

**Arce Janáriz, Alberto:**  
***El Parlamento en los Tribunales:***  
***prontuario de jurisprudencia parlamentaria***  
Aranzadi, 2004, 375 pp.

El libro que pasamos a recensionar, publicado en la colección Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional, obedece al deseo de ofrecer al lector una recapitulación exhaustiva de la Jurisprudencia Constitucional sobre el Parlamento habida hasta el presente, acompañada de un análisis crítico de la misma, constituyendo todo ello una conjugación perfecta de examen teórico y experiencia práctica de una institución tan vital como la parlamentaria. ARCE JANÁRIZ, demuestra a lo largo de la obra un claro dominio de los temas tratados, así como una gran habilidad en la selección y exposición de los materiales incorporados.

En opinión del autor, el propósito del trabajo que comentamos no es elaborar una monografía sobre la temática del control jurisdiccional del Parlamento, a modo de estudio acabado, ni convertirse en un trabajo de creación, sino ofrecer una obra divulgativa de la «práctica de ese control, limitándose por ello a hacer acopio y tratar de sistematizar los resultados que, hasta la fecha y en nuestro país, arroja la jurisprudencia de los Tribunales sobre el Parlamento...» (p. 47) ARCE JANÁRIZ se preocupa de circunscribir al máximo el objeto de su trabajo que no abarcará toda la Jurisprudencia que afecta al Parlamento, excluyéndose materias como el sufragio, los partidos políticos, la categoría de ley o la Administración parlamentaria que excede de los propósitos aquí marcados. Por lo tanto, el «Prontuario comprende jurisprudencia sobre los procedimientos parlamentarios, incluidos los que terminen en ley, sobre las resoluciones que les pongan fin cuando no sean ley y sobre el estatuto de los miembros de las Cámaras» (p. 49). Respecto a la metodología del trabajo, el autor puntualiza que la recopilación de Jurisprudencia no se ofrece a modo de repertorio, sino que se emplea la técnica del prontuario, optando por el criterio cronológico para abordar la ordenación sistemática de la obra. En cuanto a la disposición de los materiales incluidos en el mismo se sigue el esquema marcado por los Reglamentos de las Cámaras, de modo que los extractos jurisprudenciales

---

★ Profesora Asociada de Derecho Constitucional. Universidad Carlos III de Madrid.

seguirán el siguiente orden material: fuentes, miembros, órganos y funciones. Desde el punto de vista de la estructura, el libro que ahora se nos presenta aparece dividido en dos grandes partes, precedidas a su vez de un amplio sumario que a va a guiar al lector por la selección jurisprudencial incorporada en el mismo. El resto del armazón está compuesto por una parte teórica y otra constituida por el prontuario de Jurisprudencia constitucional sobre el Parlamento.

El primer bloque es un Estudio introductorio articulado en tres apartados a través de los cuales el autor analiza críticamente los pronunciamientos extraídos de la doctrina constitucional incorporada en el trabajo.

En el primero de estos apartados (Parlamento justiciable) comienza confirmando un hecho incuestionable que se ha convertido en «seña de identidad de la institución parlamentaria en el Estado constitucional»: el sometimiento de los actos y de los miembros de las Cámaras al control de los Tribunales. Sin embargo, la aceptación de esta premisa o, lo que es lo mismo, el tránsito desde «el Parlamento *legibus solutus* hasta el Parlamento subordinado al principio de constitucionalidad» (p. 46) no ha estado ni está exento de tensiones, siendo claro ejemplo de ello la reciente polémica suscitada a raíz de la impugnación ante el Tribunal Constitucional de la admisión a trámite por la Mesa del Parlamento Vasco del conocido popularmente como Plan Ibarretxe. Esta transformación sufrida por la institución parlamentaria lleva al autor a afirmar que el control jurisdiccional del Parlamento «sujeto, al igual que todo otro poder público, a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico (art. 9.1 CE), constituye ya una realidad incontestable» (p. 46). Pese a estas afirmaciones, precisa que esta admitida justiciabilidad del Parlamento no necesariamente implica la merma de la institución, si bien impone una serie de condicionantes o límites a su libertad; ahora bien, esta nueva situación ha supuesto también garantías ante y para el propio Parlamento.

En la segunda parte de este bloque teórico se aborda el análisis de las Jurisdicciones competentes y vías de impugnación. La exclusividad de la jurisdicción del Tribunal Constitucional sobre el Parlamento constituye una realidad indiscutible respecto a los actos con valor de ley y aquellos carentes de esta cualidad cuando son de contenido materialmente parlamentario, lo que coloca a la institución parlamentaria en una posición privilegiada respecto a otros órganos como el Ejecutivo. De esta manera el supremo intérprete de la Constitución se convierte en el «juez natural del Parlamento, el juez ordinario predeterminado por la ley para el Parlamento» (p. 52); jurisdicción a la que se puede acceder a través de diferentes procedimientos, si bien en esta obra se analizarán solamente aquellas vías de impugnación de actos parlamentarios que hasta el momento han sido empleados ante el Tribunal Constitucional (recurso de amparo, recurso y cuestión de inconstitucionalidad, conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales e impugnación del art. 161.2 CE).

El recurso de amparo es, como lo confirman las estadísticas, el mecanismo empleado con mayor asiduidad en los procesos constitucionales de contenido parlamentario, lo que demuestra, como bien apunta el autor, que aunque «la doctrina de los *interna corporis acta* no ha dejado de tener alguna presencia en la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que, relegada a un segundo pla-

no, ha terminado cediendo ante el empuje imparable de los derechos fundamentales» (p. 54). Esta mutación jurisprudencial se produce con la STC 118/1988, que situará a los derechos fundamentales en una situación preferente en las relaciones parlamentarias. Junto a ello, se analizan las condiciones de impugnabilidad de actos parlamentarios a través de esta vía (naturaleza parlamentaria del acto, carencia de valor de ley, firmeza del acto), haciéndose especial hincapié en aquellos actos parlamentarios que, pese a cumplir con estas condiciones, no pueden ser recurribles en amparo por el mecanismo del artículo 42 LOTC (pareceres consultivos y «actos libres en cuanto al fin»).

En cuanto al recurso y la cuestión de inconstitucionalidad, se convierten también en mecanismo de impugnación ante el Tribunal frente a actos parlamentarios carentes de valor de ley producidos en el procedimiento legislativo. Nos encontramos con los denominados vicios «*in procedendo*» promovidos contra la ley una vez que ha superado satisfactoriamente todos los trámites del *iter legis* y ha sido aprobada como tal, lo que convierte a estos mecanismos en procesos garante de la «efectiva observancia de las reglas del procedimiento». De modo que mediante el recurso o la cuestión de inconstitucionalidad podrán someterse a conocimiento del Tribunal actos de trámite del procedimiento legislativo (STC 99/1987), independientemente de la vía del recurso de amparo quede siempre expedita sin tener que esperar a la finalización del *iter legis* (STC 23/1990). Ahora bien, el alcance del fallo estimatorio en el supuesto del recurso o la cuestión será completamente diferente respecto a la estimación del amparo, puesto que solamente en el primer supuesto se producirá la anulación de la ley por vicio de procedimiento.

El tercero de los mecanismos empleados, el conflicto de atribuciones entre órganos constitucionales, ha sido incoado ante el Tribunal Constitucional tan solo en dos ocasiones. El primero de estos conflictos fue planteado por el Consejo General del Poder Judicial por la inclusión en el proyecto de Ley Orgánica del Poder Judicial vía enmienda de un nuevo sistema de elección para los vocales del Consejo (STC 45/1986). En la segunda ocasión, el Tribunal conoció del conflicto promovido por el Gobierno de la Nación contra un acuerdo de la Mesa del Senado que inadmitía a trámite la declaración de urgencia gubernamental de un proyecto de ley (STC 234/2000).

En cuanto a la última de las vías procesales señaladas, hasta el presente han sido tres impugnaciones las que ha planteado el Gobierno de la Nación contra actos de órganos parlamentarios autonómicos al amparo de la posibilidad que le brinda el artículo 161.2 CE (STC 16/1984 y AATC 265/1999 y 135/2004). Constituye condición indispensable para el empleo de esta vía que el objeto impugnado, disposición o resolución del órgano parlamentario autonómico, constituya «manifestación de la voluntad de la Comunidad Autónoma» y proceda de «órganos de la Comunidad Autónoma capaces de expresar la voluntad de ésta» (ATC 135/2004, FJ 4.º).

Junto a este repaso analítico de los medios de impugnación de actos parlamentarios, ARCE JANÁRIZ incorpora una referencia al carácter subsidiario que la Jurisdicción constitucional puede adoptar en relación con determinados actos como los materialmente administrativos del Parlamento, frente a los

que desde la STC 121/1997 cabe el recurso de amparo del artículo 43 LOTC, y los relacionados con las prerrogativas de los parlamentarios que puedan plantearse a través del recurso de amparo del artículo 44 LOTC. En ambos supuestos, la doctrina jurisprudencial nos ilustra con ejemplos de ello en los que los Tribunales ordinarios entran a conocer de este tipo de actos.

Este núcleo teórico cierra con una Evaluación de la Jurisprudencia parlamentaria con la que se pretende ofrecer al lector una visión de conjunto de los pronunciamientos jurisprudenciales recopilados en el prontuario, estructurada en tres epígrafes: uno, sobre la reducción de los privilegios y la protección de los derechos, otro, concerniente a la visión del Parlamento como instrumento de participación de los ciudadanos a través de la representación y como sede privilegiada del debate público y el último, centrado en alguna Jurisprudencia contradictoria que el propio autor se encarga de poner de manifiesto.

La primera apreciación que señala ARCE JANÁRIZ de la doctrina del Tribunal Constitucional es la tendencia a reducir los privilegios de los parlamentarios con el propósito de proteger derechos de terceros perjudicados, lo que lleva al autor a afirmar que por cuanto se refiere a los derechos, «el blindaje de los *interna corporis acta* ha devenido ineficaz frente a la expansividad de los derechos fundamentales» (p. 84). Pero la aceptación de este control jurisdiccional sobre la actividad parlamentaria no se encuentra exenta de dificultades, como por ejemplo, el «riesgo de desnaturalizar el modo de hacer propio de las Cámaras», precisando que los mismos peligros parecen estar detrás del «intento del Tribunal de reconducir el artículo 23.2 CE, que, de no ser efectivamente circunscrito, terminará convirtiéndose para los procedimientos parlamentarios en algo similar a lo que el 24.1 CE ha llegado a ser en los procesos judiciales» (p. 85). Ante este panorama, ARCE JANÁRIZ se decanta por una mayor desvinculación entre la esfera del derecho fundamental y la legalidad parlamentaria.

A continuación se alude a la Jurisprudencia más destacada sobre la posición institucional del Parlamento, constituida, fundamentalmente, por dos tipos de pronunciamientos del Tribunal: uno, en el que se califica al Parlamento como «el órgano que sirve de instrumento para el ejercicio por los ciudadanos de la soberanía participando en los asuntos públicos por medio de sus representantes, fuste central del principio democrático» [STC 38/1999, FJ 3.ºA], y otro, en el que predomina su vertiente de «foro de debate y participación en la cosa pública» (STC 387/1999) o, en otros términos, de «sede natural del debate político, (...) sede privilegiada del debate público» [ATC 135/2004, FJ 6.ºB]. Respecto a estas cuestiones destacan las críticas del autor respecto a la teoría de la representación acogida por la Jurisprudencia constitucional y que requiere, en su opinión, de alguna actualización. En otro orden de cosas, se afirma que esta identificación de Parlamento con debate emerge de forma acuciante en la Jurisprudencia Constitucional que «progresivamente ha venido desapoderando a las Mesas de las Cámaras del control, inicialmente más amplio, en el trámite de calificación y admisión de las iniciativas parlamentarias» (p. 98), fundamentalmente a raíz del reciente ATC 135/2004. Desde la STC 205/1990 hasta este último pronunciamiento, la doctrina constitucional se ha mostrado considerablemente cambiante, lo que se ha traducido en un recor-

te de las potestades de calificación y de admisión a trámite de las iniciativas por parte de la Mesa; evolución jurisprudencial ante la cual el autor se muestra firmemente crítico al entender que esta tendencia ocasiona un vaciamiento del trámite de admisión y la potestad calificadora de la Mesa. Se incluyen, además, algunas reflexiones sobre la «sedicente crisis de las Cámaras representativas» señalándose algunas de las deficiencias que presenta el sistema parlamentario, sobre la incidencia de la acción del Gobierno en el Parlamento, y sobre las verdaderas capacidades del Senado en la función legislativa en el seno de un bicameralismo imperfecto o desequilibrado.

Por último, ARCE JANÁRIZ finaliza esta parte de la obra con unas reflexiones acerca de los celos e incertidumbres que genera una titubeante Jurisprudencia constitucional que, en ocasiones, presenta cambios radicales en su doctrina. A título de ejemplo, esto es lo que viene aconteciendo con los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los actos parlamentarios de calificación y admisión a trámite por la Mesa, si bien no se trata de un caso aislado en la medida en que el mismo fenómeno viene repitiéndose en las resoluciones dictadas con relación a otras cuestiones como el alcance del derecho de enmienda en el procedimiento legislativo o la naturaleza y derechos de los grupos parlamentarios. En todos estos supuestos se percibe una zona de sombra en la Jurisprudencia parlamentaria que da lugar a «cierta sensación de inestabilidad, de inseguridad» (p. 116).

La segunda parte del volumen, que constituye el bloque más amplio del mismo, está compuesto por una recopilación de extractos de pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los temas objeto de estudio. Se trata, como el propio autor afirma, de un prontuario de Jurisprudencia parlamentaria en la que se recoge a modo de recopilación materiales de sumo interés para el investigador del Derecho parlamentario. El contenido de esta parte está integrado por una exhaustiva selección de la Jurisprudencia constitucional sobre las materias que constituyen el objeto del trabajo y en cuya elaboración el autor demuestra moverse con soltura, procediendo a un profundo desglose de la doctrina constitucional. Es precisamente en este bloque donde resulta de enorme interés y utilidad el sumario incorporado en las páginas iniciales del volumen. En él se segrega minuciosamente la estructura del prontuario, lo que permite al lector una sencilla localización de la Jurisprudencia incorporada, siguiendo para ello el criterio material que apuntábamos anteriormente. En nuestra opinión, debe destacarse el loable esfuerzo realizado por ARCE JANÁRIZ en este proceso de cuidadosa selección y sistematización jurisprudencial y, en consecuencia, tenemos que reconocer que los propósitos del autor son alcanzados sobradamente.

A modo de conclusión, y haciendo una valoración global, podemos afirmar que se trata de un trabajo extraordinariamente documentado en el que, junto al prontuario de Jurisprudencia, se incorporan interesantes reflexiones suscitadas al hilo de esta doctrina constitucional sobre el Parlamento. Todo ello se traduce en una obra de indudable valor para todos aquellos interesados por la institución parlamentaria. La doble dimensión, teórica y práctica, se convierten en el principal aval de este libro que nos ofrece ARCE JANÁRIZ, lo que viene a aumentar nuestro interés por el mismo.