

El recurso de amparo frente a actos parlamentarios: Elementos procesales y materiales de la jurisprudencia más reciente

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. PROCEDIMIENTO.—2.1. Elementos subjetivos.—2.2. Elementos objetivos.—2.2.1. Requisitos objetivos de admisibilidad del recurso.—2.2.2. Parámetro de la constitucionalidad del acto impugnado.—2.3. Elementos de actividad.—III. ALGUNOS CRITERIOS DE FONDO ESTABLECIDOS POR SENTENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE DERECHO PARLAMENTARIO.—3.1. Estatuto de sus miembros.—3.2. Los Grupos Parlamentarios.—3.3. Organización de las Cámaras.—3.4. Funciones.

I. INTRODUCCIÓN

Con independencia de si se comparte en su integridad o no el conocido aserto del Juez estadounidense **O. W. Holmes** contenido en su obra *The Path of the Law*, publicada en 1897, acerca de las previsiones de aquello que los tribunales efectivamente harán y ninguna otra cosa más pretenciosa como aquello que él entendía por Derecho, es indudable la importancia que la aplicación en la práctica judicial tiene para toda rama del orden jurídico. Ello es también válido incluso para rincones del Derecho que durante siglos han resistido con éxito la presión expansiva del control jurisdiccional, como es el caso del Derecho parlamentario, que nos va a ocupar durante las próximas páginas.

En efecto, apoyado en aquel desconocimiento que pusiera de manifiesto **Sir Edward Coke** al apuntar respecto de la *lex parlamenti* que «*ista lex ab omnibus est quaerenda, a multis ignorata, a paucis cognita*», así como en el prestigio de que gozan los órganos legislativos como representantes de la voluntad popular, el Derecho parlamentario supo sortear la vigilancia de jueces y tribunales desde las primeras afirmaciones del Estado liberal. Parapetado bajo

* Letrado de las Cortes Generales.

fórmulas como los *internal proceedings* del Parlamento británico, la teoría continental de los *interna corporis acta* o la astuta modestia de configurarse a sí mismo como un conjunto de simples usos o normas de corrección, sólo la irrupción, tímida en el período de entreguerras, decidida después de 1945, del concepto racional normativo de Constitución permitió superar sus trincheras y abrir, parcialmente, amplios sectores de su ámbito material a la acción del juez constitucional o incluso ordinario. La táctica empleada, el carácter finalista de la autonomía parlamentaria en cada una de sus manifestaciones y su justificación sólo para aquellos casos en que se facilite el ejercicio de las funciones propias de los Parlamentos, es de sobra conocida y no requiere de mayores comentarios¹.

En nuestro Derecho, sin perjuicio de exponer en el momento oportuno el estado de la teoría de los *interna corporis acta*, puede adelantarse ya que la CE de 1978 ha venido a repetir este proceso, abriendo la posibilidad del control judicial respecto de todo tipo de actos parlamentarios. La LOTC 2/1979, de 3 de octubre, ha servido para reforzar las previsiones de nuestra *grundnorm* y ha regulado un procedimiento específico de fiscalización de actos parlamentarios no legislativos por medio del recurso de amparo establecido en su artículo 42. El amplio uso por el Tribunal Constitucional, empujado casi siempre por los propios parlamentarios, de sus facultades ha convertido a sus resoluciones, sobre todo sentencias, pero también autos, en una fuente esencial para comprender el Derecho parlamentario hasta el punto de que hoy es difícil encontrar una parte del mismo donde no haya que tener en cuenta alguna decisión del supremo intérprete de la Constitución.

Las páginas siguientes están dedicadas a estudiar algunos aspectos del proceso de amparo frente a actos de los órganos parlamentarios. En primer lugar, se exponen las especialidades más importantes que presenta este proceso frente a los recursos de amparo generales a la luz de la propia práctica del Tribunal. La segunda parte del artículo se encarga de analizar los efectos que tales sentencias han causado en las distintas materias reguladas por el Derecho parlamentario. Como es un campo que ha originado, y originará previsiblemente, notables trabajos doctrinales, me dedicaré fundamentalmente a aquellas resoluciones más cercanas en el tiempo, aunque en algún caso será inevitable la referencia a *leading cases* de mayor antigüedad.

II. PROCEDIMIENTO

A primera vista, la regulación del procedimiento para interponer un recurso de amparo frente a actos no legislativos de un órgano parlamentario es sumamente sencilla, dado lo escueto de los términos en que está redactado el artículo 42 de la LOTC, que dispone que «las decisiones o actos sin valor

¹ Sobre la historia de la aparición de la doctrina de los *interna corporis acta*, puede consultarse L. de la Peña, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, Comares, Granada, 1998, pp. 33 ss.

de ley, emanados de las Cortes o 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 recurridas dentro del plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes». Sin embargo, no han sido escasas las cuestiones que han ido surgiendo en torno a este precepto simplemente en relación con sus perfiles estrictamente procesales y a ellas debemos referirnos con cierto detenimiento a continuación, para lo que adoptaremos la clásica distinción de elementos subjetivos, objetivos y de actividad.

2.1. Elementos subjetivos

Dentro de los elementos subjetivos surgen dos problemas importantes, cuales son los relativos a la legitimación de las partes, tanto activa como pasiva, y a su representación y postulación.

a) *Legitimación*

Están legitimados para interponer este recurso de amparo la persona directamente afectada, el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, de acuerdo con lo previsto en el artículo 46.1.a) de la LOTC. Ninguna duda ofrecen los dos últimos sujetos, puesto que la Ley se limita en este caso a repetir lo establecido en el artículo 162.1.b) de la CE, salvo recordar la cautela añadida por el propio artículo 46, en su apartado 2.º, que obliga a la Sala competente a comunicar la interposición del recurso a los posibles agraviados que resulten conocidos. Distinto es el caso de la expresión «persona directamente afectada», que difiere tanto del texto constitucional como del régimen previsto en la LOTC para otros procesos de amparo. La distinción es obvia en este último caso, ya que, al ser directamente recurribles los actos previstos en el artículo 42 ante el Tribunal Constitucional, sin necesidad de acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa, carecería de sentido cualquier referencia a «quienes hayan sido parte en el proceso judicial correspondiente», como hace el artículo 46.1.b) de la LOTC para la generalidad de los supuestos.

En el caso de lo establecido en el art. 162.1.b) de la CE, el tenor del artículo 42 de la LOTC parece ser más restrictivo, toda vez que el texto constitucional permite invocar el amparo a «toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo». Sin embargo, no es posible, según ha puesto de manifiesto la doctrina y la jurisprudencia constitucional, admitir una reducción del texto constitucional por parte de la ley orgánica, ya que ésta es, como resulta harto sabido, mero complemento y desarrollo de aquél y no condición de eficacia. La superioridad jerárquica de la Constitución

exige, pues, que la interpretación del texto estudiado se acomode a ésta² de modo que bastará alegar un interés legítimo para cumplir los requisitos del artículo 46.1.a) de la LOTC.

Esta interpretación amplia no debe confundirse con un reconocimiento por el Tribunal de ninguna suerte de acción popular en el ámbito constitucional, dado que ni la Norma Fundamental, ni la LOTC así lo prevén³. No veo, sin embargo, mayores problemas en que una futura reforma de la LOTC diese cabida a esta figura procesal. A estos efectos creo que no es pertinente contemplar la enumeración de sujetos legitimados en el artículo 162.1.b) de la CE, de una forma tan cerrada, como la establecida para el recurso de inconstitucionalidad, ya que el recurso de amparo no plantea los problemas jurídicos que acompañan a un proceso que puede excluir del ordenamiento a un acto expresión de la voluntad popular como es la ley⁴ y protege, en cambio, bienes jurídicos de especial relevancia como son los derechos fundamentales. Por otro lado, una noción amplia de interés legítimo puede permitir, que no imponer, encajar la acción popular si así lo decide el legislador. En fin, la habilitación a la ley contenida para todo tipo de procesos en el artículo 125 de la CE remata la eventual legitimidad constitucional de semejante innovación.

También queda actualmente fuera de discusión la habilitación de los grupos parlamentarios para interponer un recurso de amparo, ya que se entiende que la capacidad de actuar ante los tribunales un derecho es una facultad inherente al mismo y la jurisprudencia constitucional ha reconocido de manera continuada que aquéllos son también titulares del derecho de acceso a cargos públicos reconocido en el artículo 23.2 de la CE⁵. Se hace excepción del Grupo Mixto, cuya especial configuración permite calificarlo

² Sostienen esta opinión G. Fernández Farreres, *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 214 ss., y L. de la Peña Rodríguez, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 21. Por su parte, la jurisprudencia constitucional se ha mantenido fiel al concepto de interés legítimo, que se juzga más amplio que el de interés directo. Véanse SSTC 60/1982 y 62/1983, entre otras. Más recientemente, STC 93/1998, de 4 de mayo, que en su Fundamento Jurídico 2 utiliza de forma equivalente los términos interés directo e interés legítimo: «... su legitimación resulta de lo dispuesto en el artículo 46.1 de la LOTC, conforme al cual están legitimados para interponer recurso de amparo en los casos del artículo 42 las personas directamente afectadas. El interés legítimo que ostentan es, pues, suficiente para la interposición de esta demanda».

³ ATC 399/1982 (F.J. único).

⁴ STC 227/1988.

⁵ En este sentido, SSTC 36/1990 y 205/1990. Recientemente, es posible encontrar sentencias en las que, sin necesidad de motivación alguna a estos efectos, se otorga el amparo solicitado por un Grupo Parlamentario (STC 38/1999, de 22 de marzo, que estima el recurso 3979/1995 interpuesto por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida contra ciertos acuerdos de la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias), así como por un Grupo y sus miembros a título individual (STC 93/1998). De manera expresa se refiere a esta cuestión la STC 177/2002, cuyo Fundamento Jurídico 1 sostiene que «los Grupos Parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que los integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo». Se ha destacado que esta legitimación tiene como única finalidad la de proteger los derechos de los parlamentarios individuales que integran el Grupo. Es el caso de A. Bar Cendón, «Los Parlamentos autonómicos ante el Tribunal Constitucional, Parlamento y justicia constitucional», *IV Jornadas de la Asociación*

más como expediente técnico para una mejor organización de los trabajos de la Cámara que como auténtico grupo parlamentario⁶. Por el contrario, los partidos políticos carecen de legitimación para recurrir en amparo este tipo de actos, según los términos de la STC 36/1990 (F.J.)⁷. En fin, el régimen de la legitimación activa se completa recordando que ésta se extiende no sólo a miembros de las Cámaras, sino también a ciudadanos privados⁸ e incluso a sindicatos⁹ siempre que hayan visto lesionados derechos susceptibles de amparo por un órgano parlamentario.

Están legitimados pasivamente las Cortes Generales o cualquiera de sus órganos, así como las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o sus órganos¹⁰ (art. 42 de la LOTC). Dos cuestiones surgen al respecto: la posibilidad de que existan actos imputables a las «Cortes Generales» y a qué órganos se refiere el precepto comentado. Sobre la primera de las disyuntivas, es conocido el debate doctrinal en torno a la existencia del órgano constitucional Cortes Generales, en lugar, o además, del Congreso de los Diputados y el Senado¹¹. Sin entrar en una cuestión que excede del objeto de estas líneas, no cabe duda, sin embargo, de que no faltan actos atribuibles a la voluntad conjunta de ambas Cámaras susceptibles de ser objeto de un recurso de amparo, lo que permite, en todo caso, una situación de *litis consortio* pasivo de las mismas¹². Entre ellos pueden citarse los actos en materia de personal, que se rigen por un régimen común, al menos en lo que respecta a los funcionarios propios de las Cortes o los actos en relación

Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 106 y 107, quien se apoya en el tenor de la STC 81/1991.

⁶ La STC 15/1992 reconoció la legitimación de los parlamentarios individuales, no del Grupo Mixto, para recurrir en amparo. Implícitamente reconoce su especial naturaleza la STC 44/1995.

⁷ Esta Sentencia niega a la Unión del Pueblo Navarro la condición incluso de afectado, a los efectos del artículo 46.1.a) de la LOTC.

⁸ STC 242/1993 y 76/1994. La primera resuelve el recurso de amparo interpuesto por un ciudadano que vio vulnerado su derecho de petición por el Parlamento de Canarias, mientras que la segunda resuelve el recurso interpuesto por la Comisión promotora contra la inadmisión de una iniciativa legislativa popular por la Mesa del Parlamento Vasco.

⁹ STC 121/1997, de 1 de junio, por la que se desestimó el recurso interpuesto por la Federación Sindical de la Administración Pública de Comisiones Obreras contra la Resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado de 20 de mayo de 1988, por la que se dictan normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales.

¹⁰ Este requisito se exige con notable firmeza por el Tribunal Constitucional, de manera que, incluso aunque se trate de materias de hondo significado parlamentario, queda vedada la vía del artículo 42 de la LOTC si el acto concreto no es imputable a órgano parlamentario alguno. En este sentido, STC 220/1991, en la que se defendió como único correcto el procedimiento del artículo 43 LOTC para recurrir un acto del Gobierno Vasco por el que se negaba a dar respuesta a dos preguntas presentadas por dos Diputados autonómicos.

¹¹ Véase al respecto J. J. Lavilla Rubira, «Consideraciones en torno al ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el Anteproyecto de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *RAP*, núm. 113, 1987, pp. 320 ss., y las directrices fundamentales de la nueva Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Estudio sistemático*, Praxis, Barcelona, 1999, p. 16. En contra, quizá, pudiera alegarse la ausencia de referencia alguna a las Cortes en el artículo 59 y 73 ss. LOTC que regula el conflicto entre órganos del Estado.

¹² De hecho en el proceso resuelto por la citada STC 121/1997, la representación y defensa de las Cámaras ha correspondido a un único letrado.

con órganos mixtos, como algunas comisiones, tanto permanentes¹³ como especiales, éstas previstas en el artículo 76 de la CE en su modalidad de comisiones de investigación, entre otros.

Por otro lado, la evolución práctica y doctrinal ha ido perfilando de manera bastante estable la noción de órgano parlamentario. Suelen distinguirse convencionalmente los llamados órganos de gobierno de los de funcionamiento. Entre los primeros se encuentran básicamente el Presidente y la Mesa de la Cámara¹⁴, mientras que los segundos incluyen, por supuesto, al Pleno y a las Comisiones, a tenor del canon organizativo fijado por el artículo 75.1 de la CE¹⁵. No veo, por lo demás, excesivos problemas para añadir a cada grupo, respectivamente, la Junta de Portavoces, en tanto asuma funciones decisorias¹⁶, y la Diputación Permanente y las Ponencias¹⁷. Quizá el único interrogante que puede suscitarse es el de si es posible concebir a los grupos parlamentarios como órganos de las Cámaras a efectos de legitimación pasiva. La respuesta ha de ser, a mi juicio, negativa. Es cierto que el Tribunal Constitucional ha subrayado la importancia de los grupos parlamentarios en el funcionamiento de los Parlamentos actuales¹⁸, pero ello no puede conducir a considerarlos como órganos capacitados para vincular la voluntad de las Cámaras ni dictar actos que pueden ser objeto de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional¹⁹.

Por último, se ha venido rechazando la legitimación pasiva autónoma de los miembros individuales de las Cámaras y para el personal a su servicio,

¹³ Previstas éstas en algunas normas legales, como la Comisión mixta para la Unión Europea, regulada en la Ley 8/1994, de 19 de mayo, o la Comisión mixta a la que se refiere la Disposición Transitoria primera de la Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, LO 2/1982, de 12 de mayo.

¹⁴ El Tribunal Constitucional ha calificado reiteradamente a la Mesa como órgano de la Cámara; así, SSTC 141/1990, y más recientemente, 38/1999, 107/2001 y 203/2001. La STC 64/2002 la califica de «órgano rector de la Cámara» (F.J. 6).

¹⁵ Debe destacarse lo excepcional de este precepto en el Derecho comparado, puesto que, si bien en numerosos textos constitucionales se incluyen referencias a las Comisiones, en ninguna aparecen como canon organizativo general de las Cámaras. Sobre las Comisiones en el Derecho español puede verse M. Senén Hernández, *Art. 75. El Pleno y las Comisiones, Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, EDESA, Madrid, 1998, pp. 531 ss.

¹⁶ La STC 214/1990, de 20 de diciembre, que resuelve un recurso de amparo contra ciertos acuerdos de la Mesa y la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid aclara que el acuerdo de ésta «no resulta susceptible de recurso de amparo, ya que mal puede vulnerar un derecho fundamental el dictamen evacuado por un órgano que, conforme al artículo 40.1 del Reglamento de la Asamblea de Madrid, ejerce al respecto una función consultiva» (F.J. 4).

¹⁷ Sobre su naturaleza, véanse D. López Garrido, «La posición de las ponencias en el procedimiento legislativo del Congreso de los Diputados (I y II Legislaturas). Los condicionamientos técnicos y políticos», *RDP*, núm. 17, 1983, p. 225, y B. Pendás García, «Funciones de los Parlamentos en materia de técnica legislativa», *La calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, pp. 339 ss.

¹⁸ La última de ellas hasta el momento, en la STC 64/2002, donde se afirma que los Grupos Parlamentarios son «en los actuales Parlamentos y, en concreto, en el Congreso de los Diputados», «entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara, así como en el desempeño de las funciones parlamentarias» (F.J. 3).

¹⁹ En el mismo sentido, A. Saiz Arnáiz, *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989, pp. 305 ss., y A. Torres del Moral, «Los Grupos Parlamentarios», *RDP*, núm. 9, 1981, pp. 58 y 59. Una postura contraria puede encontrarse en E. Álvarez Conde, *El régimen político español*, Tecnos, Madrid, 1988, p. 331.

ya que los actos a ellos debidos que, en su caso, pudieran dar lugar a recurso de amparo serían imputables a las Cámaras en su conjunto²⁰. En efecto, el Tribunal Constitucional niega que pueda calificarse a los parlamentarios individuales como poderes públicos a los efectos del artículo 41.2 de la LOTC²¹, puesto que sólo el órgano en su conjunto es capaz de adoptar las disposiciones o actos capaces de imponer obligaciones a los ciudadanos y, consecuentemente, susceptibles de lesionar sus derechos. Con esta decisión, se ha afirmado, se cierra la puerta a las pretensiones de amparo frente a parlamentarios individuales²², lo que unido a la amplitud con que se maneja la inviolabilidad parlamentaria, que ha resistido mejor que la inmunidad las pretensiones de control judicial, puede plantear problemas de indefensión de terceros frente a actos de los parlamentarios.

b) *Representación y postulación*

La representación y postulación se regula para los sujetos privados en el artículo 81.1 de la LOTC, que exige que otorguen su representación a un procurador y actúen bajo la dirección de letrado. Para el Congreso de los Diputados y el Senado, su representación y defensa corre a cargo de los letrados de las Cortes Generales, tal y como disponen la Disposición Adicional sexta de la Ley 52/1997, de 27 de noviembre, de Asistencia Jurídica al Estado e Instituciones Públicas, y el artículo 7 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, aprobado por las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta, de 26 de junio de 1989. La representación y defensa de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas corresponde, asimismo, a sus respectivos servicios jurídicos, según la cláusula general contenida en el artículo 447 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) 6/1985, de 1 de julio. Por parte del Ministerio Fiscal actúa la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, artículo 12 del EOMF, aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre. Está integrada por un Fiscal de Sala y los Fiscales que determinen las plantillas (art. 18). Está, además, obligado a actuar en todos los procesos en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del orden público protegido por la ley, según dispone el artículo 47.2 de la LOTC, complemento éste que va más allá de un supuesto de legitimación²³.

²⁰ Véase L. de la Peña, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 24 y 25.

²¹ Entre otros, ATC 147/1982.

²² L. Martín-Retortillo Baquer, «El amplio margen de libertad en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales», *REDC*, núm. 11, mayo-agosto 1984, p. 127.

²³ Véase M. Aragón Reyes, «Art. 162. Legitimación en los procesos constitucionales», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDESA, Madrid, 1999, pp. 267.

2.2. Elementos objetivos

Bajo esta rúbrica se incluyen tanto los requisitos exigidos al acto recurrible para su admisibilidad como al parámetro de control que ha de manejar el Tribunal.

2.2.1. Requisitos objetivos de admisibilidad del recurso

Comenzando por aquéllos y de acuerdo con la dicción del artículo 42 de la LOTC son recurribles en amparo «las decisiones o actos sin valor de ley [...] que violen los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». Obviamente, el inciso final de este enunciado es fácil de aclarar a partir del tenor, bien preciso a estos efectos, del artículo 53.2 de la CE, de acuerdo con el cual, como es sabido, están protegidos por este procedimiento los derechos contenidos en los artículos 15 a 29 de la CE, a los que deben añadirse el principio de igualdad del artículo 14 y la objeción de conciencia del artículo 30.2 de la CE²⁴. Debemos, por tanto, centrarnos en los posibles interrogantes que surgen al calor de la expresión decisiones o actos sin valor de ley, aplicada al ámbito parlamentario y que pueden resumirse en los siguientes: qué normas están dotadas de rango legal, la modulación de la doctrina de los *interna corporis acta* en la jurisprudencia constitucional actual, el requisito de la firmeza interna del acto objeto de recurso y la necesaria sustantividad propia de éste. Vayamos por partes.

a) *El concepto de normas con rango de ley en el ámbito parlamentario*

En primer término, quedan excluidos del recurso de amparo aquellas normas de rango legal aprobadas por los órganos parlamentarios, que sólo pueden verse atacadas a través del recurso o la cuestión de inconstitucionalidad. Conforme al artículo 27, ello se extiende a los estatutos de autonomía y otras leyes orgánicas, las demás leyes, disposiciones normativas y actos del Estado y de las Comunidades Autónomas con rango de ley, los tratados internacionales, los reglamentos de las Cámaras²⁵ y de las Cortes Generales, así como los de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. No obstante la aparente claridad de esta enumeración, son necesarias precisiones ulteriores.

Uno de los temas más complejos al respecto es la naturaleza jurídica de las resoluciones de los presidentes dictadas para interpretar o integrar

²⁴ A pesar de la claridad de la enumeración de los derechos susceptibles de amparo, siguen invocándose de manera recurrente preceptos constitucionales excluidos del ámbito de este recurso. Tal es el caso de la invocación del artículo 9.3, en particular en lo relativo a la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que lógicamente ha sido inadmitida por el Tribunal Constitucional en STC 107/2001, de 23 de abril (F.J. 2).

²⁵ La STC 101/1983 afirma que están «directamente incardinados a la Constitución».

los reglamentos parlamentarios, complejidad a la que no ha sido ajena la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Las resoluciones capitales en la materia son las SSTC 118/1988 y 44/1995. La primera, dictada con ocasión de un recurso contra una resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados sobre materias clasificadas, sostuvo que este tipo normativo es «una disposición de carácter general, que se integra de modo permanente en el ordenamiento parlamentario y que es susceptible de una pluralidad de actos de aplicación singular, por lo que no se agota con su cumplimiento», lo que derivó en la conclusión de que no se trataba de «una decisión o acto sin valor de ley susceptible de conocimiento por la vía del recurso de amparo del artículo 2 de la LOTC». Esta línea jurisprudencial va a quebrar, sin embargo, con la STC 44/1995, que estimó el recurso interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento de Cataluña por el que se aprobaba la norma supletoria del artículo 19 de su Reglamento, sobre participación del Grupo Mixto en las actividades de la Asamblea. Partiendo de una cierta matización de la línea anterior por la que se venía afirmando que la equiparación entre el Reglamento y las normas que lo desarrollan sólo existía a efectos de impugnabilidad²⁶, se concluye con que no basta el carácter normativo de tales resoluciones para excluir la viabilidad del recurso de amparo, sino que, además, es necesario que se limiten a interpretar e integrar el Reglamento, sin alterarlo ni contradecirlo²⁷.

Más estable es la situación del Estatuto de Personal de las Cortes Generales. Prevista esta norma en el artículo 72.1 de la CE, que exige «común acuerdo» del Congreso de los Diputados y del Senado para su aprobación, su elaboración y sucesivas reformas tienen lugar por Acuerdo de las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta. A pesar de algunas reticencias doctrinales, no exentas de algún fundamento, que le negaban rango de ley al no haber sido sometido a votación del Pleno de cada Cámara e incluso han defendido su nulidad de pleno derecho²⁸, la STC 139/1988 ha sido eliminado cualquier

²⁶ En este sentido, STC 119/1990, luego seguida por SSTC 214/1990 y 15/1992.

²⁷ Los términos de la resolución son concluyentes: «sólo cuando las normas internas dictadas para suplir o interpretar el Reglamento sean contrarias a sus contenidos, vulnerando los derechos fundamentales de los parlamentarios recurrentes, será posible la fiscalización constitucional de las mismas por parte de este Tribunal» (F.J. 2). Más adelante se añade: «no es jurídicamente lícito proceder a una modificación del Reglamento, sustrayendo esa decisión al Pleno de la Cámara y obviando además el requisito de la mayoría absoluta» para concluir con que «aquellas disposiciones parlamentarias que dictadas *ultra vires*, lejos de suplir o interpretar el Reglamento, manifiestamente innoven o contradigan sus contenidos, implican no sólo una quiebra de la apuntada reserva reglamentaria, sino también una vulneración del citado derecho fundamental» (F.J. 3). Esta doctrina se reitera en el Fundamento Jurídico 7 de la STC 177/2002, donde, tras reconocer que «los usos parlamentarios han constituido tradicionalmente, y siguen constituyendo, un importante instrumento normativo dentro del ámbito de organización y funcionamiento de las Cámaras», se matiza, sin embargo, y tras invocar la Sentencia anterior, que «al igual que el resto de las normas o resoluciones intraparlamentarias dictadas por los órganos de dirección de las Cámaras, tienen su límite inmediato en el Reglamento mismo».

²⁸ Véase J. L. Martínez López-Muñiz, «Consideraciones sobre el Estatuto del personal de las Cortes Generales: reserva “legal” y Administración parlamentaria», *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, tomo II, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, pp. 667 ss. Mucho más matizada es la opinión de P. Gar-

discusión al respecto. Partiendo de la idea de la reserva material establecida en su favor por la Constitución²⁹, no duda en atribuir al estatuto rango de ley, y en admitir su impugnación tan sólo mediante recurso de inconstitucionalidad³⁰.

Precisadas las normas que deben entenderse dotadas de rango o fuerza de ley, es necesario aclarar que los efectos de la exclusión de la procedencia del recurso de amparo frente a las mismas no es tan radical como pudiera pensarse de un examen liminar. El propio Tribunal ha ido precisando en diversas resoluciones esta cuestión, cuya doctrina general se encuentra bien sistematizada en la STC 121/1997. Reconocida la imposibilidad de impugnar directamente en amparo una norma con rango de ley, se admite, sin embargo, este recurso en dos supuestos, a saber, que la norma vulnere un derecho fundamental directamente, esto es, sin necesidad de un acto de aplicación³¹, y que exista una norma infralegal cuyo contenido sea reproducción o remita expresamente a una norma de rango legal³². En ambos casos, si el Tribunal estimara el amparo, tendría «la obligación de elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad en relación con la norma legal considerada lesiva de derechos o libertades fundamentales (art. 55.2 de la LOTC)»³³.

b) *La modulación de la doctrina de los interna corporis acta en la jurisprudencia del Tribunal*

Apuntados en la introducción los orígenes de esta doctrina, llega el «momento procesal» oportuno para referirnos a la recepción de la misma por el Tribunal Constitucional. Ante todo, debe quedar claro que el postulado

cía-Escudero Márquez, «Art. 72.1. Autonomía funcional de las Cámaras», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, EDESA, Madrid, 1998, pp. 422 ss.

²⁹ «La Constitución en su artículo 72.1 establece una reserva formal y material a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria —o acto normativo primario— que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así pues, el Estatuto [...] goza de una efectiva fuerza de ley, al menos en su vertiente pasiva» (F.J. 2).

³⁰ «La Constitución [...] da plena cobertura a la calificación de dicha norma [...] como disposición con valor y fuerza de ley, no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad» (F.J. 2).

³¹ «Aunque por medio del recurso de amparo no pueden ejercitarse pretensiones impugnatorias directas frente a disposiciones generales, no es menos cierto que la lesión de un derecho fundamental pueda tener su origen directo e inmediato en las normas, de manera que es posible admitir que en determinados casos la mera existencia de un precepto reglamentario que sea de aplicación directa pueda violar un derecho fundamental...» (F.J. 5, que se hace eco de resoluciones anteriores, como las SSTC 192/1991, 40/1982 y 131/1985). La STC 27/2000 va más allá y admite un recurso de amparo en el que se planteaba la colisión de algunos preceptos de una ley con los derechos garantizados por el artículo 23.2 (F.J. 3).

³² «Por lo demás, tampoco puede aducirse como elemento impeditivo de la acción de amparo el hecho de que el precepto impugnado sea reproducción o remita expresamente a lo dispuesto en una norma con valor de ley» (F.J. 5).

³³ F.J. 5. Puede verse una exposición sistemática de esta Sentencia en F. Sainz Moreno, «La impugnación de los reglamentos de la Administración parlamentaria y la libertad sindical (STC 121/1997)», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 43, primer cuatrimestre 1998, pp. 200 ss.

nuclear de la misma, esto es, que existen ciertos actos producidos en el ámbito parlamentario estrictamente internos y que son inmunes a cualquier control por otro órgano o poder público, no ha desaparecido de nuestro ordenamiento, puesto que se ampara bajo la autonomía parlamentaria establecida en el artículo 72 de la CE³⁴. Ahora bien, su fundamento implica su propia limitación, ya que se trata simplemente de asegurar la independencia de las Cortes en el ejercicio de sus funciones³⁵. Consecuentemente van a admitirse situaciones en las que es plenamente procedente la sumisión a control jurisdiccional de un acto parlamentario.

Dejando a un lado los actos en materia de administración a los que me referiré más adelante, el centro de la discusión se sitúa, por tanto, en hasta dónde se extiende la inmunidad al control judicial. En una primera etapa, constituida, sobre todo, por el ATC 183/1984, el Tribunal utilizó una interpretación generosa de la autonomía parlamentaria para excluir la aplicación de la exención sólo para los actos parlamentarios que afectasen a relaciones externas del órgano y para las normas susceptibles de control de constitucionalidad. Más adelante, sin embargo, la conciencia del posible choque de esta doctrina con derechos constitucionales motivó un cambio interpretativo abordado conscientemente en la STC 23/1990, de acuerdo con la cual esta doctrina no opera cuando se vulnera un Derecho constitucional.

En los últimos tiempos se añade la precisión de que «no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja la legalidad del *ius in officium* [que establece el art. 23.2 de la CE] resulta lesivo de un derecho fundamental»³⁶ permitiendo, por tanto, su control por el Tribunal Constitucional. Sólo poseen relevancia a estos efectos «los derechos o facultades que pertenezcan al núcleo de su función representativa parlamentaria, como son, indudablemente, el ejercicio de la función legislativa o de control»³⁷. En definitiva, nos encontramos con que la doctrina de los *interna corporis acta* sólo deja de aplicarse, desde la perspectiva que ahora nos interesa, es decir, la protección de derechos fundamentales, cuando resulte afectado el núcleo o contenido esencial del mismo, lo que aproxima la postura del Tribunal a la mantenida respecto del común de los derechos fundamentales desde la temprana STC 8/1981³⁸.

³⁴ STC 161/1988.

³⁵ Por ello me parece muy acertada la postura defendida en ciertos sectores doctrinales de utilizar la expresión garantías parlamentarias, en lugar de la de privilegios, para calificar los elementos concretos que salvan la citada autonomía de las Cámaras. En este sentido, P. García-Escudero Márquez, «Los actos de la Administración Parlamentaria», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 4, mayo-agosto 1998, p. 67.

³⁶ Por todas, STC 38/1999 (F.J. 2).

³⁷ STC 38/1999 (F.J. 2).

³⁸ Ejemplos prácticos de la pervivencia de esta doctrina son la STC 121/1997, según la cual la autonomía organizativa de las Cámaras les permite introducir por medio del EPCG «ciertas variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades estatutarias del personal» a su servicio. Asimismo, la STC de 11 de marzo de 2002, que afirma que respecto del marco normativo configurador de los Grupos Parlamentarios la Cámara «tiene en ejercicio de su potestad de autonormación y organización una amplia disponibilidad para regularla como normación originaria» (F.J. 3).

c) *La firmeza del acto impugnado*

Nuestro Derecho parlamentario contempla, como se sabe, diversos procedimientos de revisión interna de actos de rango inferior a la ley. En el ámbito estrictamente administrativo, debe recordarse el recurso en materia disciplinaria previsto en el artículo 50 del EPCG, reformado por acuerdo de las Mesas de 11 de junio de 1995. De índole parlamentaria son, en cambio, los actos respecto de los que cabe solicitar la reconsideración por parte de las Mesas de las Cámaras. El Reglamento del Congreso de los Diputados (RCD de 10 de febrero de 1982) lo regula en su artículo 31.2, permitiendo interponerlo a un diputado o grupo parlamentario que discrepe del acuerdo inicial; su resolución, que debe ser motivada, compete a la Mesa, oída la Junta de Portavoces. En el Senado, la reconsideración está dotada de un carácter algo más solemne, según se deduce de los artículos 36.2 y 174.d) de su Reglamento (RS)³⁹. Pueden instar el procedimiento los senadores o grupos directamente afectados y su resolución compete en exclusiva a la Mesa. Si ésta no se adopta por unanimidad puede presentarse una moción para que la decisión final se debata y vote en el Pleno.

A partir del inciso final del artículo 42 de la LOTC, se ha venido aceptando la necesidad de agotar esta vía interna, cuando esté reglamentariamente prevista⁴⁰ para poder recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional y ésta sigue siendo la regla general. Sin embargo, es posible admitir excepciones, según se deduce de la STC 27/2000⁴¹, cuando del cumplimiento de la exigencia de solicitar la reconsideración se derivase la pérdida de efectos de la solicitud presentada, sin que ello se deba a un acto imputable a la parte recurrente, supuesto en que se ha de entender cumplido el requisito de firmeza del acto⁴². Naturalmente, parece razonable exigir a quien alegue esta circunstancia que pruebe suficientemente los hechos que la determinan.

La firmeza del acto impugnado se transforma en firmeza judicial para aquellos recursos que, como se verá, deben interponerse por la vía del artículo 43 de la LOTC. Es decir, es necesario, en estos casos, haber agotado la vía judicial ordinaria. En este sentido, resulta pertinente recordar una jurisprudencia sentada por el Tribunal respecto de los recursos de amparo de carácter general, que califica de extemporánea la interposición de un recurso de amparo cuando se ha extendido indebidamente el procedimiento ordi-

³⁹ Aprobado por el Texto Refundido de 3 de mayo de 1994.

⁴⁰ La STC 195/1990 declaró que «la necesidad de que el acto parlamentario recurrido alcance firmeza no permite crear recursos inexistentes en la vía parlamentaria ni obliga a intentar, previamente al amparo, una vía judicial manifiestamente improcedente».

⁴¹ STC 27/2000, de 31 de enero, por la que se desestima el recurso interpuesto contra la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de no admitir a trámite las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario de Izquierda Unida a un proyecto de ley.

⁴² «Sin embargo, [...] en su demanda de amparo los parlamentarios recurrentes justifican razonablemente que no tuvieron tiempo material para plantear la reconsideración [...] toda vez que no tuvieron conocimiento del Acuerdo de la Mesa [...], sino pocas horas antes de que se celebrase el Pleno [...], por lo que la petición [...] sólo podría haber sido solicitada después de celebrarse el Pleno, en cuyo caso no hubiera tenido ningún efecto práctico, como es obvio» (F.J. 2).

nario previo, esto es, cuando se han presentado recursos manifiestamente infundados o improcedentes. Esta doctrina es también aplicable a la materia que nos ocupa, como sostuvo ya la STC 195/1990, cuyo criterio se ha mantenido posteriormente en dos Sentencias dictadas para resolver cuestiones de honda raigambre parlamentaria, pero frente a actos procedentes del Gobierno y del Poder Judicial. Así, la STC 220/1991, que resuelve un recurso de amparo en el que se alegaba vulneración del derecho del artículo 23.2 de la CE por una respuesta del ejecutivo que se juzgaba insuficiente, rechaza una alegación de inadmisibilidad por no agotamiento de los recursos pertinentes al entender que «la regla general del carácter subsidiario del recurso de amparo significa que el agotamiento procesal que condiciona su apertura se produzca en relación con la vía judicial «procedente» o recursos «utilizables» susceptibles de ser «agotados». Por su parte, la STC 30/1997, que establece doctrina respecto de la inviolabilidad parlamentaria, admite tácitamente el criterio anterior, si bien no declara la inadmisión, porque desde el momento en que se comunica la resolución que debía ser objeto de recurso de amparo hasta la efectiva interposición de éste, no había transcurrido el plazo de tres meses establecido en el artículo 43 de la LOTC.

d) *La sustantividad propia del acto recurrido*

El último requisito objetivo que debe cumplir el acto impugnado es el de tener sustantividad propia, o, por utilizar una expresión clásica del recurso contencioso-administrativo (recogida en el art. 28 de la Ley 29/1998), que no constituya la mera confirmación o reproducción de un acto ya firme, a estos efectos, un acto respecto del cual el recurso de amparo fuese extemporáneo por transcurso del plazo previsto para su interposición. Evidentes razones de seguridad jurídica avalan este requisito que ha sido planteado, en alguna ocasión, ante el Tribunal en procesos de índole parlamentaria, lo que le ha permitido perfilar un tanto sus contornos. Concretamente, la STC 93/1998 hubo de pronunciarse acerca de la condición de acto de mera ratificación del sistema de distribución de puestos en las Comisiones del Parlamento de Baleares respecto del Acuerdo de la Mesa de 19 de abril de 1994, que confirmó el contenido de un Acuerdo anterior. El Tribunal entendió que si bien el contenido de ambos Acuerdos era idéntico, ello no significaba que se tratase de una reproducción automática, dado que pudo haber sido diverso y así se lo había planteado la propia Mesa. Consecuentemente es preciso que la identidad de contenido responda a una exigencia legal y no a una decisión libre, simplemente coincidente, del órgano autor del acto para apreciar esta falta de sustantividad⁴³.

⁴³ «La distribución de puestos en las Comisiones del Parlamento quedó fijada [...] al inicio de la legislatura; sin embargo, como consecuencia de la incorporación de varios Diputados al Grupo Mixto y la consiguiente pérdida de la mayoría absoluta por parte del Grupo Parlamentario PP-UM, se planteó en la Mesa la cuestión de si [...] procedía revisar la asignación de puestos en las Comisiones [...]. Estamos,

2.2.2. *Parámetro de la constitucionalidad del acto impugnado*

Naturalmente, el término de comparación para determinar la conformidad a derecho del acto impugnado son los artículos de la CE que reconocen y garantizan los derechos susceptibles de amparo, ya que están dotados, como el resto de la Constitución, de plena eficacia jurídica⁴⁴. Ahora bien, como se verá más adelante, en el somero análisis de las decisiones de fondo del Tribunal en sus sentencias más recientes, no son escasos los supuestos en los que el derecho invocado ha sido calificado como «derecho de configuración legal», como ocurre de manera significativa con el derecho de acceso a cargos públicos del artículo 23.2 de la CE, probablemente el núcleo del sistema de garantías constitucionales frente a actos de las Cámaras de rango no legal. Pero, además, como se ha visto, todo lo relativo a la justiciabilidad del actuar de los órganos parlamentarios está marcado por la institución de la autonomía que les reconoce el artículo 72 de la CE, plasmada en la estudiada doctrina de los *interna corporis acta*. Por ello se hace imprescindible en la mayoría de las ocasiones acudir a normas que completen y aclaren el texto constitucional. Se trata, por consiguiente, de establecer cuáles son las normas a las que puede acudir el Tribunal Constitucional.

Ante todo, el Tribunal puede aplicar las normas encuadradas dentro del llamado bloque de la constitucionalidad que tengan relevancia parlamentaria, dentro de las que destacan los estatutos de autonomía, como norma institucional básica de las distintas Comunidades Autónomas y, lógicamente, sus respectivas Asambleas⁴⁵. Ejemplos de aplicación de una regulación estatutaria en un amparo de índole parlamentaria no faltan desde hace años, como el caso del nombramiento del presidente de la Comunidad de Navarra, resuelto por STC 16/1984 cuyos fundamentos jurídicos giran en torno a la interpretación del artículo 29.3 de la LORARFNA⁴⁶.

Pero el canon hermenéutico va más allá, al extenderse a los reglamentos parlamentarios y a la ley ordinaria, sobre todo, como se ha señalado, en todo lo que afecte a los derechos de configuración legal. En esta materia, las últimas resoluciones permiten hablar de una muy consolidada línea jurisprudencial que arranca de la STC 161/1988 y que permite interpretar el contenido de la Constitución a la luz de las normas que la desarrollan⁴⁷. Más adelante volveré sobre algunos casos concretos, pero puede ya apuntarse,

pues, ante un Acuerdo que, aunque hace suya la decisión adoptada en 1991, pudo haber establecido un sistema de reparto diferente, pues distintas eran las circunstancias del momento comparadas con las existentes al comienzo de la Legislatura» (F.J. 2).

⁴⁴ Por todas, STC 76/1983, de 5 de agosto.

⁴⁵ De «fuente nuclear del Derecho parlamentario autonómico» ha hablado R. Jiménez Asensio, «La ley como fuente del Derecho parlamentario», *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, p. 193.

⁴⁶ LO /1982, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. No hace mucho, la STC 15/2000 ha venido a confirmar la doctrina sentada en la Sentencia anterior.

⁴⁷ Constituye éste un buen ejemplo práctico de la tesis de Hesse de la interpretación de la Constitución a la luz de la «concreción» que de la misma aportan las normas inferiores. Véase K. Hesse, *Escritos de Derecho constitucional*, CEC, Madrid, 1983, pp. 35 ss.

que tanto la extensión de los derechos amparados por el artículo 23.2 de la CE como la de las facultades de examen de la Mesa de un cuerpo parlamentario están moduladas por las leyes y, en ciertos casos, por los Reglamentos parlamentarios⁴⁸. Se ratifica, de este modo, la posición ambivalente que el Tribunal ha adoptado respecto de éstos, toda vez que, al tiempo que los excluye del bloque de la constitucionalidad⁴⁹, los utiliza con toda frecuencia como parámetro de verificación de vicios de inconstitucionalidad y no sólo en relación con actos no legislativos, sino también al enjuiciar la adecuación de una ley a nuestra norma fundamental, especialmente si se examinan posibles defectos de forma en su tramitación⁵⁰.

2.3. Elementos de actividad

a) *El doble cauce procesal para interponer el recurso de amparo*

Se trata quizá de una de las novedades de mayor calado ocurridas en los últimos años, en relación con los requisitos procesales para interponer este tipo de recurso. Introducida por la STC 121/1997, supone en pocas palabras disociar los recursos contra actos parlamentarios sin valor de ley en dos clases de procesos: uno, contra lo que pueden denominarse actos de administración⁵¹, que deben tramitarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 43 de la LOTC, y, otro, contra lo que con un sentido más expresivo que técnico podemos llamar actos de contenido político de las Cámaras, para el que queda reservado el procedimiento específico del artículo 42 de la LOTC.

La razón última de esta dualidad no prevista en la LOTC es el progresivo reconocimiento de la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos materialmente administrativos de las Cámaras parlamentarias. Tras algunas dudas iniciales surgidas a raíz del citado ATC 184/1983, las cosas entraron en una senda más asentada tras la LOPJ⁵²,

⁴⁸ Por todas, STC 38/1999 (F.F.J.J. 2 y 3).

⁴⁹ STC 36/1990.

⁵⁰ La STC 99/1987 afirma que los Reglamentos son parámetro para enjuiciar los «vicios in procedendo». Entre las resoluciones más recientes, destaca el examen que hace el Tribunal de los Reglamentos parlamentarios en las SSTC 194/2000 y 234/2000 referidas, respectivamente, a la posibilidad de un control material de las enmiendas a las iniciativas legislativas y a la declaración de urgencia de un proyecto de ley.

⁵¹ O actos de administración y gestión, por emplear la denominación que ha acuñado N. Pérez-Serrano Jáuregui, «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, núm. 4, primavera de 1981, pp. 81 ss.

⁵² Previamente a la LOPJ, ya el EPCG aprobado por Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, en sesión conjunta de 23 de junio de 1983, en su artículo 35.3, disponía la posibilidad de recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa los actos de la Administración parlamentaria en materia de personal. No obstante, el rango del Estatuto hizo surgir algunas críticas en torno a su capacidad para regular esta materia, como fue el caso de R. Punset, «Jurisdicción constitucional y Jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos sin valor de ley», *REDC*, núm. 28, 1990, pp. 111 ss.

cuyo artículo 58 residencia en la Sala de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la competencia para conocer en única instancia los recursos que se promuevan contra actos y disposiciones de los órganos de Gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado. En el ámbito autonómico, la competencia se atribuye a la Sala de lo contencioso-administrativo de los respectivos Tribunales Superiores de Justicia, conforme al artículo 74.1.c) de la LOPJ, que acota la materia recurrible a la de «personal y actos de administración». El último paso lo ha dado la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que incluye dentro del ámbito de ésta «los actos y disposiciones en materia de personal, administración y gestión patrimonial sujetos al Derecho público dictados por el Congreso de los Diputados, el Senado, [...] así como por las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas». Los artículos 12 y 10 confirman la competencia respectiva del Tribunal Supremo y los Tribunales Superiores de Justicia.

Semejante solución legislativa, que ha planteado interesantes interrogantes doctrinales en torno a la existencia de una administración parlamentaria y, por ende, la resurrección de un concepto material del Derecho administrativo⁵³, no podía dejar de tener consecuencias para el recurso de amparo frente a actos parlamentarios, dado que debía determinarse cómo articular el necesario agotamiento de la jurisdicción ordinaria con el procedimiento establecido en el artículo 42 de la LOTC. En un primer momento, el ATC 219/1989 sostuvo que, ciertamente, las resoluciones en materia de personal debían agotar el recurso ordinario en razón de que sólo entonces podían calificarse como actos firmes a efectos del citado artículo 42 de la LOTC.

Sin embargo, la STC 121/1997 ha venido a corregir esta primera interpretación. Ante todo, explica la diferencia radical entre dos tipos de actos parlamentarios sin valor de ley: los que recaen sobre materia «de naturaleza típicamente parlamentaria» y los de «naturaleza administrativa». Aquéllos, «por ser expresión *ad intra* de su autonomía [la de las Cámaras] como órganos constitucionales resultan excluidos del conocimiento, verificación y control, por parte de los Tribunales, tanto de los ordinarios como de este Tribunal», salvo que afecten a derechos tutelables en amparo, en cuyo caso corresponde su examen al Tribunal Constitucional⁵⁴. En cambio, los actos de naturaleza

⁵³ Las posturas basculan desde la tesis negativa, expresada, entre otros, por E. García de Enterría y T. R. Fernández, *Curso de Derecho administrativo*, II, Civitas, Madrid, 1999, pp. 579 ss., quienes sostienen que no puede hablarse de una organización administrativa en las Cámaras parlamentarias, sino de un mero problema de garantía judicial, resuelto por la regulación legal adoptada, hasta quienes proponen una revisión del concepto dominante del Derecho administrativo. Entre ellos, F. Garrido Falla, en diversas obras; entre otras, *Tratado de Derecho administrativo*, vol. 1, CEC, Madrid, 1982, pp. 42 ss.; *Reflexiones sobre una reconstrucción de los límites formales del Derecho administrativo español*, INAP, Madrid, 1982, y «La Administración parlamentaria», *I Jornadas de Derecho parlamentario*, vol. I, Congreso de los Diputados, Madrid, 1984, pp. 89 ss. Una posición intermedia es la defendida por B. Pendás García, «Administración parlamentaria», *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, vol. I, pp. 322 ss., para quien con independencia de debates doctrinales, lo cierto es que las Cortes actúan en ciertos ámbitos como auténticas administraciones.

⁵⁴ STC 121/1997 (F.J. 3).

administrativa, al recaer sobre materias sometidas al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, deben ser equiparados «a aquellas otras disposiciones normativas sin valor de ley dictadas por los demás poderes públicos» y, en consecuencia, su eventual impugnación a través del recurso de amparo únicamente es factible con arreglo al cauce establecido en el artículo 43 de la LOTC⁵⁵. Las consecuencias fundamentales de la aplicación de este procedimiento son, como resulta notorio, no sólo el necesario agotamiento de la vía judicial previa, sino también una reducción de tres meses a veinte días el plazo para interponer el recurso de amparo.

b) *El plazo de interposición*

Precisamente es el plazo de interposición del recurso el segundo elemento a tener en cuenta en relación con la actividad procesal. Acabamos de apuntar que éste varía según el procedimiento aplicable: tres meses en el caso de los recursos que deban seguir el cauce del artículo 42 de la LOTC⁵⁶, y veinte días, para los que se rijan por lo dispuesto en el artículo 43. El Tribunal Constitucional ha precisado que dicho plazo computa desde el día siguiente a la notificación del acto impugnado⁵⁷, admitiéndose incluso la presentación del recurso ante el Juzgado de Guardia⁵⁸. Por lo demás, a pesar de la jurisprudencia consolidada sobre los efectos obstativos de los defectos insubsanables de la demanda de amparo⁵⁹, en alguna ocasión, de manera excepcional, se ha admitido a trámite un recurso de amparo interpuesto, en materia propia del artículo 43 de la LOTC, cuando habían transcurrido más de veinte días desde la notificación de la Sentencia del Tribunal Supremo, pero menos de los tres meses previstos en el artículo 42, con el fin de que una interpretación errónea inducida por la doctrina anterior

⁵⁵ STC 121/1997 (F.J. 3). Esta solución fue ya defendida por algún autor con anterioridad a la Sentencia comentada. Véase Lavilla Rubira, «Consideraciones en torno al ámbito del orden jurisdiccional contencioso-administrativo en el Anteproyecto de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa», *op. cit.*, p. 322.

⁵⁶ Nótese la coincidencia con el plazo general de interposición del recurso de inconstitucionalidad contra normas de rango legal establecido en el artículo 33 LOTC, coincidencia que puede sugerir una voluntad del legislador de unificar los plazos para actuar procesalmente contra los actos de las Cámaras.

⁵⁷ STC 76/1994. Se ha defendido una interpretación más laxa de los requisitos de notificación previstos para el procedimiento administrativo general en los artículos 58 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, debido a la mayor cercanía de los órganos parlamentarios con los miembros de las Cámaras y a la facilidad que a éstos se supone para informarse sobre los medios pertinentes para la defensa de sus derechos. Véase L. de la Peña, *Derecho Parlamentario Español y Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, pp. 47 ss. No obstante, en aquellos actos que se dirijan a terceros, como el caso resuelto por la Sentencia citada, en el que el destinatario de la resolución recurrida era la Comisión promotora de una iniciativa legislativa popular, no parece exagerado aplicar el régimen general de notificaciones administrativas con una finalidad de garantía.

⁵⁸ STC 341/1993, de 18 de noviembre, que declaró la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley Orgánica de 21 de febrero de 1992, de Protección de la Seguridad Ciudadana, entre otras.

⁵⁹ Entre otras, STC 65/1996, de 16 de abril.

del propio Tribunal no determinase la inadmisión del recurso por extemporaneidad⁶⁰.

c) *Procedimiento y efectos de la Sentencia*

No precisa de especiales aclaraciones el procedimiento de amparo, regulado de manera común para todas sus modalidades en los artículos 48 y siguientes de la LOTC. Simplemente puede recordarse su iniciación, siempre en virtud de demanda de los sujetos legitimados, en la que ya deben contenerse la relación de hechos, los preceptos que se estimen infringidos y el amparo solicitado, además de la acreditación de la representación procesal y, si fuese necesario, copia, traslado o certificación de la resolución recaída en el proceso previo (art. 49). Parece razonable extender este último requisito a la resolución firme de los órganos parlamentarios en el caso de reconsideración. No obstante, la práctica de recurrir conjuntamente ambas resoluciones evita cualquier inconveniente. Puede también solicitarse la suspensión del acto recurrido, tal y como prevé el artículo 56 de la LOTC, suspensión que puede tener relevancia en los supuestos en que se ataque un acto de carácter disciplinario. Sin embargo, el Tribunal ha sido notablemente renuente a acordar dicha suspensión, incluso en casos en que posteriormente se ha otorgado el amparo, por lo que puede descartarse como requisito suficiente el *fumus boni iuris*⁶¹.

La competencia para resolver los recursos corresponde a una de las dos salas en que se divide el Tribunal. No obstante, el Pleno puede recabar para sí el conocimiento del recurso (art. 10 de la LOTC), intervención que deviene obligatoria cuando la Sala pretenda apartarse de la doctrina constitucional precedente, conforme al artículo 13 de la LOTC⁶². Existe además, como es sabido, un trámite de admisión, muy exigente, previsto en el artículo 50, que corresponde a las secciones y se resuelve mediante providencia. Admitido a trámite el recurso, se solicitará al órgano parlamentario afectado la remisión de las actuaciones o su testimonio, y se dará traslado de las mismas a quien promueve el amparo, a los personados en el proceso, si

⁶⁰ «Si bien es claro que [...] frente a la Sentencia dictada por el Tribunal Supremo la actora debió interponer su recurso en el plazo de veinte días preceptuado en el artículo 43.2 LOTC, no obstante, en modo alguno cabe trasladar la carga de esta puntualización que acabamos de efectuar, por lo que procede desestimar la pretensión de inadmisión de la demanda». STC 121/1997 (F.J. 3). Se ha destacado lo muy generoso de la aplicación de la doctrina de la buena fe en beneficio del recurrente que contiene esta Sentencia. Así, F. Sainz Moreno, «La impugnación de los Reglamentos de la Administración parlamentaria y la libertad sindical», *op. cit.*, p. 212.

⁶¹ Tal fue el caso del recurso de amparo 2273/1993 en el que se solicitó la suspensión de una sanción al señor Beiras Torrado impuesta por la Presidencia del Parlamento de Galicia. La suspensión fue denegada por el ATC 353/1993, pero el recurso fue posteriormente estimado por STC 169/1995.

⁶² La omisión de este procedimiento en alguna ocasión ha sido objeto de alguna crítica doctrinal, como ocurrió con la STC 44/1995 al modificar, en el sentido estudiado, los precedentes en materia de control de las resoluciones normativas de interpretación e integración del Reglamento. Entre otros autores, puede citarse a M. Aragón Reyes, *Ponencia general. Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1996, p. 48.

se sigue el procedimiento del artículo 43 y al Ministerio Fiscal, para que presenten alegaciones. Cumplido este trámite, la Sala pronunciará sentencia estimando o desestimando el amparo solicitado. En este último caso, con independencia de la relevancia doctrinal que pueda tener la *ratio decidendi*, las consecuencias se limitan a las obvias del valor de cosa juzgada, según dispone el artículo 164.1 de la CE, de manera que sólo las sentencias estimatorias merecen algún comentario ulterior.

Sus efectos se regulan en el artículo 55 de la LOTC, que comprende los consabidos de declaración de nulidad del acto o resolución impugnado, con expresión de la extensión de sus efectos cuando proceda, reconocimiento del derecho alegado y restablecimiento del recurrente en la integridad de su derecho, al margen de la posibilidad de elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad cuando se estime que la lesión se debe a la aplicación de una norma de rango legal, de acuerdo con el art. 55.2. Si bien este precepto ha sido utilizado con notable cautela, no faltan algunos precedentes en materias de índole parlamentaria. Tal fue el caso de la STC 243/1988 dictada, en un caso de inmunidad, frente al orden jurisdiccional civil que acordó elevar al Pleno cuestión de inconstitucionalidad contra la Ley Orgánica 3/1985, de 29 de mayo, que, como veremos, extendía este instituto en relación con las demandas en defensa de los derechos al honor, intimidad y propia imagen. La STC 9/1990, de 18 de enero, resolvió posteriormente el caso declarando, en efecto, la inconstitucionalidad de dicha Ley.

Lo que ahora debemos, de todos modos, destacar son algunas peculiaridades que presentan estos efectos en el marco de los recursos de amparo frente a actos de las Cámaras parlamentarias. En este sentido, es reseñable cómo el Tribunal se ha acomodado a una de las variables más relevantes en el funcionamiento de las Cámaras, esto es, el tiempo y, más concretamente, las consecuencias derivadas del transcurso de la legislatura⁶³. Con carácter general, su finalización, amén de la extinción del mandato parlamentario (arts. 22 del RCD y 18 del RS), determina una auténtica cesura en la vida de las Cámaras, con la extinción de las Comisiones no permanentes que permanezcan vivas en ese momento (art. 51 del RCD) y, sobre todo, la caducidad de todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara, excepto los que correspondan a la Diputación Permanente (art. 207 del RCD y Disposición Adicional primera del RS)⁶⁴.

La jurisprudencia constitucional ha tenido muy en cuenta esta circunstancia a la hora de modular los efectos de la estimación de un recurso de amparo, hasta el punto que en los nada infrecuentes casos en que la resolución se produce extinguida la legislatura en que tuvo lugar la infracción, la sentencia se limita a la mera declaración de la lesión y de la nulidad del acto impugnado. Son bien precisos los términos de la STC 107/2001:

⁶³ Sobre la división temporal del trabajo parlamentario, véase N. Pérez Serrano, *Tratado de Derecho Político*, Civitas, Madrid, 1984, pp. 754 ss.

⁶⁴ Escapan también a la regla de la caducidad las proposiciones de ley presentadas en ejercicio de una iniciativa legislativa popular, aunque podrá retrotraerse al trámite que decida la Mesa de la Cámara competente (art. 14 de la LO 3/1984, de 26 de marzo).

«No cabe por ello adoptar medida alguna de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado, dirigida a órganos de una legislatura fenecida y en relación con una iniciativa parlamentaria, asimismo, caducada [art. 175 del Reglamento de la Cámara (Asamblea regional de Murcia)]. Lo cual no impide satisfacer, en lo que sea posible, la pretensión del demandante de amparo mediante la declaración de la lesión del derecho del recurrente en amparo reconocido en el artículo 23.2 de la CE y la nulidad de los Acuerdos que impidieron su ejercicio»⁶⁵. Excepcionalmente, no obstante, el Tribunal ha ido más allá de un mero efecto declarativo y ha reconocido el derecho de los recurrentes a percibir subvenciones indebidamente denegadas, aun habiendo terminado la legislatura (STC 15/1992), pronunciamiento criticable, ya que, como reconoce la propia Sentencia, las subvenciones no se conciben para el lucro personal, sino para facilitar la participación de los miembros de la Cámara en sus actividades, y ello no parece posible en una legislatura concluida. En todo caso, debiera haberse acudido al expediente de indemnizar los gastos debidamente acreditados en que hubiesen incurrido los solicitantes de amparo en el ejercicio de sus funciones parlamentarias.

Pero aun si la legislatura todavía no ha concluido, es posible que la Sentencia siga limitándose a unos efectos meramente declarativos, si circunstancias sobrevenidas hacen innecesario adoptar medidas de restablecimiento en el disfrute del derecho vulnerado. Tal ha sido el caso de la STC 38/1999, dado que el objeto de la proposición de ley no admitida indebidamente a trámite por la Mesa de la Junta General del Principado de Asturias⁶⁶ se incorporó en términos muy similares al Estatuto de Autonomía de la Comunidad antes de resolverse el recurso. Ello no deja de ser expresión de un principio de autocontención del Tribunal, en virtud del cual se tratan de limitar, en lo posible, las consecuencias de sus sentencias, siempre que no resulten dañadas las garantías constitucionales. Este principio informa, asimismo, el criterio adoptado en la STC 169/1995, en la que, una vez declarada la improcedencia de una sanción disciplinaria de suspensión a un parlamentario, se rechazó la anulación de las sesiones de Comisión celebradas durante el período de duración de aquélla, dado que, finalizado éste, las enmiendas presentadas pudieron defenderse ante el Pleno. La Sentencia apuntó que no se cumplían los requisitos mínimos exigibles para la anulación, es decir, alteración sustancial de la composición de la Cámara, o limitación irreparable de la actuación de un grupo parlamentario o del miembro afectado en el proceso de formación de la voluntad de la Cámara⁶⁷.

Con todo, de lo anterior no debe concluirse que la eficacia de las sentencias de amparo dictadas frente a actos parlamentarios se agota en la mera declaración de lesión. Aun con los límites expuestos, el recurso de amparo

⁶⁵ STC 107/2001 (F.J. 10). En el mismo sentido, SSTC 203/2001 (F.J. 6), 177/2002 (F.J. 11) y 40/2003 (F.J. 9).

⁶⁶ La proposición de ley pretendía otorgar al Presidente de la Comunidad el derecho de disolución de la Asamblea autonómica, facultad que fue incorporada al reformado artículo 25 del Estatuto por la LO 5/1999, de 5 de enero.

⁶⁷ Se recoge en esta Sentencia una doctrina ya fijada con ocasión de la STC 136/1989.

no deja de ser un arma para la defensa de derechos subjetivos, de modo que allí donde sea posible y necesario, la sentencia ha de contener un mandato pleno e incondicionado de restitución en su derecho de la parte actora que haya resultado vencedora en el litigio. Así ha ocurrido en las SSTC 119/1990 y 74/1991⁶⁸ que obligan a las Cortes a admitir como miembros de sus Cámaras a los parlamentarios recurrentes.

III. ALGUNOS CRITERIOS DE FONDO ESTABLECIDOS POR SENTENCIAS RECIENTES EN MATERIA DE DERECHO PARLAMENTARIO

3.1. Estatuto de sus miembros

a) *Las facultades de los parlamentarios son derechos fundamentales por derivación del artículo 23.2 de la CE*

El punto de arranque del grueso de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, en materia de amparo frente a actos de los órganos legislativos, es la consideración de que las diversas facultades que a los miembros de las Cámaras otorgan los ordenamientos estatal y autonómicos, forman parte del contenido del artículo 23.2 de la CE y, por tanto, participan de su naturaleza de derecho fundamental.

Es ésta una consideración férreamente sostenida desde los primeros pasos del Tribunal y que se ha incorporado casi como una fórmula de estilo en todas y cada una de las sentencias dictadas en la materia. Con todo, la especial posición que mantiene como puerta para controlar las actuaciones de los órganos de las Cámaras, en relación con las más diversas materias, hace obligado un recordatorio a las líneas esenciales de esta doctrina⁶⁹. El punto de partida es que los derechos fundamentales del artículo 23 de la CE (participación política y acceso en condiciones de igualdad a los cargos públicos) encarnan el derecho de participación política en el sistema democrático consagrado por el artículo 1 de la CE y que, reflejo como son del Estado democrático, se establece entre ellos tan íntima imbricación que puede decirse que son primordialmente los representantes políticos de los ciudadanos quienes dan efectividad a su derecho a participar en los asuntos públicos. Por ello, la privación o perturbación al representante político no sólo menoscaba su derecho, sino simultáneamente el derecho de participación por medio de representantes que ostentan todos los ciudadanos.

Por esta razón, la garantía de acceso contenida en el artículo 23.2 de la CE se extiende a la permanencia en el cargo público y al desempeño

⁶⁸ Que resuelven sendos recursos de amparo interpuestos por Diputados y Senadores de Herri Batasuna, respectivamente, contra la decisión de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado de no admitir como fórmula de acatamiento a la Constitución la promesa «por imperativo legal».

⁶⁹ Expuestos los principios básicos en las SSTC 5/1983 y 32/1985, aparecen en las resoluciones más recientes, cuyo tenor es el que vamos a seguir, a saber, SSTC 38/1999 (F.J. 2), 27/2000 (F.J. 4), 107/2001 (F.J. 3), 203/2001 (F.J. 2), 64/2002 (F.J. 2).

de las funciones que le son inherentes, en los términos que establezcan los reglamentos parlamentarios y las leyes, dado que son derechos de configuración legal. Esto significa que compete a aquéllos fijar y ordenar estos derechos, pero, además, que una vez establecida la regulación legal, las facultades que se hayan podido crear pasan a integrar el estatuto propio del cargo y su titulares podrán, en consecuencia, defender ante el Tribunal Constitucional el *ius in officium* que estimen indebidamente constreñido.

Por último, y como exigencia derivada de la supervivencia de la doctrina de los *interna corporis acta*, se aclara que no cualquier acto del órgano parlamentario que infrinja el bloque de legalidad que se incorpora al contenido del *status* del parlamentario da lugar a un reproche de inconstitucionalidad, sino sólo aquellos que afecten al núcleo de la función representativa parlamentaria, núcleo al que pertenecen las actuaciones en ejercicio de la función legislativa o de control.

Tan acabada construcción no ha dejado, sin embargo, de levantar algunas críticas doctrinales⁷⁰, que destacan cómo la extensión del derecho de acceso a un derecho de ejercicio ha sido desigual para los distintos supuestos del artículo 23.2 de la CE (función y cargo público) e, incluso, que ni siquiera existe desde los propios términos de este precepto un auténtico derecho de acceso, sino sólo un derecho de acceso en condiciones de igualdad. El único fundamento constitucional para un derecho de ejercicio de cargo es el argumento, por otro lado recogido por el Tribunal Constitucional, de que la protección del derecho del representante implica, a su vez, la del representado, de acuerdo no ya con el artículo 23.2, sino con el 23.1 de la CE. La principal consecuencia de esta construcción es que no puede hablarse *per se* de derechos fundamentales para los integrantes de un órgano titular de poder público, sino sólo de facultades tutelables, en la medida en que ello sea necesario para garantizar el principio representativo de nuestro sistema político. Por tanto, todos aquellos actos parlamentarios que no afecten a la representación deben escapar al control jurisdiccional.

Sin que se eliminen los problemas que hace surgir la jurisprudencia comentada, en torno a las dificultades de determinar *a priori* en muchos supuestos si un acto determinado que afecte restrictivamente al ejercicio de funciones parlamentarias es inconstitucional, la postura transcrita no deja de ofrecer aspectos interesantes, sobre todo de matiz, como es resaltar con mayor énfasis que nuestro Tribunal Constitucional la relevancia del derecho de participación a través de representantes como fundamento último de las facultades de éstos.

b) *Adquisición y pérdida de la condición de parlamentario*

El Tribunal Constitucional ha tenido, asimismo, ocasión de pronunciarse sobre diversas circunstancias que delimitan los momentos inicial y final del

⁷⁰ J. Jiménez Campo, «Sobre los derechos fundamentales de los parlamentarios», en *Parlamento y justicia constitucional*, op. cit., pp. 219 ss.

mandato parlamentario. Es el caso de las SSTC 101/1983, 119/1990 y 74/1991 relativas a la falta de juramento o promesa de acatamiento a la CE (la primera de ellas), y su prestación bajo la cautela de hacerlo «por imperativo legal», por parte de diversos parlamentarios de Herri Batasuna, en las que el Tribunal ha mantenido un escaso entusiasmo por las fórmulas de acatamiento a las que se otorga un mero sentido ritual. Asimismo, la STC 7/1992 que niega que las sentencias que conlleven la condena, principal o accesoria, de inhabilitación para el ejercicio de cargos públicos no implican *per se* la pérdida de la condición de parlamentario, admitiéndose la simple suspensión por el tiempo de la inhabilitación, si así lo disponen los reglamentos. En fin, la STC 81/1994 analiza la renuncia a la condición de parlamentario y declara su irrevocabilidad, atribuyéndole efectos automáticos si se hace de acuerdo con los requisitos reglamentariamente establecidos, puesto que se trata de un negocio jurídico unilateral y no recepticio. La relativa antigüedad de estas resoluciones y su amplio estudio por la doctrina nos eximen de consideraciones ulteriores al respecto⁷¹.

c) *Las garantías individuales*

La jurisprudencia relativa a los llamados privilegios o garantías individuales de los parlamentarios ha sido, sin duda alguna, una de las más desarrolladas a lo largo de la historia del Tribunal y los comentarios exegéticos más o menos entusiastas con sus conclusiones han ocupado atención preferente en la doctrina. Por ello, así como por lo asentado de las soluciones adoptadas que han acabado con la litigiosidad relativa a la inmunidad parlamentaria desde la célebre STC 206/1992, voy a reducir la atención a este tema a los límites más estrictos posibles, puesto que las distintas posiciones se han ido decantando de forma más que suficiente.

Es sabido que la Constitución recoge en su artículo 71 diversas prescripciones relativas al estatuto personal de los Diputados y Senadores, fundamentalmente la inviolabilidad e inmunidad, el fuero privilegiado ante el Tribunal Supremo y ciertas disposiciones sobre su régimen económico. Buena parte de ellas se reproducen en los Estatutos de Autonomía en relación con los miembros de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. De todas ellas han sido la inviolabilidad y la inmunidad parlamentarias, por lo que implican de límite a la actuación de los órganos jurisdiccionales y, eventualmente, al derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 24.1 de la CE, los institutos que han requerido mayor atención por parte del Tribunal Constitucional.

No ha sido la inviolabilidad de los parlamentarios por las opiniones vertidas en el ejercicio de su cargo objeto de excesivos conflictos, pero sí ha merecido una sentencia reciente, la STC 30/1997, de 24 de febrero, que

⁷¹ Un estudio exhaustivo puede encontrarse en L. de la Peña, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, op. cit., pp. 55 ss.

estima el recurso interpuesto por el señor Rodríguez Ibarra frente a la providencia de la Sala de lo civil y penal del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura, mediante la que se admite a trámite una demanda por intromisión ilegítima en el derecho al honor. Con arreglo a esta resolución, la inviolabilidad parlamentaria, prevista en el artículo 71.1 de la CE y extendida a los parlamentarios autonómicos, en virtud de los diversos Estatutos de Autonomía, forma parte del derecho de ejercicio de cargo público que implícitamente contiene el artículo 23.2 de la CE. Se trata de un privilegio de naturaleza sustantiva que garantiza la irresponsabilidad jurídica de los parlamentarios «por las opiniones manifestadas en el ejercicio de sus funciones, entendiendo por tales aquellas que realicen en actos parlamentarios y en el seno de cualquiera de las articulaciones de las Cortes Generales o, por excepción, en actos exteriores a la vida de las Cámaras que sean reproducción literal de un acto parlamentario». Su finalidad es asegurar a través de la libertad de expresión de los parlamentarios, la libre formación de la voluntad del órgano y, como tal, es un verdadero límite a la jurisdicción de carácter absoluto derivado de la Constitución. Por ello, el órgano jurisdiccional, cuando conste inicialmente que se está ejercitando una pretensión de responsabilidad que incide en el ámbito de la inviolabilidad, debe proceder *a limine* a inadmitirla, sin dar lugar a actos ulteriores que desconocerían el derecho del parlamentario.

Respecto de la inmunidad, la postura del Tribunal Constitucional ha sido muy distinta. Partiendo de su caracterización como privilegio de carácter formal, se han ido estableciendo sucesivos límites a su aplicación. Ante todo, límites subjetivos, ya que la temprana STC 36/1981 impidió extender este privilegio fuera de los casos constitucional o estatutariamente previstos, de manera que los parlamentarios autonómicos no gozan, ante el silencio de las normas estatutarias, de esta prerrogativa. En segundo lugar, queda circunscrita al orden civil, ya que la STC 9/1990 declaró inconstitucional la LO 3/1985, de 29 de mayo, que la extendía a los procesos civiles en materia de protección al honor, intimidad y propia imagen.

Pero en lo tocante al orden penal, también la inmunidad parlamentaria ha quedado casi desprovista de contenido. Las sentencias claves fueron las SSTC 90/1985 y 206/1992, que resolvieron los conocidos como casos Barral y González Bedoya. Ambas tienen un fundamento común que se agudiza en la segunda: la inmunidad sólo tiene sentido cuando trata de proteger frente a una utilización del proceso penal como medio para perturbar el funcionamiento de las Cámaras o alterar su composición. Por ello es necesario que la Cámara afectada motive, en su caso, la denegación del suplicatorio solicitado, motivación que puede ser controlada por el Tribunal. La STC 206/1992 precisa que la motivación no es un simple requisito formal, sino que tiene un contenido material propio, cual es el de exigir un juicio político, una verificación de la existencia de un *fumus persecutionis*, cuya suficiencia puede ser juzgada por el Tribunal Constitucional. Recientemente, las SSTC 123 y 124/2001, de 4 de junio, que resuelve sendos recursos de amparo interpuestos por el diputado Carlos Navarro y el senador José María

Sala, respectivamente, han reducido aún más el ámbito de la inmunidad al declarar constitucionalmente admisible la solicitud del suplicatorio con posterioridad a las primeras investigaciones judiciales siempre que de las mismas no haya obtenido el juez elementos suficientes para dictar alguno de los autos que determinan la sujeción a proceso penal, puesto que cuando esto se produzca, éste estará obligado a solicitar inmediatamente el suplicatorio (F.J. 5 de las dos Sentencias).

No han sido escasas las críticas que ha despertado esta interpretación en el ámbito doctrinal por entender que se priva de contenido una prerrogativa constitucionalmente establecida, desprotegiendo a los parlamentarios frente a denuncias manifiestamente infundadas⁷². En mi opinión, el problema radica en los tajantes efectos que se atribuyen en la legislación de enjuiciamiento criminal a la denegación del suplicatorio, puesto que el órgano judicial deberá dictar sobreseimiento respecto del parlamentario afectado (art. 754 de la LECr). Más razonable sería suspender el proceso y los plazos de prescripción de la acción penal, en tanto dure la condición de parlamentario, de manera que puedan reiniciarse las actuaciones cuando, perdida ésta, no resulte ya afectada la vida de las Cámaras. A cambio, no veo mayores dificultades en reintegrar a éstas la facultad de denegar de plano el suplicatorio cuando lo estimen oportuno. De esta manera, se salvarían tanto las prerrogativas parlamentarias como las exigencias ineludibles del artículo 24.1 de la CE⁷³.

Por último, no ha faltado algún pronunciamiento en relación con el fuero privilegiado de diputados y senadores. Concretamente, en cuanto al momento en que comienza a operar, destaca la STC 68/2001, de 17 de marzo, que desestima un recurso de amparo interpuesto por el señor Barrionuevo contra una sentencia condenatoria de la Sala Segunda del Tribunal Supremo en el conocido como «caso GAL». En línea con lo apuntado para el momento de solicitud del suplicatorio, su Fundamento Jurídico 2 admite como razonable la doctrina del Tribunal Supremo, por la que se exige la existencia de indicios fundados de responsabilidad contra un aforado para que opere la prerrogativa del aforamiento, no bastando la mera imputación personal. Respecto del término del aforamiento, la STC 22/1997, de 11 de febrero, atendiendo a la consideración finalista de las prerrogativas parlamentarias

⁷² Además de los votos particulares a la STC 206/1992, pueden citarse, entre otros muchos, a J. L. Peñaranda Ramos, «Art. 71. La dimensión actual de las prerrogativas parlamentarias», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, EDESA, Madrid, 1998, p. 380; M. Martínez Sospedra, «La inmunidad parlamentaria: nota a la STC 206/1992, de 27 de noviembre. El Tribunal Constitucional en un callejón sin salida», *Cuadernos de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núm. 3, 1992, pp. 97 ss., y E. Aranda Álvarez, «Consideraciones sobre la naturaleza de la inmunidad parlamentaria y la necesidad de objetivar los criterios para la concesión de suplicatorios», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 28, primer cuatrimestre de 1993, pp. 114 ss. A favor de la decisión del Tribunal se pronuncia F. Fernández Segado, «Las prerrogativas parlamentarias en la Jurisprudencia Constitucional», *Parlamento y Justicia Constitucional*, Aranzadi, Pamplona, 1997, p. 320.

⁷³ En el mismo sentido L. Martín-Retortillo, «Inmunidad parlamentaria y separación de poderes», *Inmunidad parlamentaria y jurisprudencia constitucional*, CEC, Madrid, 1994, pp. 55 ss. Afirma este autor que «nada debe impedir que la causa siga adelante una vez que se agote el período de mandato».

que, como hemos visto, late bajo toda la jurisprudencia constitucional, limita su extensión temporal a la duración del mandato parlamentario, hasta el punto de que se niega cualquier vulneración del derecho del artículo 24 de la CE en el caso de que, iniciado un procedimiento y antes de su conclusión, el Tribunal Supremo pueda devolver la causa al órgano jurisdiccional ordinario si entretanto el parlamentario ha perdido tal condición.

d) *La disciplina parlamentaria*

La modulación constitucional a las potestades de mantenimiento de la disciplina parlamentaria cierra el conjunto de materias relativas al estatuto de los parlamentarios que han merecido la atención del Tribunal Constitucional. Expuestos anteriormente algunos de sus principios básicos, debo limitarme en este momento a una exposición somera de los fundamentos de la más reciente de las resoluciones al respecto, la ya citada STC 169/1995. En ella, tras ciertas consideraciones en torno a la competencia para la imposición de sanciones y a la mayor conveniencia de haber optado por aplicar otro precepto sancionador que, siendo igualmente pertinente, resultaba más benigno, se declara la vulneración del derecho a la legalidad sancionadora conforme al artículo 25.1 de la CE e indirectamente del artículo 23.2, por haberse aplicado un precepto sancionador a supuestos distintos de aquellos para los que estaba previsto.

Al margen del caso concreto, quizá lo más relevante de esta Sentencia es la proclamación de la aplicabilidad al ámbito parlamentario del principio de legalidad en la actuación sancionadora, así como la asunción de facultades de interpretación de conceptos jurídicos indeterminados como es el de «desorden grave». Sin discutir lo oportuno de reforzar el estatuto personal de los miembros de la Cámara con el derecho del artículo 25.1 de la CE, que se conecta, por lo demás, con el artículo 23.2, quizá resulte menos aceptable la energía con la que el juez de la constitucionalidad procede a interpretar un Reglamento parlamentario, facultad que corresponde por lo general a los presidentes de las Cámaras y circunstancialmente a los de sus Comisiones para una adecuada dirección de los debates. Además, la solución elegida se articula mal con la doctrina de los *interna corporis acta*, como lo demuestra el giro a que se ve obligado el propio Tribunal para anular la resolución de suspensión, pero no las sesiones de Comisión celebradas sin la presencia del parlamentario. Si sólo incurren en infracción del artículo 23.2 de la CE, como se ha dicho, los actos que restrinjan el núcleo de la función parlamentaria, debe concluirse que, o bien la suspensión no debía ser enjuiciada por el Tribunal, o bien, de estimarse el recurso, hubiera de haberse concedido la anulación de las sesiones de la Comisión pedida por el demandante.

3.2. Los Grupos Parlamentarios

a) Constitución

Los requisitos para la constitución de un Grupo Parlamentario han sido analizados en la ya citada STC 64/2002, de 11 de marzo, que desestima el recurso planteado por cinco diputados, tres elegidos en las listas del BNG; uno, en las de CiU, y otro, en las del PNV, contra el Acuerdo de la Mesa del Congreso de 17 de abril de 2000, por el que se denegó la constitución del Grupo Parlamentario Galego, BNG, rechazando la reconsideración solicitada de un Acuerdo anterior de 12 de abril de ese mismo año. Los demandantes alegan en su escrito la vulneración de su derecho de acceso en condiciones de igualdad a cargo público en su vertiente de ejercicio de éste, por haber sido privados de manera arbitraria de su derecho a formar Grupo Parlamentario propio con todas las ventajas que ello conlleva en el funcionamiento de la Cámara.

La Sentencia estudiada comienza sentando que el marco normativo configurador de la constitución de los Grupos Parlamentarios es el propio Reglamento del Congreso, toda vez que el derecho del artículo 23.2 de la CE, al ser de configuración legal, ha de ser fijado y ordenado en ciertas ocasiones por la Ley y el Reglamento parlamentario. En este caso, la CE sólo impone a la Cámara el límite del respeto al principio representativo y al pluralismo político, amén de la referencia del artículo 78.1 a los Grupos Parlamentarios en la composición de la Diputación Permanente. Teniendo esto en cuenta, de los artículos 23 a 29 del RCD se deduce que la facultad de constituir estas formaciones, en la forma y con los requisitos que establece el Reglamento, pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria debido a «la configuración de los grupos Parlamentarios en los actuales Parlamentos y, en concreto, en el Congreso de los Diputados, como entes imprescindibles y principales en la organización y funcionamiento de la Cámara y los beneficios que conlleva la adquisición de tal *status*» (F.J. 3).

Hechas estas consideraciones, el núcleo de la cuestión se centra en si los diputados recurrentes cumplían los requisitos establecidos, de manera subsidiaria en el segundo inciso del artículo 23.1 del RCD, que admite la constitución de Grupo por un número de no menos de cinco diputados, de una o varias formaciones políticas, a condición de que hubieran obtenido al menos el 15 por 100 de los votos correspondientes a las circunscripciones en que hubieran presentado candidatura. La Mesa, cumpliendo la obligación de motivación de su Acuerdo, alegó que dicho requisito sólo lo cumplía el BNG, ya que los diputados elegidos en las otras dos listas no podían hacer uso de los votos obtenidos por éstas, puesto que ya habían sido tenidos en cuenta para la constitución de sus respectivos Grupos Parlamentarios. Frente a esta argumentación los recurrentes habían alegado que en un sistema de candidaturas plurinominales como el de las elecciones al Congreso, y teniendo en cuenta que los titulares del mandato parlamentario son los diputados individuales y no las fuerzas políticas en que se integran, ha de

entenderse que cada candidato elegido cuenta con todos los votos recibidos por la lista en la que se ha presentado.

Pues bien, el Tribunal Constitucional se va a inclinar por las razones de la Mesa por entender que en un sistema de listas cerradas y bloqueadas «no cabe hablar de votos recibidos por candidatos singularmente considerados, sino, con relación a éstos, de cocientes, que no son votos singularmente considerados, sino más bien resultados convencionalmente deducidos, a los efectos de reparto, del número total de votos de cada candidatura» (F.J. 5). En consecuencia, el porcentaje del 15 por 100 de los votos «debe entenderse referido a las candidaturas presentadas por las formaciones políticas en las circunscripciones en las que hubieran concurrido a la contienda electoral». Por tanto, la decisión de la Mesa, aun pudiendo no ser la única posible, no puede calificarse de arbitraria o desproporcionada, sobre todo porque la regla estudiada es una excepción a la regla general del artículo 23.1 del RCD que exige quince diputados para poder constituir Grupo propio.

La segunda parte de la Sentencia se dedica a rechazar que se haya podido producir desigualdad en la aplicación de los criterios de la Mesa en relación con otros precedentes similares, y ello porque se entiende que los supuestos alegados no guardan con el caso enjuiciado la identidad requerida. Los casos más relevantes a estos efectos son la constitución del Grupo de Coalición Canaria durante la VI y VII Legislaturas, con la ayuda de dos y tres diputados en cada caso de UPN-PP. El Tribunal entiende que no hay identidad, ya que «ninguno de los diputados elegidos en las candidaturas de las formaciones políticas Coalición Canaria y Unión del Pueblo Navarro-PP procedió, junto con otros diputados elegidos en las candidaturas de distintas formaciones políticas, a la constitución de un Grupo Parlamentario distinto al de Coalición Canaria». Añade la Sentencia que no corresponde pronunciarse sobre la correcta formación de este Grupo en ambas legislaturas, de acuerdo con la prohibición del artículo 23.2 del RCD, de que formen Grupos separados formaciones que no se hayan enfrentado ante el electorado. Sin embargo, el razonamiento que acabamos de transcribir presupone una respuesta al efecto, por cuanto entiende que UPN-PP es una fuerza política distinta del PP, partido cuyos diputados constituyeron el Grupo mayoritario en ambas Legislaturas.

Entiendo posible apreciar que en la creación del Grupo de Coalición Canaria en dichas Legislaturas se ha estado bordeando el fraude de ley. Sin embargo, no cabe duda de que UPN-PP y PP son dos fuerzas políticas distintas, si bien no compiten entre sí, merced a sus acuerdos de colaboración. Por otro lado, la razón de la falta de enfrentamiento ante el electorado de ambas formaciones es meramente geográfica, ya que presentaron candidaturas en circunscripciones distintas, de modo similar a otras formaciones políticas que, sin embargo, no se ven obligadas a integrarse en una formación común. Por ello parece acertada la conclusión adoptada por el Tribunal en este caso.

b) *Régimen del Grupo Mixto*

La jurisprudencia constitucional ha debido ocuparse también del régimen aplicable al Grupo Mixto. Es notorio que la especialidad de su constitución, en la que están ausentes dos notas esenciales de los demás Grupos como son la voluntad asociativa y la homogeneidad política, además de permitir poner en duda su propia naturaleza como Grupo Parlamentario, determina que se le aplique una regulación algo diversa a la del resto. A ello debe añadirse que en virtud de las previsiones reglamentarias el Grupo Mixto suele ser, no infrecuentemente, puerto de llegada de parlamentarios que abandonan sus formaciones de origen, volviéndose blanco de la suspicacia no sólo de sus antiguos conmlitones, sino también del resto de fuerzas en liza, lo que se ha venido traduciendo en ocasiones en resoluciones restrictivas de sus derechos.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, desde la STC 214/1990 ha venido sosteniendo una doctrina, bastante razonable, a mi entender, cuyo último exponente es la STC 44/1995, en virtud de la cual se estima lícito atemperar las facultades de actuación parlamentaria del Grupo Mixto (reduciendo, por ejemplo, la cuantía de sus subvenciones o modulando su participación en Comisiones) atendiendo a razones como estar éste formado por un solo parlamentario, «siempre que el parlamentario en cuestión no sea privado de sus derechos individuales y de participación en la Cámara, como representante que es de los ciudadanos» (F.J. 4). En el caso específico de esta Sentencia, ello hubiera resultado tanto más plausible cuanto que ya el artículo 19 del Reglamento del Parlamento de Cataluña hacía posible un trato «análogo» y no necesariamente idéntico al de los demás Grupos.

Lo que, sin embargo, queda completamente vedado es que dicha diferenciación tenga una voluntad de discriminación a los miembros del Grupo Mixto en atención a haber abandonado la fuerza política bajo cuyas siglas concurrieron a las elecciones. Por utilizar los términos de la propia Sentencia «se lesionó el derecho a la igualdad que, materialmente, constituye su contenido [del art. 23.2 de la CE]. En efecto, al introducirse el citado criterio de diferenciación [...] el Acuerdo impugnado se dictó *ad casum*, con el confeso fin de discriminar jurídicamente al parlamentario recurrente, a través de la alteración *a posteriori* del Estatuto del Grupo Mixto al que obligatoriamente tenía que incorporarse» (F.J. 5)⁷⁴.

3.3. Organización de las Cámaras

a) *Composición plural de los órganos parlamentarios*

Es ésta una materia en la que la jurisprudencia constitucional no ha experimentado cambios bruscos, aunque la doctrina adoptada exige una com-

⁷⁴ En términos similares se había ya pronunciado la STC 15/1992.

probación *ad hoc* de cada supuesto concreto, lo que dificulta en cierta medida la previsibilidad de la resolución.

Con un anclaje claro en los Reglamentos parlamentarios, que exigen la composición plural de las Comisiones y, en el caso del Senado, la presencia en las mismas de, al menos un representante por cada Grupo Parlamentario⁷⁵, la recepción de esta cuestión en la jurisprudencia constitucional es ya antigua⁷⁶. De entre las resoluciones más recientes destaca la STC 93/1998, en la que se resuelve la impugnación de dos Acuerdos de la Mesa del Parlamento de las Islas Baleares de 19 de abril y de 21 de mayo de 1994, respectivamente, por las que se decidía ratificar la composición de las Comisiones fijada al inicio de la Legislatura, a pesar de que algunos de los miembros del Grupo mayoritario pasaron a integrar el Grupo Mixto, privándole de la mayoría absoluta, mayoría que, sin embargo, mantenía en las Comisiones.

La Sentencia analizada se hace eco de la jurisprudencia anterior en su Fundamento Jurídico 3 para recordar, en primer lugar, que «la inclusión del pluralismo político como un valor jurídico fundamental (art. 1.1 de la CE) y la consagración constitucional de los partidos políticos como expresión de tal pluralismo [...] dotan de relevancia jurídica (y no sólo política) a la adscripción política de los representantes y que, en consecuencia, esa adscripción no puede ser ignorada». Por ello se afirma que «la proporcionalidad en la composición de las Comisiones viene exigida por la propia Constitución». Ahora bien, la proporcionalidad en la representación es difícil de alcanzar de forma ideal y más cuando se trata de «elecciones internas de asambleas que han de designar un número muy reducido de representantes», por lo que se hace necesario un margen de flexibilidad, siempre que no se altere su esencia. La esencia de tal proporcionalidad la constituye, a juicio del Tribunal, la ausencia de discriminación, «que debe venir anudada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo o razonamiento que la justifique».

En el caso enjuiciado, la Sentencia rechaza que se haya colocado a los actores en esa situación «notablemente desventajosa» a pesar de mantenerse en Comisión una situación peor que en el Pleno, porque ello se debe a la «lógica interna de un sistema objetivo de distribución de puestos en un colectivo con un número más reducido de representantes». No parece una razón suficientemente convincente, puesto que se está olvidando lo esencial de la contraposición mayoría-minoría en el funcionamiento de las Cámaras. No obstante, a la misma solución pudo haberse llegado de haber recordado

⁷⁵ Arts. 40.1 del RCD y 51 del RS. El Reglamento del Congreso establece, en algún caso, la reserva de al menos un representante de cada Grupo; es el caso de la Comisión del Estatuto de los Diputados, artículo 48 del RCD. Además, en la práctica, el reparto de escaños en las Comisiones respeta también esta reserva.

⁷⁶ Se inicia con la STC 32/1985, relativa a la distribución de puestos en las Comisiones informativas en el Ayuntamiento de La Guardia y continúa con la STC 36/1990, ya en el ámbito parlamentario, al afectar al reparto de Comisiones en las Cortes de Navarra y la STC 214/1990, en la que se enjuiciaba, esta vez, la asignación de puestos en las Comisiones de la Asamblea de Madrid.

que, a pesar de la indudable importancia de las Comisiones en el sistema parlamentario actual, sigue siendo el Pleno el órgano que ostenta la decisión última sobre prácticamente cualquier iniciativa que deba adoptar el Parlamento. Tampoco se apreció una falta de criterio objetivo en la distribución, dado que de los antecedentes se deducía que el número de miembros de las Comisiones no se había fijado *ad casum* por la Mesa.

La doctrina para la composición de la Mesa, muy similar a la expuesta, se contiene en la STC 141/1990, en la que se establece que el respeto a «la proporción necesaria de mayorías y minorías en la composición plural de la Mesa» es un límite para la regulación de las causas de remoción de sus miembros, regulación que, en lo demás, es libre para cada Cámara.

b) *Facultades de calificación de las Mesas*

Las facultades de calificación de la Mesa han sido precisadas por el Tribunal Constitucional en diversas resoluciones relativas a varios tipos de iniciativas surgidas en la vida parlamentaria, las cuales, sin embargo, pueden agruparse en dos grandes categorías que van a determinar una distinta extensión de las potestades del órgano de gobierno de la Cámara, esto es, iniciativas legislativas y no legislativas. Así lo establece la STC 38/1999 (F.J. 3) cuando afirma que «esta exigencia de rigor es aún más intensa, si cabe, cuando el examen de admisibilidad que le compete a la Mesa recae sobre iniciativas legislativas de origen parlamentario, pues la Mesa debe cuidarse de no perturbar con su decisión el derecho de los representantes a suscitar el debate parlamentario sobre una materia determinada mediante el recurso a la iniciativa legislativa»⁷⁷. Para ambos Grupos no plantea dificultades el reconocimiento de la facultad de las Mesas de controlar el cumplimiento de los requisitos formales de las iniciativas presentadas ante la Cámara. Otra cosa es que dicho control se extienda a consideraciones de orden material.

El carácter estricto de las funciones de la Mesa en relación con las proposiciones de ley se ha ido acentuando con el tiempo. Si la STC 95/1994 admitía, junto a la verificación de los requisitos formales, «una verificación liminar de la conformidad a Derecho de la pretensión» que podía llegar excepcionalmente a la inadmisión a trámite «cuando la contradicción a Derecho o la inconstitucionalidad de la proposición sean palmarias o evidentes» (F.J. 4), la STC 124/1995 excluye esta limitada verificación. Incluso llega a defender el derecho de la iniciativa inconstitucional a ser debatida y aprobada, por corresponder sólo al propio Tribunal la interpretación de la Constitución (F.J. 4). Ésta es la tesis asumida por la STC 38/1999 en su Fundamento Jurídico 3 cuando razona las consecuencias de atribuir a la Mesa cualquier tipo de control material sobre las proposiciones de ley: «Si no fuese así, la Mesa dejaría de obrar como un órgano de gobierno de la Cámara [...] para mutarse en un órgano netamente político, impidiendo, además,

⁷⁷ En idéntico sentido, STC 124/1995 (F.J. 3).

que las iniciativas promovidas por la minoría se sometiesen al debate público en la Cámara».

Semejante conclusión es cuanto menos discutible. Ciertamente ofrece pocas dudas el argumento de la salvaguarda de los poderes del Pleno, que no deben ser hurtados por la Mesa. Sin embargo, la exclusión de cualquier examen de fondo, la prohibición de que la Mesa pueda inadmitir, aun excepcionalmente, una proposición de ley manifiestamente inconstitucional es mucho más opinable⁷⁸. En primer lugar, porque el Tribunal Constitucional no es el único, sino el supremo intérprete de la Constitución (art. 1.1 de la LOTC), de modo que los demás poderes del Estado pueden, más aún deben, velar por su eficacia. Pero, además, la propia vida práctica está aparando esta jurisprudencia, ya que con toda frecuencia las Mesas adoptan juicios materiales sobre iniciativas legislativas llegando incluso a inadmitirlas cuando es patente su inconstitucionalidad y ello, sin que se planteen problemas a los Grupos proponentes, que se ahorran un más que probable mal trago en el debate del Pleno. Por supuesto, me refiero siempre a casos de discordancia obvia e indiscutible en los que la Mesa actúa con auténtico espíritu institucional, sin pretender convertirse en un filtro político, sino asumiendo un control interno de eficacia indudable.

En fin, la doctrina expuesta es algo más suave respecto de otro tipo de iniciativas, como la iniciativa legislativa popular, respecto de la que el examen material es imprescindible para verificar el cumplimiento de los requisitos del artículo 87.3 de la CE e incluso los más agravados de la LO de 26 de marzo de 1984. Para estos supuestos el Tribunal Constitucional ha admitido que la Mesa extienda su examen más allá de los requisitos formales, de acuerdo con lo que en cada caso se disponga en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y los Reglamentos de las Cámaras (SSTC 76/1994 y 38/1999).

Por lo que se refiere a las demás iniciativas, la línea es prácticamente idéntica respecto de preguntas, interpelaciones, solicitudes de información y proposiciones no de ley. Tras un primer pronunciamiento del Tribunal en la STC 161/1988, la STC 205/1990, que enjuició la inadmisión por la Mesa del Senado de una moción relativa al uso de las lenguas cooficiales en las actividades de la Cámara, intentó asentar algunos principios generales. En ella se reconocen plenas competencias en materia de calificación de los requisitos formales. Respecto del juicio jurídico de fondo (en concreto, la adecuación de la moción con la Constitución) la Sentencia es más restrictiva y sostiene que las Mesas sólo están legitimadas para inadmitir a trámite una proposición no de ley cuando sea evidente su contradicción con el ordenamiento jurídico, en particular la Constitución y los Reglamentos de las Cámaras, mientras que se rechaza cualquier examen de oportunidad política. Esta conclusión parte de la premisa de que la presentación de una pro-

⁷⁸ Manifiestamente en contra se pronuncian L. de la Peña, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, op. cit., p. 314, y B. Pendás García, «Otras fuentes: esbozo de una construcción principalista del Derecho parlamentario», *Las fuentes del Derecho parlamentario*, Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1996, p. 229, nota 15. Apunta este autor que para ello no hacía falta exigir, como hace la STC 141/1990, una composición «representativa» de la Mesa debido a su carácter institucional.

posición no de ley es un *ius ut procedatur* de los Grupos Parlamentarios incluido dentro del contenido esencial del acceso a cargo público del artículo 23.2 de la CE del que también son titulares los Grupos Parlamentarios (SSTC 36/1990 y 93/1998). Por ello, los límites que puedan establecerse por los órganos de gobierno de las Cámaras han de ser objeto de una interpretación restrictiva, como es la ofrecida por la conclusión expuesta.

En cualquier caso, la respuesta apuntada ha sido objeto de ulteriores matices. Ante todo, la propia STC 205/1990 afirma que las facultades generales de calificación de las Mesas quedan vinculadas a las reglas especiales de cada procedimiento concreto (F.J. 6), de manera que será necesaria una comprobación *ex post facto* de las circunstancias concretas para determinar la mayor o menor extensión de las facultades de las Cámaras. Más aún, la anteriormente aludida STC 41/1995, modificó profundamente la doctrina anterior al llevar al extremo la puntualización expuesta y aceptar una diversidad de regímenes, según la naturaleza de la proposición no de ley. Tomando como base la distinción clásica entre proposiciones no de ley internas y externas, y forzando una interpretación estrictamente lingüística de dos preceptos del entonces vigente Reglamento del Parlamento navarro en el sentido de permitir para estas últimas un examen más libre, con arreglo a criterios de oportunidad, aceptó la constitucionalidad de la inadmisión a trámite de una moción por razones de calendario (en concreto, en este caso, la Mesa del Parlamento de Navarra inadmitió a trámite una moción por la que se instaba la celebración de un debate sobre el estado de la región durante la tramitación de los Presupuestos de la Comunidad). Esta decisión, que dejaba expedita la vía a controles de oportunidad política, tradicionalmente rechazados por nuestro Tribunal, fue objeto de importantes críticas por parte de la doctrina, que consideraba insuficientes las posibilidades interpretativas de la distinta dicción entre «deberán ser admitidas a trámite» y «decidirá su admisión a trámite»⁷⁹.

De hecho, las resoluciones más recientes han venido incluso a endurecer la línea jurisprudencial inicial. Así, se afirma que ninguna tacha de inconstitucionalidad merece «la atribución a las Mesas parlamentarias, estatales o autonómicas, del control de la regularidad legal de los escritos y documentos parlamentarios»⁸⁰, siempre que ello no «esconda un juicio sobre la oportunidad política». Este examen comprende, desde luego, «la viabilidad procesal de la iniciativa», es decir, si «cumple con los requisitos formales exigidos por la norma reglamentaria». Ciertamente, la jurisprudencia da un paso ulterior al añadir que los Reglamentos de las Cámaras pueden «permitir o en su caso establecer, incluso, que la Mesa extienda su examen de la iniciativa

⁷⁹ De entre ellas destacan, M. Cavero Gómez, «Las facultades de calificación y admisión a trámite de la Mesa del Parlamento de Navarra en relación con una moción», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 35, 1995, pp. 313-330, y A. Arce Janáriz, «¿Overruling en la jurisprudencia constitucional sobre el trámite parlamentario de admisión?», *Parlamento y justicia constitucional*, Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Aranzadi, Pamplona, 1997, pp. 369 ss.

⁸⁰ STC 38/1999, de 22 de marzo (F.J. 3.A). Reiterado en SSTC 107/2001, de 23 de abril, y 203/2001, de 15 de octubre.

más allá de la estricta verificación de los requisitos formales, siempre, claro está, que los escritos y documentos»⁸¹ estén «limitados por la Constitución, el bloque de la constitucionalidad o el Reglamento parlamentario pertinente»⁸². Sin embargo, como veremos más adelante al referirnos a procedimientos específicos, la concreción de esta posibilidad se contempla de manera muy restrictiva por el Tribunal, excluyendo, en particular, cualquier verificación de la constitucionalidad material de la iniciativa sujeta a calificación, incluso en los supuestos en que la contradicción con la ley fundamental fuese manifiesta⁸³.

En cualquier caso, es preciso que la resolución de la Mesa esté suficientemente motivada, sobre todo cuando se limiten derechos de los parlamentarios, exigencia que incorpora al derecho parlamentario un requisito típico de los actos administrativos⁸⁴. La motivación, no obstante, es condición necesaria, aunque no suficiente, para garantizar el respeto a los derechos de los parlamentarios⁸⁵, pues no debe implicar «desconocimiento del derecho correspondiente» ni manifestarse «desprovista de racionalidad en atención al fin institucional propio de la función que quiso ejercerse»⁸⁶, si bien puede cumplirse con una motivación escueta⁸⁷. Más aún, aunque no se dice expresamente, el Tribunal parece entender no merecedoras de reproche las resoluciones faltas de motivación, cuando de las actuaciones de los destinatarios se deduzca que conocían las razones que condujeron a la decisión final⁸⁸.

c) *Autonomía parlamentaria y derechos del personal a su servicio*

Respecto de esta materia la jurisprudencia más reciente del Tribunal Constitucional se ha limitado a resolver el encaje entre la autonomía de personal que a las Cámaras garantiza el artículo 72.1 de la CE con los derechos laborales de sus funcionarios o, más en concreto, la libertad sindical. Habiéndome referido ya por lo menudo a la STC 121/1997, en relación con las importantes cuestiones procesales que solventa, me resta sólo una breve cita al problema de fondo. La Sentencia desestima el amparo solicitado por una federación sindical frente a la resolución de los Presidentes del Congreso de los Diputados y del Senado, de 20 de mayo de 1988, por el

⁸¹ Ídem (F.J. 3.B). También repetido literalmente en SSTC 107/2001 y 203/2001.

⁸² Un ejemplo de estos límites materiales lo constituye la exigencia de que las preguntas parlamentarias no versen sobre cuestiones de exclusivo interés de persona singularizada.

⁸³ En especial, como se verá, SSTC 107/2001 y 203/2001, así como 177/2002 y 40/2003.

⁸⁴ Recuérdese el artículo 54 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, reformada por Ley 4/1999, de 13 de enero.

⁸⁵ SSTC 38/1999 (F.J. 2), 107/2001 (F.J. 7) y 177/2002, de 14 de octubre (F.J. 10) así como ATC 118/1999, de 10 de mayo (F.J. 5).

⁸⁶ STC 177/2002 (F.J. 10).

⁸⁷ STC 203/2001 (F.J. 4).

⁸⁸ STC 40/2003 (F.J. 6).

que se dictan normas reguladoras de las elecciones a la Junta de Personal de las Cortes Generales. En ellas se establece que la representación sindical de los funcionarios de las Cortes la ostentan las organizaciones sindicales legalmente constituidas en éstas, creándose, a tal fin, un Registro específico, y se limita el derecho de representación institucional al exigir que «se hubiere presentado candidatura en las elecciones a Junta de Personal», candidatura que es sólo posible para las organizaciones legalmente constituidas en la forma anterior.

La Sentencia reconoce que, con apoyo en lo dispuesto en el artículo 72.1 de la CE, el EPCG puede contener «disposiciones relativas a las elecciones sindicales y a los órganos de representación de su personal que, dentro del respeto a la Constitución y, en principio, también a la LOLS [...] introduzcan ciertas variaciones o adaptaciones normativas en atención a las peculiaridades estatutarias del personal al servicio de las Cortes Generales» (F.J. 10). Ello incluye la posibilidad de crear el Registro específico aludido. Ahora bien, lo que no cubre la autonomía normativa de las Cortes es «una alteración del sistema de reconocimiento de personalidad jurídica como la que nos ocupa». Por ello en el Fundamento Jurídico 11 se establece una interpretación conforme con la Constitución, de modo que respecto de un sindicato constituido y registrado de acuerdo con el artículo 4 de la LOLS, se entiende que «sólo pesará la obligación, también a efectos puramente informativos, de acreditar ante el Registro de organizaciones sindicales de las Cortes Generales la personalidad jurídica que previamente le fue reconocida».

3.4. Funciones

a) *Legislativa*

Habiendo expuesto anteriormente la línea jurisprudencial del Tribunal relativa a las facultades de calificación de las Mesas sobre proposiciones de ley, procede en estos momentos detenerse sólo en las facultades que éstas ostentan frente a esa iniciativa legislativa disminuida que son las enmiendas. A ello debe añadirse el reconocimiento por el Tribunal de la licitud de la limitación del derecho de enmienda en algunos procedimientos especiales, fundamentalmente de índole financiera.

Comenzando por las facultades de las Mesas en relación con las enmiendas, éstas van a depender de la adopción por el Tribunal de un concepto formal o material de la misma. Sin adentrarnos en profundidad en un tema suficientemente tratado⁸⁹, puede recordarse que la posición del supremo intérprete de la Constitución ha *vasculado* entre ambos polos. La STC 99/1987, de 11 de junio, dictada en resolución de un recurso de incons-

⁸⁹ Con carácter general sobre las enmiendas parlamentarias existe un amplio estudio en A. M.^a Redondo García, *El derecho de enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2001. Sobre el asunto que nos ocupa, destaca A. Arce Janáriz, «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *REDC*, núm. 41, mayo-agosto 1994, pp. 151 ss.

titucionalidad contra diversos preceptos de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, abrazó con entusiasmo la primera opción al proclamar que «no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuados los que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno» (F.J. 1). En consecuencia, la facultad de calificación de las Mesas «sólo podría alterar la que el propio autor del escrito o documento haya hecho cuando efectivamente pueda apoyar esta rectificación en algún precepto reglamentario».

Por el contrario, la STC 23/1990, que resuelve un recurso de amparo interpuesto por los diputados del Grupo del CDS frente a la inadmisión de una enmienda de totalidad de texto alternativo a un proyecto de proposición de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, abre la puerta a un concepto material de enmienda, diferente de las proposiciones de ley al exigir que «versen sobre la materia a la que se refiere el proyecto de ley que trata de modificar» por cuanto en caso contrario «se desvirtúa lo que es una auténtica enmienda y se convierte el escrito en el que se contiene en otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha mayor envergadura en cuanto se pretende modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del proyecto de ley y, al tiempo, intentar con ello una iniciativa de reforma del Estatuto sin los requisitos precisos para ello».

Comparto en buena medida las prevenciones manifestadas por algunos autores sobre la laxitud del control parlamentario de las enmiendas presentadas a una iniciativa legislativa en curso, no sólo porque olvida que se trata de un escrito accesorio en el sentido de subordinar su existencia a la de un proyecto o proposición de ley pleno, sino porque la introducción de enmiendas que no tengan relación directa con el texto que se va a aprobar rompe la homogeneidad del mismo y resulta pernicioso para el principio de seguridad jurídica del artículo 9.3 de la CE⁹⁰. No obstante, el servicio a estos principios requiere, a mi entender, de un auténtico cambio, poco previsible, de la práctica legislativa actual, con una sensible reducción de los proyectos tramitados, muchos de los cuales tienen un contenido más propio de un reglamento; mayor reflexión a la hora de abordar reformas legislativas no siempre necesarias y una sustancial mejora del procedimiento legislativo que permita eliminar trámites reiterativos a la vez que facilite

⁹⁰ En este sentido, A. Arce Janáriz, «El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional», *op. cit.*, pp. 159 ss. Asimismo, L. de la Peña, *Derecho parlamentario español y Tribunal Constitucional*, *op. cit.*, pp. 367 ss. Véase en relación con las llamadas leyes de acompañamiento, pero de aplicación a este caso A. Jiménez Díaz, «La impugnación de la Leyes de Medidas como problema. Consideraciones desde la jurisprudencia constitucional sobre la Ley de Presupuestos», *Revista Española de Derecho Financiero*, núm 112, octubre-diciembre 2001, pp. 648 ss.

un auténtico debate político de los grandes principios y la depuración de las antinomias y lagunas que pueda presentar el texto original o se incorporen con ocasión de la aprobación de una enmienda.

Por lo demás, la STC 194/2000, de 19 de julio, que resuelve un recurso de inconstitucionalidad contra la Disposición Adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, ha significado un retorno al concepto formal de enmienda sostenido en la STC 99/1987. Dicha Disposición Adicional fue incorporada al proyecto inicial por medio de una enmienda presentada en el Senado y según los recurrentes carecía de relación alguna con aquél. Sin embargo, la Sentencia, en su Fundamento Jurídico 3, rechaza categóricamente estas alegaciones y subraya que «la tesis de los recurrentes, según la cual las enmiendas de adición formuladas en el Senado que supongan una innovación importante deben seguir el cauce legal correspondiente a los proyectos de ley, puede invocar en su favor razones de corrección técnica y buena ordenación del procedimiento legislativo e incluso puede resultar más acorde con la posición constitucional atribuida al Senado en nuestro Ordenamiento, pero no se deduce necesariamente del bloque de la constitucionalidad». Y ello por dos razones: por un lado, porque se entiende que no existen límites a la facultad de enmienda de los miembros de las Cámaras (y aquí el Tribunal invoca expresamente la doctrina contenida en la STC 99/1987) y, por otro, porque no se consideran vulneradas las facultades del Congreso, ya que la facultad de enmienda del Senado la reconoce el artículo 90.2 de la CE, y, además, el Congreso debe pronunciarse favorablemente sobre las enmiendas del Senado para que queden definitivamente incluidas en el texto final de la Ley.

Dos comentarios finales requiere esta Sentencia. Ante todo, la mención a la «posición constitucional atribuida al Senado» que, según se deduce, pudiera cohonestarse mejor con un régimen restrictivo de su facultad de enmienda. No parece tratarse de una mera concesión estilística, sino de una auténtica doctrina constitucional acerca de la diversa posición que se atribuye a ambas Cámaras en la CE, singularmente en el procedimiento legislativo⁹¹. Esta opinión queda confirmada por la STC 234/2000, que resuelve un conflicto de atribuciones interpuesto por el Gobierno contra el Senado en torno a la potestad de la declaración como urgente de un proyecto de ley. Su Fundamento Jurídico 8 dice al efecto que «el artículo 90 de la CE [...] se configura como uno de los varios preceptos constitucionales en los que se plasma la diferente posición que ocupan el Congreso de los Diputados y el Senado en el procedimiento legislativo ordinario, así como de las relaciones entre una y otra Cámara en el ejercicio de la potestad legislativa que el artículo 66.2 residencia en las Cortes Generales, todo lo cual responde, en definitiva, a la característica configuración del modelo bicameral adoptado

⁹¹ Hasta tal punto es dispar la posición del Senado respecto del Congreso en el procedimiento legislativo, que no han faltado autores que han negado que aquél apruebe leyes, limitándose sus atribuciones en este ámbito a las de enmienda y veto. Véase A. Dorrego de Carlos, «Art. 88. Iniciativa legislativa gubernamental», *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, t. VI, EDESA, Madrid, 1998, pp. 309 ss.

por nuestra Constitución». Incluso más recientemente, la STC 97/2002, de 25 de abril, dictada en resolución de sendos recursos de inconstitucionalidad contra la Ley 26/1995, por la que se declaran reserva natural las Salinas de Ibiza, reitera esta conclusión y rechaza que pueda interponerse un veto implícito por el Senado mediante el rechazo de la iniciativa aprobada por el Congreso sin acudir al procedimiento específico establecido en el artículo 90.2 de la CE y 106 y concordantes del RS. En ella, el Tribunal, tras apuntar que «el artículo 90 de la CE en su conjunto contiene una norma que traza un supuesto de hecho en el que se establecen las discrepancias del Senado con el Congreso —oposición de veto o introducción de enmiendas— con virtualidad constitucional para provocar la consecuencia jurídica que es la nueva lectura en el Congreso», concluye que no es posible «cualquier interpretación del Reglamento del Senado que pretenda ampliar los supuestos de discrepancia de esta Cámara con el Congreso que han de dar lugar a nueva consideración del texto en éste»⁹².

Por otra parte, ese bicameralismo imperfecto que diseña la Ley fundamental y que limita seriamente las facultades del Senado, entre otros, en el procedimiento legislativo, no lleva al Tribunal a imponer restricción alguna a su facultad enmendante. Al margen del retorno al concepto formal de enmienda, esta decisión parece acertada, pues con independencia de que no es posible deducir del artículo 90.2 de la CE una potestad de enmienda senatorial de extensión reducida, es el Congreso el que, finalmente, ha de tener la última palabra en orden a incorporar o no las enmiendas al texto inicialmente aprobado y nada impide que éste, en uso de su autonomía reglamentaria, pueda establecer en el futuro un procedimiento distinto para la tramitación de las enmiendas del Senado que supongan una alteración sustancial del contenido de la iniciativa original, procedimiento que podría incorporar, por ejemplo, un nuevo paso por la Comisión competente, con el fin de adquirir pleno conocimiento sobre el tenor de las enmiendas.

Respecto de la segunda cuestión, la posición del Tribunal Constitucional ha sido menos vacilante, de manera que puede hablarse de una constancia notable a la hora de admitir la constitucionalidad de la limitación del derecho de enmienda en procedimientos legislativos especiales, sobre todo cuando éstos tienen naturaleza financiera. Así lo estableció en la STC 118/1995, que resuelve un recurso de amparo interpuesto contra una resolución de la Mesa de las Cortes valencianas en materia de tramitación de la ley de presupuestos. Fundamentando su decisión en que la potestad presupuestaria es una competencia específica, desdoblada de la genérica potestad legislativa, y teniendo en cuenta, aunque sin citarlas, las usuales restricciones que a los derechos de los parlamentarios imponen tanto la CE (art. 134) como los distintos Estatutos de autonomía en estos procedimientos, se admiten diversos límites a las enmiendas que supongan una modificación de los esta-

⁹² STC de 25 de abril de 2002 (F.F.J.J. 4 y 5). Añade esta Sentencia que el veto integra un rechazo frontal y global al proyecto o proposición remitidos por el Congreso, al modo de una enmienda a la totalidad, pero sometido al régimen jurídico expresamente delineado en el artículo 90.2 de la CE.

dos de ingresos y gastos. Entre ellas se encuentran la facultad de la Mesa de la Comisión competente para inadmitir tales enmiendas sin necesidad de remitirlas al Gobierno para que emita su parecer y, sobre todo, la facultad general de no dar curso a las enmiendas que supongan alteración de las cuantías globales de los estados de los presupuestos, fijadas en el debate de totalidad. Respecto de éstas se entiende que las facultades de los parlamentarios no desaparecen, puesto que tales enmiendas pueden hacerse valer en el propio debate de totalidad. En todo caso, se requiere que una vez adoptado un criterio de admisión, éste se aplique por igual a todos los Grupos, sin que resulte arbitrario o desigual.

Una tesis similar aparece en la resolución de fondo de la STC 27/2000. En este caso, se recurrió la tramitación en lectura única, esto es, sin posibilidad de presentar enmiendas, del proyecto de ley de adaptación de metodología de determinación de las aportaciones de las Diputaciones Forales a los Presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Dicha tramitación venía impuesta por la Ley del Parlamento Vasco 27/1983, de 25 de noviembre, de relaciones entre las Instituciones comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos. El Tribunal va a aceptar la constitucionalidad de este procedimiento a partir de dos argumentos: la naturaleza paccionada de las leyes que fijan la contribución de las Haciendas Forales a la Comunidad Autónoma, ya sostenida anteriormente por la STC 76/1988, y la posibilidad que les resta a los parlamentarios de intervenir activamente en su tramitación.

Sobre el primero de ambos abunda la STC 27/2000, en su Fundamento Jurídico 5, al aseverar que «las leyes por las que se aprueban las aportaciones económicas de las Diputaciones Forales a la Hacienda General del País Vasco o las que fijan la metodología para su determinación son, como su propio título indica, “leyes de aprobación”, es decir, leyes que incorporan al ordenamiento jurídico con la eficacia que les es propia los contenidos de los acuerdos alcanzados entre las instituciones que integran el Consejo Vasco de Finanzas, esto es, el Gobierno Vasco y las Diputaciones Forales». Desde una interpretación tanto literal (atendiendo al uso del verbo «se convendrá») como histórica (basada en el análisis del sistema de concierto desde 1876 como eje del régimen foral de los territorios vascos) y sistemática (de acuerdo con la composición paritaria del citado Consejo) del artículo 42 del EAPV, se defiende el carácter convenido o pactado de tales aportaciones, lo que hace «razonable» un procedimiento de aprobación que impida la modificación unilateral del acuerdo alcanzado a través de la exclusión de la presentación de enmiendas.

Por otro lado, como ya se ha apuntado, la Sala estima que el procedimiento de lectura única deja abiertos suficientes mecanismos a los Grupos Parlamentarios como para no infringir el contenido del artículo 23.2 de la CE: «En efecto, el Grupo Parlamentario al que pertenecen los parlamentarios recurrentes ha tenido, al igual que el resto de Grupos Parlamentarios vascos, la oportunidad, en primer lugar, de presentar alegaciones escritas en relación con el contenido del proyecto de ley en cuestión, expresando,

en su caso, las razones de su discrepancia con el mismo; posteriormente, convocado ya el Pleno para el debate y votación de totalidad, ha tenido su turno de intervención oral, durante un tiempo igual que el resto de Grupos Parlamentarios, a fin de fijar su posición política sobre el proyecto de ley y las razones de su rechazo; finalmente, ha podido intervenir en la decisión última de la aprobación o rechazo del proyecto de ley, participando en la votación del mismo» (F.J. 6).

Esta Sentencia y su *ratio decidendi* tienen una importancia que va más allá del caso comentado, ya que permiten afirmar la posibilidad de crear tipos normativos de rango legal por medio de una ley ordinaria (la Ley del Parlamento Vasco 27/1983) que limiten la función de una Cámara a la de debate y aprobación de una iniciativa. De acuerdo con ello, y por referirme a un texto legal de reciente aparición, puede sostenerse la naturaleza de norma *sui generis* de rango legal del objetivo de estabilidad presupuestaria previsto en los artículos 8 y 13 de la Ley 18/2001, de 12 de diciembre, el cual, elaborado por el Gobierno, debe someterse a debate y aprobación por el Congreso de los Diputados y el Senado, sin que quepa la presentación de enmiendas⁹³.

b) Información y control

Sin entrar en la polémica doctrinal en torno a la extensión de la noción de control parlamentario, que ha sido causa de muy notables páginas debidas a nuestros iuspublicistas⁹⁴, vamos a agrupar bajo este epígrafe todas las sentencias que han resuelto asuntos recientes, relativos a los instrumentos de información y control de las Cámaras, debido a la cantidad de problemas comunes que plantean, que aconseja un examen conjunto de sus principales exponentes las solicitudes de información, las preguntas y las interpelaciones, toda vez que las comisiones de investigación no han generado pronunciamientos en la jurisdicción constitucional.

Muy breve ha de ser la referencia a las interpelaciones, puesto que la única Sentencia al respecto, la STC 225/1992, tiene ya una cierta antigüedad, que, si no es óbice para su plena eficacia, sí excede del objeto de estas líneas, centrado en las resoluciones más recientes del Tribunal Constitucional. En cualquier caso, debe recordarse que, atendiendo a la específica definición que de interpelación se contiene en el artículo 141 del Reglamento de la Asamblea de Murcia, que exige que versen sobre aspectos concretos de la política del Gobierno, admite la posibilidad de inadmitir las interpelaciones

⁹³ Acerca de esta cuestión y, en general, las importantes novedades introducidas por estas leyes, véase, F. Pascua Mateo, «Las nuevas leyes de estabilidad presupuestaria: aspectos formales y materiales», *RAP*, núm. 158, mayo-agosto 2002, pp. 119 ss.

⁹⁴ Un buen resumen del estado de la cuestión, con abundante bibliografía, puede encontrarse en J. J. Lavilla Rubira, «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, vol. III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2003 ss.

de «talante global o genérico». Su utilidad respecto de figuras similares en el resto de los Parlamentos Autonómicos o de las Cortes Generales es escasa, dado que en estas Cámaras las interpelaciones carecen de ese contenido concreto, sino que, por el contrario, deben versar sobre cuestiones de política general (art. 181 RCD, por ejemplo). Tan sólo sirve, como se ha apuntado, para perfilar las facultades de calificación de las Mesas que en materia de control suele extenderse a los aspectos materiales necesarios para verificar la pertinencia del instrumento escogido.

Mayor interés reclaman las preguntas parlamentarias, respecto de las que a la Sentencia clásica, la 220/1991, que determina la imposibilidad de controlar mediante recurso de amparo la contestación emitida por el Gobierno, ha venido a unirse la STC 107/2001, de 23 de abril, que resuelve, estimándolo, el recurso de amparo interpuesto contra la inadmisión por la Mesa de la Asamblea de Murcia de una pregunta presentada para su respuesta oral en el Pleno. La misma inquiría sobre las medidas previstas por el Consejo de Gobierno para completar la implantación de la ESO en la región. Tras reiterar las doctrinas expuestas sobre la naturaleza del derecho de ejercicio de cargo público como derivación del artículo 23.2 de la CE y sobre las facultades de calificación de las Mesas, la Sentencia afirma que la facultad de formular preguntas al Gobierno para su respuesta oral en Pleno pertenece al núcleo de la función representativa parlamentaria de los diputados de la Asamblea Regional de Murcia.

Ello no obstante, en su Fundamento Jurídico 5 la Sentencia precisa un contenido específico de las facultades de calificación de la Mesa respecto de las preguntas, a tenor de las disposiciones del Reglamento, de modo que éstas no se circunscriben «a la verificación de los requisitos formales», sino que se extiende también «al examen del contenido material de la iniciativa, exclusivamente en cuanto resulte determinante para llevar a cabo el juicio de calificación sobre la idoneidad y procedencia del procedimiento parlamentario elegido». Para este caso concreto, la Mesa de la Asamblea rechazó la pregunta por entender que versaba sobre competencias ajenas a la Comunidad Autónoma, invocando, además el artículo 31 del Reglamento que le permite rechazar escritos sobre cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Asamblea.

Este razonamiento no va a prosperar. En primer término, porque no cabe identificar la expresión competencias de la Asamblea con la de competencias de la Comunidad Autónoma, tal y como hace la Mesa, y recuerda en este sentido lo sostenido en la STC 124/1995. Pero, además, el Tribunal rechaza que la pregunta pueda inadmitirse por referirse a materias ajenas a la competencia del Gobierno autónomo, por cuanto, de un lado, las competencias de educación aparecen atribuidas en su faceta de ejecución a la Región de Murcia en el Estatuto de Autonomía, lo que determina su pertenencia a esta Comunidad, aunque no se hubiese aprobado el Decreto de transferencia, ya que éste es una mera condición de pleno ejercicio de la competencia. De otro, la propia Comunidad venía ejerciendo algunas atribuciones que entraban dentro del objeto de la pregunta. En consecuencia,

la Sentencia concluye que «la pregunta formulada por el demandante de amparo al Consejo de Gobierno, para su respuesta ante el Pleno de la Cámara, versaba sobre aspectos que afectaban, sin duda, a la acción política de aquél y a los intereses de la Comunidad Autónoma, de modo que la decisión de la Mesa de la Asamblea Regional de inadmitirla a trámite [...] ha desconocido el derecho del recurrente de amparo a ejercer, sin traba ilegítima alguna, las funciones que el Estatuto de Autonomía y el Reglamento de la Cámara le confieren y, en consecuencia, lesionado el derecho fundamental que le reconoce el artículo 23.1 y 2 de la CE» (F.J. 9).

En lo referido a las solicitudes de información de las Administraciones Públicas, por parte de los miembros de una Cámara, la doctrina perfilada por las SSTC 161/1988 y 196/1990 ha sido sintetizada y completada por la STC 203/2001, de 15 de octubre, que estima diversos recursos acumulados interpuestos por el Diputado señor Saura Laporta contra un Acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados que denegó la admisión de una solicitud de información, al amparo del artículo 7 del RCD, sobre el resultado y fecha del Acuerdo de terminación de diversos expedientes por infracción fiscal instruidos por la Agencia estatal de Administración tributaria.

Tras reiterar la doctrina conocida acerca de la naturaleza del derecho de acceso a cargos públicos y la interpretación restrictiva a que deben someterse las facultades de calificación de las Mesas, la Sentencia procede a delimitar la naturaleza de las solicitudes de información de los diputados individuales. Se trata, como sostuvo ya la STC 161/1988, de una facultad que pasa a integrar el contenido para los Diputados del artículo 23.2 de la CE, concebida para «el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias» (art. 7 del RCD), expresión ésta que implica que estamos ante un medio de obtener información previa de las Administraciones Públicas, que puede agotar sus efectos en su obtención o ser instrumental y servir posteriormente para que el Diputado que la recaba o su Grupo puedan someter al Gobierno a ulteriores medios de control. Por ello el Tribunal, siguiendo una línea ya apuntada por la STC 196/1990, sostiene que, por integrarse dentro de las relaciones Gobierno-Parlamento, este derecho puede lesionarse tanto por el Ejecutivo como por el Legislativo.

Para el caso concreto que ocupa a la Sentencia, se trata de una posible infracción por la Mesa de la Cámara, cuyo rechazo a la admisión sólo puede fundarse en infracciones formales o excepcionalmente materiales «en aquellos supuestos en los que “se planteen cuestiones entera y manifiestamente ajenas a las atribuciones de la Cámara” o [...] en los que el propio Reglamento parlamentario imponga algún límite o condición material» (F.J. 3). En esta ocasión, la Mesa justificó su decisión en que el suministro de dicha información infringiría el ámbito de reserva establecido por el artículo 113.1 de la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963. Con ello, reconoce la Sentencia, no sólo se da cumplimiento a las exigencias de motivación, sino que también se excluye que la Mesa haya ejercido un control expreso o encubierto sobre la oportunidad de la solicitud del Diputado (F.F.J.J. 4 y 5).

A pesar de ello, sí se ha producido «un examen del contenido material de la iniciativa que carece de justificación» a juicio del Tribunal por exceder de la simple comprobación de la viabilidad formal de la petición de información. Más allá de ello, la Sala no comparte la justificación alegada por la Mesa del Congreso. En efecto, recordando lo apuntado en la STC 161/1988, se sostiene que pretender amparar la inadmisión en la salvaguarda del carácter reservado de los datos, informes o antecedentes obtenidos por la Administración Tributaria en el ejercicio de sus funciones es «en todo punto inadecuado para impedir el ejercicio del derecho constitucional del actor, ya que el mero riesgo anunciado sin concreción alguna por la Mesa no puede fundamentar la inadmisión, en cuanto que no corresponde a la misma, en ese trámite, la tarea, materialmente jurisdiccional, de ponderar los eventuales derechos de terceros y el ejercitado por el demandante». Concluye, en fin, afirmando que es a la Administración Tributaria a la que en todo caso hubiese correspondido apreciar el riesgo apuntado de acuerdo con las circunstancias concretas.

Conviene apuntar algunas reflexiones sobre la Sentencia comentada. Ante todo, me parece oportuno manifestar mi conformidad con el fallo final de la Sentencia, concurrencia que no se extiende a la fundamentación. En efecto, creo que el Tribunal vuelve sobre una materia, las facultades de calificación de la Mesa ya vistas, en la que su línea jurisprudencial es cuanto menos confusa, por cuanto no termina de quedar claro, al margen de la valoración que pudiera merecer la opción escogida, si es posible o no que en ciertos procedimientos la Mesa proceda a examinar aspectos materiales de una iniciativa parlamentaria. Anteriormente hemos concluido que para iniciativas no legislativas el Tribunal había sido algo más generoso con las facultades de la Mesa, y así lo reitera la propia Sentencia en su Fundamento Jurídico 3 transcrito. Pero llegado el momento de juzgar el caso concreto, se regresa a la interpretación del examen meramente formal, los requisitos de viabilidad apuntados.

Ello al margen, se sigue negando a la Mesa cualquier competencia para depurar iniciativas manifiestamente inconstitucionales, al resolver que hubiera debido dejarse, en todo caso, al criterio de la Administración Tributaria, la misión de apreciar, en su caso, la infracción del artículo 113.1 del LGT. Como ya he apuntado más arriba, no creo que sea prudente una actuación de este tipo, por simples razones de economía procesal, y porque los órganos parlamentarios, como invoca la representación del Congreso, están sujetos a la Constitución y al resto del ordenamiento *ex* artículo 9.1 de la CE. Es más, en el caso que nos ocupa, si bien es cierto que el artículo 7.2 del RCD establece que la Administración requerida debe optar por facilitar la documentación solicitada o por manifestar al presidente del Congreso, para su traslado al solicitante, las razones fundadas en derecho que lo impidan, ello no excluye, a mi juicio, las facultades de verificación material de la Mesa. De una parte, porque la previsión del artículo 7.2 del RCD constituye una garantía tanto para el Diputado solicitante como para la propia Cámara, en caso de una respuesta negativa por parte de la Administración, no un límite para la acción de la Mesa. De otra, porque una interpretación

adecuada del criterio finalista contenido en el artículo 7.1, «para el mejor cumplimiento de sus funciones parlamentarias», permite este examen liminar, por cuanto en ese adecuado cumplimiento, difícilmente encajan iniciativas inconstitucionales o, como en el caso alegado, lesivas de derechos fundamentales de terceros.

Dicho esto, sí me parece que en este caso la iniciativa debió haber sido admitida por la Mesa, ya que no se refería a procedimientos en curso en los que entrarían incluso en juego derecho como el de defensa, sino a expedientes ya concluidos a los que el derecho de reserva no puede extenderse, dado que no parece oponible a la facultad de un poder público de conocer unas eventuales responsabilidades ya depuradas, por más que sean éstas revisables por los órganos jurisdiccionales.

Por último, las comparecencias informativas ante las Cámaras, reguladas en los artículos 44 RCD y 66 y 67 RS, han sido objeto de la STC 177/2002, de 14 de octubre, a la que hemos ido aludiendo anteriormente, sin perjuicio del examen algo más detallado que procede a continuación. Su objeto lo constituyen los recursos interpuestos contra sendos Acuerdos de la Mesa del Congreso de los Diputados y sus respectivas confirmaciones⁹⁵ en virtud de los cuales se rechaza la admisión a trámite de las solicitudes de comparecencia de los presidentes de Telefónica de España, S. A. y Endesa, presentadas por el Grupo Parlamentario Socialista.

Dejando a un lado la reiteración, por lo demás ya apuntada, de la doctrina sobre la naturaleza del derecho de acceso a cargo público y acerca de las facultades de calificación de las Mesas⁹⁶, los aspectos más interesantes de la Sentencia versan, como destaca el Fundamento 6, en torno a si, en el momento de presentarse las solicitudes, las Sociedades anteriores tenían la consideración de empresa pública, y por ende sus presidentes la de autoridades, y, de manera subsidiaria, si podía hablarse de la existencia de un procedimiento parlamentario en curso como mecanismo que habilitase su comparecencia en calidad de particulares.

Con carácter previo, el Tribunal aclara la naturaleza jurídica de las comparecencias y algunos rasgos de su régimen. Así, en el Fundamento Jurídico 7 se afirma su inserción dentro de las facultades de control del Gobierno que al Congreso atribuyen los artículos 66.1 y 108 CE, y ello tanto si se trata de la presencia de sus miembros, como en el caso de que se dirija a los demás grupos previstos en el artículo 44 RCD, esto es, autoridades y funcionarios públicos, así como particulares con competencia para asesorar a la Comisión⁹⁷. No bostante, respecto de estos últimos, la solicitud sólo pro-

⁹⁵ Se trata de los Acuerdos de 3 de septiembre de 1997 y de 14 de octubre de 1997, respecto de Telefónica y de 8 de septiembre de 1998, confirmado por Acuerdo de 6 de octubre de 1998, en relación con Endesa.

⁹⁶ Ambas cuestiones se desarrollan en el F.J. 3.

⁹⁷ El Tribunal no aclara, lo que es de lamentar, si el requerimiento de la presencia de particulares por las Cámaras es obligatorio, a pesar de ser consciente del problema, como resulta de la salvedad que introducen estos términos: «todo ello con independencia de la obligatoriedad que haya en cada caso de comparecer, cuestión ésta no suscitada en ningún momento por los recurrentes en amparo».

cede, según práctica parlamentaria consolidada, cuando esté abierto un procedimiento parlamentario.

Por lo que se refiere a este último tema, la Sentencia, comienza exponiendo las discrepancias de las partes en torno a lo que deba entenderse por procedimiento parlamentario en curso, es decir, si se inicia con la tramitación de la iniciativa correspondiente en la propia Comisión, según las Mesas y el letrado de las Cortes, así como, aunque a partir de otra fundamentación, el fiscal, o bien con la simple presentación de la misma ante la Mesa del Congreso de los Diputados para su calificación. A continuación, al considerar que ninguno de los sujetos procesales aporta las pruebas pertinentes que corroboren su interpretación, se inclina, sin otra motivación que la de enumerar otras solicitudes de comparecencia presentadas sobre idéntico objeto en el Registro de la Cámara (en este caso las del Ministro de Fomento y el Presidente de la Comisión Nacional del Mercado de Valores acerca de la compra por Telefónica de un paquete accionarial en Antena 3 Televisión), por entender abierto el procedimiento parlamentario y, en consecuencia, declarar indebidamente rechazada la solicitud⁹⁸.

Por su parte, el concepto de empresa pública no constituye la base de la estimación del recurso en relación con la solicitud de comparecencia del Presidente de Endesa, dado que, según se alega por los recurrentes y aceptan implícitamente el resto de las partes, los hechos sobre los que se requería información (la compra de la sociedad chilena Enersis) tuvieron lugar cuando aquélla tenía carácter público indubitado. No obstante, debido presumiblemente al interés del tema y a que la discusión en torno a esta noción ocupaba en buena medida las alegaciones presentadas, se aventuran ciertas conclusiones que, aun siendo razonables, debieran haberse motivado con mayor profusión. La representación procesal del Congreso de los Diputados argumentó con el artículo 6.1.a) de la Ley General Presupuestaria —texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, que exige una participación pública mayoritaria, directa o indirecta, para poder hablar de sociedad estatal. Frente a ello, los recurrentes apelan a la Directiva 80/723/CE, de la Comisión, de 25 de junio de 1980, relativa a la transparencia de las relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, que, como es sabido, se inclina por el criterio del control efectivo como determinante de la condición de público o privado.

Sin entrar en detalle en esta consideración, es oportuno no caer en el defecto criticado y dejar constancia de nuestra respuesta negativa, fundada en un argumento *a contrario*, puesto que la obligación de los particulares de comparecer se limita a las Comisiones de investigación, de acuerdo con el artículo 76.2 CE y en la ineptitud del Reglamento parlamentario para crear obligaciones a terceros, las cuales, por otro lado, pueden chocar con derechos fundamentales como los contemplados en el artículo 18 CE. Consciente de ello, la *Lex superior* remite a la ley la regulación de las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento del deber de comparecer y declarar ante aquéllas.

⁹⁸ El Fundamento Jurídico 9 entiende que la admisión a trámite de las otras dos solicitudes apuntadas, de la misma materia que la que es objeto de controversia, implicaba la apertura de procedimiento parlamentario, toda vez que la Comisión de Infraestructuras, órgano competente en este sentido, iba a estar abocada a «la ulterior celebración de un debate [...] sobre la procedencia o no de recabar tales comparecencias».

Éste último será el que acoja la Sentencia, aun sin un pronunciamiento taxativo, debido al «valor indicativo o de referencia general» que «por encima de su juego en el ámbito de la Directiva» desempeña en el Derecho comunitario. Por decirlo con el tenor empleado por la resolución comentada, «no se puede compartir que el porcentaje de participación en una empresa sea el criterio decisivo para calificar a una sociedad como privada o pública, como tampoco se puede sostener que un porcentaje minoritario, incluso reducido, pueda excluir el control de una empresa por otros cauces. Importa la conexión de la empresa con una Administración Pública, pudiendo esta última realizar su control sobre aquélla, bien por cauces jurídico-públicos, bien por cauces jurídico-privados»⁹⁹.

Es obvio que no podemos detenernos en las importantes consecuencias, posiblemente positivas, que esta jurisprudencia reviste en el Derecho administrativo, especialmente en relación con el conocido fenómeno de la «huida» de esta rama del ordenamiento de no pocas personificaciones instrumentales. Sin embargo, sabe mal que una decisión de tal calado se contenga en un breve párrafo, sin la precisión necesaria y, quizá, sin la imprescindible reflexión que hubiera debido precederla y que, sin duda, hubiera dotado de mayor legitimidad doctrinal a la línea adoptada.

c) Dirección política

Las facultades de dirección política no coactiva se ejercen a través de las proposiciones no de ley, resoluciones y mociones, de las que existe una mínima referencia constitucional en el artículo 111.2 de la CE, de acuerdo con el cual «toda interpelación podrá dar lugar a una moción en la que la Cámara manifieste su posición». Al margen de las facultades de calificación por parte de la Mesa, respecto de las que procede simplemente reiterar la doctrina estudiada¹⁰⁰, la jurisprudencia constitucional se ha limitado durante mucho tiempo a dar carta de naturaleza a la *summa divisio* de esta categoría, la que distingue entre proposiciones no de ley internas, de eficacia jurídica *ad intra*, y externas, simples *flatus vocis*, sin efectos jurídicamente apreciables, pero dotadas de un potencial político no desdeñable en condiciones propicias. Así lo ha destacado el Tribunal Constitucional en Sentencia 41/1995, de 13 de febrero, que admite la constitucionalidad de atribuir a la Mesa de una Asamblea Autonómica, distintas facultades de calificación atendiendo a la naturaleza interna o externa de las mociones.

⁹⁹ Fundamento Jurídico 10.

¹⁰⁰ En este caso se justifica la falta de competencias de las Mesas en que las proposiciones no de ley admitidas a trámite pueden ser modificadas o incluso rechazadas por las Cámaras. Se ha aceptado, sin embargo, algún control material, como es la apreciación de urgencia en su tramitación —STC 40/2003, F.J. 4— que, aunque apreciado respecto de una Cámara autonómica, pudiera extenderse al Congreso de los Diputados, debido a que el artículo 194.3 de su Reglamento remite la regulación de los criterios de inclusión en el orden del día de tales iniciativas a lo dispuesto para las interpelaciones, a las que es de aplicación la Resolución de la Presidencia de 17 de septiembre de 1983, donde se contempla la presentación de interpelaciones urgentes, que deben calificarse por el Presidente.

Más recientemente, sin embargo, la STC 40/2003, de 27 de febrero, precisa algunos de los perfiles de las proposiciones no de ley, por lo demás ya asentados en la doctrina¹⁰¹. Así, estamos ante actos encuadrados «en la función de dirección e impulso político y en el control de la acción de Gobierno», y son, por lo tanto, «una manifestación constitucionalmente relevante del ejercicio del cargo de representante parlamentario». Su contenido es doble, puesto que comprende tanto «la deliberación y toma de posición de la Cámara sobre un determinado asunto» como la posibilidad de adoptar «instrucciones, directrices o mandatos, carentes de efectos jurídicos vinculantes, dirigidos [...] a sujetos u órganos que no forman parte de la Cámara que los adopta». En fin, aunque como se acaba de apuntar, no tiene efectos jurídicos, ello se entiende sin perjuicio de que la respuesta o resultado producidos «puedan instrumentalizarse para llevar a cabo un juicio o valoración sobre una concreta actividad o decisión política utilizando otros instrumentos de dirección o impulso político o de control de la acción de Gobierno»¹⁰².

d) Elección de órganos

Para concluir con este repaso a las principales decisiones del Tribunal Constitucional en materia parlamentaria resta hacer breve mención a la elección parlamentaria de miembros de otros órganos. No se ha dado hasta ahora ningún supuesto en que el Tribunal haya tenido que pronunciarse, pero parece clara la posibilidad de un control por este órgano de los elementos reglados que puedan contener la Constitución u otras normas al respecto, como pueden ser los quince años de ejercicio profesional requeridos por los candidatos a magistrados del propio Tribunal (art. 159.2 de la CE)¹⁰³. Ello llevaría al ámbito de la jurisprudencia constitucional una solución ya aceptada por el Tribunal Supremo en STS de 28 de junio de 1994 (caso Eligio Hernández), aunque debiera basarse no tanto en la consideración de tales aquéllos como elementos separables esgrimida por esta

¹⁰¹ La Sentencia estima un recurso de amparo interpuesto por diversos Diputados del Grupo Parlamentario Popular del Parlamento Vasco contra el Acuerdo de la Mesa del Parlamento Vasco de 28 de noviembre de 2000, confirmado por posterior Acuerdo de 11 de diciembre de 2000, por el que se inadmitió a trámite una proposición no de ley del Grupo Parlamentario Popular sobre requerimiento al Tribunal Vasco de Cuentas Públicas en relación con la falta de presentación por el Gobierno Vasco del Proyecto de Ley de presupuestos generales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio de 2001. Acerca de las proposiciones no de ley, véase F. Pascua Mateo, «En los intersticios del Reglamento: análisis de las facultades de dirección política de las Cámaras parlamentarias», *Revista de las Cortes Generales*, tercer cuatrimestre de 2001, pp. 89 ss.

¹⁰² STC 40/2003, de 27 de febrero, F.J. 3. Algo más abajo (F.J. 7) se añade que las proposiciones no de ley son, además, «una vía adecuada para forzar el debate político y obligar a que los distintos Grupos de la Cámara y esta misma tengan que tomar expresa posición sobre un asunto o tema determinado».

¹⁰³ De hecho, las propias Cámaras han sentido la necesidad de reforzar sus medios de control de los requisitos constitucional o legalmente exigidos para los candidatos a los puestos cuya designación les compete. A tal fin, se han creado sendas comisiones de nombramientos, respectivamente, por Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados de 25 de mayo de 2000 y por los arts. 49.2 y 184 y ss. del RS, redactados por Reforma del Reglamento del Senado de 14 de junio de 2000.

Sentencia, cuanto en su condición de actos reglados insertos en un todo inseparable con el conjunto del acto de nombramiento, tesis asumida por el propio Tribunal Supremo en las STS de 4 de junio de 1997 (que acordaron la desclasificación de los llamados «papeles del CESID»)¹⁰⁴.

La única materia en la que el Tribunal ha tenido ocasión de pronunciarse es ya lejana en el tiempo, por lo que merece simple mención en estos momentos. Me refiero al nombramiento de los senadores de designación autonómica¹⁰⁵ y su debida proporcionalidad con la composición de las Asambleas respectivas, exigida por el artículo 69.5 de la CE. La jurisprudencia aplicable se concentra en las SSTC 76/1989 y 7/1992 en las que se recurrieron, respectivamente, la designación de senadores por las Asambleas de Extremadura y Madrid¹⁰⁶. En ambos casos se mantienen los argumentos ya expuestos en relación con las Comisiones Parlamentarias. Como única novedad digna de reseña destaca el tenor de la STC 76/1989, de acuerdo con el cual la proporcionalidad debe establecerse en relación con los grupos parlamentarios y no a la oposición mayoría-minoría (F.J. 4).

¹⁰⁴ Esta última posición es mayoritaria en la doctrina. A modo de ejemplo, puede citarse J. M. Sala Arquer, «Los actos políticos del Gobierno en la nueva ley de la jurisdicción contencioso-administrativa», *Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estudio sistemático*, Praxis, Barcelona, 1999, p. 210.

¹⁰⁵ Una amplia información sobre los senadores de designación autonómica puede obtenerse en P. García-Escudero Márquez, *Los senadores designados por las Comunidades Autónomas*, Cortes Generales, CEC, Madrid, 1995.

¹⁰⁶ El precedente más antiguo de Sentencia sobre la elección de los Senadores autonómicos lo constituye la STC 40/1981, dictada, sin embargo, en el seno de un recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley 4/1981, del Parlamento Vasco.