

La contribución de la Asamblea de Madrid en los recursos de amparo en materia parlamentaria

Sumario: I. INTRODUCCIÓN.—II. UNA CUESTIÓN PREVIA: LA DEFENSA DE LA ASAMBLEA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.—III. LOS RECURSOS DE AMPARO EN MATERIA PARLAMENTARIA.—3.1. Algunas consideraciones sobre el objeto del recurso de amparo.—3.1.1. Elemento objetivo: decisiones o actos sin valor de ley.—A. Actos y disposiciones sin valor de ley.—B. Actos internos/actos externos.—3.1.2. Elemento subjetivo: el Parlamento o sus órganos.—A. Acuerdos de órganos consultivos.—3.2. Algunas consideraciones sobre la legitimación activa subjetiva para recurrir.—3.2.1. La legitimación activa de los grupos parlamentarios.—3.3. La vulneración de los derechos fundamentales.

I. INTRODUCCIÓN

Buena parte de las cuestiones que suscita el recurso de amparo contra actos parlamentarios derivan de la posición institucional de los Parlamentos en el sistema de poderes del Estado y son una rémora de viejos mecanismos diseñados para reforzar el papel de las Asambleas en unos momentos históricos en los que los Parlamentos precisaban afianzar su posición frente a los demás poderes estatales, pero que hoy deben ser interpretados en sus justos términos si no se quiere provocar una fractura en el Estado de Derecho que tan enfáticamente proclama nuestra Constitución en su artículo 1.1.

Un Estado de Derecho que se precie ha de caracterizarse por la justificabilidad de los actos de los Poderes Públicos, lo que no necesariamente implica la intervención en todo caso de la justicia constitucional. Sin embargo, el control judicial de los actos del Poder Legislativo ha estado tradicionalmente vedado como consecuencia de una doctrina construida principalmente por los teóricos alemanes (especialmente por Gneist), que hizo

★ Letrada de la Asamblea de Madrid. Profesora asociada de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid.

fortuna en el continente europeo en el siglo XIX y que supuso el basamento teórico a la recepción continental producida con la Revolución Francesa, de los privilegios que el Parlamento británico consolidó a partir de la *Glorious Revolution* de 1688 frente a las prerrogativas regias. Nos estamos refiriendo a la doctrina de los *interna corporis acta*¹, cuya versión más amplia es similar al de la vetusta idea británica de los *internal proceedings*, que se presentan como una esfera de libertad de acción de las Cámaras, ajeno a toda injerencia de otros Poderes Públicos, con la que se pretende garantizar la independencia del Parlamento en el desarrollo de sus funciones institucionales, a cuyo fin se predica la imposibilidad de control externo de los actos parlamentarios.

Estos fundamentos se encuentran en el sustrato de la autonomía parlamentaria, reconocida en nuestros días constitucional y estatutariamente a las Cámaras estatales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente; y han sido esgrimidos, en ocasiones, para restringir el ámbito parlamentario judicialmente fiscalizable.

Mas, una vez superados los recelos hacia el control judicial de los actos del Poder Legislativo, la posibilidad de fiscalización judicial de los mismos sirve de delimitación y de mecanismo de autocontención a la actividad del propio Parlamento, pues no hay que olvidar la dimensión objetiva que el recurso de amparo tiene.

Es hoy un lugar común, recalcado por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que el recurso de amparo presenta, junto con la vertiente subjetiva propia de todo recurso jurisdiccional, diseñada por el constituyente como un mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la persona y, consecuentemente, de reparación de los mismos en caso de vulneración por los Poderes Públicos, una dimensión objetiva de no poca relevancia², en tanto que ha contribuido a delimitar el régimen de libertades públicas en España.

Es, precisamente, la meritada dimensión objetiva —concebida en términos amplios, no sólo de delimitación de los derechos fundamentales susceptibles de amparo constitucional, sino de los propios contornos del recurso en el ámbito parlamentario— la que orientará la mayor parte del presente trabajo, que en absoluto pretende ser un estudio del recurso de amparo en las Asambleas Legislativas, sino prioritariamente un análisis de los supuestos concretos de recursos de amparo que han afectado a la Asamblea

¹ Véase el estudio de Bertolini, «Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli *interna corporis acta*», en *Studi per il ventennale dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Florencia, 1969, pp. 27 y ss. Asimismo, es ineludible en nuestra doctrina la consulta de Luis María Díez Picazo, *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985.

² Sobre la importancia que reviste esta dimensión objetiva del recurso de amparo y la necesidad de enfatizarla véanse Pablo Pérez Tremps, «El recurso de amparo constitucional. Aspectos procesales», en *Los procesos constitucionales*, CEC, Madrid, 1992, y Enoch Albertí Rovira, «El recurso de amparo a revisión», en *La democracia constitucional. Estudios en homenaje al Profesor Rubio Llorente*, Congreso de los Diputados-Tribunal Constitucional-Universidad Complutense de Madrid-Fundación Ortega y Gasset-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2002.

de Madrid en asuntos estrictamente parlamentarios y de las cuestiones que en ellos se han suscitado, que han contribuido a formar la jurisprudencia constitucional, con indicación, en su caso, del cambio de orientación jurisprudencial que en relación con algunas cuestiones ha tenido lugar.

II. UNA CUESTIÓN PREVIA: LA DEFENSA DE LA ASAMBLEA ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

La defensa de la Asamblea en los recursos de amparo corresponde al Servicio Jurídico de la Cámara. Expresamente, el artículo 24.1.i) del Estatuto de Personal de la Asamblea de Madrid, aprobado por el Pleno en su sesión de 28 de noviembre de 2001, atribuye a los Letrados de la Asamblea como una de sus funciones específicas, «en los casos y forma en que proceda, la defensa de la Cámara ante el Tribunal Constitucional y demás órganos jurisdiccionales». Por su parte, el artículo 19.2.c) del Reglamento de Régimen Interior de la Asamblea de Madrid, aprobado por la Mesa de la Cámara en su sesión de 3 de diciembre de 2001, encomienda, con carácter general, a la Asesoría Jurídica —integrada por el Letrado Jefe y los Letrados que se adscriban a la misma según lo previsto en la Relación de Puestos de Trabajo— idénticas funciones en este punto.

De esta norma se deriva una consecuencia de doble dirección: por una parte, el monopolio del Servicio Jurídico de la Asamblea para la defensa de la Cámara ante los Tribunales de cualquier orden jurisdiccional, así como ante el Alto Tribunal y en cualquier procedimiento, excluyéndose, por tanto, la posibilidad de defensa por otros Servicios Jurídicos de carácter público ajenos a la Asamblea; por otra parte, las labores de los Letrados de la Asamblea de defensa en juicio se circunscriben a los casos en que sea parte la propia Asamblea, por lo que queda vetada la intervención de los mismos en defensa de otras instituciones u organismos, aunque sean de la Comunidad de Madrid. Esta manifestación de la autonomía parlamentaria queda plasmada en la Disposición Adicional 3.^a de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, al excluir de su ámbito de aplicación el Cuerpo de Letrados de la Comunidad de Madrid y la representación procesal de la Asamblea ante cualquier orden jurisdiccional, incluido el Tribunal Constitucional. No nos corresponde, por ser materia de otro artículo publicado en este mismo volumen, al que nos remitimos, analizar la defensa por los Letrados de la Cámara del Defensor del Menor y la Cámara de Cuentas de la Comunidad de Madrid.

Tradicionalmente, la línea de defensa a seguir por la Cámara ante el Tribunal Constitucional ha sido articulada por el Letrado o Letrados a los que se les asignaba el asunto en cuestión, quien, de acuerdo con su independencia profesional, trababa la estrategia que, a su juicio, mejor convenía

a los intereses de la Asamblea. Sin embargo, la reforma global del Reglamento de Régimen Interior, de 3 de diciembre de 2001, parece querer poner fin a la práctica hasta entonces seguida al limitar las facultades de acción del Letrado encargado de la defensa, ya que los artículos 18.e) y 19.2, respectivamente, incluyen la posibilidad de que la Secretaría General imparta «las órdenes, instrucciones y directrices procesales que estime conveniente» y el Letrado Jefe de la Asesoría Jurídica curse «órdenes o directrices de estrategia procesal en el seno de procedimientos jurisdiccionales». La introducción de los principios jerárquicos en esta materia puede provocar una línea de defensa contradictoria y poco eficaz, máxime si se reciben instrucciones opuestas por parte de la Secretaría General y del Letrado Jefe de la Asesoría en momentos procesales diferentes. Esta actuación con arreglo al principio de jerarquía se expresa en términos tan tajantes que si el Letrado discrepase de las órdenes recibidas tan sólo podrá solicitar que se consignent por escrito, «verificado lo cual, procederá a su exacto cumplimiento» [art. 18.e), párrafo segundo].

III. LOS RECURSOS DE AMPARO EN MATERIA PARLAMENTARIA

No son muchos los recursos de amparo en materia parlamentaria que tienen por objeto las decisiones o actos de los órganos de la Asamblea de Madrid. En concreto, la historia de la Asamblea ha conocido los que a continuación se reseñan:

- a) **Recurso de amparo número 194/1986**, interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular y los treinta y cuatro Diputados que lo integraban, contra dos Resoluciones de la Presidencia de la Asamblea de Madrid de 17 de enero de 1986, en virtud de facultades interpretativas y supletorias del Reglamento de la Cámara, relativas a la convocatoria de sesiones extraordinarias del Pleno y de las Comisiones de la misma, respectivamente. El meritado recurso se resolvió mediante el **Auto** de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional número **244/1986, de 12 de marzo**, por el que el Tribunal se declaró incompetente.
- b) **Recurso de amparo número 827/1988**, interpuesto por un Diputado de la Asamblea de Madrid contra sendos Acuerdos de las Junta de Portavoces y de la Mesa de la Asamblea de Madrid de 28 de enero y 2 de febrero de 1988, respectivamente. En el primero de los acuerdos se atribuyó al Grupo Mixto —integrado únicamente por el recurrente como consecuencia del abandono de su grupo parlamentario de origen— un puesto en la Diputación Permanente de la Cámara y un puesto en tres Comisiones Permanentes, decisiones que fueron ratificadas por la Mesa de la Asamblea, órgano que, asimismo, acordó la pertenencia del recurrente como miem-

bro de las Comisiones de Vigilancia de la Contratación de Servicios, Obras y Suministros y la de Seguimiento del Proyecto de la Universidad del Sur, integradas por todos los grupos parlamentarios; y, por otra parte, diversas decisiones en materia de subvenciones y medios económicos entre las que destaca, por ser una de las fuentes del litigio, la asignación al Grupo Mixto, al estar integrado por un solo Diputado, de un quinto de la subvención anual que corresponde a los grupos parlamentarios. El recurso fue admitido a trámite mediante la Providencia de 4 de julio de 1988 y resuelto mediante la **Sentencia** de la Sala Primera del Tribunal Constitucional número **214/1990, de 20 de diciembre**, en la que se deniega el amparo solicitado.

- c) **Recurso de amparo número 1724/1991**, promovido por el Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid contra los Acuerdos de la Mesa de la Cámara de 8 de julio de 1991, y del Pleno de la misma del 16 de julio, relativos a la distribución del número de Senadores que corresponde a cada grupo parlamentario y a su designación. En el meritado acuerdo de la Mesa se acordó fijar en cinco el número de Senadores de designación autonómica a elegir y distribuir esos senadores entre los grupos de tal manera que al Grupo Popular le correspondían dos, al Grupo Socialista otros dos, y al de Izquierda Unida uno, aceptando el Pleno la lista conjunta de candidatos a Senadores propuesta por la Mesa. Dicho recurso fue admitido a trámite mediante la Providencia de la Sección Cuarta de la Sala Segunda, de 30 de septiembre de 1991, y resuelto por la **Sentencia** de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional número **4/1992, de 13 de enero**, en la que se deniega el amparo solicitado por los recurrentes.
- d) **Recurso de amparo número 1944/2001**, promovido por cuarenta y siete Diputados de la Asamblea de Madrid, contra la Decisión del Presidente de la Asamblea de Madrid de 1 de febrero de 2001, por la que se suspende la sesión plenaria de ese mismo día, después de varias llamadas al orden dirigidas al público asistente, quedando pendientes de sustanciación diversos asuntos del orden del día. Mediante el **Auto** de la Sala Segunda, Sección Cuarta, del Tribunal Constitucional número **142/2002, de 23 de julio**, se inadmitió a trámite el recurso por concurrir la causa prevista en el artículo 50.1.c) de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.
- e) **Recurso de amparo número 6076/2003**, promovido por dos Diputados de la Asamblea de Madrid contra la Resolución de la Mesa de la Cámara de 10 de julio de 2003, por la que se aprueban las reglas de composición, organización y funcionamiento de la Comisión de Investigación constituida en el seno de la Asamblea; recurso que se encuentra pendiente de resolución.

A la vista del número de recursos puede calificarse de pacífico al Parlamento madrileño. Desde la perspectiva comparada autonómica —como se desprende de las tablas adjuntas— la conflictividad de la Asamblea, en términos del recurso de amparo constitucional en el ámbito estrictamente parlamentario, que es al que nos estamos refiriendo, se encuentra en un punto medio en un análisis puramente cuantitativo: teniendo en cuenta los recursos de amparo resueltos por el Tribunal Constitucional la nula o escasa conflictividad de Parlamentos como las Cortes de Aragón, de Castilla y León, Parlamento de La Rioja o de Andalucía contrasta con la de otras Asambleas, como las de Asturias, Cataluña, Navarra y País Vasco, cuyo número de recursos de amparo resueltos por el Tribunal es sustancialmente mayor; existiendo un tercer grupo intermedio, integrado por los Parlamentos de Canarias, Cantabria, Galicia, Islas Baleares, Cortes de Castilla-La Mancha, Cortes Valencianas, Asamblea de Extremadura, Asamblea Regional de Murcia y en el que se encuadraría la Asamblea de Madrid.

La poca conflictividad en términos cuantitativos queda aún más relativizada si se tiene en cuenta la relevancia institucional de la Asamblea de Madrid y su elevada composición (que ha oscilado entre los 94 Diputados de la I Legislatura y los 111 de la actualidad), frente a la de Parlamentos que hemos incluido en el mismo grupo, como el cántabro (con 39 Diputados), el Murciano (con 45) o el extremeño (con 65).

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
PARLAMENTO DE ANDALUCÍA	ATC 292/1987, de 11 de marzo	1083/1986	Elección de miembros de la Mesa del Parlamento.	No admisión a trámite [art.50.2.b) LOTC].
	ATC 9/1998, de 12 de enero	3798/1997	Inadmisión a trámite de pregunta con respuesta en Pleno.	No admisión a trámite.
CORTES DE ARAGÓN	—	—	—	—
JUNTA GENERAL DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS	ATC 52/1983, de 9 de febrero	491/1982	Disposición Transitoria del Reglamento sobre designación de los miembros de la Mesa.	No admisión a trámite.
	ATC 706/1986, de 17 de septiembre	220/1986	Inadmisión a trámite de propuestas de resolución subsiguientes al debate de orientación política general del Consejo de Gobierno.	No admisión a trámite [art. 50.2.b) LOTC].
	ATC 275/1993, de 13 de septiembre	2092/1993	Inadmisión a trámite de enmiendas a la Propuesta de Ley Orgánica de reforma del Estatuto de Autonomía.	No admisión a trámite.
	STC 38/1999, de 22 de marzo	3979/1995	Inadmisión a trámite de Proposición de Ley.	OTORGAR EL AMPARO.
	ATC 181/2003, de 2 de junio	6824/2001	Inadmisión a trámite de solicitud de comparecencia.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	ATC 197/2004, de 26 de mayo	6396/2002	Elección de representantes de la Junta General en el Consejo de Cajastur.	No admisión a trámite [arts. 50.1.a) y 44.1.a) LOTC].

* Sólo se incluyen las Sentencias y Autos que ponen fin a los recursos de amparo en materia parlamentaria que afectan a los Parlamentos autonómicos.

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
PARLAMENTO DE CANARIAS	ATC 477/1984, de 26 de julio	17/1984	Irregularidades en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos.	Desistimiento.
	STC 125/1990, de 5 de julio	125/1990	Denegación de formación de grupo parlamentario.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 373/1990, de 22 de octubre	38/1990	Imposición de sanción de amonestación.	No admisión a trámite.
	STC 242/1993, de 14 de julio	862/1990	No tramitación de escrito de petición.	OTORGAR EL AMPARO.
PARLAMENTO DE CANTABRIA	STC 136/1989, de 19 de julio	866/1988 867/1988	Suspensión de la condición de Diputado.	OTORGAR EL AMPARO.
	STC 7/1992, de 16 de enero	1377/1988	Privación de la condición de Diputado.	OTORGAR EL AMPARO.
	STC 15/1992, de 10 de febrero	883/1989	Suspensión al Grupo Mixto de la percepción de la asignación mensual.	OTORGAR EL AMPARO.
	STC 81/1994, de 14 de marzo	2371/1991	Privación de la condición de Diputado.	DESESTIMAR EL AMPARO.
CORTES DE CASTILLA-LA MANCHA	ATC 118/1999, de 10 de mayo	822/1998	Inadmisión a trámite de enmiendas.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	STC 161/1988, de 20 de septiembre	162/1987	No admisión a trámite de petición de información al Gobierno.	OTORGAR EL AMPARO.
	ATC 428/1989, de 21 de julio	717/1989	No admisión a trámite de Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular.	No admisión a trámite.

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
CORTES DE CASTILLA Y LEÓN	ATC 570/1989, de 27 de noviembre	1542/1989	No admisión a trámite de Proposición de Ley de iniciativa legislativa de los Ayuntamientos.	No admisión a trámite.
	ATC 60/2003, de 14 de febrero	1850/2002	Reducción de personal adscrito a un grupo parlamentario.	No admisión a trámite [art. 50.1.a) y c) LOTC].
	—	—	—	—
PARLAMENTO DE CATALUÑA	STC 181/1989, de 3 de noviembre	531/1987	Solicitud de información a organismos públicos de la Generalidad.	OTORGAR EL AMPARO PARCIALMENTE.
	STC 81/1991, de 22 de abril	1668/1988	Denegación de petición de convocatoria de sesión extraordinaria del Pleno para pronunciarse sobre un recurso de inconstitucionalidad.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	STC 95/1994, de 21 de marzo	1656/1991	No admisión de Proposición de Ley.	OTORGAR EL AMPARO.
	ATC 108/1994, de 24 de marzo	3917/1993	Participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara.	Desistimiento.
	STC 44/1995, de 13 de febrero	1623/1994	Aprobación de normas supletorias del Reglamento sobre la participación del Grupo Mixto en las actividades de la Cámara.	OTORGAR EL AMPARO.
	ATC 35/2001, de 23 de febrero	1303/1999	Tramitación de enmiendas.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
ASAMBLEA DE EXTREMADURA	ATC 614/1988, de 23 de mayo	1618/1987	No admisión a trámite de interpe- lación.	No admisión a trámite.
	STC 76/1989, de 27 de abril	1092/1987	Asignación de Senadores de designa- ción autonómica.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 340/1993, de 15 de noviembre	1490/1993	Conflicto entre órganos legislativos y judiciales.	No admisión a trámite [arts. 44.1.a) y 46.1.b) LOTG].
	ATC 240/1997, de 25 de junio	869/1997	Oposición de la Junta de Extremadura a la tramitación de Proposición de Ley.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTG].
PARLAMENTO DE GALICIA	STC 122/1983, de 16 de diciembre	25/1983	Pérdida de la condición de Diputado.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 169/1995, de 20 de noviembre	2273/1993	Suspensión de derechos del Diputado.	OTORGAR EL AMPARO PARCIALMENTE.
	ATC 42/1997, de 10 de marzo	3392/1996	Convocatoria de Pleno extraordinario.	No admisión a trámite.
	STC 226/2004, de 29 de noviembre	3795/2003	Disolución de Comisión no perma- nente de investigación y normas supletorias del Reglamento.	OTORGAR EL AMPARO.
	STC 227/2004, de 29 de noviembre	3811/2003	Disolución de Comisión no perma- nente de investigación y normas supletorias del Reglamento.	OTORGAR EL AMPARO.

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
PARLAMENTO DE LAS ISLAS BALEARES	STC 149/1990, de 1 de octubre	2412/1989	Renovación de la credencial como Senador de designación autonómica.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 52/1994, de 16 de febrero	450/1993	Admisión a trámite e inclusión en el orden del día de Proposición de Ley.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	STC 93/1998, de 4 de mayo	3022/1994	Composición de las Comisiones.	DESESTIMAR EL AMPARO.
ASAMBLEA DE MADRID	ATC 244/1986, de 12 de marzo	194/1986	Resoluciones interpretativas y suplencias de la Presidencia relativas a convocatorias de sesiones extraordinarias del Pleno y de las Comisiones.	Incompetencia del Tribunal.
	STC 214/1990, de 20 de diciembre	827/1988	Consecuencias de la formación de Grupo Mixto.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	STC 4/1992, de 13 de enero	1724/1991	Distribución del número de Senadores que corresponde a cada grupo parlamentario.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 142/2002, de 23 de julio	1944/2001	Decisión del Presidente de suspender definitivamente la sesión plenaria.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	STC 225/1992, de 14 de diciembre	946/1989	Inadmisión a trámite de interpelación.	DESESTIMAR EL AMPARO.
ASAMBLEA REGIONAL DE MURCIA	ATC 155/1993, de 24 de mayo	437/1993	Inadmisión a trámite de moción.	No admisión a trámite.
	STC 124/1995, de 18 de julio	2208/1994	Inadmisión a trámite de Proposición de Ley.	OTORGAR EL AMPARO.
	STC 107/2001, de 23 de abril	3353/1998	Inadmisión a trámite de una pregunta.	OTORGAR EL AMPARO.

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
PARLAMENTO DE NAVARRA	ATC 7/1984, de 11 de enero	621/1983	Designación de Vicepresidente de la Cámara.	No admisión a trámite [art. 50.1.b) LOTC].
	STC 16/1984, de 6 de febrero	619/1983	Designación del Presidente del Gobierno de Navarra.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	STC 28/1984, de 28 de febrero	239/1984	Cese como Diputados forales.	OTORGAR EL AMPARO PARCIALMENTE.
	ATC 1227/1998, de 7 de noviembre	707/1988	Suspensión del ejercicio de los derechos parlamentarios.	No admisión a trámite.
	STC 36/1990, de 1 de marzo	1603/1987	Distribución de miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los grupos parlamentarios.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	STC 41/1995, de 13 de febrero	147/1993	Inadmisión de moción.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 200/2004, de 26 de mayo	6543/2003	Asignación de medios personales y económicos a los Grupos Parlamentarios y a los Diputados.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	ATC 157/1994, de 5 de mayo	361/1994	Rechazo de Proposición no de Ley.	No admisión a trámite.
PARLAMENTO DE LA RIOJA	STC 23/1990, de 15 de febrero	764/1989	Inadmisión a trámite de enmiendas a totalidad con texto alternativo.	DESESTIMAR EL AMPARO.
CORTES VALENCIANAS	STC 118/1995, de 17 de julio	739/1993	Inadmisión a trámite de enmiendas a un Proyecto de Ley.	OTORGAR EL AMPARO PARCIALMENTE.
	ATC 343/1997, de 27 de octubre	4049/1995	Composición de la Diputación Permanente.	Desistimiento.

PARLAMENTO	RESOLUCIÓN *	RECURSO N.º	ASUNTO	FALLO
PARLAMENTO VASCO	ATC 118/1991, de 22 de abril	1570/1988	Inadmisión a trámite de enmiendas a un Proyecto de Ley.	Desistimiento.
	STC 220/1991, de 25 de noviembre	524/1989	Respuesta del Gobierno sobre destino de gastos reservados.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 334/1993, de 10 de noviembre	1397/1993	Pérdida de derechos económicos.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	STC 76/1994, de 14 de marzo	934/1991	Inadmisión de Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	STC 27/2000, de 31 de enero	35/1998	Inadmisión a trámite de enmiendas.	DESESTIMAR EL AMPARO.
	ATC 262/2002, de 9 de diciembre	6523/2001	Composición de las Comisiones.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	ATC 15/2003, de 20 de enero	1925/2002	Votación separada de enmiendas a la totalidad.	No admisión a trámite [art. 50.1.c) LOTC].
	STC 40/2003, de 27 de febrero	1380/2001	Inadmisión a trámite de Proposición no de Ley.	OTORGAR EL AMPARO.

3.1. Algunas consideraciones sobre el objeto del recurso de amparo

El Legislador de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC) ha empleado una sistematización en la regulación del recurso de amparo que no puede desconocerse. Su artículo 41, situado en el frontispicio del título III, ofrece una primera delimitación del objeto del recurso de amparo, a saber: la protección de los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la Constitución (en lo sucesivo, CE) frente a las violaciones originadas «por disposiciones, actos jurídicos o simple vía de hecho de los Poderes Públicos del Estado, las Comunidades Autónomas y demás Entes Públicos de carácter territorial, corporativo o institucional, así como de sus funcionarios o agentes».

Esta genérica alusión al objeto del recurso resulta concretada en los artículos 42, 43 y 44 de la LOTC, en los que, atendiendo al Poder Público del que procede la violación de los derechos y libertades fundamentales, se regulan sendos recursos con caracteres diferentes:

- Recurso de amparo contra actos del Poder Legislativo (art. 42).
- Recurso de amparo contra actos del Gobierno y la Administración (art. 43).
- Recurso de amparo contra actos del Poder Judicial (art. 44).

El artículo 42 de la LOTC, que es el que nos interesa, dispone lo siguiente:

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

Como puede observarse, el precepto emplea dos elementos de cuya interconexión resulta la determinación de cuál es el objeto del recurso en él previsto:

- Por una parte, un elemento objetivo, de modo que son susceptibles de recurso «las decisiones o actos sin valor de ley».
- Por otra, un dato subjetivo, el relativo al Poder Público del que emana el acto o decisión: las Cortes o cualquiera de sus órganos, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas o sus órganos.

3.1.1. Elemento objetivo: decisiones o actos sin valor de ley

A. Actos y disposiciones sin valor de ley

Cuáles son las decisiones y actos sin valor de ley a los efectos del artículo 42 de la LOTC no es, ni mucho menos, tarea fácil.

En primer lugar, es preciso cuestionarse si los términos «decisiones» y «actos» empleados en el citado artículo son o no equivalentes. Con base en la suposición de que el Legislador no es redundante, se puede considerar que no lo son. En efecto, el vocablo «decisión» posee un significado jurídico más amplio que el de acto, comprensivo de los actos y de las disposiciones, pues las decisiones son susceptibles de plasmarse tanto en aquéllos como en éstas. Así es, por una parte, el acto es la cristalización de la decisión tomada por el órgano del que aquél procede, en cuyo caso estamos ante una decisión de carácter singular, que se agota con su cumplimiento; pero, por otro lado, las normas también contienen decisiones, aunque en este supuesto de carácter general y con vocación de permanencia en el tiempo.

Por tanto, con la referencia a las decisiones, sin calificarlas de generales o singulares, el Legislador parece haber dejado abierta la posibilidad de impugnación de normas sin valor de ley, interpretación a la que coadyuva el artículo 41 de la LOTC (que es aplicable con carácter general a todas las modalidades de amparo constitucional) al incluir entre el objeto del recurso de amparo las disposiciones.

Sin embargo, esta postura no fue inicialmente adoptada por el Tribunal Constitucional, que siguió una interpretación restrictiva del recurso de amparo. Un exponente de ello lo encontramos en el ATC 183/1984, de 21 de marzo, en el que se aduce como una de las razones (junto con la del carácter interno) de la inadmisión del recurso de amparo interpuesto por un Senador contra las normas dictadas por la Presidencia del Senado en materia de debate de enmiendas al proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación que lo que «se impugna es un norma y el citado precepto (alude al art. 42) no habla de normas, ni de disposiciones, sino sólo de actos o de resoluciones, es decir, de decisiones que, en la terminología habitual entre nosotros, tienen contenido singular, no general» (FJ 2).

Afortunadamente, el Tribunal matizó posteriormente su doctrina (que se conserva hasta nuestros días) en el sentido de entender que lo excluido del ámbito del artículo 42 son las disposiciones con fuerza de ley, que son fiscalizables a través de los mecanismos de control de constitucionalidad. Este cambio de orientación jurisprudencial se aprecia especialmente a partir de la Sentencia 118/1988, de 20 de junio³, en cuyo FJ 3 puede leerse que «no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que hace el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 161.1.a) de la Constitución y al artículo 27 de la misma Ley Orgánica».

Es decir, lo que el Tribunal hace es poner en conexión los artículos 27 y 42 de la LOTC en orden a excluir de la esfera del segundo lo comprendido

³ Sentencia dictada con ocasión del recurso de amparo interpuesto por 67 Diputados contra la Resolución de la Presidencia del Congreso de los Diputados, de 18 de diciembre de 1986, sobre acceso a materias clasificadas.

en el primero, de tal forma que sus respectivos ámbitos de aplicación no se superpongan, pero tampoco queden espacios incontrolables por una u otra vía.

Así las cosas, la cuestión se traslada a dilucidar qué disposiciones normativas parlamentarias tienen valor de ley —y, consecuentemente, la vía para su impugnación es la de los procesos de inconstitucionalidad— y cuáles carecen de él, materia sobre la que la jurisprudencia constitucional tampoco ha sido uniforme.

Es evidente que las leyes (en su variada tipología) y resulta claro que también los Reglamentos de las Cámaras (tanto estatales como autonómicas) se encuadran en la categoría de disposiciones con fuerza de ley. En relación con estos últimos, tempranamente el Tribunal Constitucional, en la Sentencia 101/1983, de 18 de noviembre, anticipó que «los Reglamentos de las Cámaras se encuentran directamente incardinados en la Constitución», de ahí que se produzca una equiparación de los Reglamentos parlamentarios a las leyes y disposiciones normativas con fuerza de ley, siendo posible su impugnación directa a través de los procesos de inconstitucionalidad (ATC 118/1988, de 20 de junio, FJ 3). La misma tesis es predicable del Estatuto de Personal de las Cortes Generales (ATC 139/1988, de 8 de julio), no así en todos los casos, de los Estatutos de Personal de las Asambleas autonómicas (asunto polémico en el que, no obstante, no vamos a entrar por exceder de los límites del presente trabajo).

Más problemática se presenta la calificación de las resoluciones dictadas por la Presidencia en el ejercicio de las funciones interpretativas y supletorias que le atribuye el Reglamento. Tampoco en este punto la jurisprudencia constitucional ha sido uniforme. Inicialmente, ya en los Autos 183/1984, de 21 de marzo, y 244/1986, de 12 de marzo, el Tribunal Constitucional acuña la tesis de la asimilación entre el Reglamento parlamentario y las disposiciones que la Presidencia dicta para interpretar los preceptos o suplir las lagunas reglamentarias, que resulta definitivamente consagrada en el ATC 118/1988, de 20 de junio. Con arreglo a esta doctrina, en la medida en que suplen lagunas o interpretan los preceptos reglamentarios producen los mismos efectos que el propio Reglamento y se entienden incorporadas a él, por lo que disfrutan de igual valor que el Reglamento, esto es, valor de ley, cuya consecuencia procesal es la exclusión del recurso de amparo y la incardinación en el artículo 27.2.d) y f) de la LOTC, resultando de este modo ampliado su ámbito.

El recurso de amparo 194/1986, cuyo objeto lo constituyen dos resoluciones dictadas por la Presidencia de la Asamblea de Madrid en virtud de las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento, contribuyó a elaborar la teoría de la asimilación. En concreto, el Fundamento Jurídico único del **Auto 244/1986** establece que dichas resoluciones «son disposiciones de carácter general, susceptibles de una pluralidad de actos concretos de aplicación singular, que se integran en el ordenamiento reglamentario de la Asamblea, en cuanto que suplen las lagunas de éste, y producen los mismos efectos que el propio Reglamento. En tal sentido, constituyen nor-

mas con valor de ley, que [...] pueden ser objeto de un control de constitucionalidad a través de los procedimientos establecidos al efecto». Como consecuencia de ello, el Tribunal se declara incompetente para conocer del recurso directo contra tales resoluciones, resolución que hubiera sido diferente de haber tenido lugar el recurso unos años después, debido al cambio en la orientación jurisprudencial del Tribunal.

Tres argumentos, esgrimidos en diferentes resoluciones, conducen al Tribunal a elaborar la doctrina de la asimilación:

- La técnica normativa de la delegación recepticia, de forma que la resolución supone el ejercicio de una facultad normativa delegada para suplir o interpretar o, expresado en otros términos, el Reglamento, al facultar a un órgano de la Cámara para suplir o interpretar el propio Reglamento, hace suyo el contenido de las futuras resoluciones que se dicten en el ejercicio de la referida facultad, incorporándolo a su texto.
- La exigencia institucional de arbitrar un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, lo que sólo puede conseguirse —en opinión del Tribunal— permitiéndose la revisión plena de las disposiciones, a instancia de las minorías parlamentarias, a través del recurso de inconstitucionalidad.
- El principio *pro actione* que, en aras de evitar ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, conduce a un análisis sistemático de los artículos 42 y 27 de la LOTC. «Ésta —señala el Tribunal— es la solución más favorable a la posibilidad de revisión amplia de estas resoluciones, aunque se limite el número de sujetos legitimados para impugnarla. Por otro lado, no excluye la posibilidad de recurso de amparo frente a ellas, aunque indirecto, en la medida en que cualquier acto singular de aplicación de las mismas, en cuanto lesivo de un derecho fundamental de un Diputado, podría ser impugnado en amparo por éste» (FJ 4 del ATC 118/1988, de 20 de junio).

Los dos últimos argumentos, especialmente el tercero, serían impecables, en orden a permitir el máximo control posible de las normas parlamentarias, si se cumplieran dos requisitos:

- Que no existiera la legitimación que realmente existe para interponer el recurso de inconstitucionalidad contra las disposiciones autonómicas con fuerza de ley.
- Que todas las disposiciones normativas precisaran de la intermediación de un acto singular de aplicación.

Trataremos de justificar estas afirmaciones. Aunque paradójico, el artículo 32 de la LOTC sólo otorga legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas al Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores, es decir, únicamente

a sujetos estatales. Esto supone que si bien jurídicamente es posible la impugnación de la constitucionalidad de las resoluciones interpretativas y supletorias de la Presidencia de una Cámara autonómica, fácticamente es impensable que se produzca una impugnación de este tipo contra esta modalidad de normas, que suelen desconocerse extramuros del Parlamento.

Es más, el argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional relativo a la defensa de los derechos de las minorías parlamentarias quiebra de forma inmediata cuando en el ámbito autonómico nos movemos, ya que mal se pueden proteger los derechos de las minorías de los Parlamentos regionales otorgando legitimación para interponer el recurso de inconstitucionalidad a la minoría del Parlamento nacional.

En segundo lugar, en esta Sentencia, el Tribunal Constitucional no toma en consideración la existencia de resoluciones autoaplicativas. Si de ellas se predica la fuerza de ley, en el supuesto de vulneración de derechos fundamentales el afectado quedaría situado en una posición de absoluta indefensión al no tener la posibilidad de recurrir en amparo. De este peligro se percató Rubio Llorente, y ello le llevó a formular un voto particular a la sentencia comentada, en el que, con parquedad de palabras, pero profundidad de ideas, apuntó la necesidad de permitir el recurso de amparo contra las disposiciones que, aun teniendo rango legal, son autoaplicativas.

La posibilidad de impugnación directa en amparo de leyes autoaplicativas estaba prevista en el Proyecto de LOTC que, siguiendo en este punto el modelo alemán, permitía en su artículo 46.1 (equivalente al actual art. 42) la interposición de recurso de amparo «cuando por ley, o por disposición o acto con valor de ley formal, del Estado o de las Comunidades Autónomas, que hubieren de ser cumplidos directamente sin previo requerimiento o acto de sujeción individual, se violen o pongan en peligro actual o inmediato los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». Dicha previsión se suprimió como consecuencia de la aceptación de la enmienda número 175 presentada en el Congreso por Minoría Catalana, por considerarse una clara desvirtuación del recurso de amparo, introduciendo por una vía falsa la legitimación de los particulares para interponer recursos de inconstitucionalidad.

Por otra parte, la doctrina de la asimilación era aplicable exclusivamente a las resoluciones presidenciales que interpretaran o suplieran el Reglamento, pero no a las que simplemente desarrollaran las prescripciones reglamentarias. Esta delimitación de los contornos de la teoría requiere tomar en consideración dos circunstancias de índole práctica:

- 1.º De un lado, la dificultad de deslindar las operaciones jurídicas de desarrollo y de integración.
- 2.º De otro, la realidad demuestra que, al amparo de las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento, se dictan normas de desarrollo de aquél.

Además, la atribución de valor de ley a las resoluciones presidenciales —y, por tanto, su exclusión del recurso de amparo— convertía en vital la

tarea de diseñar criterios de diferenciación entre los actos y las disposiciones. Diversos criterios han sido empleados por el Tribunal Constitucional para identificar los actos frente a las disposiciones normativas:

- Uno formal, cual es el de la falta de los requisitos del procedimiento de emanación. El Tribunal utiliza como indicio del carácter de acto o resolución el que «no se han seguido los trámites parlamentarios propios de los actos de carácter general dictados por la Presidencia» al no mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces (FJ 1 de la Sentencia 15/1992, de 10 de febrero), o el no haber sido objeto de publicación en el *Boletín Oficial* de la Cámara (FJ 2 del ATC 181/1989, de 3 de noviembre); o, por el contrario, deduce la naturaleza normativa del acto de «los preceptos de que trae causa» la resolución (FJ 3 de la Sentencia 118/1988, de 20 de junio).
- Otro, que podríamos denominar subjetivo, consistente en «la voluntad de no emitir una disposición reglamentaria» (FJ 1 del ATC 15/1992, de 10 de febrero), que en alguna ocasión ha deducido del preámbulo de la resolución⁴.
- Un tercero, de tipo material, que atiende al contenido y la eficacia del acto, de manera que no presenta naturaleza normativa si «se dicta para resolver una circunstancia concreta que afecta a un único grupo parlamentario, de lo que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución de ese caso» (FJ 1 del ATC 15/1992, de 10 de febrero) o, expresado en palabras del ATC 181/1989, de 3 de noviembre, si su «eficacia aparece limitada a una controversia específica» y «del contenido del acto impugnado no se deduce la existencia de una regla» (FJ 3).

Un comentario merecen estos criterios. De todos ellos, el único determinante es, a nuestro juicio, el último; los otros dos lo más que pueden hacer es reforzar la tesis del carácter de resolución si se verifica el criterio material, pero no pueden fundamentar por sí solos la exclusión de la naturaleza normativa del acuerdo. En efecto, del solo hecho de que no se hayan observado los trámites procedimentales previstos para la emanación de disposiciones no se sigue sin solución de continuidad que lo emanado sea un acto, ya que bien podría tratarse de una disposición que adoleciera de un vicio formal. Asimismo, no es suficiente con que el autor del acto exprese su intención de no dictar una disposición normativa expresando esa voluntad en el preámbulo, si el contenido del mismo revela otra cosa. En definitiva, lo que queremos poner de manifiesto es que lo que hemos denominado

⁴ Este elemento voluntarista se emplea en la ATC 188/1988, de 20 de junio, para determinar el carácter normativo de una Resolución presidencial al afirmar que «en el preámbulo de la propia Resolución impugnada se señala su carácter normativo» y que «la Resolución del Presidente del Congreso no ha pretendido dictar una regulación singular o de excepción respecto a un caso único y concreto, sino de introducir, como innovación normativa, una regla general que se aplique en el futuro a todos los casos similares» (FJ 3).

criterio formal y subjetivo son simples indicios que apuntan en un determinado sentido, pero que en modo alguno son criterios definitivos.

A partir del ATC 119/1990, de 21 de junio, se aprecia una inflexión en la doctrina jurisprudencial, que se consolida definitivamente con el ATC 44/1995, de 13 de febrero, en la que se abandona categóricamente la tesis de la asimilación, para afirmar sin ambages que «las normas supletorias del Reglamento de la Cámara no se incorporan al mismo» y que «las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario son susceptibles de impugnación a través del recurso de amparo constitucional» (FJ 2).

Con esta nueva doctrina se resuelve, a efectos impugnatorios, el problema de la diferenciación de las disposiciones interpretativas o supletorias respecto de las de simple desarrollo y se resta importancia a la delimitación conceptual entre actos y disposiciones, toda vez que las únicas disposiciones intraparlamentarias (en materia parlamentaria) que quedan fuera del recurso de amparo por poseer valor de ley son los Reglamentos, que son perfectamente identificables.

B. Actos internos/actos externos

Solapándose en el tiempo con la evolución jurisprudencial expuesta en líneas anteriores, tuvo lugar otra atinente a la doctrina de los *interna corporis acta* y su invocación para excluir la revisión en amparo.

En una primera etapa, la relevancia jurídica externa o interna de los actos parlamentarios fue empleada por el Tribunal Constitucional como criterio delimitador de los actos o decisiones de origen parlamentario susceptibles de ser impugnados por los cauces del recurso de amparo. Con arreglo a este criterio, si el acto despliega sus efectos en la esfera puramente interna de la Asamblea, tal acto queda sustraído de lo fiscalizable por el Tribunal Constitucional, en tanto que si trasciende al ámbito externo, afectando a terceros ajenos a la institución parlamentaria, el meritado acto sería impugnable a través del recurso de amparo en el caso de violación de los derechos fundamentales susceptibles de protección en amparo.

Esta doctrina —que le ha valido al Tribunal una lluvia de críticas—⁵ se plasma por primera vez en el ATC 183/1984, de 21 de marzo, en el que el objeto impugnado eran las normas de la Presidencia del Senado sobre el debate de las enmiendas del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación. En este Auto se puede leer que «la norma impug-

⁵ Véase el comentario que del Auto 183/1984 realiza Ignacio Torres Muro, «Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo», *REDC*, núm. 12, septiembre-diciembre de 1984. En las conclusiones puede leerse: «Es, por otra parte, una lástima que un problema tan complejo como el de conciliar la protección de los derechos fundamentales de los Parlamentarios con el hecho de sustraer cierto tipo de actos de las Cámaras a los controles establecidos, con el objetivo de no obstaculizar el funcionamiento de éstas, se solucione con una sumaria distinción entre actos internos y externos».

Asimismo, E. Mancisidor Artaraz, «Reciente jurisprudencia constitucional sobre Derecho parlamentario», *RVAP*, núm. 22, 1988, afirma que la dialéctica entre actos internos y externos es confusa, ya que la mayor parte del Derecho Parlamentario es de contenido estatutario y, consecuentemente, interno.

nada es, en efecto, un acto interno de la Cámara, producido por la Presidencia de ésta y que tiene por finalidad la regulación de las relaciones que existen entre la Cámara y sus propios miembros. No es, por tanto, una norma que deba regular las relaciones de la Cámara con terceros vinculados con ella por relaciones contractuales o funcionariales, sino un acto puramente interno de un órgano constitucional. Característica propia de éstos es la independencia y el aseguramiento de ésta obliga a entender que, si bien sus decisiones, como sujetas que están a la Constitución y a las Leyes, no están exentas del control jurisdiccional, sólo quedan sujetas a este control cuando afectan a relaciones externas del órgano o se concretan en la redacción de normas objetivas y generales susceptibles de ser objeto del control de constitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (FJ 2).

La citada doctrina, reiterada en los AATC 90/1985, de 22 de julio, y 706/1986, de 17 de septiembre, supone sustraer del control jurisdiccional actos que pueden ser lesivos de los derechos fundamentales utilizando como coraza la autonomía parlamentaria y la invocación de los *interna corporis*. En aplicación de esta tesis jurisprudencial un Acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que, por ejemplo, se declarase arbitrariamente la incompatibilidad de un Diputado no sería recurrible en amparo, por no afectar a un tercero, sino sólo a un miembro de la Cámara, y, sin embargo, es una vulneración flagrante y clara del artículo 23.2 de la CE que en un Estado de Derecho no puede ser inmune.

Si, como el propio Tribunal admite en el fragmento reproducido, las Cámaras están sujetas a la Constitución y a las Leyes, esa sujeción no puede relajarse por el mero hecho de que la actuación parlamentaria tenga una eficacia *ad intra*. No es admisible que el Parlamento sólo tenga que respetar los derechos fundamentales en sus relaciones externas y pueda violarlos impunemente en el ámbito interno.

Es cierto que la posición del Parlamento como institución representativa del pueblo y su ubicación en el entramado de poderes del Estado obliga a excluir el control por los órganos judiciales ordinarios y al reconocimiento de la autonomía de la institución; es verdad que, al socaire de la protección de los derechos, no puede pretenderse una judicialización de la vida parlamentaria, planteándose en sede judicial lo que constituye la esencia del juego parlamentario, interfiriendo en el normal desarrollo de la actividad parlamentaria; pero también lo es que en nuestros días la autonomía parlamentaria no puede ser entendida con la amplitud de antaño, porque el contexto histórico en que la doctrina de los *interna corporis* se fraguó ha sido superado con creces.

Por esta razón, el Tribunal Supremo Federal de los Estados Unidos ha reconocido reiteradamente un doble límite a la autonomía de las Cámaras y, por tanto, a la insusceptibilidad de control judicial de sus actos: el respeto de los derechos fundamentales y la observancia de las normas constitucionales. En definitiva, como advierte Díez-Picazo, «la autonomía de las Cámaras, por lo demás, debe cesar en aquel punto en que ya no signifique gobierno

de asuntos internos; esto es, allí donde comiencen los intereses del ordenamiento general del Estado, especialmente de naturaleza constitucional: el respeto a la Constitución (sobre todo en materia de derechos fundamentales); así como el cumplimiento del Derecho Penal»⁶.

Afortunadamente, aunque con retraso, el Tribunal Constitucional dio un giro a su jurisprudencia a partir de los Autos 12/1986, de 15 de enero, y 292/1987, de 11 de marzo, y más nítidamente con las Sentencias 118/1988, de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 23/1990, de 15 de febrero; 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero, y 118/1995, de 17 de julio.

El fundamento de este cambio de doctrina se apoya en el principio de sujeción de todos los Poderes Públicos —por tanto, también del Parlamento— a la Constitución, según expresa disposición del artículo 9.1 de la CE. Ello pone de manifiesto que, contrariamente a lo sostenido en los primeros momentos por el Supremo Intérprete de la Constitución, la autonomía parlamentaria no sufre porque de la presunta lesión de los derechos fundamentales conozca el Tribunal Constitucional para poner fin a la misma y restablecer al lesionado en la integridad de sus derechos⁷.

Precisamente una de las Sentencias dictadas en un recurso de amparo que afectó a la Asamblea de Madrid contribuyó a acotar los amplios contornos de la doctrina de los *interna corporis*, circunscribiéndola a sus justos términos y excluyendo, por tanto, de su ámbito de aplicación los supuestos en que existe vulneración de los derechos fundamentales. Nos estamos refiriendo a la **Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre**. En el recurso que dio lugar a la meritada Sentencia, la Asamblea de Madrid interesó su inadmisión por carecer de contenido constitucional tanto por el objeto como por los derechos supuestamente vulnerados. Con base en la doctrina de los *interna corporis acta* trata de justificar el carácter irrecurrible de los Acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces, por los cuales se establecían las subvenciones y los puestos en las Comisiones que debían corresponder al Grupo Mixto, por referirse al funcionamiento interno de la Cámara, a la vez que niega violación de derecho fundamental alguno. No cabría, a su juicio, invocar el artículo 14 de la Constitución, que se refiere a la igualdad de los españoles y no de las asociaciones y grupos, ni el artículo 22, pues la Asamblea ha reconocido la procedencia de la constitución del Grupo Mixto; ni el artículo 23, que protege el derecho de los ciudadanos, no de organizaciones o grupos, a acceder en condiciones de igualdad a funciones y cargos públicos; en definitiva, dentro de los derechos susceptibles de amparo la Constitución, no menciona ni el reparto de puestos en las Comisiones, ni el disfrute por los grupos parlamentarios de subvenciones fijas, derechos que, a lo sumo, son de naturaleza reglamentaria.

⁶ Luis María Díez-Picazo, *op. cit.*, p. 46.

⁷ En este sentido, E. Aranda Álvarez, *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, CEPC, Madrid, 1998, p. 31, sostiene que ya no debe hablarse de independencia de las Cámaras, sino de autonomía de las mismas.

El Tribunal rechaza la causa de inadmisión invocada por la Asamblea porque, según reiterada jurisprudencia constitucional, la doctrina de los *interna corporis acta* sólo resulta de aplicación en la medida en que no exista lesión de los derechos fundamentales, si la hubiera se «desborda la esfera de inmunidad jurisdiccional inherente a los *interna corporis* y se convierte en un acto sometido, en lo tocante a este extremo, al enjuiciamiento que corresponda a este Tribunal».

3.1.2. Elemento subjetivo: el Parlamento o sus órganos

La determinación, efectuada en líneas anteriores, del objeto del recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la LOTC quedaría incompleta de no ser puesto en conexión, sin solución de continuidad, con el sujeto presuntamente vulnerador de los derechos fundamentales, porque no cualquier decisión o acto sin valor de ley conculcador de derechos fundamentales es recurrible en amparo por *mor* del artículo 42 de la LOTC, sino únicamente los procedentes de ciertos sujetos.

En efecto, ha de tratarse de decisiones o actos sin valor de ley, «emanados de las Cortes o de cualquiera de sus órganos, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, o de sus órganos» (art. 42). La claridad del precepto es tan sólo aparente y se difumina tras un examen de la estructura organizativa de las Cámaras parlamentarias.

La concreción de cuáles son los órganos parlamentarios obliga a tener en cuenta la organización diseñada por los Reglamentos parlamentarios —prefigurada en alguna medida en la Constitución, respecto de las Cortes Generales y en los Estatutos de Autonomía, en relación con los Parlamentos autonómicos—. Con carácter general, sin perjuicio de la necesidad de un análisis exhaustivo, pormenorizado e individualizado de cada uno de los Reglamentos parlamentarios, no parece existir obstáculo jurídico para considerar como órganos del Parlamento, cuyas decisiones o actos sin valor de ley pueden ser recurridas en amparo en el caso de violar derechos fundamentales:

- Los llamados órganos rectores: el Presidente de la Cámara, la Mesa (incluida la Mesa de Edad, que, aunque de duración efímera, es un órgano de la Cámara)⁸, la Junta de Portavoces, los Presidentes y las Mesas de las Comisiones.
- Los órganos funcionales: el Pleno (cuyas decisiones se imputan a la Cámara en su conjunto), las Comisiones en su más variada tipología (permanentes y no permanentes, legislativas y no legislativas), las Subcomisiones, las Ponencias y la Diputación Permanente.

⁸ En los recursos de amparo números 621/1983 y 1083/1986, el acto recurrido eran sendos Acuerdos de la Mesa de Edad del Parlamento de Navarra y del Parlamento de Andalucía, respectivamente (AATC 7/1984, de 11 de enero, y 292/87, de 11 de marzo).

Con la salvedad del acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid, recurrido en el recurso de amparo que dio lugar a la Sentencia 214/1990, a la que luego nos referiremos, el objeto de los recursos de amparo en los que ha sido parte la Asamblea no plantea especial problema desde la perspectiva subjetiva que ahora analizamos, toda vez que los actos o decisiones recurridas partían de los siguientes órganos:

- El recurso de amparo 194/1986 se interpuso contra una resolución de la Presidencia de la Asamblea. La cuestión que en este recurso se suscitó provenía no de que la resolución partiera de la Presidencia, sino del propio contenido de la resolución, como hemos tenido ocasión de analizar.
- El recurso de amparo 827/1988 iba dirigido contra unos acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces. La impugnación del acuerdo de este último presenta el problema que más adelante se comentará, y que tiene que ver con la naturaleza de la competencia que se ejercita.
- En el recurso de amparo 1724/1991 se impugnó el acuerdo de un órgano rector, la Mesa, y el del órgano funcional por excelencia, el Pleno.
- En el recurso de amparo 1944/2001 el objeto de impugnación lo constituyó una decisión del Presidente de la Asamblea.
- El recurso de amparo 6076/2003 tiene por objeto la resolución de la Mesa de la Cámara sobre composición, organización y funcionamiento de una Comisión de Investigación.

A. Acuerdos de órganos consultivos

Si, como vemos, el recurso de amparo previsto en el artículo 42 de la LOTC tiene por objeto actos o decisiones de los órganos parlamentarios que vulneren los derechos fundamentales, no hay lugar a dudas que un acto emanado de un órgano en el ejercicio de competencias decisorias sí puede vulnerar derechos, afirmación que es matizable (con la salvedad que seguidamente formularemos) en relación con los acuerdos de los órganos consultivos, al menos cuando su parecer no es vinculante.

En efecto, cuando un órgano simplemente emite un parecer, difícilmente esa opinión puede vulnerar un derecho fundamental (con la excepción de los derechos al honor y a la intimidad que, no obstante, no son los más vulnerados en el ámbito parlamentario, donde el derecho vulnerable por excelencia es el contenido en el art. 23 de la CE), máxime cuando ese dictamen no es vinculante para el órgano que consulta. Quien, en su caso, puede producir la violación del derecho es el órgano decisorio que siga el parecer del órgano consultivo.

Esta situación puede darse en el ámbito parlamentario en relación con la Junta de Portavoces, que ostenta tanto funciones decisorias como consultivas. Cuando, conforme a la terminología del Reglamento parlamentario, la Junta de Portavoces es oída, el acuerdo de ésta no puede vulnerar derechos

(con la excepción mencionada) porque o bien no se traduce en una decisión (porque el órgano decisorio se pronuncia en otro sentido) o, si lo hace, tal decisión la toma otro órgano —normalmente la Mesa— y, consiguientemente, la presunta lesión de los derechos es imputable a esta última.

Aunque algo más discutible, tampoco en el caso de que el dictamen del órgano consultivo sea vinculante se puede apreciar violación de derechos por el órgano consultivo, ya que sólo cuando el sentido del dictamen se plasma en una decisión adoptada por el órgano competente se torna en un acto con efectos para terceros y sólo este acto es el que, en su caso, conculca libertades fundamentales.

Sobre esta materia tuvo ocasión de pronunciarse el Tribunal Constitucional en la **Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre**, con motivo del recurso de amparo interpuesto contra los acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid. Aunque ni el Ministerio Fiscal ni la parte demandada alegaron nada al respecto, el Supremo Intérprete de la Constitución, en el Fundamento Jurídico 4, excluyó del ámbito del recurso el Acuerdo de la Junta de Portavoces, 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. [...] de haberse producido, en este caso, una violación de derechos y libertades tutelables en vía de amparo constitucional, esa violación habría de imputarse a la Mesa, órgano decisorio, y no a la Junta de Portavoces, órgano consultivo».

3.2. Algunas consideraciones sobre la legitimación activa subjetiva para recurrir

La Constitución, en su artículo 162.1.b), dispone que están legitimados para interponer el recurso de amparo «toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal». Por tanto, se trata de una doble legitimación, a saber:

- A) Por una parte, una legitimación objetiva, la que se otorga al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal en atención a su posición institucional y su función de defensa de los derechos comprendidos en el título I de la CE (en el primer caso, art. 54 de la CE) o de promoción de la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos (en el supuesto del Ministerio Fiscal, art. 124 de la CE), que plantea cuestiones a tratar en otros trabajos de esta misma obra, a los que nos remitimos.
- B) Por otra, una legitimación subjetiva, que atiende a la relación existente entre el sujeto legitimado y el objeto de la *litis*, y que es la que se atribuye a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo. Teniendo en cuenta que el precepto constitucional no distingue entre personas físicas nacionales y extranjeras, nada obsta a que estos últimos puedan interponer recurso de amparo,

siempre y cuando se invoquen derechos predicables de los extranjeros a tenor del artículo 13 de la Constitución.

El artículo 162.1.b) de la CE es coherente con el artículo 24 de la propia Carta Magna al exigir como requisito de legitimación el poseer un interés legítimo. Sin embargo, el artículo 46.1.a) de la LOTC dispone que están legitimados para interponer el recurso de amparo en el caso del artículo 42, además del Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, «la persona directamente afectada». Es decir, la LOTC parece haber sido más cicatera a la hora de atribuir legitimación a las personas físicas o jurídicas, pues exige que exista un interés directo frente al más amplio concepto de interés legítimo que emplea el Texto Constitucional.

Se trata de conceptos que han hecho fortuna, principalmente, en el ámbito del Derecho Administrativo, pero que también han sido recibidos por el Tribunal Constitucional⁹ y hacen referencia a situaciones jurídicas diferentes. En efecto, sin entrar en profundidad en el análisis de ambos, baste decir que mientras que el interés legítimo hace mención a la situación en que se encuentra un sujeto frente a un acto cuyo mantenimiento le causa un perjuicio o su eliminación le reporte un beneficio, el interés directo se halla en conexión con la titularidad de los derechos subjetivos. Así pues, el interés legítimo se encuentra a caballo entre el derecho subjetivo y el mero interés en la legalidad¹⁰.

Para salvar la contradicción existente entre los artículos 46.1.a) de la LOTC y el 162.1.b) de la Constitución, algunos autores¹¹ han acudido al expediente de considerar que donde se dice «la persona directamente afectada» debe leerse «la persona afectada, directamente...». Aduce Sánchez Morón que se aprecia en la LOTC una confusión entre la exigencia de legitimación específica y el agotamiento de las vías judiciales previas para satisfacer la pretensión. «Cuando el artículo 46.1.a) —añade— otorga legitimación en estos casos (se refiere a los de los arts. 42 y 45) a la persona directamente afectada, lo que quiere decir es que el acceso al Tribunal Constitucional es directo».

Sin embargo, discrepamos de esta opinión, porque entendemos que no es posible cambiar la expresión «la persona directamente afectada» por la de «la persona afectada, directamente» sin alterar el sentido del precepto. Aun cuando hubiera sido deseable esta última redacción, lo cierto es que

⁹ Al respecto véase la STC 60/1982, de 11 de octubre, dictada en un recurso de amparo promovido por varios Consejeros del Consejo de Administración del Ente Público Radio Televisión Española, en cuyo FJ 3 se establece que «basta con la exigencia de un “interés legítimo” en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el artículo 162.1.b) de la Constitución, expresión ésta (“interés legítimo”) más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (“interés directo”) [...]».

¹⁰ En la Sentencia 62/1983, de 11 de julio, el Tribunal Constitucional precisa que el interés legítimo «hace referencia a la idea de un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no son objeto de tal protección», añadiendo que «la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo» (FJ 2.A).

¹¹ Tal es el caso de Miguel Sánchez Morón, «La legitimación activa en los procesos constitucionales», *REDC*, núm. 9, septiembre-diciembre de 1983, pp. 40 y 41.

no es la empleada por el Legislador de la LOTC, y el sentido de la primera expresión nada tiene que ver con el de la segunda. A ello hay que añadir que lo que el artículo 46 disciplina es la legitimación activa para impetrar el amparo constitucional, no el carácter directo o subsidiario del recurso, pues esto último se deriva no de la literalidad del precepto, sino de la sistematización empleada en el mismo.

Otros autores, como Cerdón Moreno¹² y Pulido Quecedo¹³, han optado por considerar que el artículo 46.1.a) se limita a recoger el supuesto general o normal, por lo que la titularidad del derecho no es el único criterio para atribuir legitimación. Pero esta benévola interpretación choca con lo que consideramos que es un escollo difícil de salvar, cual es el de que el operador jurídico amplíe los supuestos normativos invocando que la *mens legislatoris* era regular de manera no excluyente el supuesto habitual.

En nuestra opinión, si se quiere buscar una interpretación que haga al precepto legal acorde con el texto constitucional, lo preferible es prescindir de la clásica contraposición dialéctica entre interés legítimo e interés directo, y considerar que las personas que poseen un interés legítimo están también directamente afectadas. Ésta es también la tesis defendida por Almagro Nosete¹⁴.

Por su parte, el Tribunal Constitucional ha efectuado una interpretación correctora de la literalidad del artículo 46.1.a) de la LOTC, señalando en el ATC 141/1985, de 22 de octubre, que «por persona afectada hay que entender al titular del derecho subjetivo vulnerado o presuntamente vulnerado o, excepcionalmente, quienes sin ser titulares del derecho puedan ejercitar éste en virtud de una especial disposición de la Ley en atención a su relación con el derecho o con el titular de él».

En el ámbito de la Asamblea de Madrid, la legitimación activa de los recurrentes en amparo no parece presentar dudas, habida cuenta que, salvo en los supuestos que más tarde se indicarán, los demandantes son Diputados claramente afectados por las resoluciones o acuerdos recurridos.

3.2.1. La legitimación activa de los grupos parlamentarios

Por lo que atañe a los recursos que afectan a la Asamblea de Madrid, ya se había planteado tempranamente la presentación de recursos de amparo por parte de grupos parlamentarios; en concreto, el recurso resuelto por el **Auto 244/1986, de 12 de marzo**, fue presentado por el Grupo Parlamentario Popular. En el citado Auto, que concluye con la declaración de incompetencia del Tribunal, no se plantea en ningún momento la falta de legitimación activa del grupo parlamentario recurrente, sino que, más bien, parece darla por supuesta, aunque bien es cierto que el recurso también

¹² F. Cerdón Moreno, *El proceso de amparo constitucional*, La Ley, Madrid, 1992, pp. 97-99.

¹³ Manuel Pulido Quecedo, *El acceso a los cargos y funciones públicas*, op. cit., pp. 482 y 483.

¹⁴ José Almagro Nosete, «Cuestiones sobre legitimación en el proceso constitucional de amparo», en *El Tribunal Constitucional*, IEF, Madrid, 1981.

fue promovido por los Diputados que integraban dicho grupo, vía por la que pudiera haberse obviado una supuesta falta de legitimación activa del grupo parlamentario.

Tampoco fue objeto de discusión la legitimación activa del Grupo Parlamentario Popular de la Asamblea de Madrid en el recurso número 1724/1991, que dio lugar a la **Sentencia** denegatoria del amparo **4/1992, de 13 de enero**, en la que la legitimación activa de aquél no fue cuestionada ni por las partes ni por el Tribunal.

La flexibilidad con que el Tribunal Constitucional ha interpretado las previsiones del artículo 46.1.a) de la LOTC, en consonancia con el artículo 162.1.b) de la CE, ha permitido extender la legitimación activa a los grupos parlamentarios. Así ha sido reconocida por el propio Tribunal en diversas Sentencias (SSTC 108/1988, de 8 de junio; 36/1990, de 1 de marzo; 81/1991, de 22 de abril, y 148/1993, de 29 de abril, entre otras), aunque empleando argumentaciones distintas.

En efecto, en el ATC 36/1990, de 1 de marzo, se sostiene que, «a los efectos que ahora nos atañen, ostentan la titularidad del derecho fundamental comprendido en el artículo 23.2 de la Constitución los propios ciudadanos, primero como candidatos a un cargo representativo y luego como parlamentarios, y, en su caso, incluso los grupos parlamentarios en que éstos se integran y que ellos mismos constituyen, en la medida en que resulten menoscabados sus derechos» (FJ 1).

Sin embargo, en el ATC 81/1991, de 22 de abril se afirma que la «legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto (se refiere al art. 23 de la CE), como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados»; en definitiva, «los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que lo 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» (FJ 1).

Así pues, unas veces se otorga legitimación a los grupos parlamentarios sobre la base de la titularidad de derechos (principalmente del de acceso a cargos y funciones públicas reconocido en el art. 23.2 de la CE), de tal forma que los grupos parlamentarios pueden accionar ante el Tribunal Constitucional en defensa de sus derechos de igual modo que los parlamentarios pueden hacerlo en defensa de los suyos; mientras que en otras ocasiones se hace en atención a la representatividad de sus miembros que el grupo ostenta.

Al respecto no han faltado autores, como García Roca¹⁵, que aprecian una cierta confusión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre

¹⁵ Javier García Roca, «La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución», *RCG*, núm. 34, 1995, pp. 101 y 102.

los conceptos de titularidad de derechos y legitimación procesal. El citado profesor entiende que el derecho contenido en el artículo 23.2 de la CE (que suele ser el conculcado en estos casos) es un derecho cuya titularidad corresponde a los ciudadanos como personas físicas; lo que sucede es que «este derecho individual puede ser ejercido —de hecho, lo es— de manera colectiva a través de los grupos políticos en que los representantes se integran y a los cuales las normas jurídicas atribuyen la realización de ciertas facultades que permiten singularizar el contenido esencial del derecho fundamental».

Sin entrar en esta cuestión, que desborda los límites del presente trabajo, lo cierto es que, con independencia de que los grupos parlamentarios sean o no titulares de los derechos fundamentales, la referencia constitucional al «interés legítimo» les habilita para interponer el recurso de amparo en aquellos casos en los que, habiéndose vulnerado un derecho de los parlamentarios *uti singuli*, dicha vulneración repercute indirectamente en el grupo.

No obstante, cabe señalar que las supuestas dificultades en relación con la legitimación activa de los grupos pueden eliminarse, desde el punto de vista práctico, con la firma del recurso por parte de los integrantes del grupo parlamentario. Esta circunstancia se produjo en el recurso de amparo número 1944/2001, interpuesto por cuarenta y siete Diputados de la Asamblea de Madrid que pertenecían, y no es casualidad, a los Grupos Parlamentarios Socialistas-Progresistas e Izquierda Unida, integrados, en la V Legislatura, por treinta y nueve, y ocho Diputados, respectivamente.

3.3. La vulneración de los derechos fundamentales

Si, como señalábamos en la introducción, el recurso de amparo presenta una dimensión subjetiva, es indudable que la Asamblea o sus miembros han contribuido de manera notable a ella, en la medida en que los recursos de amparo presentados por aquéllos han permitido, al Supremo Intérprete de la Constitución, perfilar el contenido constitucional de los derechos fundamentales susceptibles de amparo, en concreto dos de ellos: el derecho de igualdad y la proscripción de la discriminación, contemplados en el artículo 14 y, especialmente, dada su incidencia en el ámbito parlamentario, el derecho de acceso a los cargos públicos, garantizado en el artículo 23.2 de la Constitución. Veamos a continuación, a través del extracto de las alegaciones de las partes y de los fundamentos jurídicos del Tribunal Constitucional las cuestiones de fondo sobre las que se ha pronunciado éste.

— Sentencia 214/1990, de 20 de diciembre:

La materia sobre la que versa la meritada sentencia no es otra que la atribución de puestos en las Comisiones al Grupo Mixto integrado por un único miembro, así como la asignación de las subvenciones correspondientes al mismo. Resulta curioso que el demandante en amparo constitucional invocase tan sólo la violación del artículo 14 de la Constitución, alegando que

los acuerdos impugnados han producido una discriminación en razón de la opinión, y guardando silencio respecto de la supuesta violación del artículo 23 del Texto Constitucional, en el que, como veremos, centra su atención el Tribunal Constitucional. El demandante apoya su argumentación en que el Grupo de Izquierda Unida tiene representación en todas las Comisiones pese a que no le correspondería en atención a la aplicación estricta del criterio de la proporcionalidad, situación que no se ha aplicado al Grupo Mixto. Análogamente, en relación con la subvención fija, alega que el requisito previsto en el artículo 27 del Reglamento, en cuanto a que ésta sea igual para todos los grupos, se cumplió al inicio de la legislatura, independientemente del número de Diputados que lo integran, mas no con la aparición del Grupo Mixto. Asimismo, en atención a los perjuicios que a su labor parlamentaria pudiera ocasionarle la ejecución de los acuerdos recurridos solicita la suspensión de la ejecución de los mismos, lo que fue desestimado por Auto de 21 de julio.

El Ministerio Fiscal interesa la desestimación del recurso con base en los siguientes argumentos:

- a) La pretensión del demandante de integrar un grupo parlamentario en pie de igualdad con el resto supondría tratar de forma igual situaciones diferentes, lo que vulneraría el principio de igualdad y lo que precisamente éste prohíbe en su versión de principio de igualdad en aplicación de la ley es una interpretación voluntarista o arbitraria de la norma, lo que, a juicio del Ministerio Fiscal, no se produce en las resoluciones impugnadas, que razonan fundadamente su contenido sin apreciarse arbitrariedad por razón de las opiniones del recurrente.
- b) En lo relativo a la subvención alega, además, la imposibilidad material de una distribución presupuestaria nueva, ya que cuando el Grupo Mixto se creó los presupuestos para el período de sesiones estaban ya aprobados.

Por su parte, la representación de la Asamblea solicita la desestimación del recurso por no existir vulneración del principio de igualdad, ya que las medidas adoptadas en los actos recurridos son una adaptación, por razones de equidad y proporcionalidad, de las normas reglamentarias a la situación atípica de un grupo creado con posterioridad al inicio de la legislatura e integrado por un solo miembro procedente, además de otro grupo, siendo el supuesto normal el que los grupos se compongan, al menos, de cinco miembros.

Como ya anticipábamos, el Tribunal Constitucional centra su atención en la supuesta violación del derecho reconocido en el artículo 23 de la Constitución y no en la posible vulneración del derecho de igualdad previsto en el artículo 14 del mismo cuerpo normativo. Sostiene el Tribunal que, «puesto que la infracción constitucional se derivaría del incumplimiento del Reglamento por la Mesa de la Cámara, de haberse desconocido algún derecho fundamental, éste sería el proclamado en el artículo 23.2 de la Cons-

titución, que garantiza no sólo el acceso a las funciones y cargos públicos en condiciones de igualdad, sino también que los que hayan accedido a los mismos se mantengan en ellos sin perturbaciones ilegítimas [...] Este derecho del artículo 23.2 es un derecho de configuración legal, por lo que compete a la ley —al Reglamento de la Asamblea en este caso— establecer los derechos y facultades que corresponden a los distintos cargos y funciones, derechos y facultades que así quedan integrados en el *status* propio de cada cargo y que delimitan el contorno de la legitimación de su titular para actuar en sede jurisdiccional».

Sentada esta doctrina, el Alto Tribunal rechaza la alegación del recurrente en relación con el supuesto trato de favor dado al inicio de la legislatura al Grupo de Izquierda Unida, porque ni se acredita ni constituye el objeto de la impugnación. Por el contrario, en cuanto a la subvención fija anual, acepta la interpretación finalista, efectuada por la Mesa, de las normas reglamentarias que disponen la igualdad de derechos entre los grupos parlamentarios y la atribución de idéntica subvención para todos, entendiendo que tales preceptos fueron pensados para el supuesto normal de que todos los grupos se integren por al menos cinco miembros, cumplimentando así la exigencia mínima reglamentaria de composición de los grupos, y no para un supuesto tan especial como el de creación del Grupo Mixto durante la legislatura y compuesto por un solo miembro.

La anterior interpretación del órgano rector de la Cámara, en opinión del Tribunal, no puede tenerse por vulneradora del artículo 23.2 de la Constitución, pues la decisión de la Mesa no priva al recurrente de ejercer las funciones de su cargo de Diputado sin perturbaciones ilegítimas, admitiendo que la proporcionalidad en el reparto de las subvenciones sufra correcciones para garantizar el adecuado funcionamiento de los grupos más pequeños, sin que por ello se menoscabe o impida el cumplimiento de las funciones representativas del resto de parlamentarios que integran otros grupos, razones por las cuales se procedió a la denegación del amparo solicitado.

— Sentencia 4/1992, de 13 de enero:

El objeto del presente recurso lo constituían sendos acuerdos de la Mesa y del Pleno de la Asamblea relativos a la distribución del número de senadores que corresponde a cada grupo parlamentario y a su designación. Los recurrentes fundamentaron su demanda en la violación del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 de la Constitución como consecuencia de la aplicación del criterio de designación de Senadores en proporción al conjunto de grupos en oposición al mayoritario y no en proporción al número de escaños de cada grupo representado en la Asamblea; así como por la no aplicación de la regla D'Hondt. Ante la ausencia de un criterio de proporcionalidad normativamente establecido, entienden los demandantes que debe aplicarse la regla D'Hondt prevista en la Ley Orgánica de Régimen Electoral General, que es de aplicación supletoria para las Comunidades Autónomas, y en la Ley Electoral de la Comunidad de Madrid, regla que había sido aplicada en las dos legislaturas anteriores y que, de

haberse seguido por el acuerdo de la Mesa impugnado hubiera supuesto la atribución al Grupo Popular de tres Senadores en lugar de los dos asignados y en detrimento del atorgado al Grupo de Izquierda Unida.

Por su parte, el Ministerio Fiscal interesa del Tribunal Constitucional el otorgamiento del amparo al considerar que ante la ausencia de una norma legal de proporcionalidad en materia de designación de Senadores no puede seguirse otro que el general del sistema electoral, que es la regla D'Hondt, que, por otra parte, parece haberse empleado en legislaturas anteriores.

En el caso se personaron, asimismo, los restantes grupos parlamentarios de la Cámara, que efectuaron las siguientes alegaciones. El Grupo de Izquierda Unida estima que la inexistencia de un criterio de proporcionalidad fijado normativamente impide tratar la decisión de la Mesa como un acto reglado, sino que discrecionalmente puede adoptar el criterio siempre que se asegure la proporcionalidad, sin estar obligado a emplear la regla D'Hondt; razones por las que solicita la denegación del amparo. A esta petición se sumó el Grupo Socialista tratando de demostrar que en las legislaturas precedentes el criterio utilizado fue el sistema proporcional de resto mayor, y recordando que la proporcionalidad no es un sistema puro, sino un criterio tendencial que debe procurar una cierta adecuación entre votos recibidos u obtención de escaños, por lo que, a su juicio, la decisión de la Mesa cumple con los requisitos de constitucionalidad, a la par que garantiza mejor la proporcionalidad que la regla D'Hondt.

La desestimación del amparo fue, asimismo, instada por la representación de la Asamblea de Madrid, en cuyo escrito se aclara que el criterio seguido por la Mesa en el acuerdo impugnado fue el de proporcionalidad con resto mayor, que es el sistema tradicionalmente seguido en la Asamblea para cualquier distribución proporcional de puestos entre los grupos (Diputación Permanente, Comisiones), sin perjuicio de su modulación en algunos casos. Asimismo, alega que no ha existido el cambio de criterio que el demandante achaca a la Mesa, toda vez que en las legislaturas precedentes se llegaba a los mismos resultados tanto si el criterio aplicado era el D'Hondt como si se trataba del sistema proporcional de resto mayor, sin que quedara constancia expresa de cuál fue el empleado en aquellas ocasiones; no obstante lo cual, aun en el supuesto de que se estimase que el criterio seguido fue el D'Hondt, la existencia de un precedente en sentido contrario no es argumento suficiente para invocar la vulneración del derecho fundamental del artículo 23.2 de la Constitución.

También se rechaza la aplicación supletoria de la regla D'Hondt por la sola circunstancia de estar contemplada en la legislación electoral estatal y autonómica, sin perjuicio de que pueda ser voluntariamente elegida por la Mesa. Por otra parte, invocando la jurisprudencia constitucional según la cual la proporcionalidad enjuiciable en amparo no puede ser entendida en términos matemáticos, sino que debe estar ligada a una situación notablemente desventajosa y a la ausencia de todo criterio objetivo que la justifique, niega la concurrencia de estas circunstancias en el caso concreto

porque el resto del Grupo de Izquierda Unida es el doble que el del Grupo Popular y existe un criterio objetivo que justifica el reparto.

El Tribunal Constitucional reitera su doctrina jurisprudencial según la cual «una proporcionalidad estricta es algo difícil de alcanzar en toda representación, y tanto más cuanto más reducido sea el número de representantes a elegir o el colegio a designar; no puede entenderse, por tanto, “la adecuada representación proporcional” que exige el artículo 69.5 de la Constitución para la designación de los Senadores de las Comunidades Autónomas como una proporcionalidad estrictamente matemática», doctrina cuya aplicación al supuesto del recurso conduce a la denegación del amparo solicitado.

En cuanto a si es constitucionalmente exigible la aplicación de la regla D'Hondt, el Tribunal establece que la ausencia de previsión normativa no conduce necesariamente a la aplicación subsidiaria de una regla prevista para las elecciones generales y autonómicas, mas no para la designación de Senadores por la Asamblea autonómica, lo que le lleva a afirmar que la indeterminación del procedimiento de designación dejando en manos de la Mesa su concreción es el resultado de la autonomía organizativa de la Comunidad y de la autonomía reglamentaria de la Asamblea, y no puede considerarse lesivo de los derechos fundamentales porque una vez elegido el sistema de proporcionalidad por la Mesa, se aplica igualitariamente a todos los grupos parlamentarios.

— Auto 142/2002, de 23 de julio:

En este caso el objeto de la litis fue la decisión de la Presidencia de la Asamblea de suspender definitivamente una sesión plenaria tras producirse unos incidentes en la tribuna del público. Los demandantes fundamentaron su recurso en la violación de dos derechos fundamentales, a saber:

- a) Por una parte, invocando el artículo 23.2 de la Constitución y la jurisprudencia constitucional al respecto, alegan que la meritada decisión fue arbitraria e injustificada y supuso una grave restricción del *ius in officium* de los parlamentarios y de los grupos, impidiendo la sustanciación de las iniciativas incluidas en el orden del día que quedaban pendientes, excediéndose el Presidente en el ejercicio de sus competencias.
- b) Por otra, se alega vulneración del derecho de igualdad contemplado en el artículo 14 del Texto Constitucional porque, a su juicio, la decisión recurrida causó discriminación por razones ideológicas entre los recurrentes y los Diputados pertenecientes a la mayoría.

El Ministerio Fiscal, sin embargo, interesó la inadmisión de la demanda por carecer manifiestamente de contenido constitucional, ya que la decisión impugnada no entraña, en su opinión, restricción del *ius in officium* de los demandantes, pues no impidió que se tramitaran las iniciativas pendientes del orden del día en otra sesión parlamentaria. Asimismo, la queja por vulneración del artículo 14, basada en una mera sospecha de los demandantes, carece de contenido constitucional, pues las circunstancias en que la decisión

de adoptó no permiten mantener que se basó exclusivamente es razones ideológicas.

Las alegaciones del Ministerio Fiscal fueron asumidas por el Tribunal Constitucional, que inadmitió el recurso con los siguientes razonamientos. En cuanto a la supuesta vulneración del artículo 14 de la Constitución, señala el Tribunal que la mera sospecha de trato discriminatorio, sin acreditar su efectiva existencia, no es suficiente para impetrar el amparo constitucional, cuya finalidad es reparar o prevenir lesiones concretas y efectivas de derechos fundamentales.

En relación a la invocación del artículo 23.2 de la Constitución, aclara el Tribunal que no toda infracción de un Reglamento parlamentario implica una vulneración del derecho fundamental reconocido en el citado precepto constitucional. Del hecho, de que el derecho del artículo 23.2 sea de configuración legal no se infiere que sea un derecho a la legalidad parlamentaria, sino que sólo cuando el acto o disposición impugnado afecte de tal manera a los derechos que integran el estatuto de parlamentario que vacíen de contenido el ejercicio de su función se está en presencia de una vulneración del artículo 23.2 de la Constitución. Sobre esta base considera que la decisión del Presidente de suspender definitivamente la sesión plenaria no comporta lesión del artículo 23.2 de la Constitución porque en sí misma no impide ni coarta derechos o facultades de los representantes; no impidió el ejercicio de la función de control parlamentario, sino que suspendió su ejercicio por entender que así lo aconsejaba la situación creada en el recinto parlamentario.