

## CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

*Por Carmen Agüeras Angulo  
Letrada Mayor de las Cortes de Aragón.*

### CONCEPTO DE AUTONOMÍA PARLAMENTARIA Y SUS MANIFESTACIONES.

En esta ocasión abordaré un tema que ha tenido mucha trascendencia a nivel doctrinal y jurisprudencial, como es el tema del control jurisdiccional de los actos parlamentarios. Para centrar este asunto en concreto, es necesario plantear previamente el concepto de autonomía parlamentaria porque de sus diferentes manifestaciones provendrán los diferentes actos y disposiciones que puede generar un Parlamento en el devenir diario de su vida cotidiana.

Para referirnos al concepto de autonomía parlamentaria es necesario volver la vista al Derecho inglés, puesto que es la base del derecho parlamentario del resto de Europa y de los sistemas parlamentarios que actualmente se desenvuelven en el ámbito contemporáneo.

Así, algunas soluciones británicas se trasladaron directamente a otros países europeos a veces sin suficiente análisis y a pesar de reticencias iniciales. Así, los franceses decían negarse, por ejemplo, a “imitar a nadie” y a trasladar soluciones británicas a su derecho, pero lo innegable es que los conceptos de autonomía parlamentaria y el control jurisdiccional de los actos parlamentarios tienen su base en el concepto de soberanía parlamentaria acuñada en el Derecho inglés y en la inmunidad jurisdiccional de sus *internal proceedings*, de sus actos y procedimientos internos.

En Inglaterra, por tanto, en un primer momento, se opuso al derecho divino de los reyes el derecho divino de las legislaturas, la llamada “omnipotencia parlamentaria”, de manera que jueces y tribunales y Parlamento estaban siempre actuando en esferas absolutamente separadas, de forma que no se inmiscuían normalmente los unos en los asuntos de los otros. La formulación clásica de este concepto la encontramos precisamente en la *Bill of Rights* de 1689, según la cual la libertad de palabra y de debate y los procedimientos parlamentarios no pueden ser puestos en cuestión en ningún lugar fuera del Parlamento.

Esta formulación clásica contiene en su primera parte el concepto que ahora se corresponde con el principio o el privilegio de inviolabilidad del parlamentario por las opiniones vertidas en el curso de los debates. La segunda parte sí que se ancla más en el tema de la autonomía parlamentaria y es la plasmación inicial de la inmunidad jurisdiccional del Parlamento ante los órganos jurisdiccionales.

Los límites en el Derecho inglés, como corresponde a un sistema en el que no existe control concentrado de constitucionalidad, se fueron dando a través de casos concretos; así por ejemplo, uno de los que determinó el primer conflicto entre Parlamento y jueces, fue el caso de un editor y escritor británico que inició un proceso contra la Cámara de los Comunes por haberse distribuido, entre la documentación de los parlamentarios, un panfleto en el que se tachaba una obra suya de “extremadamente indecente”.

En ese caso, se inició un procedimiento contra el Parlamento y los tribunales entraron a conocer del asunto, entendiendo que trascendía de los propios muros del Parlamento, y entendiendo por tanto que la inmunidad jurisdiccional únicamente podía ser aplicable en aquellos casos en los que el acto parlamentario se quedaba dentro del Parlamento. Esto supuso un conflicto clarísimo entre jueces, tribunales y el Parlamento que, al final, se saldó con la “victoria” del Parlamento, ya que a partir ese momento los jueces empezaron a echar marcha atrás y a no entrar a conocer de aquellos supuestos estrictamente parlamentarios.

Posteriormente hubo otro supuesto en el que un parlamentario ateo se negaba a prestar juramento de fidelidad a la Corona, pero en cuanto se declaraba vacante su escaño por esa razón, volvía a ser reelegido en su circunscripción. Así se mantuvo la situación durante un tiempo, hasta que al final el parlamentario se avino a jurar; pero la Cámara de los Comunes seguía entendiendo que el juramento no era válido porque seguía declarándose ateo. En ese caso los jueces lo tuvieron muy claro y no entraron a conocer del asunto, entendiendo que el Parlamento tenía un poder exclusivo y excluyente de interpretar la ley dentro de sus propios muros y en sus propios procedimientos.

Como decimos, en Inglaterra no existe un control concentrado de constitucionalidad, como lo tienen otros países como el nuestro, y por tanto rara vez se cuestiona la validez material de sus leyes propias. La validez formal sí que en algunas ocasiones ha dado lugar a cuestionamientos en cuanto a su categoría “leyes privadas”, “*private acts*”, pero en general los jueces tienden a abstenerse de entrar en aquellos supuestos que son estrictamente parlamentarios. Se exceptúan de esta norma general las cuestiones relativas a los empleados del Parlamento, al objeto de evitar que esta zona de inmunidad jurisdiccional pueda al final traducirse en efectos negativos para los trabajadores del Parlamento.

Para valorar la recepción en otros países como el nuestro y los de nuestro entorno de este principio general de inmunidad jurisdiccional de los actos parlamentarios tenemos que partir de la base de la configuración de nuestros sistemas como sistemas parlamentarios, en los que el Parlamento se convierte en eje central del sistema político.

Se ha optado tradicionalmente en el ámbito europeo por regímenes parlamentarios frente a los presidencialistas por múltiples razones históricas, y básicamente porque en los sistemas parlamentarios (aunque a veces con alguna tendencia al presidencialismo, criticada porque supone unir los inconvenientes de ambos sistemas y ninguna de sus ventajas), se garantiza en mayor medida el contrapeso entre ejecutivo y legislativo que necesariamente

debe existir en la vida política de las Cámaras y de los países europeos correspondientes.

Hoy se aboga de hecho por revitalizar el Parlamento, por darle una mayor relevancia como exponente de la representatividad, como elemento fundamental de control al ejecutivo y como clave de la legitimación democrática de cualquier decisión política.

En Derecho español la recepción de la teoría de inmunidad jurisdiccional mencionada respecto de los *internal proceedings* parlamentarios fue plena durante mucho tiempo, y se admitía sin mayores cuestionamientos como resultado de la configuración del Parlamento como una institución de especial naturaleza. Sin embargo a partir de la Constitución de 1978, y por tanto de la configuración de nuestro país como Estado social y democrático de Derecho, se estableció en el artículo 9 del Texto Constitucional un principio general de sometimiento de cualquier poder público a la Ley y al Derecho, formulación amplísima que no admitía ya excepciones.

En un primer momento algunos autores volvían la vista a formulaciones como la que contenía la Ley Fundamental de Bonn, que distinguía entre la sumisión a la Ley y al Derecho del poder ejecutivo y el judicial y la sumisión únicamente al orden constitucional para el poder legislativo. Sin embargo, al final, en Derecho español el principio de sumisión a la Ley y al Derecho se considera generalmente aplicable a todos los poderes constitucionales. Volveremos de todas formas sobre este tema al hablar ya del control concreto de los diferentes actos parlamentarios.

La autonomía parlamentaria, por tanto y en resumen, es un elemento consustancial a la configuración, en un sistema parlamentario como el español, del Parlamento como eje fundamental del sistema, y es un principio que trata de garantizar que las decisiones de los Parlamentos se adopten con independencia y libertad, sin injerencias extrañas provenientes de cualquier otro poder público. Al existir múltiples conexiones entre el legislativo y el ejecutivo se hace incluso mucho más necesario garantizar la autonomía

parlamentaria. La autonomía parlamentaria es concebida hoy desde un punto de vista teleológico o finalista, es decir, se considera un instrumento para que el Parlamento pueda cumplir adecuadamente las importantes funciones constitucionales a las que está llamado, siempre partiendo de la base que ya he mencionado de que todo poder público debe estar sometido a la Ley y al Derecho, de que todo debe ser justiciable y de que en ningún caso puede ampararse la ilegalidad o la arbitrariedad creando una isla jurídica inmune al control de los órganos jurisdiccionales.

En cuanto a las manifestaciones concretas de este principio de autonomía parlamentaria, son tres los ámbitos fundamentales en los que se desenvuelve: autonomía normativa, autonomía presupuestaria y autonomía organizativa, de personal y de administración.

Entrando en la primera de ellas, la **autonomía normativa**, hay que mencionar como primera y fundamental norma en este sentido el Reglamento parlamentario.

El Reglamento parlamentario es la plasmación inicial y principal de la autonomía normativa de las cámaras parlamentarias. El Reglamento parlamentario, estatuido directamente en la Constitución, es una norma de valor primario, es decir, únicamente está supraordenada a la Constitución y tiene, a pesar de su denominación de “reglamento”, valor de Ley. Por tanto, su control jurisdiccional estará también obviamente vinculado a esta configuración como norma de rango legal. La Constitución contiene una reserva material al Reglamento, de manera que es la propia Constitución la que especifica que es el Reglamento parlamentario la norma fundamental de las Cámaras parlamentarias.

El Reglamento parlamentario, por tanto, se relaciona con la Ley en virtud del principio de competencia y no del de jerarquía, de manera que ambos instrumentos regulan ámbitos materiales diferentes. Esto conlleva la necesidad de evitar los intentos de la Ley ordinaria de entrar en materia reservada al Reglamento. No existe, yo creo, inconveniente en que una Ley ordinaria cree,

verbigracia, una Comisión parlamentaria para el control de un determinado asunto. Sin embargo, si una Ley ordinaria entrara a regular directamente la composición, los mecanismos de toma de acuerdos o decisiones, o los procedimientos internos de la Comisión, ahí sí podría entenderse que existiría un choque con la reserva reglamentaria que establece la Constitución y que sería por lo tanto el Reglamento parlamentario el que debería determinar ese tipo de cuestiones.

El Reglamento, por esta especial naturaleza jurídica que tiene, actúa también como parámetro de validez formal de las leyes, ya que son los procedimientos establecidos en el Reglamento los que determinan que una ley se apruebe por la Cámara de una forma válida. Sin embargo, esta validez formal es vista también desde la doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional de una forma estricta y limitada; solamente cuando el procedimiento haya sido alterado de tal manera que afecte a la formación de la voluntad de la Cámara, es decir, altere las mayorías en la Cámara o altere de una manera sustancial el resultado de las votaciones, se entenderá que ese defecto tiene relevancia constitucional.

En las Comunidades Autónomas no es la Constitución la que se refiere específicamente al Reglamento parlamentario, sino que son en general los Estatutos de Autonomía de cada Comunidad Autónoma los que hacen referencia específica a la autonomía de las Cámaras parlamentarias y al Reglamento como su norma fundamental. En el caso de Aragón, está específicamente establecido en el artículo 34 de su Estatuto de Autonomía. Hay otras Comunidades Autónomas como Castilla-La Mancha, que sin embargo no lo recogen, lo cual no implica ninguna consecuencia en relación con la naturaleza jurídica de esa norma.

La norma es especial puesto que como vemos tiene valor de Ley; por tanto, tiene la eficacia pasiva de la Ley, ya que sólo puede ser modificada por una norma de las mismas características y con las mayorías establecidas en el propio Reglamento y en la Constitución, es decir, mayoría absoluta. Sin embargo, carece de la eficacia activa de la ley, es decir, no tiene la eficacia

general y abstracta que tiene una Ley entendida en sentido estricto, ya que su razón de ser está en procedimientos parlamentarios internos y se dirige a sujetos también muy determinados, a sujetos parlamentarios.

Algunos autores han hablado incluso del carácter “disponible” del Derecho parlamentario, de manera que existiendo -como ha dicho por ejemplo Piedad García Escudero- una norma según la cual la unanimidad en el Parlamento lo puede prácticamente todo, se podría hablar de cierta disponibilidad de las normas parlamentarias cuando existe esa unanimidad, que permite excepcionar o flexibilizar determinados procedimientos cuando existe un acuerdo unánime de todos los Grupos representados en la Cámara. Más que de disponibilidad, lo correcto sería hablar de flexibilidad, porque nunca puede entenderse que una norma reglamentaria pueda ser obviada por la mayoría parlamentaria vulnerando los derechos de las minorías en la Cámara. Estos casos se limitarían a aquellos que suscitan la unanimidad de todos los Grupos parlamentarios que tienen representación en la Cámara.

Vinculadas al Reglamento están las denominadas Resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento, que son normas que buscan suplir omisiones del Reglamento que no pueden suplirse por la vía interpretativa general. Son normas que plantearon dudas en relación con su naturaleza jurídica, ya que se dudó si eran normas asimilables al Reglamento y por tanto con valor de Ley, o eran normas de carácter infra reglamentario. La variación en cuanto a su control jurisdiccional es obvia si se le da a la norma uno u otro valor.

Hoy hay acuerdo en general de la doctrina y la jurisprudencia sobre su naturaleza jurídica, en el sentido de que el rango formal de las Resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento es infra ordenado al mismo, y nunca pueden constituir una modificación encubierta del Reglamento obviando los especiales requerimientos procedimentales y la mayoría cualificada que es necesaria para aprobar una reforma reglamentaria.

Más bien son normas que buscan flexibilizar el Reglamento en determinados puntos, aclarar, o resolver cuestiones no planteadas inicialmente (son muy

habituales, por ejemplo, las resoluciones referentes a nuevas tecnologías, porque son cuestiones novedosas que en principio no estaban en los primeros reglamentos parlamentarios y que requieren soluciones). En nuestro caso, por ejemplo, tenemos normas relativas a resolución de empates, a votaciones por separado de iniciativas con varios puntos, a comparecencias de colectivos ante la Cámara... cuestiones por lo tanto vinculadas al Reglamento pero no previstas expresamente en él.

Hay que distinguir estas normas de las facultades que ostenta el Presidente en el curso de los debates; así, cuando el Presidente da la palabra por alusiones o la deniega, o admite o no una solicitud de observancia del Reglamento, no está generando un acto jurídico en sentido estricto que pueda ser susceptible de control jurisdiccional, sino que está resolviendo la discrepancia planteada entre varios diputados en conflicto. La eficacia de su acto se agota por tanto en el caso concreto, sin perjuicio de que si las decisiones en un mismo sentido son reiteradas en el tiempo pueden pasar a ser usos o costumbres parlamentarias con cierta relevancia normativa.

Las consecuencias de esta distinción entre las distintas clases de normas las veremos después cuando veamos el control jurisdiccional que es posible sobre cada una de ellas, atendida esta diferente naturaleza jurídica.

No entraré en la **autonomía presupuestaria**, susceptible de generar escasos conflictos a nivel jurisdiccional, y me centraré más, vista la autonomía normativa, en la autonomía administrativa y de personal.

La **autonomía administrativa** busca que el Parlamento pueda hacer frente a sus necesidades materiales y personales a través de medios propios y por procedimientos también de carácter interno para el cumplimiento de sus fines y funciones. En este caso, por tanto, lo que genera el Parlamento son actos materialmente administrativos, que se distinguen de los actos normativos o disposiciones de carácter general que hemos mencionado anteriormente.

Los ámbitos en los que más se producen los actos administrativos del Parlamento son, cuantitativamente, el de la contratación y el del personal. En



estos campos el Parlamento actúa como administración en sentido estricto, y por tanto lo que genera son actos de indudable naturaleza administrativa.

Para poner en relación la autonomía parlamentaria con la actuación materialmente administrativa del Parlamento hay que ser muy cuidadoso, porque por ejemplo en materia de contratación, la tendencia general y en cualquier caso la que respetamos aquí en las Cortes de Aragón, es la de llevar a efecto un mimetismo prácticamente total con la legislación general en materia de contratación del sector público. Ello se traduce en una escasísima litigiosidad, y en nuestro caso supone el respeto estricto de los principios de publicidad y concurrencia en la contratación pública. Sin embargo, ello no es óbice para que existan ocasiones en que este mimetismo exacto produce un conflicto con la autonomía parlamentaria.

Dos ejemplos concretos pueden ilustrar lo que expongo. En un supuesto de resolución de un contrato se nos exigía que cumpliéramos un trámite establecido en la legislación general en materia de contratación, que era el sometimiento de la cuestión a informe del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón. En las Cortes de Aragón se emitió el informe por los Servicios Jurídicos de la Cámara, interpretando que un órgano consultivo creado para ejercer sus funciones en relación con el Ejecutivo no debía entrar a conocer de una cuestión que afectaba al Poder Legislativo. Así, suprimos el informe del Consejo Consultivo del Gobierno de Aragón por el informe de los propios Servicios Jurídicos de la Cámara. Esta cuestión fue planteada ante el Tribunal Superior de Justicia de Aragón y resuelta por éste en el sentido de que sí debíamos someternos al dictamen del Consejo Consultivo, conclusión que recurrimos ante el Tribunal Supremo y que se encuentra todavía pendiente de resolución. En este caso lo que hemos hecho ha sido incorporar a nuestros pliegos en materia de contratación la referencia específica a la autonomía parlamentaria y a la emisión de informes por nuestros Servicios Jurídicos, pliegos que hasta el momento no han sido recurridos.

Otro caso, por ejemplo, es el Tribunal de Recursos Contractuales creado en el Gobierno de Aragón para resolver determinadas cuestiones en materia de

contratación del Gobierno de Aragón. Al tramitarse en las Cortes la Ley que establecía su creación se introdujo por los Grupos parlamentarios dentro del procedimiento parlamentario, una Disposición Adicional en la Ley que permitía a las Cortes crear su propio Tribunal de recursos contractuales, y por tanto no tener que someter sus cuestiones específicas en materia de contratación a un órgano vinculado al Ejecutivo.

Son dos casos en los que vemos que la autonomía parlamentaria y la normativa general pueden entrar en ocasiones en cierto conflicto.

Por otro lado, en cuanto a la autonomía de personal, es otra de las cuestiones en las que el Parlamento genera más actos administrativos susceptibles de conflicto y de litigiosidad. Es el principio que permite que el Parlamento tenga sus propios medios personales sometidos a su exclusiva dependencia y con una cualificación profesional muy específica, vinculada precisamente con la especificidad de las funciones parlamentarias. También en este caso, igual que he mencionado en relación con la contratación, lo habitual es un mimetismo general con la legislación en materia de función pública aplicable a la Comunidad Autónoma o al Estado, con algunas peculiaridades derivadas de las peculiaridades organizativas del Parlamento y que hace que existan ciertas diferencias por ejemplo, en estructura retributiva, en licencias, permisos, vacaciones, entre el personal de un Parlamento y el personal general de la Comunidad Autónoma o el Estado.

La problemática a nivel de autonomía de personal es doble: por un lado, la naturaleza jurídica de las normas que regulan el personal propio de las Cámaras parlamentarias; y por otro, una cuestión más interna, relacionada con la dificultad de la política del personal en administraciones como son las parlamentarias. Son administraciones muy pequeñas, con escasas posibilidades de movilidad funcional, prácticamente nulas de movilidad geográfica y con problemas por tanto de búsqueda de la motivación o del incentivo profesional por vías que no son tan sencillas como pueden serlo en administraciones más grandes que permiten unas mayores posibilidades de movilidad física o funcional de los trabajadores. A ello se une la cualificación

profesional muy específica de determinados puestos del Parlamento, que hace que no sean profesionales intercambiables con otras administraciones.

En cuanto a lo que nos interesa en esta ponencia, el control jurisdiccional de los actos derivados de esta cuestión y de las normas que la regulan, un elemento fundamental es la naturaleza jurídica de los denominados Estatutos de personal de las Cámaras. No existen dudas sobre la naturaleza jurídica del Estatuto del personal de las Cortes Generales, puesto que es la propia Constitución la que establece su carácter de norma primaria, y por tanto el Tribunal Constitucional admite sin problema ninguno su caracterización como norma con valor de ley a efectos de recurso contra el mismo.

No es así en el caso de las Cámaras autonómicas, porque no es la Constitución la que lo establece y muchas veces tampoco lo contempla el Estatuto de Autonomía, a veces es el propio Reglamento parlamentario el que prevé la existencia de esta norma así denominada. A ello se une un problema adicional, que es que normalmente los Estatutos de personal no son aprobados por el Pleno de la Cámara o por una Comisión con potestad legislativa, sino que son aprobados por las Mesas de los Parlamentos, es decir, por órganos internos que no tienen potestad legislativa ni expresan por tanto la voluntad general de la Cámara. De hecho, las Mesas no tienen siquiera por qué guardar una correspondencia en la composición numérica del Parlamento, ni tienen por qué estar representados en ellas todos los grupos que conforman la Cámara. Por ejemplo, en las Cortes de Aragón hay cinco grupos parlamentarios y en la Mesa únicamente están tres.

Estas cuestiones hacen que para algunos autores los Estatutos de personal carezcan de valor de Ley incluso en el caso del de las Cortes Generales, y no puedan ser equiparadas a una norma de rango legal aprobada por tanto por el Pleno o por una Comisión con potestad legislativa.

En las Comunidades Autónomas la situación es muy variada: en nuestro caso, por ejemplo, lo aprueba la Mesa de las Cortes; en otras asambleas como la de Madrid, sí que se prevé su aprobación por una Comisión con potestad

legislativa. La situación es variada en los diecisiete Parlamentos, lo que hace que su naturaleza jurídica realmente pueda resultar controvertida en algunos supuestos.

En cualquier caso, no debemos obviar, creo, en el caso de los Estatutos de personal, que también existe una reserva legal general en la Constitución en materia de función pública. Ello, unido a la configuración del Reglamento como norma de valor de Ley, de mayoría cualificada además, habilitaría a éste para dar cobertura a una norma estas características. Lo contrario podría suponer que hagamos de peor condición al empleado parlamentario que al empleado de cualquier otra administración, que tiene las garantías de la cobertura por una norma de rango legal.

En cualquier caso, los tribunales se han abstenido de entrar sobre esta cuestión concreta, la relativa a la naturaleza jurídica, y lo que hacen es examinar el caso concreto. Entienden que en el caso concreto del Estatuto del personal de las Cortes Generales es la propia Constitución la que le da la validez legal, y prescinden del procedimiento seguido para su aprobación; y en el caso de los Estatutos de personal de las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas, entienden que son normas de carácter administrativo y por tanto su control no se residencia ante el Tribunal Constitucional, sino ante la jurisdicción ordinaria, la contencioso-administrativa.

## **CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS.**

Una vez que hemos visto las diferentes manifestaciones de la autonomía parlamentaria y, por tanto, las diferentes disposiciones y actos que pueden emanar del Parlamento, podemos hablar ya en concreto de cuál es el control jurisdiccional que cabe sobre cada uno de ellos, y hasta qué punto subsiste en el Derecho actual la teoría de la irrevisabilidad de unos determinados actos parlamentarios, esa traslación del Derecho inglés de esa zona exenta de control jurisdiccional que aquí se denomina la teoría de los *interna corporis acta*.

Esta teoría fue admitida sin cuestionamientos, como hemos mencionado, durante un tiempo, hasta la aprobación de la Constitución de 1978 que estableció el principio general de sumisión a la Ley y al Derecho de todos los poderes públicos. Ello supuso una clara ruptura con esa situación preexistente, unido también al abandono del concepto de autonomía parlamentaria entendido como privilegio en sentido estricto y considerándolo ya un concepto más de carácter teleológico o finalista, lo cual se tradujo en una extraordinaria limitación de la teoría los *interna corporis acta*, y prácticamente en su abandono, aunque queda algún reducto, como veremos.

El sometimiento del Parlamento al control jurisdiccional es positivo desde varias perspectivas: por un lado supone una garantía para el Diputado y para el tercero que actúa con el Parlamento; también supone la pérdida de un “privilegio” en la vertiente más negativa del término, como referido a la inmunidad jurisdiccional; y también supone una garantía para propio Parlamento frente a injerencias indebidas por parte de otros poderes públicos.

Como principio general es el Tribunal Constitucional el “juez ordinario predeterminado por la Ley” para el Parlamento, siempre e indubitadamente respecto a los actos con valor de ley; y también por la vía del recurso de amparo cuando un acto afecte a algún derecho o libertad fundamental. La jurisdicción ordinaria, la contencioso-administrativa, conocerá sin embargo de aquellos actos en los que el Parlamento actúa como administración, actos en materia de personal, organización, administración o gestión patrimonial.

En cuanto a las **normas con valor de ley**, por seguir el mismo orden que hemos seguido al hablar de la autonomía parlamentaria y de sus diferentes manifestaciones, el Reglamento parlamentario, como norma con valor de Ley, está sometido a los procedimientos de recurso y cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional. Realmente es raro pensar en un supuesto en el que un juez ordinario pueda plantear una cuestión de inconstitucionalidad, porque la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional señala que para plantear la cuestión de inconstitucionalidad es necesario que de la

validez de la norma enjuiciada dependa el fallo. Lo habitual es que el procedimiento utilizado sea el del recurso de inconstitucionalidad en relación con el Reglamento parlamentario. Esto es así tanto si se trata del Reglamento de las Cortes Generales, como si se trata de los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las diferentes Comunidades Autónomas, ya que es la propia Ley Orgánica del Tribunal Constitucional la que señala expresamente la sumisión del reglamento parlamentario al procedimiento del recurso de inconstitucionalidad.

En relación con las **Resoluciones interpretativas o supletorias** del Reglamento, la cuestión ha atravesado mayores avatares a lo largo del tiempo a nivel doctrinal y jurisprudencial. El Tribunal Constitucional, en un primer momento, en el año 1984, consideró que se trataba de normas asimilables al Reglamento y por tanto, con valor de Ley, y entró a conocer en algunos supuestos de conflictos planteados en relación con Resoluciones interpretativas o supletorias. Sin embargo, esta doctrina se matizó y posteriormente cambió, y a partir del año 1995 el Tribunal Constitucional considera que las normas interpretativas o supletorias del Reglamento no tienen el valor del Reglamento parlamentario a efectos de su control jurisdiccional, y por tanto, solamente por la vía indirecta del recurso de amparo, cuando estas normas vulneren algún derecho o libertad fundamental, puede conocer de ellas el Tribunal Constitucional, sin que sea posible plantear sobre ellas recurso de inconstitucionalidad. Esto se ha criticado por lo que supone de restricción en cuanto al control jurisdiccional, pero en cualquier caso es la teoría que sigue manteniendo el Tribunal Constitucional, también en sus últimos pronunciamientos al respecto.

Hubo un caso, en relación con la catástrofe del petrolero “Prestige”, en el año 2002, que dio lugar a un pronunciamiento jurisdiccional al respecto. En tal caso, una norma interpretativa del Parlamento gallego estableció un procedimiento para la disolución de una Comisión de Investigación creada para estudiar aquel suceso. En aquel caso, Grupos parlamentarios del Parlamento recurrieron ante el Tribunal Constitucional, y el Tribunal Constitucional anuló esa norma, entendiendo que se trataba de una modificación encubierta del Reglamento, ya

que había establecido un procedimiento para resolver un supuesto concreto prescindiendo de los requerimientos establecidos reglamentariamente para la reforma reglamentaria. Es decir, anuló la Resolución por vicio de *ultra vires*, recurso que normalmente se emplea en Derecho administrativo, bien para los excesos que pueda cometer el Gobierno en relación con la delegación legislativa que le ha realizado el Parlamento, o bien para los excesos del reglamento administrativo respecto a la Ley.

Es una técnica de Derecho administrativo que en este caso se utilizó curiosamente para anular una norma de carácter parlamentario, lo cual fue muy controvertido. Algunos autores consideran que supone el riesgo de una administrativización de la vida parlamentaria y el sometimiento a moldes formales y a técnicas pertenecientes a otras ramas del ordenamiento jurídico que pueden hacer imposible una relativa pero indispensable autonomía. Otros autores, sin embargo, consideran que no se trata de una tendencia a la administrativización, sino de un préstamo instrumental de técnicas correspondientes a otras ramas del ordenamiento jurídico que lo que busca es precisamente garantizar la tutela judicial efectiva en los términos que señala el texto constitucional.

En relación con los **usos y costumbres parlamentarias**, que es una tercera categoría a la que no me he referido antes sino de forma tangencial, está claro que su naturaleza es infra ordenada al Reglamento, es decir, en ningún caso tendría la naturaleza jurídica que tiene un Reglamento parlamentario, ni su naturaleza puede ser dudosa como sucede en las Resoluciones interpretativas o supletorias. En estos casos los órganos jurisdiccionales entran a conocer de los conflictos pero de una forma secundaria, o bien cuando existe alguna vulneración del derecho fundamental. De lo contrario consideran que ningún órgano constitucional puede sustituir al Parlamento a la hora de analizar si se han observado o no usos o costumbres parlamentarias.

En cuanto a la segunda norma fundamental que mencionaba en la parte anterior de mi exposición, el **Estatuto de personal**, la polémica en relación con su naturaleza jurídica determina su control jurisdiccional. Así, el Estatuto de

Personal de las Cortes Generales sí que es admitido como norma con valor de Ley y es conocido por el Tribunal Constitucional; no así los Estatutos de personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, de los que la jurisdicción contencioso-administrativa conoce con habitualidad. Se entiende que sería deseable una unificación en este ámbito, porque no tiene mucho sentido que existan dos procedimientos jurisdiccionales diferentes para normas que tienen los mismos sujetos, el mismo objeto y las mismas consecuencias jurídicas.

En relación con el Estatuto de personal de las Cortes Generales, el Tribunal Constitucional prescinde de la polémica sobre si es aprobado o no por un órgano con potestad legislativa, considerando que su valor de ley viene dado por la reserva constitucional directa y por la reserva general de Ley en materia de función pública. También los tribunales ordinarios prescinden de esa polémica y en el caso de los Estatutos de personal de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas consideran con total normalidad que son actos administrativos en materia de personal y por tanto los vinculan a la jurisdicción contencioso-administrativa.

Ha habido algún caso curioso, por ejemplo, en la Asamblea de Madrid. Hubo un supuesto en el que se estableció por la vía del Estatuto de personal un mecanismo de adscripción de funcionarios provenientes de otras administraciones que adquirirían directamente la condición de funcionarios de carrera de la Asamblea. Recurrida la cuestión, se calificó la norma como una norma de rango infra reglamentario y entró a conocer del asunto el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, a pesar de que el propio Reglamento de la Asamblea de Madrid prevé expresamente en una de sus disposiciones transitorias que el Estatuto de personal tiene el mismo rango que el Reglamento parlamentario, y que está por tanto revestido de su misma fuerza y valor. A pesar de ello, el Tribunal Superior de Justicia consideró no sólo que debían entrar a conocer del asunto y que no era una norma de rango legal, sino que además consideró esta argumentación como una “maniobra” de los Servicios Jurídicos de la Asamblea de Madrid para sustraer el conocimiento



de la cuestión a los órganos jurisdiccionales. Eso sí, consideró que era una maniobra “ingeniosa”, así que por lo menos algo es algo.

En todo caso el tema, como vemos, dista mucho de ser pacífico y ha planteado muchas cuestiones y seguirá planteando muchas otras mientras no se produzca esta unificación a nivel jurisdiccional que comentábamos.

En cuanto a los **actos sin valor de ley**, y ya entrando en el ámbito del acto materialmente concreto y dejando a un lado la disposición de carácter general, la norma general es que conoce la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos en materia de personal, administración y gestión patrimonial. Con esta formulación lo recoge la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. Estos actos son también susceptibles de recurso de amparo con carácter subsidiario, una vez agotadas las instancias previas, en los casos en los que se afecte un derecho o libertad fundamental.

El recurso de amparo también es aplicable a los actos y decisiones sin valor de ley de carácter estrictamente parlamentario, es decir, los que proceden de los propios procedimientos parlamentarios. En estos casos no existen ni han existido nunca vías jurisdiccionales previas, pero sí los denominados “recursos de reconsideración” ante las Mesas de las Cámaras, una especie de recurso de reposición ante la Mesa, ante el mismo órgano que ha adoptado el acuerdo. Son el equivalente parlamentario al agotamiento de la vía judicial previa al recurso de amparo, nunca con un carácter externo sino siempre dentro del propio ámbito parlamentario.

Cuando un asunto se plantea a través de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional se ha alegado en algunos supuestos el derecho de la tutela judicial efectiva, el derecho de petición o el derecho al principio de legalidad en materia sancionadora, pero el que normalmente es la base del recurso de amparo parlamentario es el derecho fundamental recogido en el artículo 23.2 de la Constitución, es decir, el derecho a la participación política, el derecho a participar libremente en los asuntos públicos por medio de representantes elegidos libremente por sufragio universal. Es en este precepto

en el que se amparan la mayor parte de los parlamentarios cuando recurren una decisión ante el Tribunal Constitucional. Por ejemplo, es el habitual para aquellos supuestos en los que parlamentario considera que se ha vulnerado su *ius in officium*, (en terminología empleada por el Tribunal Constitucional), es decir, aquellos elementos de su función parlamentaria que integran su estatus de parlamentario. Sobre esta cuestión el Tribunal Constitucional tiene una teoría muy amplia y elaborada a lo largo de múltiples pronunciamientos. Es el caso de los posibles recursos contra la no calificación por las Mesas de las Cámaras de iniciativas parlamentarias -en caso de que la Mesa no admita a trámite una solicitud de comparecencia, una proposición no de ley, o cualquier iniciativa que presenta el parlamentario-, el parlamentario tiene la vía del recurso de reconsideración ante la Mesa y, en caso de que sea desestimado, la vía del recurso del amparo ante el Tribunal Constitucional por infracción de su derecho a la participación política, por infracción del artículo 23.2 de la Constitución.

No se entienden integrados en esta posibilidad los actos, por ejemplo, del Presidente en el curso de los debates, ya que se entiende que no generan un acto de decisión recurrible a este nivel; tampoco los actos denominados consultivos, por ejemplo, la consulta a la Junta de Portavoces en determinados asuntos; ni los que se denominan por la jurisprudencia “actos libres en cuanto al fin”, que son aquellos que se producen en el seno de un procedimiento parlamentario y que en sí mismos no son recurribles, sin perjuicio de que pueda recurrirse el acto final. Supone la traslación al ámbito parlamentario de la doctrina administrativa del acto de trámite y del acto de resolución: el acto de trámite como no recurrible *per se*, salvo en supuestos concretos; y la resolución del proceso como recurrible. Tampoco las meras infracciones reglamentarias tienen relevancia constitucional. Por ejemplo, no se ha considerado de relevancia constitucional la adopción de una decisión sin quórum, la alteración de un orden del día sin un procedimiento reglamentariamente adecuado, o la fijación de personal eventual en un Parlamento. Este tipo de cuestiones se consideran meras infracciones reglamentarias y normalmente no tienen para el Tribunal Constitucional relevancia constitucional, y por tanto no entra a conocer de ellas.

Por tanto, vemos que en estos supuestos sí que existe un reducto de la teoría de los *interna corporis acta*, un reducto en verdad muy limitado, pero de exención jurisdiccional real de determinados actos que tienen lugar en los procedimientos parlamentarios. Serían por tanto aquellos actos puramente parlamentarios, no vinculados a la actuación del Parlamento como administración, que no afectan al núcleo esencial de las funciones parlamentarias ni a ningún derecho ni libertad fundamental. En esos casos el Tribunal Constitucional y los tribunales ordinarios se abstienen de intervenir. Son actos por tanto muy limitados, pero ahí están, reflejando ese pequeño reducto de inmunidad jurisdiccional.

Hay algunos actos difíciles de incluir en una u otra categoría, son actos que emanan del Parlamento, sí, pero que difícilmente pueden ubicarse sin dudas en el ámbito parlamentario o administrativo. Por ejemplo, actos de contenido económico o material que afectan a ex diputados. En estos casos el sujeto ya no es parlamentario, el objeto no es tampoco estrictamente parlamentario, pero tampoco es un acto materialmente administrativo en sentido estricto. Por tanto, a efectos, por ejemplo, de recursos, es realmente dudosa su calificación: si pertenece a una categoría u otra, o si está en esa pequeña isla inmune al control jurisdiccional. Son actos que tienen una catalogación muy complicada.

En cualquier caso, en este pequeño reducto de la teoría de los *interna corporis acta*, en esta pequeña isla jurídica de inmunidad que subsiste se reside la necesidad de proteger la peculiaridad del Parlamento, su singularidad; y la necesidad también de protegerse frente a las injerencias por parte de otros poderes, en particular del poder judicial. Esta necesidad proviene del carácter inmediato de las resoluciones judiciales, que dejan al Parlamento ciertamente indefenso, ya que, o bien cumple sin rechistar la resolución judicial; o recurre a la “pataleta” política; o los diputados individualmente deben asumir consecuencias personales graves derivadas de la desobediencia ante un pronunciamiento jurisdiccional.

Ha habido algunos casos llamativos en ese sentido, uno por ejemplo en el Parlamento asturiano: un Auto del Tribunal Superior de Justicia de Asturias

suspendió como medida cautelar un Pleno de la Cámara, porque en él se iban a aprobar unas normas de designación de Consejeros de una caja de ahorros local. Consideró el Tribunal que estas eran normas materialmente administrativas y por tanto suspendió como medida cautelar el Pleno de la Cámara, dejando al Parlamento totalmente indefenso y teniendo por tanto que cumplir la resolución judicial o asumir consecuencias por desobediencia en la ejecución de una resolución judicial. En este caso hubo muchos artículos doctrinales al respecto, destacando uno de Ignacio Arias, rubricado precisamente “Crónica de una perplejidad”, destacando que era una situación nunca vista en el Derecho parlamentario actual que realmente dejaba al Parlamento indefenso, teniendo que cumplir una resolución judicial por una norma claramente parlamentaria y no administrativa. No se ha conseguido sin embargo un pronunciamiento jurisdiccional que reconozca el carácter parlamentario de aquella norma, ya que los sucesivos recursos planteados han sido desestimados por razones formales sin entrar a conocer el fondo. Alberto Arce, Secretario General de ese Parlamento, calificó en aquel momento al Parlamento asturiano como “Parlamento herido”, por haber sido objeto de esta indebida injerencia jurisdiccional.

Otro supuesto con mucha relevancia mediática fue un Auto del Tribunal Supremo, de la Sala especial del artículo 61, en el que se instaba al Parlamento Vasco a la disolución de un Grupo parlamentario. En este caso tampoco sirvieron de mucho las alegaciones del Parlamento vasco, entendiendo que sus procedimientos reglamentarios no contemplaban esa vía para disolver un grupo parlamentario y por tanto negándose a hacer efectiva la resolución judicial.

Vemos por tanto que sí, que no sólo pueden darse esa serie de injerencias por parte de los órganos jurisdiccionales, sino que las consecuencias a veces pueden ser graves desde el punto de vista parlamentario, ya que realmente suponen la alteración de procedimientos que en principio tienen que estar vinculados estrictamente al Parlamento.

Iré concluyendo señalando que en este mismo pronunciamiento que mencionaba ahora en relación con el Grupo parlamentario del Parlamento

vasco el Tribunal Supremo hizo un análisis de los *interna corporis acta*, entendiendo que podía entrar a conocer de ellos también. Ello supuso incluso votos particulares de algunos magistrados en esa misma Sentencia, en los que se advertía del riesgo de dejar al órgano jurisdiccional elegir cuándo y en qué términos entrar a conocer de este pequeño reducto de actos solamente revisables de modo excepcional.

En fin, como conclusión me parece muy significativa una frase del magistrado Rodríguez Zapata, hecha en Voto Particular a una de las sentencias a las que he hecho referencia, en particular a la referente a aquella Comisión de investigación por razón del petrolero “Prestige”, en la que decía que *“el Parlamento es la arena que institucionaliza y convierte en debate lo que es enfrentamiento y lucha política en la sociedad. El Derecho parlamentario es algo genuinamente político, elástico, vivo, dinámico. En su florecer a través de los siglos ha hecho posible la magia de la democracia parlamentaria, en la que las simples reglas parlamentarias de hoy pueden ser el Derecho constitucional de mañana. Encorsetar la riqueza parlamentaria en moldes formales rígidos puede convertir en ineficaz la pieza esencial de nuestra democracia.”*

Me parece que efectivamente es un poco el planteamiento que se deduce de lo que hemos comentado esta mañana. Yo considero razonable que dentro del respeto a los límites constitucionales, a los límites reglamentarios y dentro del sometimiento del Parlamento al control jurisdiccional por los procedimientos y con los requisitos que hemos ido mencionando al hablar de los diferentes actos y disposiciones que pueden emanar del mismo, exista también un ámbito en el que Parlamento y parlamentario se desenvuelvan libremente, sin injerencias externas por parte del resto de los poderes públicos, en uso de esa autonomía que un Parlamento debe necesariamente poseer. La autonomía se convierte en un instrumento absolutamente indispensable para alcanzar el lugar que corresponde al Parlamento como eje central en el sistema parlamentario, evitando así una judicialización constante de la vida política, o el sometimiento de decisiones o actos que deberían quedarse en esa esfera a una frecuente e indeseable litigiosidad.