

**STC 139/1988**, de 8 de julio, recaída en el recurso de amparo 404/87.

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Francisco Tomás y Valiente, Presidente, y don Luis Díez-Picazo y Ponce de León, don Antonio Truyol Serra, don Eugenio Díaz Eimil y don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo número 404/1987 promovido por don Nicolás P.-S. J., representado por el Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel y Orueta, bajo la dirección de Letrado, contra el Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado, de 21 de noviembre de 1985, por el que se modifica el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, y contra la sentencia de inadmisibilidad de la Sala Tercera del Tribunal Supremo.

Han sido partes el Ministerio Fiscal y el Congreso de los Diputados y Senado, representado por el Letrado de las Cortes don Manuel Delgado-Iribarren García-Campero, y ha sido Ponente el excelentísimo señor don Francisco Tomás y Valiente, quien expresa el parecer de la Sala.

## I. ANTECEDENTES

1. El Procurador de los Tribunales don Juan Antonio García San Miguel y Orueta, en nombre y representación de don Nicolás P.-S. J., funcionario en activo de las Cortes Generales, mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia de los de Madrid el día 26 de marzo de 1987 y registrado en este Tribunal al día siguiente, de conformidad con lo dispuesto en los arts. 42 y 44 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, interpuso recurso de amparo constitucional contra el Acuerdo de las Mesas del Congreso de los Diputados y del Senado, de 21 de noviembre de 1985, por el que se modifica el Estatuto del Personal de las Cortes Generales de 23 de junio de 1983, añadiendo un nuevo apartado 4.º del art. 7; una nueva letra «I» al apartado 2 del art. 31 y se da nueva redacción a la letra «b» del apartado 7 del propio art. 31 de dicho Estatuto del Personal de las Cortes. Asimismo, el recurso se dirige contra la desestimación presunta, por silencio administrativo, del recurso de reposición interpuesto contra el citado Acuerdo de las Mesas del Congreso y del Senado y, finalmente, contra la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de enero

de 1987 que vino a declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo interpuesto por el ahora solicitante de amparo contra el señalado Acuerdo y la desestimación presunta del correspondiente recurso de reposición.

2. El recurrente alega que el Acuerdo impugnado vulnera lo establecido en los arts. 14, 18, 20.1 a) y 27 de la Constitución, mientras que la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, también recurrida, ha incurrido en violación del art. 24 de la Constitución.

1) Por lo que atañe a la sentencia impugnada, se afirma en la demanda que se ha producido indefensión desde el momento en que no se razona el porqué se otorga categoría de Ley formal al Acuerdo recurrido, con la consecuencia a ello anudada de quedar excluida su revisión de la vía jurisdiccional contencioso-administrativa, argumentado, a tal efecto, en los términos siguientes:

A) La sentencia que se impugna, en su considerando 4.º, sostiene, en efecto, que el Acuerdo «tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una Ley» y que «no se puede identificar con un reglamento propiamente dicho, sino, más bien, se trata de una auténtica Ley», frente a lo cual, se afirma que «en ningún lado de la Constitución se dice que los Acuerdos de las Mesas de ambas Cámaras (...) tengan carácter de Ley, o se asemejen a la Ley, o sean términos equivalentes ...», añadiendo que «... por esa vía argumental también sería una Ley el acto de las Mesas por el que se resuelve presuntamente, por silencio negativo, el recurso» (de reposición interpuesto contra el Acuerdo).

B) En cuanto a que el carácter de Ley del Acuerdo pueda inferirse de su propia justiciabilidad ante el Tribunal Constitucional de acuerdo con lo dispuesto en el art. 27.2 d) de la LOTC, tal como se pretende en el mismo considerando 4.º de la sentencia, se señala que no es procedente trasponer lo dispuesto en el art. 72.1 de la Constitución a la regulación del recurso de inconstitucionalidad que la propia Constitución refiere a las «leyes y disposiciones normativas con fuerza de Ley» y que el referido art. 27.2 d) de la LOTC ha ceñido, y de manera exhaustiva, como objetos propios de un recurso de inconstitucionalidad, a los textos normativos que enumera, entre los que no se encuentra mención alguna al Estatuto del Personal de las Cortes y, menos aún, a los Acuerdos de las Mesas que lo modifiquen o interpreten. Todo ello sin que pueda desconocerse que para los Reglamentos de las Cortes, el propio art. 72.1 de la Constitución establece un plus de forma al exigir para su aprobación una votación final por mayoría absoluta sobre la totalidad del texto ya aprobado, lo que no sucede en el caso del Estatuto del Personal de las Cortes.

C) Se enlaza esta última consideración, a fin de mostrar la errónea interpretación de la sentencia, con otra relativa a que «si se admitiese que las Mesas de las Cámaras pueden aprobar normas con rango de Ley se estaría conculcando gravemente el equilibrio de poderes implícitos de la Constitución», «ya que en la Mesa no están representados todos los grupos parlamentarios, ni por consiguiente, todas las corrientes ideológicas».

D) Finalmente, no es de recibo en ningún caso la «argumentación» de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (considerando 3.º) cuando sostiene que la Constitución prevé para la función pública «una indudable reserva constitucional a la Ley», con lo cual parece suponerse que cualquier regulación sobre esa materia es de por sí una Ley.

E) En consecuencia, bajo ningún concepto puede sostenerse que el Acuerdo de las Mesas recurrido es Ley o se asimila a ella, pudiéndose afirmar, antes bien, que se trata de una resolución o de una disposición de rango en todo caso inferior o distinta a la Ley y, como tal, enjuiciable primero en vía contencioso-administrativa y después en vía de amparo.

Se apoya esta conclusión, además de lo ya expuesto, en una última serie de consideraciones:

a) Consideraciones que comienzan, en primer término, por analizar el tenor literal del art. 35 del propio Estatuto del Personal de las Cortes (que habla de «resoluciones» de las Cámaras en materia de personal y de que éstas son recurribles en vía contencioso-administrativa «de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción»), estimando que la palabra «resoluciones» da cobertura a acepciones tan distintas como la de simple acto o a las variadas normas o disposiciones. Téngase en cuenta, por lo demás, que si esta interpretación no fuese válida, los funcionarios de las Cortes quedarían sumidos en la más absoluta indefensión, al ser inatacables las normas de las Cámaras en materia de personal en vía contencioso-administrativa y, al no existir ninguna vía judicial previa, también quedaría excluido el recurso de amparo, dado que podría aducirse que el art. 42 de la LOTC sólo debe aplicarse a actos y no a disposiciones emanadas del Cuerpo Legislativo.

b) En segundo lugar, el art. 53.2 de la Constitución permite residenciar ante la jurisdicción la norma, resolución o disposición que sea atentatoria de derechos y libertades protegidos por el correspondiente procedimiento preferente y sumario para su tutela, debiéndose decir lo mismo del art. 6 de la Ley 62/1978, tal como ha reconocido el Tribunal Supremo ya desde 1979 (así, STS, Sala Cuarta, de 14 de agosto de 1979). Quiere decirse, pues, que el Acuerdo de las Cámaras de 21 de noviembre de 1985 y la denegación presunta por silencio administrativo del recurso contra el mismo interpuesto son perfectamente enjuiciables tanto en la jurisdicción contencioso-administrativa como en la vía de amparo, cualquiera que sea la naturaleza del acto o disposición que quiera atribuirse al referido Acuerdo.

c) Apurando los argumentos, el recurrente trae a colación lo dispuesto en el art. 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, que posibilita el enjuiciamiento contencioso de «actos y disposiciones de las Cámaras ... en materia de personal» y que, por tanto, liquida cualquier duda que al respecto pudiera mantenerse, concluyéndose que el Acuerdo recurrido es una norma del tipo descrito en el art. 39.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo (disposición de carácter general que hubiere de ser cumplida por los administradores directamente, sin necesidad de un acto de requerimiento o sujeción individual; cumplimiento que, en este caso, recaería, en los

funcionarios en activo de las Cortes); por lo que puede ser recurrida en la jurisdicción contenciosa (incluso por la vía especial sumaria de la Ley 62/1978) como vía previa y, en última instancia, tal como se pretende, ante el Tribunal Constitucional en vía de amparo.

F) De otra parte, se advierte que tanto el recurso contencioso-administrativo, como el presente recurso de amparo, no tienen un único objeto, «pues en ambos se ha recurrido también un acto, todo lo presunto que se quiera, pero acto al fin y al cabo, de las Mesas de las Cámaras en virtud del cual se resolvía negativamente el recurso interpuesto contra la adopción del Acuerdo de noviembre de 1985», razón por la cual no resulta procedente escudarse en la presunta naturaleza de Ley del Acuerdo recurrido, debiéndose resolver sobre el fondo del asunto dado que, en todo caso, y en última instancia, también se impugna un acto que puede ser entendido como acto de aplicación del Acuerdo. En definitiva, si, aun a pesar de todo lo expuesto se llegara a entender que el Acuerdo es una Ley, la única consecuencia que de ello podría derivarse sería que, una vez otorgado el amparo, debería darse aplicación a lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC.

2) El Acuerdo impugnado ha venido a establecer que las Cortes, cuando lo estimen necesario, facilitarán medios personales y materiales que puedan contribuir a la formación de los aspirantes al ingreso en los Cuerpos de funcionarios de las Cortes, a la vez que se incompatibiliza genéricamente a los funcionarios en activo de las Cortes para llevar a cabo «actividades de preparación organizada para el acceso en los Cuerpos de Funcionarios de las Cortes Generales»; incompatibilidad, no obstante, que no se produce para aquellos funcionarios que las Cortes designen para el cumplimiento del objetivo institucional de facilitar medios personales y materiales para la formación de los opositores.

Pues bien, mientras que con anterioridad al Acuerdo, las Cortes consideraban a la preparación de opositores como una función docente e investigadora que se permitía compatibilizar con la función propia del personal al servicio de las Cortes, ahora la citada actividad sólo podrá desarrollarla algún funcionario de las Cortes, aquel, en concreto, que sea «designado a tal efecto», como dice el nuevo apartado 4 del art. 7 del Estatuto, lo que, en opinión del recurrente, obliga a calificar la aplicación del Acuerdo como vulneración de lo establecido en los arts. 14, 18, 20.1 a) y 27 de la Constitución, justificándose tal afirmación en unas extensas consideraciones a propósito de cada uno de los derechos lesionados.

A) No obstante, y sin perjuicio de que, el propio recurrente advierta que no tienen trascendencia directa e inmediata en el presente recurso de amparo, se alegan, además, una serie de causas determinantes de la nulidad de pleno derecho del Acuerdo recurrido, y que, en necesaria síntesis, pueden resumirse en la forma siguiente:

a) El Acuerdo incurre en nulidad radical de pleno Derecho al haberse aprobado por un órgano manifiestamente incompetente por inexistente, ya que debe tenerse en cuenta que la función de las Mesas de ambas Cámaras es un órgano que no ha sido creado de forma regular por ninguna

norma jurídica, ya que el Reglamento de las Cortes Generales previsto en el art. 72 de la Constitución, que es la misma que podría haber creado dicho órgano, aún no ha sido aprobado.

Por lo demás, si se llegara a admitir que el órgano de las «sesiones conjuntas de las Mesas» es fruto, sin más, de la práctica parlamentaria, es claro que la tesis de que el Acuerdo impugnado no es Ley o norma equivalente aún se refuerza más, por cuanto que «parece difícil admitir que a un órgano creado por la mera práctica parlamentaria se le atribuya la capacidad de emanar normas con rango de Ley».

b) La nulidad radical del Acuerdo se evidencia, de otra parte, en el hecho de haberse incumplido lo dispuesto en el propio Estatuto del Personal de las Cortes Generales. En concreto, se ha incumplido lo dispuesto en la disposición adicional segunda, 1, dado que «las apariencias externas del acto o Acuerdo recurrido (...) hacen pensar que no hubo (como en anteriores ocasiones) sesión conjunta de ambas Mesas» y en atención, también a que si bien dicha disposición adicional segunda, 1, establece que será «oída la Junta de Personal», cuando se adoptó el Acuerdo estaba dimitida la Junta de Personal, y no había convocada nueva elección, todo lo cual abunda en la tesis de la nulidad radical y en la conculcación por las Mesas de las Cámaras del espíritu constitucional, cuando no su letra misma, si se repara en la conducta seguida y en las exigencias contenidas, entre otras, en los apartados 1, 2 y 3 del art. 9 de la Constitución.

c) La conculcación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la Constitución) merece, asimismo, la atención del recurrente, señalando, al respecto, que el objetivo de sustituir el clásico sistema de preparación de oposiciones y libre concurrencia de preparadores por otro sistema oficial y oficializado, puede propiciar la inseguridad jurídica de los funcionarios en activo de las Cortes que «vivirán en la zozobra de saber si van o no a ser seleccionados entre esos "medios personales y materiales" ...», a la vez que en nada se clarifica si la incompatibilidad alcanza o no a las actividades personales de preparación, carentes de toda idea de organización (en academias) y de ánimo de lucro.

d) De otra parte, no deja tampoco de señalarse que si se crea una incompatibilidad artificial, tal como sucede con la previsión del Acuerdo que se impugna, ya que «no existe sustrato de conflicto entre las actividades a desarrollar», «se habrá incurrido en arbitrariedad, por faltar el elemento que justifica o legitima un menor derecho (la incompatibilidad siempre genera un grado menor de libertad, un campo más reducido de actividad)».

B) El Acuerdo vulnera, como ya se ha dicho, el principio de igualdad establecido por el art. 14 de la Constitución, ya que determina que sólo algunos de los funcionarios de las Cortes -los que sean designados a tal efecto, como «preparadores oficiales»- podrán ser compatibilizados, sin que, por lo demás, en el Acuerdo se fijen criterios objetivos que permitan escoger o designar a los funcionarios para tales funciones. De manera que se ha producido ya discriminación por el solo hecho de la aprobación del Acuerdo, y la misma perdurará cada vez que haya en las Cortes una

convocatoria de oposición para ingreso de funcionarios, dada la falta de justificación objetiva y razonable en la desigualdad que incorpora la medida adoptada. Todo ello, en fin, sin que pueda olvidarse la propia doctrina del Tribunal Constitucional (así STC de 21 de marzo de 1986) de que cuando se alegue discriminación debe invertirse la regla de la carga de la prueba, porque así lo impone un principio de justicia, obligando, en este caso, al autor del Acuerdo recurrido a explicitar las razones -si las hubiere- que le han llevado a adoptar tal decisión imitativa de derechos y discriminatoria.

Y se alega, asimismo, que la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, reguladora de las incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en su art. 19 b), exceptúa del régimen de incompatibilidades la actividad consistente en «la preparación para el acceso a la función pública en los casos y forma que reglamentariamente se determine».

C) Al atribuir, presuntamente al menos, una determinada conducta a los antiguos preparadores de oposiciones, el acuerdo impugnado vulnera igualmente el art. 18 de la Constitución, que garantiza el derecho al honor, razonando el recurrente, al respecto, que «se infama ante la opinión pública a los antiguos preparadores, pues las Cortes han constatado o bien la falta de capacidad de aquellos para lograr buenos opositores, o bien la falta de honorabilidad de dichos preparadores al realizar la actividad controvertida ...», ya que no otra puede ser la explicación de las razones que han motivado el Acuerdo.

D) Una nueva inconstitucionalidad se aprecia por el recurrente en el Acuerdo impugnado ya que, en su opinión, también vulnera el derecho constitucional a difundir libremente pensamientos, ideas y opiniones que consagra el art. 20.1 a) de la Constitución, sin que pueda ser objeto de censura previa alguna. La actividad de preparador de opositores es, sin duda, una de las muchas posibles manifestaciones del referido derecho y, sin embargo, el Acuerdo que se recurre, al decretar la incompatibilidad en cuestión, viene a privar de ese derecho a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción.

Además, al «oficializarse» la preparación de oposiciones de las Cortes, bien puede interpretarse como una fórmula tendente a censurar determinadas ideas y opiniones, queriéndose suministrar en exclusiva a los futuros funcionarios «sólo una doctrina determinada», con quiebra de la pluralidad a que conduce una libre preparación de opositores y oposiciones. De manera que si se mantiene la validez del Acuerdo, bien puede afirmarse que habrá censura previa.

E) El último derecho fundamental que el recurrente alega haber sido vulnerado con la aprobación del Acuerdo de 21 de noviembre de 1985 es el garantizado por el art. 27 de la Constitución, y ello en la medida en que se restringe injustificadamente aspectos esenciales de la libertad de enseñanza y del derecho a la educación.

De una parte, se conculca el derecho subjetivo a recibir educación por parte de los futuros opositores a Cuerpos de funcionarios de las Cortes, al privárseles de un indudable derecho a elegir el tipo de preparación que estimen más conveniente. De otra, se conculca el derecho de los funcionarios en activo de las Cortes a enseñar a la libre transmisión del saber, derecho que el recurrente tenía reconocido antes de la aprobación del Acuerdo y del cual se ha visto ahora privado.

F) Finalmente, aun cuando las nuevas Mesas del Congreso y Senado, tras las elecciones generales de 1986, han estimado reclamaciones parecidas a la que ahora plantea el recurrente, afirma éste que es necesaria la derogación del reiterado Acuerdo, ya que sus alegaciones en nada se han contradicho y dado que la inseguridad jurídica se ampliará al haberse contestado positivamente a algunas solicitudes de funcionarios en activo de las Cortes, mientras que en otros no se ha producido contestación alguna y, en definitiva, en la mayoría de los casos, los funcionarios no sabrán a que norma atenerse.

3) Consecuentemente con lo expuesto, solicita el recurrente de este Tribunal se declare la nulidad de pleno derecho del Acuerdo recurrido y de la Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo de 20 de enero de 1987, sin que, en este caso, por economía procesal y dado que la inadmisibilidad del recurso se produjo en trámite de sentencia, se retrotraigan los autos para nuevo examen del propio Tribunal Supremo, y todo ello con la obligación para la Administración demandada de estar y pasar por dicha declaración de nulidad, reponiendo el Estatuto del Personal al servicio de las Cortes a su redacción anterior al citado Acuerdo de 1985.

3. Por Providencia de la Sección Primera de la Sala Primera de 20 de mayo de 1987, se acordó admitir a trámite la demanda, solicitando de la Sala Tercera del Tribunal Supremo las actuaciones judiciales y de la Presidencia del Congreso de los Diputados y del Senado la remisión de las actuaciones correspondientes al expediente que dio lugar al acuerdo impugnado, emplazándose a quienes hubieran sido parte en el expediente y en el procedimiento, si los hubiere.

Han comparecido el Congreso de los Diputados y el Senado, cuyas Mesas acordaron la personación en el procedimiento correspondiendo la representación y defensa al Letrado de las Cortes Generales don Manuel Delgado Iribarren García-Campero. Por Providencia de 30 de septiembre de 1987, la Sección acordó tener por personado al referido Letrado, acusar recibo de las actuaciones remitidas y dar vista de dichas actuaciones a las partes personadas y al Ministerio Fiscal para la presentación de alegaciones conforme determina el art. 52.1 de la LOTC.

4. El solicitante de amparo, en su escrito de alegaciones, reitera su denuncia de la existencia de vicios formales en el Acuerdo impugnado, y se ratifica en lo ya dicho en su demanda y en el petitum de la misma, ya que nada nuevo aporta el «expediente» por ser prácticamente inexistente, insistiendo en que, si bien a partir de enero de 1987 a determinados Letrados de las Cortes en

situación de activo les ha sido reconocida la no aplicación del sistema de incompatibilidades en que el Acuerdo consiste -lo que evidencia la sin razón del reiterado Acuerdo-, lo cierto es que todavía se desconoce -al menos lo desconoce el recurrente- si la norma sigue en vigor o si ha sido enervada por nuevos acuerdos de las Cámaras. Solicita, asimismo, una expresa condena en costas de las Cortes Generales, dado que la contumacia en el mantenimiento del acuerdo recurrido no puede interpretarse sino con los parámetros a los que se refiere el art. 95.2 de la LOTC.

5. El Ministerio Fiscal, tras descartar las menciones de la demanda a los arts. 9.3, 18, 20 y 27 de la Constitución, por cuanto, bien quedan excluidos de su protección por la vía de amparo (art. 9.3), o, en realidad, no expresan sino un estado de ánimo personal que, aun siendo respetable de todo punto, no tiene alcance constitucional centra la cuestión en dos puntos fundamentales.

1) En primer término, se refiere al carácter y valor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales, ya que de ser norma con carácter y valor de Ley la inadmisión de la demanda sería correcta. A tal efecto, con base en el art. 72.1 de la Constitución afirma que la Norma fundamental distingue entre Reglamentos y Estatuto del Personal de las Cortes Generales, de manera que los primeros, al ordenar la forma de ejercer las Cámaras «sus propias» funciones y enmarcarse en el campo de los actos internos de las Cámaras, se incardinan en el ámbito de las normas con valor o carácter de Ley, mientras que los restantes Reglamentos -entre los que se encuentra el Estatuto del Personal de las Cortes Generales- son propios y simples Reglamentos, es decir, Reglamentos menores o de segundo o inferior rango. Es decir, que para que un Reglamento de las Cámaras tenga valor o carácter de Ley es necesario desde el plano material que tengan por objeto su propia organización y funcionamiento y desde el plano formal que hayan sido elaborados con arreglo al procedimiento previsto en el inciso último del art. 72.1 de la Constitución, lo que no sucede en el caso del Estatuto del Personal de las Cortes Generales ni desde la perspectiva material, ni desde la formal.

La conclusión, por tanto, a la que llega el Ministerio Fiscal es que, con independencia de la competencia o no del órgano del que emanó el Estatuto del Personal de las Cortes, tal disposición no se enmarca dentro del ámbito de los Reglamentos de las Cámaras de los que es posible predicar su carácter y valor de Ley, por lo que discrepa de la posición mantenida por la Sala Tercera del Tribunal Supremo en la sentencia impugnada, sin que -añade- sea aceptable la extrapolación que dicha sentencia hace del Auto 296/1985, dictado por este Tribunal Constitucional en el R.A. núm. 29/85.

2) Apreciada por el Ministerio Fiscal la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva del recurrente (art. 24.1 de la Constitución) en que ha incurrido la sentencia impugnada al declarar inadmisibles sus recursos contencioso-administrativo, cuando, por todo lo razonado anteriormente, sí debía haberlo sido, y proponiendo en consecuencia, la admisión de la



demanda y la declaración de nulidad de la sentencia con reposición de las actuaciones judiciales al momento procesal oportuno, aborda el Ministerio Fiscal (dado, además, el alcance y contenido del petitum de la demanda de amparo) el análisis de la presunta vulneración del derecho a la igualdad que consagra el art. 14 de la Constitución, llegando a la conclusión de que lo prohibido por el Acuerdo impugnado y, por tanto, el surgimiento de la incompatibilidad, no deriva sino del hecho de actuar a título privado y a través de una estructura definida (v. gr. «academia de preparación» para determinadas oposiciones) que comporta una propia Empresa en el sentido más amplio del término. De manera que la norma cuestionada no puede estimarse lesiva con vulneración del principio de igualdad, porque ningún funcionario podrá hacer lo que se prohíbe y todos podrán hacer lo que se permite, pudiendo producirse una vulneración del principio de igualdad única y exclusivamente si se adoptasen designaciones arbitrarias sin fundamento objetivo y razonable, si bien en tal caso quedan abiertas las pertinentes vías jurisdiccionales impugnatorias.

6. Por su parte, el Letrado de las Cortes Generales, tras afirmar que la impugnación del Acuerdo de las Mesas de las Cámaras de 21 de noviembre de 1985 debe situarse únicamente en el ámbito del art. 42 de la LOTC, sin que sea posible su extensión a la desestimación de la pretensión del demandante en las vías administrativa y judicial previa, y tras recordar, asimismo, que todo proceso de amparo queda circunscrito a las presuntas vulneraciones de derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional, centra sus alegaciones en las siguientes cuestiones:

1) El recurso resulta inadmisibile por plantearse contra un acto no susceptible de ser impugnado por vía del recurso de amparo, ya que no se cumple el presupuesto normativo al que se refiere el art. 42 de la LOTC, siendo procedente, por ello, la estimación de la causa de inadmisibilidad prevista en el art. 50.2 b) de la LOTC que puede -y debe- convertirse en motivo de desestimación del recurso, sin que sea necesario analizar el fondo del asunto tal como ha reconocido, en semejantes casos, el Tribunal Constitucional (por todas, STC 156/1986, de 9 de diciembre, fundamento jurídico 1.º).

A esta primera conclusión se llega tras el análisis de la cuestión central de si el Estatuto de Personal de las Cortes constituye o no «una decisión o acto sin valor de Ley», tal como establece el art. 42 de la LOTC. Análisis que el Letrado representante de las Cortes desarrolla partiendo del art. 72.1 de la Constitución y de la reserva material que a favor de dicho Estatuto allí se consagra, estableciéndose una excepción a la regla general del art. 103.3 de la misma norma fundamental, para añadir, seguidamente, que ese Estatuto, al igual que los Reglamentos de las Cámaras, se incardina por tanto directamente a la Constitución radicando la diferencia entre uno y otros únicamente en su contenido que en el caso del Estatuto se refiere el régimen jurídico del personal de las Cortes Generales y en el de los Reglamentos a la organización y funcionamiento de las Cámaras.

Con expresa cita, sobre todo, del Auto del Tribunal Constitucional núm. 296/1985, de 8 de mayo, al que también alude la ahora impugnada Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, de 20 de enero de 1987, así como del Auto 183/1984, de 21 de marzo, cabe concluir que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no es, ni constituye, en definitiva, una «decisión o acto sin valor de Ley de las Cortes o de cualquiera de sus órganos», que es el presupuesto previo para la admisibilidad del recurso según establece el art. 42 de la LOTC.

A lo expuesto, añade el Letrado de las Cortes que la no explícita inclusión del Estatuto en el art. 27.2 de la LOTC no es argumento suficiente para descalificar las anteriores consideraciones, refiriéndose a las diferentes razones y motivos que algunos sectores doctrinales han aportado en favor de la competencia del Tribunal Constitucional tratando de salvar la «laguna» de la LOTC y apostillando, finalmente, que, por el hecho de no poderse impugnar directamente el Estatuto, no puede afirmarse que los funcionarios de las Cortes Generales quedan en la más absoluta indefensión, ya que esa misma es la situación del resto de los funcionarios públicos que tampoco pueden impugnar directamente la Ley que regula su Estatuto, sin perjuicio, claro es, de que unos y otros sí puedan impugnar los actos dictados en aplicación de esas normas.

Niega, asimismo, la procedencia de la invocación que el recurrente hace del art. 55.2 de la LOTC, ya que si se aceptase bastaría que un particular interpusiese recurso administrativo contra una norma con fuerza de Ley para que tras su desestimación pudiese acudir a la vía de amparo e invocar el referido art. 55.2 de la LOTC y explica, de otra parte, que el fundamento de la competencia de las Mesas de las Cámaras en sesión conjunta para la adopción del Estatuto del Personal de las Cortes Generales radica en los propios Reglamentos de las Cámaras, que atribuyen a las Mesas el carácter de órgano rector, competente para «adoptar cuantas decisiones y medidas requieran la organización del trabajo y el régimen y gobierno interiores de la Cámara» -arts. 30 y 31.1.1 del Reglamento del Congreso y 35 del Reglamento del Senado-.

2) Con carácter subsidiario, se señala, en un segundo orden de consideraciones, que todas las presuntas violaciones de derechos fundamentales que el recurrente en amparo alega, tienen como presupuesto una determinada interpretación que dicho recurrente hace de los preceptos del estatuto que impugna. Interpretación, sin embargo, que debe rechazarse, por cuanto que, de los propios términos literales del Estatuto se desprende con claridad que no se prohíbe cualquier tipo de preparación, sino únicamente la que sea «organizada», con lo que queda al margen -y así se confirma por la propia resolución de las Mesas que como documento núm. 11 incorpora el recurrente a su demanda- todas aquellas actividades que no denotan la idea de «empresa» o de «profesionalidad». De manera que difícilmente han podido ser vulnerados los derechos que el recurrente refiere, dada la interpretación que de dichos preceptos cabe seguir y han seguido las Mesas de las Cámaras; interpretación, en suma, radicalmente diferente a la que mantiene el recurrente y sobre la que construye toda su argumentación, De ahí que el recurso carezca de sentido,

pues difícilmente se puede restablecer al demandante en unos derechos que no han podido ser vulnerados.

7. Por providencia de 14 de marzo de 1988 se acordó señalar para deliberación y votación del presente recurso el día 20 de junio del mismo año, quedando concluida el 4 de julio siguiente.

## **II. FUNDAMENTOS JURIDICOS**

1. El recurso planteado presenta un carácter mixto, debiendo formalmente situarse, de una parte en el art. 44 de la LOTC, y de otra, en el art. 42 de la misma Ley Orgánica, ya que dos son, en efecto, las causas determinantes del amparo que se solicita. Se alega, en primer término, la vulneración del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución), en cuanto que la sentencia impugnada declaró inadmisibile el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de las Mesas de las Cámaras parlamentarias, modificadorio del estatuto del Personal de las Cortes Generales. En segundo lugar se alega que dicho Acuerdo vulnera, dado su contenido, los derechos fundamentales que consagran los arts. 14, 18, 20.1 a) y 27 de la Constitución. Confluye pues, una doble perspectiva que es preciso analizar comenzando por la primera de esas presuntas vulneraciones, la referida al art. 24.1 de la Constitución, advirtiendo que la conclusión a la que se llegue puede predeterminar la viabilidad misma del recurso en lo que atañe a la vulneración de los derechos en que, según se afirma, ha incurrido el Acuerdo impugnado.

La yuxtaposición de las vertientes procesal y sustantiva del recurso, dada su propia complejidad, se pone de manifiesto si se repara en que el juicio que, desde la consideración del art. 24.1 de la Constitución, deba merecer la sentencia impugnada, aboca irremisiblemente al examen de la naturaleza y valor normativo del Acuerdo de las Mesas de las Cámaras Parlamentarias de manera que, si no se llegase a apreciar infracción alguna del derecho ex art. 24.1 de la Constitución, porque se estimara que fue correcta la declaración de inadmisibilidad de la sentencia, habría que concluir que, respecto de las restantes infracciones directamente imputadas al Acuerdo, el recurso de amparo interpuesto incurre en causa de inadmisibilidad -ahora motivo de desestimación- por imposibilitar el art. 42 de la LOTC la utilización de la vía de amparo frente a actos y decisiones de las Cortes o de cualquiera de sus órganos que tengan valor de Ley.

En definitiva, ningún reparo hay que oponer a la viabilidad procesal de la queja constitucional que se plantea en cuanto se dirige contra la sentencia que declaro inadmisibile el recurso contencioso-administrativo por estimar falta de jurisdicción para conocer del mismo, pero no menos cierto es que, de no acogerse el alegato, difícilmente podrá ya este tribunal adentrarse en el examen que, sobre la adecuación del Acuerdo de las Mesas de las Cámaras Parlamentarias a los

arts. 14, 18, 20.1 a) y 27 de la Constitución, se le solicita, ya que, en tal caso, la propia LOTC, según el art. 42 antes señalado, radicalmente viene a imposibilitarlo.

2. Con argumentaciones similares, sin perjuicio de diferentes matices y de la extensión misma del razonamiento, el recurrente y el Ministerio Fiscal afirman que el Acuerdo recurrido (y el Estatuto en su conjunto, según el Fiscal) no es una norma con valor de Ley o equivalente, sino que la calificación adecuada es la de norma reglamentaria, menor o secundaria, por relación a los Reglamentos de las Cámaras, de lo que deducen que su enjuiciamiento directo como tal disposición de rango y categoría inferior a la Ley, al igual que sucede con las disposiciones reglamentarias de la Administración Pública a las que se refiere el art. 39.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, a la jurisdicción contencioso-administrativa corresponde y debe corresponder. Así se desprende, dada la materia que se regula, de lo dispuesto en el propio Estatuto del Personal de las Cortes Generales (art. 35) y, despejando ya cualquier posible duda al respecto, así lo establece el vigente art. 58.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, por lo que, afirman, debe estimarse que la alegada vulneración en efecto se produjo en la sentencia impugnada.

Por el contrario, el representante de las Cortes Generales, aunque formalmente plantee la cuestión desde una perspectiva negativa, de hecho afirma que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales y el propio Acuerdo modificadorio que se impugna es una decisión o acto con valor de Ley, dando por supuesta, ya no sólo la no vulneración del art. 24.1 de la Constitución por la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, sino la inviabilidad procesal del recurso de amparo, que a la luz del art. 42 de la LOTC, resulta inadmisibile. El representante de las Cortes Generales advierte, por tanto la concurrencia en la demanda planteada de una causa de inadmisión que, en el presente momento procesal, de apreciarse efectivamente, se convertiría en motivo de desestimación del recurso.

Pues bien, sin necesidad de llevar a cabo un análisis agotador de todos y cada uno de los diversos argumentos que se han manejado, y podrían manejarse, en pro de cada una de las posiciones enfrentadas, baste con retener que la Constitución, en su art. 72.1, establece una reserva formal y material a favor del «Estatuto del Personal de las Cortes generales», de manera que ese Estatuto aparece como una norma directamente vinculada a la Constitución, es decir, como una norma primaria -o acto normativo primaria- que, por ello mismo, determina que la regulación a él encomendada quede fuera del alcance de cualquier otra norma jurídica. Así, pues, el Estatuto del Personal de las Cortes Generales, por imperativo constitucional, goza de una efectiva fuerza de Ley, al menos en su vertiente pasiva, por cuanto que ninguna otra norma del ordenamiento puede proceder a la regulación que a él le ha sido reservada y en exclusiva atribuida por la Constitución. En suma, estamos en presencia de una norma cuya posición en el actual sistema de fuentes del

Derecho no puede ya explicarse en los términos del tradicional principio de jerarquía normativa, debiéndose acudir a otros criterios entre los que el de la competencia juega un papel decisivo.

Bastaría, en este momento, a los efectos que interesan, con esta sencilla constatación para afirmar que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales (y, en principio, también el Acuerdo modificador que ahora se impugna) no es equiparable en manera alguna a las normas reglamentarias, ya que, a diferencia de éstas, aquél no se halla subordinado a la Ley, sino directamente incardinado y vinculado a la Constitución. No se trata, en efecto, de una «disposición de categoría inferior a la Ley», sino, antes bien, de una norma que, de acuerdo con la reserva constitucional establecida, goza de fuerza de Ley y que, asimismo, por proceder del Poder Legislativo, posee valor de Ley. Pero puede añadirse también, no obstante, que en nada empece tal conclusión el hecho de que el art. 27.2 de la LOTC no mencione expresamente al Estatuto del Personal de las Cortes, dado que, con cobertura en el art. 161.1 d) de la Constitución, entre los supuestos susceptibles de declaración de inconstitucionalidad se incluyen también los «actos del Estado con fuerza de Ley» [art. 27.2 b) de la LOTC]; categoría ésta en la que, a los efectos señalados, bien puede subsumirse sin dificultad alguna el referido Estatuto del Personal de las Cortes Generales obviándose de este modo la aparente «laguna» de la LOTC y, en su caso, la interpretación un tanto forzada del apartado d) del mismo art. 27.2 que en ocasiones se ha tratado de mantener. La Constitución, dada la reserva formal y material que a favor del Estatuto del Personal de las Cortes Generales establece (art. 72.1), da plena cobertura a la calificación de dicha norma, y de los acuerdos que la modifiquen, como disposición con valor y fuerza de Ley no susceptible en sí misma de impugnarse, sino a través del recurso de inconstitucionalidad, dejando a salvo, claro es, los casos en que medie una cuestión de inconstitucionalidad o se llegue a plantear una autocuestión de inconstitucionalidad de acuerdo con lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC.

3. El recurrente afirma que la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo ha vulnerado el derecho fundamental garantizado por el art. 24.1 de la Constitución, al estimar indebidamente inadmisibles el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo de las Mesas de las Cortes y no haberse adentrado en el fondo del mismo, pues bien, convendrá recordar la doctrina de este Tribunal, ciertamente reiterada según la cual el derecho a la tutela judicial efectiva también se satisface cuando la resolución judicial es de inadmisión siempre que se haya dictado en aplicación razonada de una causa legal, es decir, mediante una motivación suficientemente fundada, no arbitraria o irrazonable y presidida por el criterio de la interpretación de las normas conforme a la Constitución y en el sentido más favorable para la efectividad del derecho fundamental -entre otras muchas, SSTC 37/1982, de 16 de junio; 68/1983, de 26 de julio; 93/1984, de 16 de octubre; 68/1987, de 25 de febrero-. Quiere decirse que habrá vulneración cuando

la causa de inadmisión aparezca como irrazonable o arbitraria, siendo resultado de una interpretación restrictiva desfavorable para la efectividad del contenido normal del derecho.

Sobre esta base, y atendiendo a lo antes expuesto, la sentencia impugnada no puede afirmarse que haya incurrido en la vulneración del derecho fundamental que se le imputa, ya que, razona en primer termino que «... dicho Estatuto es el resultado de la autonomía institucional de ambas Cámaras reconocida en el art. 72.1 de la Constitución Española y, como tal, se reconoce a aquéllas la facultad de regular el Estatuto del Personal de las Cortes Generales ...», añadiendo que, atendiendo a lo dispuesto en los arts. 23.2, 103.3 y 122.1, todos de la Constitución, «... toda regulación a través de un Estatuto del Personal de la Administración, de los miembros del Poder Judicial o de los funcionarios de las Cortes Generales, se realiza a través de normas con valor de Ley, y también, ello es obvio, cualquier modificación de los mencionados Estatutos, deberá forzosamente hacerse mediante una norma de igual rango ...» (fundamento de Derecho 3.º). Es decir, la argumentación, aunque sea breve, es patente y fundada en Derecho. Si la Constitución ha establecido una reserva constitucional de ley para la regulación del estatuto de los funcionarios públicos y el acceso a la función pública y, por imperativo constitucional (art. 72.1 de la Constitución), esa regulación, en el caso de los funcionarios al servicio de las Cortes Generales, queda reservada al Estatuto del Personal de las Cortes Generales adoptado de común acuerdo por ambas Cámaras, resulta convincente que ese Estatuto, en cuanto a su posición normativa en el sistema de fuentes, a la Ley habrá de equipararse. Si el Estatuto en cuestión fuese una simple norma reglamentaria de categoría inferior a la Ley, la propia reserva constitucional de Ley en la materia funcionarial quebraría (al menos en relación a los funcionarios al servicio de las Cortes) de manera que, a juicio del Tribunal Supremo -que debe compartirse-, la estricta lógica del sistema aboca a que el Estatuto del Personal de las Cortes Generales no pueda ser calificado como norma de categoría inferior a la Ley. El juego combinado de la reserva constitucional formal de Ley en la materia de funcionarios y la propia reserva constitucional material para proceder a la regulación del Estatuto del Personal al servicio de las Cortes a una norma específica y singular así llamada precisamente, imposibilita, en definitiva, la equiparación de ese Estatuto con las normas o disposiciones de carácter general a que se refiere el art. 1 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

Pero es que, además, la sentencia añade una explícita referencia al Auto de este Tribunal Constitucional núm. 296/1985, de 8 de mayo. Con arreglo a este Auto, la sentencia impugnada, al estimar que el Acuerdo recurrido no es «... un acto singular dictado por las Mesas de las Cámaras en aplicación del Estatuto del Personal de las Cortes, sino un Acuerdo (...) que tiene el valor de una disposición general de rango equivalente a una Ley, al ser una norma reglamentaria que se integra en el Estatuto del Personal de ambas Cámaras, que es una manifestación, insistimos una vez más, de su genérico poder de autoorganización, y que no se puede identificar con un Reglamento propiamente dicho, sino, más bien, se trata de una auténtica Ley, en la medida en que tales normas

reglamentarias proceden de los órganos legislativos y enlazan directamente con la norma constitucional (art. 71.2), de lo que se infiere, como conclusión, que son normas primarias sólo justiciables ante el Tribunal Constitucional, tal como se establece en el art. 27.2 d) de la Ley Orgánica de dicho Tribunal», necesariamente debía llegar -como así ha sucedido- a la conclusión de la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo planteado.

En definitiva, el razonamiento y la conclusión a la que se ha llegado por la sentencia, no solamente no resulta irrazonable o arbitraria, sino que tal como en el fundamento de Derecho anterior se dijo, resulta ajustada en toda su plenitud al vigente marco normativo, por lo que debe desestimarse esta primera alegación en que se fundamenta el recurso.

4. Alcanzada la solución que acaba de exponerse, dado que el Acuerdo que modificara el Estatuto del Personal de las Cortes Generales es una norma de la que no puede conocer la jurisdicción contencioso-administrativa por tener valor y fuerza de Ley, tampoco este Tribunal Constitucional puede en este momento adentrarse en el enjuiciamiento del mismo dado que no lo permite el art. 42 de la LOTC, sin perjuicio de que contra dicho Acuerdo pueda, en su caso, articularse el correspondiente procedimiento de declaración de inconstitucionalidad o, con ocasión de la impugnación de un acto dictado en su aplicación (que sí sería admisible como recurso de amparo por la vía del art. 42 LOTC), pudiera darse trámite a lo dispuesto en el art. 55.2 de la LOTC, lo que, sin embargo, no resulta factible en el presente supuesto dada la impugnación directa que se lleva a cabo del referido Estatuto.

## FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido:

Denegar el amparo solicitado por don Nicolás P.-S. J.

Publíquese esta sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid a ocho de julio de mil novecientos ochenta y ocho.-Francisco Tomás y Valiente.-Luis Díez-Picazo y Ponce de León.-Antonio Truyol Serra.-Eugenio Díaz Eimil.-Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.-Firmados y rubricados.