, creo que ha sido un acierto de los redactores del proyecto [de la LOTC]. Piénsese que la Constitución en su artículo 76 permite el nombramiento de comisiones de investigación (conjuntas de Congreso y Senado) [o no conjuntas] ante las que será obligatorio comparecer a los ciudadanos que sean requeridos, bajo apercibimiento de sanciones; cabe pensar que la tal investigación se conduzca con desprecio de los derechos fundamentales de los requeridos. Asimismo, en relación con los poderes de policía de los Presidentes de las Cámaras en el interior de sus respectivas sedes (artículo 72,3)» (1); la «ampliación del recurso de amparo ... se encuentra plenamente admitida en el artículo 42 LOTC de 3 de octubre de 1979, si bien la dificultad interpretativa del alcance efectivo del amparo se evidencia como muy compleja» (2); «aunque con la admisión del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra decisiones o actos sin valor de ley de las Cámaras se ha pretendido, sin duda, completar las garantías frente a posibles violaciones de los derechos fundamentales por parte de los poderes públicos sin excepción, lo cierto es que es difícil imaginar supuestos de tal índole, porque tales actos en su inmensa mayoría, o bien operan relaciones entre órganos constitucionales, o bien son de eficacia exclusivamente interna, es decir, que afectan únicamente a los miembros de las propias Cámaras. Repasando la Constitución y los vigentes reglamentos provisionales del Congreso de los Diputados y del Senado, quizá no se hallen otras hipótesis que las ligadas a las actividades de las comisiones de investigación o encuesta y al ejercicio del

(1) GARRIDO FALLA: *El artículo 53 de la Constitución*, REDA, 21 (1979) 186; y en sus *Comentarios a la Constitución*, 2.ª ed. 1985, Madrid, 1985; el escepticismo del autor no se reducía a este caso, a la inversa, lo generalizaba a todo el recurso de amparo: «lo que parece que va a sobrar en el recurso de amparo, tan precipitadamente incluido en la Constitución» (ibídem, pág. 181); debía haberse suprimido del proyecto constitucional, como propuso el senador L. MARTÍN-RETORTILLO (ibídem, pág. 184).

(2) BASSOLS COMA: *La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República Española*, Madrid, 1981, 75.

derecho de petición» (3); «respecto de las actuaciones del poder legislativo parece en principio que el amparo constitucional tiene un alcance limitado. Por un lado, jugará excepcionalmente con ocasión de la aplicación de las leyes y normas internas, de organización y funcionamiento, de las Cámaras. Por otro, en los casos de actuaciones que pudiéramos llamar materiales... Por lo dicho, el recurso de amparo frente a violaciones de derechos debidas a decisiones o actos del poder legislativo tiene a nuestro juicio un significado más testimonial que práctico, aunque deba juzgarse positivamente su consagración en la Ley orgánica por cuanto implica la incardinación del Tribunal Constitucional por encima de los tres poderes del Estado, en cierto modo como árbitro constitucional de su conducta» (4).

2. OJEADA COMPARADA E HISTÓRICA

Aunque los citados autores no lo aleguen o aduzcan, al menos en los párrafos transcritos, podían haberse referido, por lo que dice al recurso de amparo en general, a lo escaso que son los ejemplos conocidos, pues, en efecto, de los países que cuentan con un Tribunal (o Consejo) Constitucional, no tienen recurso de amparo Italia, Portugal y Francia; y por lo que hace a Austria, sí admite recurso de amparo, pero no contra actos de los órganos legislativos. Sólo la República Federal de Alemania (artículo 93.4 GG), además de España, recoge el supuesto objeto de estas páginas, pues el caso de México tiene muy poco que ver con el nuestro, aparte de habernos proporcionado el nombre —*recurso de amparo*— en la Constitución republicana de 1931.

En efecto, la Ley Orgánica del Tribunal de Garantías Constitucionales de 14 de junio de 1933 exigía en su artículo 45.1.º este requisito para que pudiera proceder el recurso de amparo:

(3) SALAS HERNÁNDEZ: *Protección judicial ordinaria y recurso de amparo frente a violaciones de libertades públicas*, en el libro colectivo publicado por la Dirección general de lo Contencioso del Estado «El Tribunal Constitucional», Madrid, 1981, III, 2477-78.

(4) CASTEDO ALVAREZ: *El recurso de amparo constitucional*, en la citada obra colectiva, I, 196-97.

«Que exista acto concreto de autoridades gubernativa, judicial o *de cualquier otro orden*, que con respecto a un individuo determinado haya infringido alguna de las garantías relacionadas en el anterior artículo.»

Es claro que «cualquier otro orden» aparte del gubernativo y del judicial no puede ser más que el poder legislativo, y aunque no llegó a resolverse o al menos no es conocida la hipotética resolución, se planteó en 1935-36 un caso de recurso de amparo que entra de lleno en nuestro negocio, pues en el llamado *asunto Nombela* «las Cortes declararon la responsabilidad política de G.M.C., ex subsecretario de la Presidencia del Consejo de Ministros. El afectado interpuso recurso de amparo contra dicho acto parlamentario» (5).

La Constitución de 1931 consagró «el recurso de amparo de garantías individuales, cuando hubiera sido ineficaz la reclamación ante otras autoridades» distintas del Tribunal de Garantías Constitucionales (artículo 121.b) término tan amplio ése de «autoridades» que, sin duda, admitía las parlamentarias, aunque no las implicara necesariamente, y eso mismo es lo que hizo, acabamos de verlo, la ley de 1933 del TGC.

La Constitución vigente se refiere al recurso de amparo en sus artículos 53.2, sin dar ninguna pista: «en su caso ... ante el Tribunal Constitucional»; 161.1.b): lo mismo, «violación de derechos y libertades referidos en el artículo 53.2 de esta Constitución, *en los casos y formas que la ley establezca*»; y 162.1.b): «Están legitimados ... para interponer el recurso de amparo, toda persona natural o jurí-

(5) BASSOLS COMA, *ibídem*; pero me resulta chocante, como se ve por lo que digo al principio de ese mismo párrafo, que al autor le parezca que la admisión del recurso de amparo en cuestión «implicaba una interpretación extraordinariamente extensiva del concepto de autoridad previsto en el artículo 45.1 de la ley del Tribunal... Esta progresiva ampliación del recurso de amparo, al margen de la letra de la ley de 1933...».

Es interesante la estadística que se puede hacer con base en esta obra de BASSOLS: de las 49 sentencias dictadas y publicadas hasta 1936, 29 fueron de amparo en materia de orden público, diez de amparo ordinario, siete sobre cuestiones y recursos de inconstitucionalidad, dos sobre conflictos Estado-Cataluña, y una sobre responsabilidad criminal por la rebelión militar de Cataluña en 1934.

dica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal.»

Lo mismo que en 1931-33, la Constitución de 1978 consagró la institución del recurso de amparo, pero, por lo que aquí interesa, aun con mayor vaguedad o imprecisión si bien con idéntico resultado: era posible, pero no necesario (¿no?) que procediera el recurso de amparo contra autoridades parlamentarias, figura que aparece plenamente consagrada en el artículo 42 LOTC, mucho más decididamente que en el 45.1 de la LOTGC de 1933, al «establecer los casos y formas» anunciados en el transcrito artículo 161.1.b) de la Constitución.

3. UN RECURSO NECESARIO

Acabo de decir que era posible, pero no necesario. Ahora agrego y rectifico: posible, conveniente y necesario.

Por tratarse de órganos eminentemente políticos parece si no imposible al menos muy difícil que las Cortes Generales y las Asambleas legislativas autonómicas puedan ser fiscalizadas jurisdiccionalmente en su actuación político-legislativa, en su tarea primordial, en su razón de ser cuerpos legislativos en la que se adivina al fondo, como por cierto ha recordado muy discutiblemente el auto del Tribunal Constitucional de 22 de abril de 1982, la inviolabilidad así de las Cortes (artículo 66.3 Const.) como de sus miembros (artículo 71.1); como se ha recordado, son actos de «contenido esencialmente político ... la libertad de las Cortes para actuar dentro del marco de la Constitución y de las leyes es prácticamente total, por lo que resulta imposible que los jueces y tribunales entren a juzgar del contenido de tales actos en sus aspectos políticos. Pero [se agrega con razón] ... sí resulta posible que los jueces y tribunales cuando lo solicite un ciudadano en ejercicio de su derecho a la tutela efectiva, determinen si el acto en cuestión ha incidido ilegítimamente en los derechos de que es titular» (6).

(6) GÓMEZ-FERRER MORANT: *Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos*, REDA, 33 (1982), 203-06; y en el volumen colectivo «Homenaje a José Antonio García-Trevijano Fos», Madrid, 1982, 115-17 y 125-27.

Por lo demás, resulta muy fácil demostrar que el recurso de amparo contra los poderes legislativos no es una ocurrencia de la LOTC o un adorno sino una exigencia constitucional: las Cortes Generales, el Congreso de los Diputados, el Senado, los Presidentes y Mesas de ambas Cámaras, y las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas y todos los órganos internos que prevean los correspondientes Estatutos y reglamentos son evidentemente *poderes públicos* y, por consiguiente, «están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico» (artículo 9.1 Const.); ahora bien, que estén sujetos al ordenamiento no quiere decir ni dice que todos sus actos sean conformes con el ordenamiento; de hecho puede acaecer lo contrario, o pensar un interesado que sucede lo contrario, y en ese caso ha de tener la posibilidad de impugnarlo ante una instancia superior o de fiscalización; y si por tratarse de órganos del poder legislativo la fiscalización no puede o debe atribuirse a los tribunales del poder judicial u ordinarios, sin duda alguna ha de atribuirse a un poder jurídicamente superior a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, pues de otro modo se produciría indefensión, que es lo que proscribe tajantemente el artículo 24.1:

«Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales [el Constitucional lo es de verdad] en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que, en ningún caso, pueda producirse indefensión.»

4. DOS CLASES DE RECURSOS: A) RECURSO AUTÓNOMO

1. Muy reiteradamente el Tribunal Constitucional ha puesto de relieve que el recurso de amparo contra actos o resoluciones de órganos gubernativo-administrativos o judiciales es subsidiario, es decir, sólo procede si el interesado no ha obtenido por parte de los tribunales ordinarios la protección que reclama; las declaraciones jurisprudenciales en ese sentido son tan abundantes que no hace falta citar aquí ninguna sentencia en particular (pássim, pudiéramos decir); basta recordar que

«el ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes» (artículo 117.3):

son éstos los jueces naturales de toda clase de procesos, y mientras no hayan dictado su resolución no es posible acceder al recurso de amparo. Así se ve también en el artículo 53.2:

«Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos ... ante los tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumaria y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.»

Lo esencial para la defensa de derechos y libertades fundamentales no es el recurso de amparo, que podía no existir, como no existe en Italia y como podía no haber existido en España tratándose de hipotéticos agravios o lesiones inferidos por órganos judiciales o administrativos; para eso están los tribunales ordinarios. Lo esencial es el proceso ante éstos, que la Constitución ha establecido que sea preferente y sumario (abreviado, quiere decir) y si no ha habido ese proceso no puede haber recurso de amparo.

Pues bien, ese proceso necesario contra actos o resoluciones de órganos administrativos o judiciales no siempre existe cuando el autor del acto o disposición es un órgano legislativo: una vez firmes tales actos (con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas) como regla general cabe ya interponer el recurso de amparo, en un plazo de tres meses (artículo 42 LOTC) (7).

Por consiguiente, como regla general el amparo contra actos sin fuerza de ley de órganos legislativos es autónomo, no requiere ni realmente permite un proceso anterior. Ya se ha visto que es lógico, y, sin embargo...

(7) Lo mismo sucedía en la objeción de conciencia, según el artículo 45 LOTC, ahora derogado por la ley de 26 de diciembre de 1984: el supuesto ha ingresado en el régimen general de los demás actos de autoridades y organismos del Gobierno y la Administración.

Sin embargo debería existir ese proceso previo, pues es un requisito que con carácter general y sin excepciones exige el citado artículo 53.2 Const. según el cual el recurso de amparo no es universal, sólo procede «en su caso», mientras sí es general el proceso preferente y sumario ante los tribunales ordinarios. Por eso podría decirse que aunque sea razonable y lógico (a mí así me lo parece) que el recurso de amparo contra actuaciones de órganos legislativos no vaya precedido de un proceso ante los tribunales del poder judicial, esa exención que hace el artículo 42 LOTC realmente no se ajusta al texto de la Constitución.

2. Tradicionalmente la jurisdicción contencioso-administrativa afirma que por entender de la legalidad de actos anteriores, por ser la existencia de éstos presupuesto procesal *sine qua non*, tiene naturaleza esencialmente revisora y, en consecuencia, no puede pretenderse en un recurso contencioso-administrativo lo no visto, examinado y controvertido en la vía administrativa previa, por no haberse pronunciado la Administración acerca de ello: en resumen, falta el objeto propio del recurso contencioso-administrativo, pues lo no visto, claro es que no puede ser revisado.

Esa línea jurisprudencial ha sido bastante criticada y severamente por algunos autores, y ha de reconocerse que en más de una ocasión se llevó a extremos inadmisibles. Pero también debe afirmarse que en general y como posición de principio es una jurisprudencia correcta que se cohonesta perfectamente con la naturaleza esencialmente revisora de la jurisdicción contencioso-administrativa.

Es esa misma naturaleza *ex essentia* revisora la que el Tribunal Constitucional asigna al recurso de amparo en general: por actos del poder ejecutivo, por actos de tribunales del poder judicial u ordinarios, y también por actos administrativos y todos los demás no político-legislativos de las Cortes Generales y sus Cámaras o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas. La única diferencia respecto de la vía contencioso-administrativa es meramente terminológica: lo que en ésta llama el Tribunal Supremo naturaleza revisora, es naturaleza subsidiaria del recurso de amparo para el Tribunal Constitucional, y aunque la expresión no figure en el texto legal, deriva inmediata y necesariamente de la propia

LOTG, que en su artículo 41.1 se cuida de advertir que la protección de derechos y libertades mediante el recurso de amparo se otorga «sin perjuicio de su tutela general encomendada a los tribunales de justicia»; según el 43.1 (amparo contra actos del Gobierno o de las Administraciones públicas) el recurso sólo es admisible «una vez que se haya agotado la vía judicial precedente»; y en el 44.1.a), amparo contra jueces, se exige que con anterioridad al recurso «se hayan agotado todos los recursos utilizables dentro de la vía judicial». La jurisprudencia del Tribunal Constitucional declaratoria de que el recurso de amparo es una vía subsidiaria respecto de la judicial es muy abundante, por ejemplo, entre las más recientes, la sentencia de 7 de noviembre de 1983; y las de 18, 20, 24 y 30 de enero, 12 de julio y 16 de octubre, todas de 1984.

Pero nuestro caso es distinto, y realmente constituye una importante excepción (¿constitucional?) a la norma general del artículo 117.3 de la Constitución:

«El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, *corresponde exclusivamente a los jueces y tribunales* determinados por las leyes.»

Nadie puede poner en cuestión que el precepto, primero del título VI («Del poder judicial»), alude exclusivamente a los tribunales ordinarios, esto es, no al Constitucional.

En resumen: por cuanto llevamos dicho ya se comprende que el recurso de amparo que es objeto de estas páginas, en el que los actos político-legislativos que se impugnan lo son directamente, sin proceso judicial previo, carece de naturaleza revisora, o subsidiaria, lo que tiene inmediatamente la importante consecuencia de que el Tribunal Constitucional puede (y tiene que) ver cuantas cuestiones plantee el recurrente, ostenta jurisdicción plena en el caso, sin que le constriña un previo proceso que falta por hipótesis.

5. b) RECURSO DE AMPARO CON PROCESO PREVIO

Pero existen además los actos material, objetiva y funcionalmente administrativos realizados por órganos legislativos, pues *la*

administración es una dimensión esencial de toda organización pública (8) (o incluso privada) que aquí podríamos ejemplificar en los casos menudos a que se refiere el artículo 72.3, aunque también puede pensarse que estos ejemplos pertenecen al grupo anterior:

«Los Presidentes de las Cámaras ejercen en nombre de las mismas todos los poderes *administrativos* y facultades de policía [también administrativas] en el interior de sus respectivas sedes.»

Y éstos son sólo un par de ejemplos, porque hay sin duda muchos otros casos de naturaleza también administrativa, civil o laboral que pueden dar lugar a recursos de amparo, éstos sí, como los anteriores ejemplos del artículo 72.3 Const., igualmente precedidos del proceso preferente y sumario que proceda, por ahora el regulado en la ley de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona de 26 de diciembre de 1978 (9): por ejemplo, actos en materia de personal *de la casa*, pero también actos y relaciones jurídicas completamente externas, por ejemplo de índole contractual, expropiación forzosa, etc.

Un caso claro lo suministra el auto del Tribunal Constitucional de 11 de abril de 1984: se trataba de seleccionar entre varios aspirantes al más idóneo para determinado puesto en las Cortes de Castilla y León: cuando el interesado esperaba que iba a ser él el designado, fue otra aspirante la propuesta, pero eso, argumenta el Tribunal, es efectivamente una propuesta, no un acto firme que es lo exigido en el artículo 42 LOTC para poder acceder al recurso de amparo; y además, como por ahora no tienen reglamento las Cortes castellano-leonesas y se remiten éstas como supletorio a los del Congreso de los Diputados en los que los actos en materia de perso-

(8) AURELIO GUAITA: *Los actos administrativos del Tribunal Constitucional*, REDA, 29 (1981), 239-51; y en la citada obra colectiva «El Tribunal Constitucional», Madrid, 1981, II, 1291-1308.

(9) Disposición transitoria segunda, número 2, de la LOTC.

Por cierto, esa ley dedica sendos capítulos a las vías penal, contencioso-administrativa y civil, mas no a la laboral o social, falta que aspiraba a subsanar una proposición de ley publicada en el BOCG, CD, B-171, de 26 de febrero de 1982.

nal competen en primer lugar a la jurisdicción contencioso-administrativa (10), no habiendo agotado y pasado por esa vía previa, dado el carácter subsidiario del recurso de amparo éste ha de declararse inadmisibile.

En cambio, y también acertadamente, la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de febrero de 1984 resolvió el caso de cinco ex diputados de UCD que causaron baja por ello (y sin razón) en el Parlamento Foral de Navarra: acudieron equivocadamente en primer lugar a la vía contencioso-administrativa, pero en 28 de marzo de 1983 la Audiencia Territorial de Pamplona, como era de prever, se declaró incompetente para resolver la cuestión planteada indicando que competía al Tribunal Constitucional, y así lo entendió también éste. Pero obsérvese que en el caso anterior se trataba de un (aspirante a) *funcionario* de las Cortes, mientras que en este otro se cuestionaban derechos de *miembros* del Parlamento Foral de Navarra, de una Asamblea legislativa, por lo que la Mesa del Parlamento que decidió su cese como diputados actuó sin duda como *órgano de la Asamblea legislativa de una Comunidad autónoma*, y el recurso de amparo no había de ir precedido de un proceso ante una jurisdicción ordinaria.

6. ACTOS IMPUGNABLES

Los indica claramente el artículo 42 LOTC:

«Las decisiones o actos sin valor de ley, emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas, o de sus órganos...»

Pero hay que decir que a esas decisiones o actos debe añadirse la «simple vía de hecho de los poderes públicos», tal como figura con cauta y no inútil previsión en el artículo 41.2 de la misma LOTC.

(10) En efecto, v. el artículo 35.3 del estatuto de personal de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983: «Contra los acuerdos de las Mesas de las Cámaras que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción.»

En consecuencia, no pueden ser objeto de este recurso (sino del de inconstitucionalidad, artículo 31 LOTC) «las leyes, disposiciones normativas o actos con fuerza de ley», entre los que hay que contar los «reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales» (artículos 27.2.d y 32.1) que «se encuentran directamente incardinados a 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», pero sí son impugnables los actos del Congreso de los Diputados que aplican el reglamento de la Cámara a dos diputados de Herri Batauna suspendidos en sus derechos como diputados mientras no acaten la Constitución: sentencia del Tribunal Constitucional de 18 de noviembre de 1983; por eso tampoco son impugnables en amparo unas normas dictadas por el Presidente del Senado, oída la junta de portavoces y previo acuerdo de la mayoría de la Mesa de la Cámara, pues son complemento del reglamento y tienen la misma naturaleza general de éste, son «una norma, y el citado precepto (artículo 42 LOTC) no habla de normas ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones, que en la terminología habitual entre nosotros tienen contenido singular, no general»: auto de 21 de marzo de 1984; y ya con anterioridad había declarado el más alto Tribunal que «la supuesta inconstitucionalidad de la ley de ... no puede en modo alguno ser objeto de un recurso de amparo, pues nuestro sistema, a diferencia por ejemplo del existente en la República Federal de Alemania, si bien contempla la posibilidad de impugnar en esta vía las decisiones o actos sin valor de la ley de las Cortes o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas (artículo 42 LOTC) excluye de este recurso las normas legales»: auto de 30 de septiembre de 1980.

Sí pueden impugnarse, por supuesto, los actos de aplicación de las normas generales, sean estas leyes o reglamentos, lo que podría llevar incluso a la declaración de inconstitucionalidad de aquellas normas, como se lee en el artículo 55.2 y recuerda el Tribunal en sus sentencias de 18 de noviembre de 1983 (antes citada) y de 16 de diciembre del mismo año, que resolvió un caso muy semejante al contemplado en la anterior: acuerdo del Parlamento de Galicia de suspender en sus derechos a tres diputados que se negaron a prestar

promesa o juramento de acatar y guardar fidelidad a la Constitución y al Estatuto de Galicia.

Pero no puede compartirse la tesis sustentada por el Tribunal Constitucional en su auto de 22 de abril de 1982 en el que refiriéndose a las facultades del Presidente del Senado de publicar preguntas de los senadores en el Boletín Oficial de la Cámara recuerda que tanto los senadores como la propia Cámara son inviolables (artículos 71.1 y 66.3 Constitución) «para asegurar la plena independencia en la actuación de unos y otros», aunque reconoce que en algún caso, no en el que se enjuiciaba, podría el Presidente de la Cámara excederse en sus facultades para ordenar la inserción de una pregunta en el BOCG.S, pero el planteado ante el Tribunal Constitucional «no excede del ámbito del razonable ejercicio de las funciones parlamentarias, ya que se limita a poner en duda la idoneidad de una persona para un cargo determinado en función de sus antecedentes personales» de índole política.

Análogamente, con argumento además innecesario, pues ya se rechazaba el recurso por razones más sólidas (ser la impugnada una norma de carácter general) el Tribunal entendió en el auto ya citado de 21 de marzo de 1984 que la dictada por el Presidente del Senado para colmar una laguna reglamentaria es «un acto interno de la Cámara producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros, un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia, y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control [¿por qué «sólo»?] cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales, susceptibles de ser objeto del control de inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen». Se trata a mi juicio de una autolimitación del Tribunal sin la menor justificación, *porque sí, quia nominor leo* y, naturalmente, no se argumenta con base en ningún precepto constitucional ni legal; recuerda a la teoría de los actos políticos de la que aún insertó restos el artículo 2.º b) LJCA, por cierto, nacida precisamente gracias a

una prudente y cauta autolimitación del *Conseil d'Etat* (11). No debe haber, no puede haber y no hay ningún acto jurídico-estatal que escape a la posibilidad de fiscalización jurisdiccional ulterior. Interno o externo es un dato absolutamente irrelevante en los actos de las Cámaras, además de que un acto que afecta al «interés legítimo» (artículo 162.1.b Const.) de uno de sus miembros no es tan interno como al parecer se cree.

Bien. Leyes, y disposiciones normativas y actos con fuerza de ley, susceptibles de recurso de inconstitucionalidad: artículos 27.2 b) y e) y 31 LOTC; decisiones o actos sin valor de ley o simple vía de hecho de las Cortes o de las Cámaras, posible objeto de un recurso de amparo: artículo 42.

¿Y las normas, disposiciones o actos generales normativos, pero sin fuerza de ley emanados de las Cortes Generales o de sus Cámaras? No entran en ninguno de los casos anteriores, pero sin duda alguna han de poder recurrirse y son recurribles en amparo: artículos 9.1, 24.1, 53.2 y 162.1.b) Const. (12).

(11) AURELIO GUAITA: *Los actos políticos o de gobierno en el derecho español*, «Revista del Instituto de Derecho Comparado», 4 (1955), 74-98.

Sobre el auto del que se discrepa en el texto, véase, y en el mismo sentido, el completo estudio de TORRES MURO, *Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo*, RED Const., 12 (1984), 153-67.

(12) Los decretos-leyes y los decretos legislativos, ¿son impugnables en recurso de amparo? En principio parece que no, puesto que tienen fuerza de ley, lo que les hace caer en el recurso de inconstitucionalidad (arts. 31-33 LOTC). Sin embargo, también entran en el supuesto del recurso de amparo del artículo 43: «disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hechos del Gobierno».

De nuevo he de remitirme a los artículos 9.1, 24.1, 53.2 y 162.1.b) de la Constitución, especialmente si se tratara de decretos-leyes singulares, no «disposiciones legislativas» que son realmente los únicos previstos en el artículo 86.1: habría un destinatario nominatim, legítimo interesado por hipótesis al que no se podría situar en indefensión, lo que ciertamente ocurriría si se le vedara recurrir, contra el espíritu y la letra de la Constitución.

De todos modos, basta con lo dicho, pues se trata de actos del Gobierno, no de las Cortes, y por lo mismo no entran en el objeto propio de estas páginas.

La misma actitud favorable, incluso contra leyes, en el artículo de TORRES MURO citado en la nota anterior; y en BORRAJO INIESTA: *Amparo frente a leyes*, RAP, 98 (1982), 179-86.

7. CUALIDADES DE LOS ACTOS RECURRIDOS

Objetivamente se reducen a una: que se trate de actos firmes en sede legislativa (13), lo que sucede por ejemplo en la propuesta de Presidente de la Diputación Foral de Navarra elevada a S. M. el Rey por el Presidente del Parlamento de dicha Comunidad, pues por lo que toca a Navarra el acto está ya concluso: Sentencia del Tribunal Constitucional de 6 de febrero de 1984; en cambio no es firme una propuesta de nombramiento de un funcionario, como se dice en el ya visto auto de 11 de abril de 1984 (Cortes de Castilla y León).

El Tribunal Constitucional ha tenido ya ocasión de precisar en un caso concreto cuándo el acto adquiere firmeza a propósito de la pregunta de un senador publicada por el Presidente de la Cámara en el Boletín Oficial de ésta: cuando «los actos supuestamente lesivos se concretan en la formulación de una pregunta y en la orden de publicación de la misma, decisión frente a la que según las normas vigentes no cabe recurso alguno, hay que entender que la firmeza del acto coincide con su publicidad y que por consiguiente el acto recurrido, fuese cual fuese la fecha en que se produjo, la alcanzó precisamente el día en el que la publicación se llevó a efecto, esto es, de 29 de junio, e interpuesto el recurso el 29 de septiembre, es forzoso, en consecuencia, concluir que se ha deducido en tiempo hábil a tenor de lo dispuesto en el artículo 5.1 del Código civil» (auto de 22 de abril de 1982); ya queda dicho que el plazo para interponer el recurso es de tres meses a partir de la firmeza del acto impugnado, mientras en los recursos de amparo contra actos de la Administración (incluida la parlamentaria: v. *supra* núm. 5) o de los Tribunales el plazo es sólo de veinte días a partir de la notificación recaída en el correspondiente proceso judicial (artículos 43.2 y 44.2 Ley Orgánica Tribunal Constitucional) (14).

(13) AURELIO GUAITA: *Actos definitivos, actos que ultiman la vía administrativa, y actos firmes*, RDPúb, 61 (1975), 453-83.

(14) «Es perfectamente explicable esta ampliación del plazo, ante las dificultades para conocer el acto. Más lógico hubiese sido referir el momento inicial a aquel en que se hubiera ocasionado la lesión de los derechos»: GONZÁLEZ PÉREZ: *Derecho procesal constitucional*, Madrid, 1980, 307 y 311.

Pero creo es más claro el cómputo según la LOTC, como se ve en el auto que se recoge en el texto.

Por cierto que la remisión que hace ese auto al Código civil para el cómputo del plazo de tres meses no es acertada, pues el aplicable con carácter supletorio es el artículo 305 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, según dispone el 80 LOTC: verdad es también que el resultado es el mismo se acuda al Código civil o a la LECi, y no sería distinto si acudiéramos al artículo 60.2 LPA.

8. AUTOR DEL ACTO IMPUGNADO

Lo expresa también con claridad el artículo 42 LOTC: las Cortes o cualquiera de sus órganos, o las Asambleas legislativas de las Comunidades autónomas o sus órganos.

En los casos referidos en páginas anteriores aparecen como autores de actos ya recurridos: el Congreso de los Diputados, el Senado, y su Presidente; los Parlamentos de Galicia y de Castilla y León; y el de Navarra y su Presidente; a los que ha de agregarse un recurso contra el Parlamento de Canarias interpuesto por varios de sus diputados contra la tramitación de la ley de presupuestos regionales para 1983 (15).

Pero evidentemente no puede recurrirse contra el hecho de que un senador formulara una pregunta al Presidente del Senado (v. antes), pues «como tales miembros de las Cortes Generales, los diputados y senadores no son en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos ... ni agentes o funcionarios de éstos. Es el órgano del que forman parte y no ellos, el que debe ser considerado como poder público, pues sólo el órgano como tal y no los hombres que lo integran, actuando aisladamente, es el que puede producir disposiciones o actos (41.2 LOTC) o actuar simples vías de hecho en términos capaces de imponer obligaciones a los

(15) De este recurso, promovido sin la menor base legal y con falseamiento de datos según el Tribunal Constitucional, se desistió luego por los recurrentes, y el Tribunal impuso a cada uno de ellos y por temeridad una multa de diez mil pesetas además de las costas: auto de 26 de julio de 1984.

De los nueve casos referidos en el texto, sólo prosperó el recurso de amparo en los resueltos por las sentencias de 6 y 28 de febrero de 1984, es decir, los dos relativos a Navarra.

ciudadanos y lesionar así sus derechos y libertades fundamentales»: auto de 22 de abril de 1982.

9. LEGITIMACIÓN

Con muy pocas excepciones, los muchos autores que han tratado ya de la legitimación en el recurso de amparo (16) han puesto de relieve la diferencia entre el amplio texto constitucional («toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo», artículo 162.1.b Const.) y su traducción restringida en el artículo 46 LOTC: a) «la persona directamente afectada» en los recursos contra órganos legislativos; y b) «quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente» en los recursos contra órganos del poder ejecutivo o tribunales.

El supuesto que se ha examinado en estas páginas no reviste realmente ninguna singularidad en materia de legitimación y para lo que aquí interesa, por lo que basta para concluirla con esta breve indicación.

Naturalmente, si no pudieran conciliarse las expresiones empleadas por la LOTC con la utilizada por la Constitución, aquélla sería sencillamente anticonstitucional, pero con muy buen sentido el Tribunal siempre que puede admitirse una interpretación compatible con el texto constitucional opta por ella, y no le ha resultado difícil dar con la fórmula adecuada en esta materia de la legitimación en los recursos de amparo. El problema no se ha presentado al menos hasta ahora en los recursos contra órganos legislativos, que es nuestro caso (46.a LOTC), pero sí con alguna frecuencia en los muchos más abundantes recursos contra el Gobierno y las Administraciones públicas o los tribunales (46.b) y aunque la fórmula empleada por la LOTC es distinta para ambos supuestos, frente a la única o común de la Constitución, coinciden en el dato fundamental que aquí importa: que al menos *prima facie* aparecen como fórmu-

(16) Ultimamente, MONTORO PUERTO: *Apuntes en torno a la legitimación en algunos procesos constitucionales*, RAP, 100-102 (1983), II, 1376-81; y GONZÁLEZ TREVIJANO: *Legitimación en el recurso de amparo: «los interesados legítimos»*, RDPúb, 98 (1985), 23-67.

las restrictivas del texto de la Constitución, por lo que la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional es perfectamente aplicable también a los recursos contra órganos legislativos: aunque no hubiesen sido parte en el proceso previo, si los recurrentes invocan un interés legítimo están legitimados: sentencias de 8 de febrero y 12 de julio de 1982 y 8 de julio de 1985; «el citado precepto del artículo 46.1.b) LOTC ha de ser interpretado en relación con otro de rango superior que es el artículo 162.1 de la Constitución» y no sólo está legitimado quien fue parte en el proceso previo, sino también quien sin haberlo sido invoca un interés legítimo: auto de 28 de abril de 1982; más todavía, el que estaría legitimado para el recurso de amparo (recuérdese: quien invoque un interés legítimo, no se exige más) lo está también para el proceso previo, precisión muy razonable toda vez que la legitimación que exige (aquí, exigía) el artículo 28.1.a) LJCA es más restringida, los que tengan «interés directo»: sentencia de 11 de octubre de 1982.

Y para terminar, he aquí una formulación reciente y clara de esa doctrina: «La legitimación para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional está atribuida por el artículo 162.1.b) de la Constitución española a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, y por el artículo 46.1.b) LOTC a quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente, *fórmula esta última que complementa la primera, pero que no debe considerarse limitativa del texto constitucional*»: sentencia de 16 de noviembre de 1984, «BOE» de 21 de diciembre.