

EL CONTROL POR EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD NO LEGISLATIVA DEL PARLAMENTO (*)

POR

LORENZO MARTÍN-RETORTILLO BAQUER

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS PREVISIONES NORMATIVAS Y SU PROBLEMÁTICA: 1. *El artículo 42 LOTC: un recurso de amparo con algunas especialidades.* 2. *Significado del Parlamento en un sistema democrático.* 3. *La amplitud de la legitimación.* 4. *Fuerza del principio de separación de poderes en el sistema constitucional.* 5. *Separación de poderes y omisión del recurso judicial previo.* 6. *Un plazo diferenciado.* 7. *Otras previsiones de recurso constitucional de amparo: la iniciativa legislativa popular. La Ley Orgánica 3/1984 y las específicas leyes regionales. Algunas reflexiones en torno a esta vía: a) El carácter de lex consumens de la LOTC. b) ¿Pueden incidir aquí las leyes regionales? c) ¿Es la ley regional un mero recordatorio de algo ya —correctamente— regulado? d) ¿Hay realmente un derecho fundamental violado en estos supuestos? La problemática referencia al derecho a la participación. e) Diferencia de trato entre no parlamentarios y parlamentarios: ¿se violará el derecho a la participación cuando la mayoría parlamentaria rechace una proposición de ley de la minoría? f) La disfuncionalidad de un recurso de amparo que interfiere el normal juego parlamentario. g) Actos «sin valor de ley» y trámite legislativo. h) Disfuncionalidad del plazo a la vista de las peculiaridades del sistema parlamentario.—* III. ESTUDIO DE LA JURISPRUDENCIA: 1. *El informe de un ministro ante el Pleno del Congreso de los Diputados y su posible incidencia sobre el honor de un ciudadano.* 2. *Lo mismo, en relación ahora con una pregunta parlamentaria.* 3. *El acatamiento a la Constitución de los parlamentarios.* 4. *El caso del candidato a presidente del Gobierno de Navarra.* 5. *Consecuencias del cese como miembros de un partido de los parlamentarios regionales.* 6. *El caso de la tramitación en el Senado de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación.* 7. *Los problemas de la función pública parlamentaria y su encauzamiento, como vía previa, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa.* 8. *Confirmación de la anterior tendencia con simbólica condena en costas.* 9. *De nuevo, disputas parlamentarias internas.* 10. *Aspectos funcionariales: desistimiento.* 11. *Problemas funcionariales: confirmación del cauce de lo contencioso-administrativo.* 12. *La puesta en cuestión de la denegación de un suplicatorio. Hitos del razonamiento del Tribunal Constitucional: a) El sometimiento del Parlamento a las reglas constitucionales y la competencia del Tribunal Constitucional para verificar la adecuación. b) La tutela de los derechos fundamentales. c) El derecho a la tutela judicial efectiva, como determinante. d) El criterio de averiguar la intencionalidad con que la Constitución ha incluido la figura del suplicatorio. e) La motivación: la toma en préstamo de las técnicas de control de la discrecionalidad. f) La apreciación de que no se han ofrecido razones que justifiquen la denegación del suplicatorio y el consiguiente otorgamiento del amparo.—* IV. ALGUNAS TENDENCIAS QUE PUEDEN DEDUCIRSE DE LA JURISPRUDENCIA: 1. *Virtualidad de la vía ofrecida por el artículo 42 LOTC.* 2. *El reconocimiento de un amplio espacio de juego al ámbito parlamentario.* 3. *La materia de personal encauzada hacia la jurisdicción contencioso-administrativa.—* APÉNDICE DE DECISIONES.

(*) Comunicación presentada a las Jornadas sobre las Cortes Generales, celebradas en Madrid en mayo de 1985, y que habían sido organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado.

I

En el sugestivo y, aún diría yo, apasionante proceso de reinención de un Derecho Constitucional que viene experimentándose en estos últimos años en España, esta comunicación se inserta en el alborear, dentro de aquél, de un Derecho Parlamentario que va cuajando cada vez en frutos más logrados. Este afianzamiento suscita el más vivo interés y es fuente fértil de curiosidad por sí mismo, al margen de los previsibles enfrentamientos dialécticos en torno a la autonomía, sustantividad o independencia de disciplinas; al margen también —acaso no sean sólo futuribles— de intentos, tomas de postura o maquinaciones dirigidos a crear la correspondiente «cátedra» de Derecho Parlamentario y a buscarle el candidato a la medida, que responda a «los perfiles», como dicen ahora. Lejos, por tanto, de batallas académicas; atentos, en cambio, a la atractiva ocupación de constatar cómo surgen reglas, cómo se afianzan soluciones que van enfrentándose con los conflictos que cotidianamente aparecen y que acaso hace bien poco eran de todo punto inimaginables; atentos a cómo se toman en préstamo respuestas afianzadas en otras disciplinas, a cómo se intentan depurar principios, reelaborar conceptos, ir construyendo sistema. Si para los responsables de cada respuesta inmediata, el apuro, la prisa y la zozobra, el desasosiego, en suma, van a ser moneda de uso común, para el observador distanciado no puede resultar más incitante y sugestivo momento como éste de emergencia y afianzamiento de una disciplina naciente (o renaciente). En terrenos aún no desbrozados hay espacio para toda clase de ensayos; así es que a buen seguro han de hacer su aparición la ingenuidad, el voluntarismo o el empecinamiento de los que se creen originales a toda costa. Confluirán las soluciones destiladas de los datos nuevos —y así inventadas desde un lecho original— con las tomadas en préstamo a disciplinas de arraigo consolidado. ¡Quién sabe por qué derroteros habrá de orientarse el sistema que hay que ir construyendo paso a paso! Pero también es cierto que los primeros pasos han de resultar determinantes. De ahí un nuevo motivo de atractivo.

Disciplinas jurídicas vecinas ofrecen el aliciente de su arsenal de soluciones, pero siempre que se repare en el *mutatis mutandi* y se huya del automatismo rígido, sin reparos en introducir las necesarias adaptaciones. El Derecho Procesal y el Internacional, el

Derecho Administrativo, junto al propio Derecho Constitucional, entre otros, abastecen, así, fórmulas y principios tan útiles para lo parlamentario. Y está, por supuesto, el Derecho Parlamentario histórico y comparado. El recuerdo siempre válido de las grandes respuestas dadas en otros tiempos en los Parlamentos modélicos. La validez —y la gran altura incluso— de tantas fórmulas ensayadas en España en momentos en que se vivió un parlamentarismo despierto. De otro lado, el sinfín de fórmulas que aporta el Derecho Comparado. Si la imagen de quien recorta con tijera la normativa ajena ha sido siempre representación sencilla de los legisladores haraganes, las facilidades hoy existentes para disponer del Derecho Comparado son ingentes: generalización del teléfono y télex, por supuesto, cuando no de las terminales automatizadas; proliferación de boletines y publicaciones —la misma sencillez en la obtención de fotocopias—; el auge de la idea de que «los especialistas» viajen para resolver cualquier problema, o para encontrarse con otros especialistas en las «jornadas» organizadas *ex profeso* con generosidad, etc.

Hay otro factor que influye en esta dialéctica de interconexiones y que en la España de hoy se deja sentir con especial fuerza: me refiero al mimetismo con que desde los Parlamentos regionales se recibe todo lo que se destila en las Cortes Generales. En ocasiones, sin la menor sensación de ridículo, sin intentar salvar las distancias —que las hay y grandes—, dando por bueno sin distinguos lo que allá encaja pero que aquí debería ser adaptado sin falta (1). Porque junto a lo válido y generalizable hay también aspectos peculiares,

(1) Recuérdese, así, el caso que representa la sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de noviembre de 1981, declarando la inconstitucionalidad de la Ley vasca 2/1981, de 12 de febrero, sobre reconocimiento de derechos de inviolabilidad e inmunidad de los miembros del Parlamento vasco.

Al respecto, y tras reconocer el carácter excepcional de la inmunidad, ha señalado A. PIZZORUSSO, *Las inmunidades parlamentarias. Un enfoque comparatista*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 2 (1984), pág. 43: «Por consiguiente, no cabe duda de que esta forma de inmunidad no puede extenderse a sujetos distintos de aquellos a los que expresamente se confiere, si no es a través de un acto normativo capaz de derogar las normas que establecen la obligación de ejercitar la acción penal, resultando por ello correcta la jurisprudencia constitucional española e italiana que excluye la extensión de esta forma de inmunidad a los consejeros regionales y a los miembros de las Asambleas de las Comunidades Autónomas.»

Por cierto que, sobre el importante tema de las inmunidades parlamentarias, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de hilvanar muy significativas afirmaciones en el fundamento jurídico sexto de la sentencia de amparo 51/1985, de 10 de abril, *caso del Senador don Miguel Castells Arteche* (condenado por la Sala Segunda del Tribunal Supremo una vez que había sido otorgado el pertinente suplicatorio).

o simples matices, que es obvio reconocer que deben ser propios del Parlamento nacional. Pero, precisiones aparte, no se debe menospreciar la fuerza que para el Derecho Parlamentario va a tener en España la interferencia recíproca, sí, pero ante todo el impulso de lo que se plasme en torno a las Cortes Generales (2). A lo que contribuyen, por supuesto, las diversas modalidades de cláusula de suplencia —o de aplicación supletoria— que encontramos, con mayor o menor amplitud, ya sea en los propios Estatutos de Autonomía —valga así el ejemplo que proporciona el primero de ellos en orden cronológico, el Vasco, en el párrafo último de su disposición transitoria primera—, ya sea en normas de los Parlamentos regionales al regular alguno de sus aspectos específicos.

De una forma u otra, los ingredientes citados van a resultar decisivos para el desarrollo del Derecho Parlamentario en España. Pero hay otro factor sobresaliente llamado a desempeñar un protagonismo privilegiado, y del que vamos a ocuparnos con detenimiento en las presentes reflexiones. Va a jugar un papel determinante —y es una constante observada sin excepción en cada disciplina jurídica— el que haya una jurisdicción que deje sentir sus efectos. La introducción en el diseño constitucional de la figura del Tribunal Constitucional, proyectando su luz sobre tan dispares espacios, va a alcanzar también a nuestro sector. De esta manera se introduce un elemento de enorme vivacidad que suma su cualificada aportación a lo que pudiera representar la confluencia conjunta de las de los hacedores de normas, así como las de los comentaristas. Ahí es nada el acicate de una jurisprudencia, con sus cadenciales pronunciamientos sobre los aspectos más controvertidos, además. Nota común, por tanto, con otras ramas jurídicas, pero que aquí resalta sobremanera por lo novedoso de su incorporación, que estaba muy lejos de encontrarse en el parlamentarismo tradicional.

Quede aclarado cuanto antes —por si no se dedujera con nitidez del título puesto a esta comunicación— que no se va a tratar de la manifestación máxima en la confrontación, por así decir, entre el Tribunal Constitucional y el Parlamento. Ha llegado a considerarse normal que, en defensa de la propia Constitución, el Tribunal Constitucional entre a enjuiciar la que viene siendo considerada

(2) A. EMBID IRUJO, *Los Parlamentos territoriales y los principios de su ordenamiento jurídico*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 3 (1984), ha destacado, así, «la existencia de un derecho parlamentario común a todas las instituciones legislativas de nuestro país...» (págs. 35 y 47 y ss.).

como manifestación máxima del poder parlamentario, es decir, la ley. Hoy se asume sin aspavientos, si bien la historia de su implantación haya sido, en términos generales, ardua y azarosa, que el Tribunal Constitucional pueda sentenciar que una ley es contradictoria con la Constitución y, por lo mismo, declararla nula. Pero ahora no voy a referirme a este efecto máximo, a salvo las precisiones que luego se harán. No es la vía de la inconstitucionalidad de las leyes la que va a ocuparnos. Se van a abordar aspectos de mucha menos relevancia —de menores podrían calificarse, tal vez—, aparte de que en cuanto a su número, como evidencia la praxis, por contraste a la proliferación de casos de inconstitucionalidad, casi se cuentan con los dedos de la mano hasta el momento (lo cual no quiere decir que no puedan dispararse en el futuro). Pero, por eso mismo, de enorme significado, con el aliciente adicional de desvelarnos las primicias de una veta tan novedosa. De ahí mi interés por seguir los casos desde que se iban produciendo (3), y el gusto ahora con que acudo a esta tribuna para dar cuenta de mis indagaciones.

II

1. ¿De dónde trae causa esta importante modalidad de enjuiciamiento, la opción de que el Tribunal Constitucional supervise al Parlamento, al margen del estricto control acerca de la constitucionalidad de las leyes? Obvio resulta que la figura máxima del control de inconstitucionalidad está asumida en la Constitución sin ambages y en términos de tal evidencia que no precisan contraste. Pero no sucede tal cosa con la variante que ahora nos ocupa, que no aparece en la Constitución de un modo expreso e inmediato, lineal, si se quiere. Va a resultar, así, una menor vinculación del legislador, un mayor margen de maniobra, también. Dado este punto de partida, es de destacar que el legislador haya llevado a cabo una interpretación abierta del texto constitucional, que se ofrece como generoso punto de arranque.

Aludiré, en primer lugar, a la regulación frontal del tema, aunque más adelante será preciso referirse a la normativa complemen-

(3) Me remito así a lo señalado en la nota 4, págs. 26-28, de mi trabajo *El 23-F: sus secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, que cito por la edición de Cuadernos Civitas, Madrid, 1985.

taria. El punto de partida se sitúa, en efecto, en el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, Ley 2/1979, de 3 de octubre (LOTC, en adelante):

«Las decisiones o actos sin valor de Ley, emanadas de las Cortes o de cualesquiera 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.»

Ante todo, y antes de glosar el contenido sustantivo del precepto, quede constancia de tres aspectos, por así decir, relacionales del mismo, cuya precisión interesa para un mejor conocimiento del alcance de las facultades que viene a establecer:

a) Desde un punto de vista sistemático —y sin perjuicio de que luego se insista: la dición del precepto es clara de sobras en cuanto habla de violación de *derechos y libertades*, en cuanto alude también al *amparo constitucional*—, hay que resaltar que el precepto se incluye en el título de la LOTC dedicado al recurso de amparo constitucional, el III.

b) El artículo 43.1 LOTC sienta el criterio de que al amparo constitucional sólo se llega una vez «que se haya agotado la vía judicial procedente». Pues bien, esta regla general que se hace partiendo de una enumeración amplia (4) —y la especialidad que establecía el artículo 45 para el derecho a la objeción de conciencia ha sido suprimida recientemente— no cubre, en cambio, a las modalidades parlamentarias enumeradas en el artículo 42. En ellas se llega, por tanto, directamente ante el Tribunal Constitucional, sin haber tenido que acudir previamente a los Tribunales de justicia.

c) El plazo previsto con carácter general para el recurso de amparo constitucional es el de veinte días; como dice el artículo 43.2, «será el de los veinte días siguientes a la notificación de la

(4) En mi comunicación a las Jornadas de la Dirección General de lo Contencioso de 1984, «Las Corporaciones locales y el recurso constitucional de amparo», ahora en el volumen *Organización territorial del Estado (Administración Local)*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1985, he estudiado con cierto detalle el citado artículo 43, tratando de demostrar cómo perdió parte de su redacción de origen.

resolución recaída en el previo proceso judicial». Pues bien, para el amparo previsto en el artículo 42, en relación con las actividades parlamentarias, el propio precepto señala el plazo de tres meses: «plazo de tres meses desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes».

Sentadas estas precisiones previas, procede entrar a estudiarse el núcleo sustancial del artículo 42. Cuatro serían los puntos a destacar ahora del mismo:

a) Ante todo, constatar que se están considerando en él decisiones o actos «sin valor de ley». El lugar previsto para las leyes es otro, el centrado en concreto en torno a la inconstitucionalidad (título II y lo que ha quedado del VI). De ahí que se utilice la expresión negativa «decisiones o actos sin valor de ley», que acaso no sea la más precisa, pero que tiene indudable arraigo en el ámbito del Derecho Parlamentario (donde se contempla, así, la figura de «las proposiciones no de ley», artículos 193 a 195 del vigente Reglamento del Congreso de los Diputados, de 10 de febrero de 1982, *verbi gratia*).

b) Decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Cortes o de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas. Se arranca, por tanto, de una concepción amplia de lo parlamentario, en cuanto se contempla tanto el Parlamento nacional como a las Asambleas regionales. Se desvela así uno de esos preceptos que incentivan el efecto de ósmosis a que antes me refería, en cuanto la regulación es aquí conjunta e indistinta.

c) Pero no sólo Cortes o Asambleas, así en conjunto, sino que el precepto ha establecido, con toda intención, una pormenorización que es oportuno tener en cuenta: «de las Cortes o de cualesquiera de sus órganos, o de las Asambleas legislativas... o de sus órganos». Tal vez, de faltar la precisión, se hubiera concluido tras un proceso largo, atribuyendo todo a un único centro de imputación, pero el caso es que el precepto facilita ya de entrada la tarea: no sólo decisiones o actos de una Cámara —o de las dos reunidas, en el caso de las Cortes Generales—, sino también los de núcleos organizativos de menor entidad, siempre que entren dentro de la categoría de un órgano. De este modo queda contemplada tanto la actividad de una Cámara en pleno como la de una Comisión, la del presidente de aquélla o de éstas, la de las Mesas, Junta de Portavoces, etc.

O sea, que la amplitud que se comentaba en el punto anterior se complementa con la ahora destacada.

d) Por último, y como cierre sistemático, recordar lo que ya antes se indicó: lo que el precepto viene a regular es una modalidad de recurso de amparo constitucional, por lo que para ello sería preciso que estén en causa —«que se violen»— «los derechos y libertades susceptibles de amparo constitucional». Por si fuera preciso recordarlo, conviene tener presente que el precepto inmediatamente anterior (art. 41) indica que serán susceptibles de amparo constitucional «los derechos y libertades reconocidos en los artículos 14 a 29 de la Constitución» (párrafo primero; para el caso se puede prescindir de la referencia a la objeción de conciencia), así como que el párrafo segundo contempla con gran amplitud «los poderes públicos del Estado» —y demás organizaciones— de los que pudieran derivarse las violaciones perseguibles; de modo que está ahí ya en ciernes lo que luego el artículo 42 concreta, mencionando expresamente a los diversos Parlamentos.

2. El paso decisivo que se da, insistiré una vez más, es el de considerar que las violaciones de los derechos y deberes fundamentales pueden provenir también del Parlamento. Ahí es nada la rectificación de rumbo que se introduce en relación con las concepciones tradicionales del Parlamento, órgano soberano que sólo respondía ante el Cuerpo electoral en los comicios siguientes.

Pero el tema es muy complejo, sobre todo si se tiene en cuenta la amplitud con que los derechos y libertades fundamentales son contemplados en un texto como la Constitución española (5). Su deseable protección no debe proporcionar, en cambio, el más leve motivo para paralizar, dificultar o interferir la normal actividad parlamentaria. De ahí el interés por las concreciones jurisprudenciales que se vayan produciendo. Se necesita, sin duda, la garantía de los derechos y libertades fundamentales, pero sin olvidar, al contrario, teniendo muy presente, que es del todo ausplicable un intenso y dilatado funcionamiento del Parlamento. Creo, incluso, que conviene marcar el acento en unos momentos como los actuales. Las garantías y las técnicas jurídicas surgen en cada período histórico como remedios contra algo (6). Bien está que haya amparo

(5) Me remito a un trabajo de próxima publicación titulado *Régimen constitucional de los Derechos Fundamentales*.

(6) Se lee con mucho provecho la disertación de don Nicolás PÉREZ SERRANO,

para cuando el Parlamento se extralimite. Pero debe quedar muy claro que, en la reciente Historia de España, la honda corriente sentida que auspiciaba la defensa de derechos y libertades apuntaba, sobre todo, a las actuaciones del poder público, tal y como se configuró en el anterior período. De ahí que una de las aspiraciones de más arraigo consistiera en lograr un sistema representativo del que figuraba como elemento primordial un Parlamento libremente elegido, expresión de la soberanía popular. De modo que en unos momentos en que el sistema constitucional se va arraigando, pero que no faltan voces que, con unos sonidos u otros, insisten en la crítica de lo democrático, me parece que debe quedar muy claro el papel preponderante del Parlamento, su virtualidad, su legitimación, su protagonismo en definitiva, en un sistema que quiere afianzar derechos y libertades fundamentales. De ahí que, sin perjuicio de tener preparados remedios para posibles extralimitaciones —remedios que han sido diseñados con largueza por el propio legislador—, juzgue indispensable que se tome como punto de partida esta consideración del alto significado del Parlamento. Porque es una regla elemental que las figuras jurídicas no se presenten luego descontextualizadas y aisladas de su natural soporte. La conciencia, también, de que habrá quienes han de interponer recursos buscando quién sabe qué, pero sin una base real y ajustada. Todo ello aviva el aliciente por el tema y concita la curiosidad en espera de ver cómo se delimitan los espacios una vez que vayan surgiendo las esperadas decisiones jurisprudenciales. Y en este sentido no deja de ser paradigmático que el primer caso, según creo, en que se plantean los problemas de que se hace mérito —y será significativo indicar luego las circunstancias en que se produjo— diera oportunidad al Tribunal Constitucional para, con «dos granos de ironía mezclados con dos granos de pedagogía» (7), proclamar abiertamente que:

«Sólo un sistema de distribución de poderes, que evitan su concentración y hacen posible la aplicación de las técnicas de relación y control, entre quienes lo ejercen legítimamente, garantiza la vigencia efectiva de las libertades y derechos.»

«El principio de separación de poderes: antecedentes del problema», recogido ahora en sus *Escritos de Derecho Político*, II, Madrid, IEAL, 1984, págs. 623 y ss.

(7) Véase mi trabajo *El 23-F: sus secuelas jurídicas*, cit., pág. 34.

En esta línea, en el caso, se conviene en que no puede ser en absoluto cuestionada la actividad parlamentaria discutida:

«Por ello, los derechos y libertades de la persona humana no pueden servir de título —con carácter general— para desvirtuar la esencia de un sistema político con las características del enunciado. Y es esencial a todo sistema parlamentario la responsabilidad política del Gobierno ante el Parlamento, en la que se comprende el deber del ejecutivo de informar y el derecho de la Cámara o Cámaras a ser informadas, sin que tales técnicas de relación puedan ser utilizadas para lesionar los derechos individuales» (FJ 4 del Auto 60/1981).

En definitiva, que si es cierto que se abren vías para la tutela de los derechos, allí donde los derechos hayan sido realmente violados, no lo es menos que no debe ser interferida la normal actividad parlamentaria.

3. De un recurso de amparo se trata, con algunas especialidades, pero sometido, en cambio, al régimen común allí donde no haya en las normas previsiones diferentes. No es el recurso de inconstitucionalidad, se advertía —tampoco el supuesto de los «conflictos constitucionales», en la dicción del título IV de la LOTC—. La precisión tiene interés, por ejemplo, desde el punto de vista de la legitimación. Amplia es la legitimación para el recurso de amparo, de manera que la referencia a los ciudadanos —artículo 53.2 de la Constitución y artículo 41.2 LOTC— y, sobre todo, a «toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo» —artículo 162.1.b) de la Constitución, dejando ahora aparte al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal— abre un enorme abanico de posibilidades. Ciudadanos singulares, o incluso personas jurídicas —en el caso de que sean titulares de un derecho o libertad fundamental afectado—, que no tengan una relación estable con el Parlamento podrán poner en marcha, en su caso, el recurso de amparo. Pero, también, los parlamentarios singulares, grupos informales de los mismos o grupos parlamentarios formalmente constituidos —este supuesto concreto todavía no ha trascendido, creo, a la jurisprudencia que se ha producido, aunque en un caso sí ha comparecido

un partido político o, mejor dicho, dos, sosteniendo cada uno de ellos la posición de su candidato que, obviamente, los enfrentaba (S. 18/1984, de 6 de febrero)— están habilitados para poner en marcha el recurso. La lista se completa, en el evento de que se den los requisitos, lo cual no deja de ser problemático, con la mención a los funcionarios parlamentarios o los aspirantes.

Amplitud de legitimación, en definitiva. Lo que contrasta, por el contrario, con las lógicas restricciones establecidas para el recurso de inconstitucionalidad. Pues bien, si aquí tiene cabida la previsión del artículo 55.2 LOTC, de forma que de sospecharse inconstitucionalidad en la norma la propia Sala que conoce del amparo traslada el asunto al Pleno para que juzgue de la constitucionalidad, también es cierto que una de las preocupaciones que ha de rodear el proceso de afianzamiento de la figura que estudiamos debe ser la de que no se haga mal uso del recurso de amparo en búsqueda de una inconstitucionalidad mejor o peor camuflada. Porque aunque, sin duda, haya zonas de sombra, una cosa es pedir amparo de un derecho y otra muy distinta intentar quebrar una norma que ha sido establecida. Esta idea cobra un peso específico, además, si se considera que el artículo 27 LOTC, con muy buen sentido, ha dado una gran amplitud a las normas que puedan ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad. Porque ahí se incluye, en efecto, a «los Reglamentos de las Cámaras y de las Cortes Generales», así como a «los Reglamentos de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas».

La idea de la excepcionalidad del recurso de inconstitucionalidad es un punto de partida inexcusable. De ahí las lógicas limitaciones con que el propio constituyente ha contemplado la legitimación. Más adelante habrá ocasión de comprobar cómo lo que se razona no es pura elucubración, sino que ha trascendido ya a la jurisprudencia producida.

4. ¿Cuál es el apoyo constitucional del que trae causa la modalidad estudiada?, inquiríamos antes, y podemos tratar de puntualizar ahora. No hay una norma expresa y patente, se decía, por lo que habrá que buscar base en fórmulas implícitas. Aun sin que sea el caso de profundizar en el argumento, es preciso remitirse al tema de la separación de poderes, a las soluciones concretas y propias que lo caracterizan a la luz de la vigente Constitución española. Resultará, así, normal que hay cosas que pueden hacer los Tribu-

nales de justicia junto a otras que les están vedadas. En cuanto al sistema de relaciones de los Tribunales para con el Parlamento, no es débil la tradición que marca a aquéllos barreras bien consistentes. Sin más precisiones por el momento, y por más que el artículo 9.1 proclame que todos los poderes públicos están sujetos a la Constitución y al ordenamiento jurídico, resulta obvio que no hay en relación con el Parlamento —y es del todo lógico que no la haya— una cláusula similar a la que establece el artículo 106.1 para con la Administración Pública, y en la que se proclama el principio del control genérico y sin cortapisas de lo administrativo por los Tribunales. Las exigencias del principio de separación de poderes, que ofrecen unas características propias cuando del Ejecutivo se trate —o de las Administraciones regionales y locales—, han de presentar muy distinta faz en lo que concierne al Parlamento. En puridad, el punto de arranque de consistencia va a estar en el artículo 53.2, con su mención al amparo para tutelar los derechos y libertades fundamentales, precepto al que se remite luego el otro apoyo utilizable, el artículo 161.1.b) (8). Y, aun así, no se olvide que la fórmula tiene sus distingos y sus matizaciones, que no son casuales, por cierto (9), en contraste a lo que sucede con el artículo 106.1, que se caracteriza, ante todo, por la amplitud de sus previsiones. Ahí está, en efecto, el «en su caso» del 53.2, y el «en los casos y formas que la ley establezca» del 161.1.b). Y luego, cuando el legislador ha dado desarrollo a tales preceptos, aparte de las modulaciones directamente introducidas, que hacen que el sistema sea específicamente tal y como es por el momento, se ha cuidado de advertir que el amparo constitucional surge y se plasma «en los casos y formas que esta Ley establece» (art. 41.1 LOTC). Cuál sea este régimen jurídico es el objeto de nuestra indagación. Pero también va de suyo el amplio margen reconocido al legislador a la hora de plasmar fórmulas y soluciones. Porque, en definitiva, el sistema efectivo de separación o de división de poderes va a hacer que sean claramente desaconsejables determinadas interferencias. Yo creo que esta idea debe estar muy presente también cuando sea el Tribunal Constitu-

(8) La fuerza que hay que atribuir al principio de división de poderes, que sin lugar a dudas forma parte del diseño constitucional español, me hace considerar rechazable la opinión de que habría que dar entrada aquí, con carácter genérico, al derecho a la tutela judicial efectiva recogido en el artículo 24.

(9) Me remito a lo señalado en el capítulo «Contra el recurso de amparo», de mi libro *Materiales para una Constitución (Los trabajos de un profesor en la Comisión Constitucional del Senado)*, Ed. Akal, Madrid, 1984, págs. 193 y ss.

cional quien entre a juzgar de posibles violaciones de los derechos y libertades fundamentales por parte del Parlamento. Y es que aflora siempre en nuestro tema como una doble faz, como una contradicción de tendencias, cuyo punto de encuentro es difícil determinar apriorísticamente: oportunidad, así, de un control para enmendar agravios flagrantes y de consistencia, pero también, sin duda, como principio inspirador, la idea del amplio ámbito de actuación que debe concederse al Parlamento en un Estado que el constituyente ha calificado de *parlamentario*, justo al inicio del texto fundamental.

5. Ya se indicó cómo la regulación que ha dado la LOTC a la figura que estudiamos incluye determinadas especialidades. El artículo 42 ha plasmado una modalidad de recurso de amparo que, de lo que se dice aquí y allá, se caracteriza por algunos datos peculiares. Tal vez el más significativo sea el que se deduce de lo que no dice el artículo 43.1 y de lo que dice el 42: para recurrir en amparo las actuaciones parlamentarias no se precisa el haber agotado la vía judicial previa; no es necesario haber suscitado antes la pretensión ante los Tribunales de justicia. Es decir, se acude directamente ante el Tribunal Constitucional.

No hace falta recalcar la excepcionalidad de tal regla, pues ya es sabido cómo, con carácter general en los amparos —acaba de ser suprimida la especialidad antes existente para con la objeción de conciencia—, está incardinado el criterio de acudir inicialmente ante los jueces. Lo que viene a marcar el carácter residual del amparo constitucional.

Por otra parte, se razonó antes acerca de lo excepcional del amparo frente a las actuaciones parlamentarias. Pues bien, la especialidad establecida por la LOTC, y que ahora se contempla, hay que interpretarla, en mi opinión, como una respuesta específica del legislador en la búsqueda de cuál haya de ser el sistema de la separación de poderes realmente vigente en España. Se estima, sí, oportuno que las posibles violaciones de los derechos y libertades fundamentales, aun producidas por el Parlamento, hayan de encontrar un foro de reparación. Pero, de otro lado, no se considera adecuado que los Tribunales de justicia interfieran la actividad parlamentaria (10). Habría, de otro modo, una injerencia sobre la actividad

(10) A la hora de intentar construir y dibujar en concreto el sistema español de separación de poderes habrá que tener muy en cuenta, por ejemplo, el dato depurado por el artículo 76 de la Constitución, con su previsión de las Comisiones de

netamente política de los representantes populares, que casa mal con la idea, tan arraigada en los sistemas democráticos, de la separación de poderes (11). Por eso se mantienen a raya los órganos jurisdiccionales. Y se va a encomendar, en exclusiva, el recurso de amparo al Tribunal Constitucional, dada su cualificada posición.

6. Otra especialidad quedó indicada antes: el artículo 42 LOTC establece el plazo de tres meses para la interposición del recurso de amparo frente a las actuaciones parlamentarias. Es criterio general para los amparos el del plazo, relativamente breve, de los veinte días (arts. 43.2 y 44.2). Y es lógico que así sea si lo que se busca es el remedio inmediato al derecho violado: cuanto antes se accione —siempre que la cortedad del plazo no llegue a hacer poco menos que imposible el ejercicio de la acción—, antes podrá obtenerse reparación. Recuérdese cómo la LPJ acorta también de forma drástica el plazo para la correspondiente vía contencioso-administrativa. Pues bien, con esta lógica de la brevedad, no logro entender el porqué del establecimiento de un plazo tan largo para nuestra figura. Tres meses es un plazo dilatado si está en juego un derecho fundamental que debe ser amparado. El resultado es que se equipara con el establecido para el recurso de inconstitucionalidad, que también es de tres meses (art. 33 LOTC), pero yo no le veo razón a tal coincidencia.

7. Pero el diseño de los recursos de amparo contra actuaciones parlamentarias no se agota con lo expuesto. Otras leyes han incidido sobre la figura, dándole una mayor amplitud, si bien no dejan

Investigación, ante las que deberán comparecer los ciudadanos, con sanciones previstas, incluso, en caso de incumplimiento. Una cosa será la actividad jurisdiccional y otra la de estas Comisiones parlamentarias. Aflora aquí una problemática muy interesante que no es de este momento, y que acaso en su día haya de dar nuevo juego al artículo 42 LOTC.

Quería destacar ahora que el legislador ha regulado recientemente la materia: en el artículo 76.2 figura un emplazamiento bajo la fórmula «la ley regulará», que ha sido atendido, en efecto, por medio de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo. Y el legislador se ha cuidado muy mucho en poner por delante, como era lógico, la pauta de respeto a los derechos fundamentales. Así se advierte ya en el artículo primero, párrafo dos:

«Las Mesas de las Cámaras velarán porque ante las Comisiones de Investigación queden salvaguardados el respeto a la intimidad y el honor de las personas, el secreto profesional, la cláusula de conciencia y los demás derechos constitucionales.»

(11) Cfr. N. PÉREZ SERRANO, *El principio de separación de poderes*, cit., pág. 658 y *passim*.

de surgir razonables dudas acerca de la corrección última del procedimiento utilizado.

En efecto, el legislador ha decidido canalizar por la vía del amparo regulado en el artículo 42 LOTC un supuesto significativo pero bien ajeno al mismo, en principio, y al que, sin duda, ha querido dotar de una cierta apariencia, no sé si con acierto pleno. Se trata del supuesto de la iniciativa popular para la presentación de proposiciones de ley, previsto con cierta angostura —lo cual me parece del todo lógico— por el artículo 87.3 de la Constitución, hito final de un proceso de elaboración en el que terminó por recortarse enormemente la figura (12). Personalmente, no veo razones para tener algo así como mala conciencia por lo limitado de las oportunidades que depara la regulación ofrecida. Más tarde, las previsiones constitucionales, bastante escuetas, serían desarrolladas por la Ley Orgánica 3/1984, de 28 de marzo. Aquí es donde se va a dar cabida a la regla que nos interesa. Sin entrar ahora en pormenores, quede constancia de cómo la Ley, en un momento determinado del procedimiento, frente a la decisión del órgano parlamentario de rechazar la proposición de ley de iniciativa popular, abre la opción de un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Así está redactado, en efecto, el artículo 6 de la Ley:

«Amparo ante el Tribunal Constitucional.

1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5, el procedimiento seguirá su curso.

3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la ini-

(12) Véase, recientemente, sobre el tema M. RAMÍREZ, *La participación política*, Ed. Tecnos, Madrid, 1985, págs. 60 y ss. y *passim*.

ciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes.»

Estos son los términos de la Ley Orgánica, pero el proceso no se detendría en la norma descrita —aludí al comienzo a un fenómeno de mimetismo—, sino que iba a conocer un potenciamiento generoso. Los diversos Estatutos de Autonomía habían ido asumiendo la previsión de la iniciativa legislativa popular, tanto los de la primera hornada —véase, así, el artículo 26.4 del Estatuto para el País Vasco (13)— como los más recientes —valga como ejemplo el artículo 20 del Estatuto de La Rioja, o el 15.3 del aragonés (14)—. Y de ahí ha derivado una amplia serie de leyes regionales, regulando la figura para el ámbito de su propia competencia. Tal vez la más reciente sea la de La Rioja («B. O. del Parlamento Autónomo», D. G. de La Rioja, 21 de mayo de 1985), pero antes las hubo en Asturias, en Navarra —dos leyes, pues allí se regula separadamente la iniciativa popular de la de los Ayuntamientos—, en Aragón, en Murcia, etc. Pues bien, unas y otras (15) han ido incorporando, con términos semejantes, aunque presenten los lógicos matices, la fórmula de previsión del recurso constitucional de amparo para cuando la Mesa de la Asamblea rechace la tramitación. Valga como muestra la redacción que ofrece el artículo 7 de la Ley de La Rioja:

«2. Contra la decisión de la Mesa de no admitir la proposición de ley, se podrá interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, de conformidad con el artículo 42 de su Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre.

3. Si el Tribunal Constitucional decidiera que la proposición de ley no incurre en alguna de las causas

(13) El artículo 26.4 del Estatuto para el País Vasco dispone, en su última frase:

«La iniciativa popular para la presentación de proposiciones de Ley, que hayan de ser tramitadas por el Parlamento Vasco, se regulará por éste mediante Ley, de acuerdo con lo que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 87.3 de la Constitución.»

(14) El artículo 15.3 del Estatuto de Aragón dispone, en su última frase:

«Por Ley de Cortes de Aragón se regulará la iniciativa legislativa popular.»

(15) Advertiré que el criterio no es seguido, de modo que no encuentro en ellas la fórmula, por las Leyes de Navarra aludidas, ambas de 25 de marzo de 1985, la reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos de Navarra y la reguladora de la iniciativa legislativa popular.

de inadmisión previstas en la presente Ley, el procedimiento seguirá su curso» (16).

De modo que se han sentado las bases para poner en marcha un amplio proceso cuya utilidad real sólo el tiempo nos la desvelará. Sin profundizar en el tema, pues no es ésta la ocasión, no querría dejar pasar la oportunidad sin consignar algunas reflexiones jurídicas que me sugiere el proceso descrito:

a) Cuando uno siente preocupación por lo que podría denominarse el carácter de *lex consumens* propio de la LOTC (17), y que ella misma formula con energía ya en el párrafo primero de su artículo 1, cuando establece que el Tribunal Constitucional «está sometido sólo a la Constitución y a la presente Ley Orgánica», no deja de sorprender la dispersión de regulaciones que no terminan de incorporarse a la ley reguladora.

b) Incluso, en línea similar, en puridad, podría plantearse el problema de la corrección de los instrumentos utilizados. Pase porque la Ley Orgánica 3/1984 establezca un novedoso supuesto para el recurso constitucional de amparo, aun con la salvedad que se ha advertido y las que más adelante se han de exponer. Al fin y al cabo, es una ley orgánica que puede modificar o completar anterior norma similar. Pero ¿es correcto que por leyes de las Asambleas de las Comunidades Autónomas se amplíen los supuestos de algo regulado por una ley orgánica —con la pretensión de agotar la materia, como se indicaba— y algo que inequívocamente pertenece a la *exclusiva* competencia del Estado, y en lo que no sería difícil convenir que ninguna competencia ha sido atribuida a las Comunidades Autónomas? (18). Ciertamente que las fórmulas han sido muy

(16) Al mero objeto de facilitar el contraste, me parece de interés reproducir lo que establece el artículo 14 de la Ley de Asturias de 5 de junio de 1984, reguladora de la iniciativa legislativa de los Ayuntamientos y de la iniciativa popular:

«1. Contra la decisión de la Mesa de la Junta General de no admitir la Proposición de Ley, cabrá la interposición ante el Tribunal Constitucional de recurso de amparo, de conformidad con el artículo 42 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

2. Si el Tribunal Constitucional decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el artículo 2.º de la presente Ley, el procedimiento seguirá su curso.»

(17) Me remito, así, a lo señalado en mi libro *Bajo el signo de la Constitución*, IEAL, Madrid, 1983, págs. 248-249.

(18) Acerca de cómo la LOTC no puede ser afectada ni interferida por lo que disponga una ley regional, resulta interesante lo que razona el Tribunal Constitu-

respetuosas y de mera remisión en bloque a una figura regulada, sin intentar siquiera introducir matizaciones. Pero se están ampliando, sin duda, los supuestos de hecho previstos.

c) ¿Estaba ya la posibilidad prevista *in nuce*, en la fórmula del artículo 42 LOTC, y ahora no se hace sino puntualizar algo ya contemplado? La negativa de la Mesa, ¿no sería, en cada caso, un *acto sin valor de ley emanado de los órganos de las Asambleas de las Comunidades Autónomas* y, como tal, admitido ya en el citado artículo 42? Si se concluye que la ley regional nada nuevo añade y que ya estaba todo en la LOTC, que lo único que se produce es una a modo de ilustración pedagógica, indicando un camino ya existente, que cualquier abogado diligente descubriría en su momento, habría entonces que afirmar que no se produce problema alguno y que queda disipada cualquier duda. La LOTC cubriría entonces el presupuesto de hecho y lo único que venía a hacer la ley regional era un a modo de recordatorio.

d) Si la cuestión parece clara planteada en esos términos, hay un dato obvio que proporciona el propio precepto que no debe ser echado en olvido. En efecto, lo primero que debe tenerse en cuenta es que el recurso de amparo previsto por el artículo 42 LOTC se introduce, sí, en relación con actividades parlamentarias, pero en cuanto éstas «violen los derechos y libertades susceptibles de am-

cional en su Auto de 27 de febrero de 1985, de cuyo fundamento jurídico primero son las siguientes afirmaciones, referidas directamente a las amplias previsiones que en materia de legitimación hacía la Ley catalana 7/1983, de 18 de abril, sobre normalización lingüística:

«Este alegato, sin embargo, no puede aceptarse ahora en modo alguno como basamento para la legitimación pretendida, y ello sin entrar ahora a examinar —por no ser pertinente en este proceso— la naturaleza misma de la decisión invocada. Según su Ley Orgánica (artículo 1.1), el Tribunal Constitucional se halla sometido sólo a la Constitución y a esta misma Ley, con la consecuencia, en este caso, de que no puede ni debe este Tribunal acoger legitimaciones procesales que no provengan directamente de la Constitución o, con los límites en ésta dispuestos, de su misma Ley Orgánica. Para el recurso de amparo, la única regulación posible y atendible es, así, la recogida en el artículo 162.1.b) de la norma fundamental, acogida y especificada en el artículo 46 de la LOTC, normativa ésta cerrada y autosuficiente y que, como es claro, no podría resultar innovada, por cualesquiera otras disposiciones ni tampoco, por lo mismo, por la Ley del Parlamento de Cataluña que el recurrente invoca. Si éste se halla legitimado, por lo tanto, lo estará sólo en virtud de reunir las condiciones requeridas por el repetido artículo 46.1.b) de la LOTC, que son los que procede examinar.»

Adviértase —dejando ahora de lado el caso concreto— el certero recordatorio con que se califica a la LOTC: «normativa ésta cerrada y autosuficiente».

paro constitucional». A la vista de este dato sí que se hace acerante la duda, pues no es fácil deducir cuál es el derecho o libertad violado por la mera negativa a tramitar una proposición de ley de origen popular. Las rigurosas y excepcionales consecuencias —la posibilidad de recurso de amparo contra actividades parlamentarias es una de ellas— que el sistema español anuda al régimen de los derechos y libertades fundamentales (19) fuerza a una interpretación cuidadosa a la hora de determinar cuándo se han producido las violaciones o, más aún, a la hora de concretar cuáles son los derechos y libertades contra cuya violación quiere reaccionarse.

Como previendo esta objetivación, en la Exposición de Motivos, algunas de las leyes reguladoras reconducen el ejercicio de la iniciativa legislativa popular a la idea de participación de los ciudadanos, plasmada en el artículo 9.2 de la Constitución, y de ahí se produce el salto y se llega al enganche con «el derecho a participar en los asuntos públicos» del artículo 23.1. Pero esto, en técnica jurídica, a mí me parece muy cuestionable.

e) ¿Va a ser de mejor suerte un no parlamentario —amparándose en la esperada recogida popular de firmas— que un parlamentario, cuyo apoyo electoral está bien acreditado de antemano? Es decir, el rechazo inicial a la proposición de ley de un grupo parlamentario minoritario, o de un escaso número de parlamentarios que no constituyan grupo, allí donde ello sea posible (20), que lleve a cabo el correspondiente órgano del Parlamento, ¿ha de considerarse como una violación al derecho a participar en los asuntos

(19) Este aspecto lo he desarrollado con detenimiento en mi trabajo de próxima publicación, antes citado, *Régimen constitucional de los Derechos Fundamentales*.

(20) No ha sido infrecuente que en la normativa reglamentaria que los propios Parlamentos regionales se han dado se contemplara con gran elasticidad el aspecto de la iniciativa legislativa. Valgan, como botón de muestra, estos dos ejemplos:

a) En el Reglamento del Parlamento de Cataluña —aprobado el 24 de julio de 1980—, en el artículo 105, encuadrado en epígrafe referido a las *proposiciones de ley*, encontramos el siguiente criterio:

«1. Las proposiciones de ley podrán ser tramitadas a iniciativa de:

Primero. Un diputado con la firma de otros cuatro miembros de la Cámara.

Segundo. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su Portavoz.»

Y debe tenerse en cuenta que el número mínimo de diputados exigido por el propio Reglamento para formar un Grupo Parlamentario es el de dos (art. 19).

b) En el Reglamento del Parlamento de Galicia —de 1 de junio de 1982— se establecen análogos criterios en relación con las proposiciones de ley: un diputado con la firma de otros cuatro o un Grupo Parlamentario (art. 122). Allí, el Grupo Parlamentario debe estar integrado, al menos, por cinco diputados (art. 22).

públicos, del artículo 23.1, y, por lo mismo, quedará abierta la posibilidad del recurso constitucional de amparo?

f) ¿Se justifica realmente en los supuestos que nos ocupan la intervención del Tribunal Constitucional? No deja de sorprender esta especie de autodesapoderamiento que hace cada uno de los Parlamentos, con la oportuna ley, inmiscuyendo al Tribunal Constitucional en lo que parecen claras competencias parlamentarias.

Porque el referéndum abrogativo, que fue rechazado en definitiva por el constituyente español, opera con claro automatismo: se considera derogada la ley consultada si aquél resulta victorioso. Pero la iniciativa popular para las leyes es algo muy distinto: consiste sólo en una *proposición de ley* que luego el Parlamento ha de discutir y aprobar. En absoluto resulta de las regulaciones que el texto propuesto y avalado por las firmas —que, a pesar de su apariencia, pueden resultar bien minoritarias si se compara con el correspondiente cuerpo electoral en su conjunto— vaya a convertirse, sin más, en una ley. El trámite de discusión implica la posibilidad de enmienda, y qué duda cabe que éstas pueden modificar radicalmente la faz de la proposición primitiva.

¿Qué es lo que tiene que amparar entonces el Tribunal Constitucional frente a la negativa de la Mesa correspondiente a tramitar el texto ofrecido? ¿Determinará tan sólo, si es el caso, que el texto ofrecido entra dentro de las coordenadas de lo tramitable? ¿Y no puede ser ésta una victoria pírrica? Porque, insisto, si en la mayoría que decide en la Cámara no hay voluntad de adoptar la proposición ofrecida, ya saben los promotores, así como los firmantes, que, aparte dilaciones u obstáculos de otro género, el trámite de enmienda puede dejar a la proposición sin fuerza ni mordiente o, aunque sólo sea, sin que tenga nada que ver con el texto que se ofreció. Y está claro que el Tribunal Constitucional, aunque en algún caso ordene la tramitación de una iniciativa, aunque ampare el hipotético derecho a participar forzando a los parlamentarios a discutir el texto ofrecido, ya nada puede hacer luego, pues se habrán agotado los efectos de esta tan compleja y tan cuestionable llamada (por supuesto que podría actuar, en su caso, al final, si le requiere quien pueda requerirle, si apareciera algún problema de inconstitucionalidad).

A la vista de todo ello, no puedo ocultar que hay un interrogante que me zahiere: si las cosas son así, ¿no hubiera sido más funcional

y más sincero mantener el problema en el estricto ámbito parlamentario? El cuerpo electoral es considerado a veces como uno de los poderes del Estado, y de sobras es conocida la fuerza de la opinión pública en los sistemas representativos. Si las firmas pesan, ya será consecuente con ellas el Parlamento. ¿Se pueden forzar los mecanismos normales? ¿No son suficientes las habituales correas de transmisión? ¿No es suficiente el juego parlamentario? ¿A qué dar entrada aquí a esa modalidad, aparentemente tan heterogénea, pero, lo que es más grave aún, tan aparatosa a simple vista pero de tan escasa virtualidad en la práctica, de la participación del Tribunal Constitucional?

Tengo la impresión de que estamos ante un mecanismo, no sé si constitucional, pero, desde luego, jurídico, enormemente desencajado. No quiero ocultar que espero con curiosidad cuál va a ser el resultado efectivo de estas fórmulas, cuál va a ser el juego que van a proporcionar (21). Pero tengo la sospecha, y lo digo con absoluto respeto para quienes han pensado o piensan de otra manera, más aún sabiendo que puedo equivocarme en mis apreciaciones; la sospecha, digo, de que sería mejor enderezar rumbo cuanto antes y comenzar a ir haciendo desaparecer esta tan atípica y tan compleja intervención del Tribunal Constitucional. Aunque sólo sea como reflejo de una idea que tengo muy arraigada: la de que no debe abusarse de él en absoluto. La de que —visto el tema desde otra perspectiva— los amparos deben ser, sin duda, excepcionales.

g) Presencia real de un derecho fundamental y funcionalidad del remedio son los núcleos que alimentan las dudas en torno a la figura estudiada del amparo sobre la iniciativa legislativa popular. El que no se cuadrícula todo, poniendo en cada centímetro un recurso, a modo de gendarme, brindando toda su potencialidad a un mecanismo tan delicado, tan sensible a sus propias reglas, como es un Parlamento, es idea que fluye espontánea.

(21) Sin entrar en demasiadas precisiones, da la impresión de que el procedimiento no ha recibido ninguna acogida entusiástica.

Desde otra perspectiva, y por lo que respecta a posibles recursos de amparo, tengo noticia de que en otoño de 1984 se presentó uno contra acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados por el que declaraba no admisible una proposición de ley de iniciativa popular sobre pensiones de jubilación para administradores familiares, reohazo que se fundaba en contener la proposición una norma tributaria, no susceptible de iniciativa popular. No sé si se ha fallado ya el supuesto; a mis manos no ha llegado todavía la decisión al momento de cerrar este trabajo, por lo que lamento no poder incluirla en la serie que aquí se va a estudiar, si es que realmente existe.

Para concluir ya este bloque de reflexiones debo hacerme eco, por último, de dos consideraciones menores y mucho más técnicas, si se quiere, que resaltan sobre todo al utilizarse la regulación, precisa y apurada, del artículo 42 LOTC, para los nuevos usos.

Debe considerarse, en efecto, en primer lugar algo que era nuestro punto de partida inexcusable y que es menester no olvidar. Porque lo que ha sido considerado como elemental —y el precepto lo recoge ya en sus expresiones iniciales— es que se contemplaban decisiones o actos «sin valor de ley». No se trataba de la ley, dijimos ya al comienzo, pues para eso estaba ya el trámite de inconstitucionalidad, con sus características singulares.

El amparo estudiado no se enfrenta con lo que sea texto acabado de una ley, pero no cabe duda que aborda uso de los pasos del procedimiento legislativo. Y esto, cuando menos, suscita interrogantes: el procedimiento, con su sentido finalista, ¿no ha de abarcar todas las fases, todos los momentos incardinados? ¿Se permitirá una consideración separada? Utilizando la terminología usual en otras disciplinas, viene en mente la noción de acto interlocutorio o de trámite, inmerso siempre en un procedimiento, cuya consideración unitaria prima. Aunque no falten matizaciones. Así, la distinción de aquellos trámites que sin ser funcionalmente los que culminen un procedimiento, de hecho, determinan la paralización del mismo. En este sentido, el artículo 113.1 LPA habla, para facilitar el correspondiente recurso administrativo, de «los actos de trámite que determinen la imposibilidad de continuar un procedimiento o produzcan indefensión», y la LJ, con la misma finalidad, en lo que a su ámbito respecta, se refiere, en el artículo 37.1, a los actos «de trámite, si éstos deciden directa o indirectamente el fondo del asunto de tal modo que pongan término a aquélla o hagan imposible o suspendan su continuación».

¿Habrá que postular la transposición de estos criterios al ámbito de los recursos constitucionales? Conviene advertir, de entrada, que se contemplan realidades muy diferentes, por lo que hay que pensarse muy mucho cualquier intento generalizador. Nada sería más desafortunado que comparar a la ligera los tan excepcionales recursos constitucionales, o la tan singular posición del Tribunal Constitucional, con la praxis y la realidad de los Tribunales de la jurisdicción ordinaria. Hay, sí, una especie de onda expansiva, aunque sólo sea por el dato de que son unos mismos los abogados que

actúan ante aquél y ante éstos (lo cual no dejaría de ofrecer serios reparos en otros sistemas jurídicos). Pero hay que esforzarse por mantener las cosas en su lugar.

No se olvide, por otro lado, que en estos otros órdenes jurisdiccionales, tal el caso del contencioso-administrativo, el que lo que se impugne sea la resolución o el acto de trámite para nada altera, en principio, ni la modalidad ni la esencia del proceso que se pone en marcha. Lo que, en cambio, no sucede en absoluto con las actuaciones ante el Tribunal Constitucional.

Bien es verdad que el recurso de inconstitucionalidad ofrece, por ejemplo en cuanto a la legitimación, un rigor que no se da en el recurso de amparo. Pero ello no es casual, sino intencionado y razonablemente querido. De modo que yo creo que hay que reforzar las cautelas para no desnaturalizar, por esta vía de sustitución, modalidades de recurso que es positivo que sean rigurosas y excepcionales. Si se considera, por poner un ejemplo algo burdo, pero no tan insólito, dada la fértil imaginación de tanto jurista, que cualquier denegación dentro del largo *iter* procedimental para la elaboración de una ley —y pasamos ahora al procedimiento legislativo ordinario—, ya sea la proposición de ley que se rechaza, ya sea la petición de retirar un proyecto de ley que resulta derrotada, ya el turno o la enmienda malogrados; si se entendiera que cualquiera de estos supuestos abre la puerta para un recurso de amparo, flaco favor estaríamos haciendo al sistema parlamentario, que tiene sus reglas de juego y sus mecanismos propios. La obsesión por los recursos, en determinados ámbitos y circunstancias, no sólo no es positiva y modernizadora, sino que puede ser un lastre enorme y una fuente inagotable de disfunciones.

h) Por último, el tema del plazo. Al referirme al artículo 42 de la LOTC en su propia funcionalidad, ya advertí que no estimaba afortunado el plazo de tres meses establecido (apartándose del criterio de que para los amparos la regla sea la del plazo de veinte días). Pues bien, yo creo que las disfunciones se potencian al empalmar, automáticamente y sin precisiones, con el artículo 42 estos amparos referidos a la iniciativa legislativa popular.

Cada recurso tiene unas exigencias inexcusables que deben ser atendidas sin falta. Hace bien poco, la nueva Ley Electoral —L. O. 5/1985, de 19 de junio— ha ofrecido un ejemplo que no estará de más recordar ahora. Al regularse una de las modalidades de recurso

contencioso-electoral en el artículo 49, y una vez que se ha previsto la correspondiente actuación judicial, se abre la vía al amparo constitucional en los términos siguientes:

«El amparo debe solicitarse en el plazo de dos días y el Tribunal Constitucional debe resolver sobre el mismo en los tres días siguientes» (párrafo cuarto).

No sé si la celebración de elecciones ha de paralizar el funcionamiento del Tribunal Constitucional, que, teniendo que atender plazos tales, si abundan los recursos electorales, malamente podrá atender sus otras incumbencias. De otro lado, tenemos aquí otro supuesto —parece que sucede lo mismo en cada nueva ocasión— en que tampoco se ha tenido en cuenta el criterio de la LOTC como *lex consumens*. Pero, en lo que concierne a la funcionalidad de las previsiones, parece lógico que un recurso de amparo en materia electoral, o se solventa en un plazo brevísimo, o no sirve para nada. De ahí el significado de que se establezca con precisión la regla oportuna, sin que sea suficiente una remisión global del legislador.

Pues bien, el que para los recursos sobre la iniciativa legislativa popular se haya procedido mediante una remisión automática deja sin resolver aspectos decisivos para el buen funcionamiento de la institución, aun cuando la misma no se cuestione y se dé por válida sin más. Tres meses para interponer un recurso resulta un plazo amplísimo, dada la peculiaridad de los Parlamentos. Porque la Administración Pública, o los propios Tribunales de justicia, se entiende que tienen una continuidad, de modo que, salvo aspectos de matiz, no tiene mayor importancia el que los titulares de los órganos sean eventualmente distintos cuando se falle un recurso. No sucede tal cosa, en cambio, con los Parlamentos, donde, además de la intermitente actuación de los Plenos, que tienen que intervenir como regla —y salvo excepciones— para que las leyes lleguen a ser tales —y no estará de más recordar que los Parlamentos regionales surgidos de la última hornada de Estatutos tienen especialmente limitados los períodos de sesiones—, por principio rige la regla de la caducidad de todos los asuntos pendientes al término de la legislatura. Es principio general, en efecto, el que el artículo 207 del Reglamento del Congreso de los Diputados expresa en estos términos:

«Disuelto el Congreso de los Diputados o expirado su mandato, quedarán caducados todos los asuntos pendientes de examen y resolución por la Cámara...»

De modo que todas estas peculiaridades, sin que sea éste el momento de entrar en honduras, nos sitúan ante un flanco desguarnecido, al que bien poca atención se le ha prestado. Y ello aun sin considerar que los Parlamentos pueden tener un abultado volumen de trabajo pendiente. Así, en los momentos finales de la vida de un Parlamento, ¿con qué criterios habrá que atender la decisión del Tribunal Constitucional de que se curse una determinada proposición de ley de iniciativa popular? Porque, además, el esquema de las diversas leyes reguladoras prevé que una vez que se considere admitida la propuesta se abra un plazo, que suele ser de varios meses, para que se proceda a la recogida de firmas (adviértase, además, en relación con lo que más arriba se ha indicado, que cuando la Mesa se ha pronunciado, incluso cuando el Tribunal Constitucional falla su recurso, todavía no se han recogido las firmas, de modo que el apoyo popular es un futurible que puede, en efecto, cumplirse, pero que también puede fallar; que no está presente, de todas maneras, a la hora de tomar una decisión significativa). Sin insistir más, creo que hay una zona de sombra a la que sin falta debería haberse prestado más atención. El automatismo significa que no se altera el plazo para interponer el recurso, que resulta ser de tres meses. Pero tampoco se dice nada de un posible plazo para que el Tribunal resuelva. A falta de precisiones quedan, por tanto, las reglas generales, como las del artículo 52 LOTC. Y a nadie se le oculta que el *tempus* normal de resolución de los recursos de amparo suele ser de cierta duración (que a buen seguro ha de dilatarse aún más conforme vayan aumentando los supuestos de recurso).

En definitiva, y para concluir este punto, yo creo que de lo dicho se deduce que lo parlamentario tiene unas características muy específicas (22), especialmente en lo que se refiere al proceso de elaboración de las leyes —se trate de la fase de que se trate—, de modo que la introducción allí de un recurso de amparo, si puede considerarse deseable desde algunos puntos de vista, ofrece una

(22) Acerca de la peculiaridad de lo parlamentario, bien que desde otra perspectiva, véase, recientemente, el trabajo de J. R. MONTERO, *Parlamento, estabilidad política y estabilidad gubernamental: una recapitulación*, «Revista de las Cortes Generales», núm. 4 (1985), págs. 23 y ss., quien advierte así, por ejemplo, acerca de «la sobreestimación concedida a la ingeniería constitucional» (pág. 67).

secuela de dificultades que fuerza a cuestionarse la oportunidad y operatividad del remedio. Pero lo que, desde luego, me parece claro es que, tal y como se han dejado las cosas, la posible intervención del Tribunal Constitucional carece de las mínimas previsiones para que sea medianamente operativa: se han levantado unas expectativas que comprometen, sin duda, al Alto Organo, y son muchas las sospechas de que su eventual intervención a duras penas ha de poder resultar eficaz (23).

III

Una vez expuesto el planteamiento general, así como las previsiones normativas, se abre paso la consideración de algo que a mí me ha interesado vivamente. En efecto, el observador atento ha podido ir constatando cómo se iban produciendo las primeras respuestas del Tribunal Constitucional. Se daban así los primeros pasos de un proceso que no ha hecho más que abrirse, pero que brinda en sus primicias el aliciente de las respuestas tempranas, el incentivo de enfrentarse con las soluciones inventadas caso por caso, la curiosidad también por ver si se confirman o si se rectifican los criterios iniciales.

No pretendo que mi análisis sea exhaustivo, más que nada por la sencilla razón de que respuestas de enorme interés se hallan contenidas en autos, y ya se sabe que la publicación ordenada de éstos se produce con cierta demora. Con todo, creo que hay ya material suficiente para un análisis de conjunto. En efecto, por lo que yo he podido encontrar, se dispone hasta la fecha, al menos, de cinco sentencias y ocho autos, es decir, un total de trece decisiones. Haré primero una enumeración de los supuestos, por estricto orden cronológico —aunque podría pensarse en el interés de agruparlos por materias, el número real hace que sean fácilmente abarcables, por lo que creo preferible el orden cronológico, más indicativo, además, para estudiar cuándo surge cada doctrina—, con una somera descripción de cada caso, para exponer al final algunas conclusiones —tres, en concreto— que pueden deducirse con facilidad del material estudiado. Se ofrecerá también un apéndice con la cita completa de todos los supuestos.

(23) Como postura favorable al amparo ante el Tribunal Constitucional, véase —en relación con la Ley Orgánica 3/1984— M. RAMÍREZ, *La participación política*, cit., pág. 151.

1. La primera decisión producida la depara, según mi cuenta, el Auto 60/1981, de 17 de junio. El 10 de abril de 1981 —y conviene fijarse en la fecha por lo que pronto deducirá el lector—, don Alfonso Armada Comyn interpone recurso de amparo contra el informe que el ministro de Defensa leyó ante el Pleno del Congreso de los Diputados el 17 de marzo, informando de los sucesos del anterior día 23 de febrero. Pretendía el recurrente que en la sesión, que por cierto había sido secreta y a puerta cerrada, pero de la que había dado alguna referencia la prensa, se habían violado derechos que tenía reconocidos por la Constitución; en concreto, por el artículo 18 —derecho al honor— y por el artículo 24 —derecho a la defensa (ya que el ministro había efectuado «juicios de valor que corresponde realizar a la autoridad judicial competente»)—. En otro lugar he estudiado este supuesto con detenimiento, por lo que ahora me remito a lo allí señalado (24). Pero, en todo caso, debo dejar constancia de cómo el recurso fue declarado inadmisibile —de ahí que se actuara por medio de auto—, aprovechando el Tribunal Constitucional para formular afirmaciones de peso. El núcleo de la argumentación se extractaría diciendo que en un sistema que para armonizar y potenciar los valores superiores y los derechos fundamentales se orienta por el principio de separación de poderes, la mención a los derechos fundamentales no puede utilizarse para paralizar el juego parlamentario, en el que es decisivo que el Gobierno responda ante el Parlamento —y ante él comparezca—. Se entendería que el recurso carece manifiestamente de contenido constitucional, pronunciándose por eso la inadmisión, que había sido solicitada tanto por el Ministerio Fiscal como por el abogado del Estado.

2. El segundo supuesto —Auto 147/1982, de 22 de abril— guarda una cierta similitud estructural, aunque ya sea muy diferente en cuanto a su contenido. Si antes era una intervención del representante del Gobierno ante el Pleno de una Cámara, ahora se cuestionaba nada menos que una «pregunta» parlamentaria. Así se describen los hechos:

«El recurrente fundamenta su petición de amparo en los siguientes hechos: a) El pasado 15 de julio, el

(24) Véase mi trabajo, cit., *El 23-F: sus secuelas jurídicas en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, págs. 25 y ss.

senador don Javier Paulino Pérez dirigió al Gobierno una pregunta sobre lo que califica de "sorprendente nombramiento de don Carlos Iglesias Selgas para el cargo de miembro del Gabinete de Estudios del Mando Unico Antiterrorista". En esta pregunta, que fue publicada por el "Boletín Oficial del Senado", núm. 99, de 29 de junio, se alude al señor Iglesias Selgas como ideólogo de los llamados "Sindicatos de España", galardonado con el premio nacional de literatura "Francisco Franco" en 1965, titular de numerosos cargos de mando dentro de la Central nacional-sindicalista y procurador en Cortes...» (Ant. 2).

El señor Iglesias interpondría recurso de amparo alegando que había sido violado su derecho al honor (art. 18), así como el artículo 14, en cuanto prohíbe las discriminaciones por razón de las opiniones políticas.

De la escueta descripción de este supuesto, o del anterior, se deduce que estamos ante reacciones, no sé si calificar de sorprendentes, increíbles o insólitas, de acuerdo con los baremos del parlamentarismo histórico. Alguno se preguntará incluso: ¿para esto sirven los derechos fundamentales? ¿Es posible desnaturalizar a través de triquiñuelas tales la esencia del sistema parlamentario? ¿Cabe justificar semejantes interferencias?

Tampoco he de ocuparme con detenimiento del presente caso, que ya lo he abordado en otra ocasión (25), pero conviene decir que el Tribunal Constitucional, que analiza minuciosamente el supuesto, va a deparar una doctrina cuidadosa y acertada. Dejando bien sentada su competencia para intervenir cuando lo requiera la tutela de los derechos fundamentales, se concluye que la pregunta cuestionada «no excede del ámbito de razonable ejercicio de las funciones parlamentarias», que la actuación concreta se sitúa dentro del «amplio margen de libertad» en el uso de los privilegios parlamentarios, y se decanta por el pronunciamiento de inadmisión, auspiciado también por el Ministerio Fiscal, en un auto que,

(25) Véase mi comentario jurisprudencial *El «amplio margen de libertad» en el uso de los privilegios parlamentarios y su incidencia sobre los derechos fundamentales* (Auto del Tribunal Constitucional 147/1982, de 22 de abril, sobre el alcance de las «preguntas» parlamentarias), «REDC», núm. 11 (1984), págs. 121 y ss.

conviene destacarlo, fue dictado nada menos que por el Tribunal Constitucional en Pleno.

3. Poco a poco aflora la jurisprudencia, van trascendiendo las decisiones: una en 1981, otra en 1982. En 1983 aparecen dos, en la veste, ahora, de sentencias. Las mencionaré conjuntamente, pues el fondo del problema es similar en ambas, si bien —ese fenómeno de ósmosis y de generalización más arriba aludido— una afecta a una de las Cámaras de las Cortes Generales y la otra a uno de los Parlamentos regionales.

Se trata del tema del acatamiento a la Constitución por parte de los parlamentarios como requisito necesario para adquirir la plenitud de sus derechos y prerrogativas. En un supuesto, son tres diputados de Herri Batasuna quienes no llevan a cabo el acatamiento exigido de acuerdo con el artículo 20 del Reglamento del Congreso de los Diputados, por lo que éste les declaró en situación de suspensión de sus derechos y prerrogativas. En el otro, son tres parlamentarios gallegos quienes incumplen similar exigencia, por lo que el Parlamento de Galicia les suspende determinados derechos parlamentarios mientras no realicen el acto de acatamiento. En cada caso se pondrá en marcha un recurso de amparo contra la decisión parlamentaria, y es así cómo surge la sentencia 101/1983, de 18 de noviembre, en el supuesto de los diputados de Herri Batasuna, y la 122/1983, de 16 de noviembre, en relación con los diputados gallegos (26).

He hablado de amparo. Convendrá recordar ahora las puntualizaciones que antes se hicieron en el sentido de que había que contemplar el recurso con rigor y con precisión, tratando de que no se confundiera, así, con el recurso de inconstitucionalidad. Si recuerdo ahora este dato es porque la cuestión aflora en ambas sentencias: entre los argumentos contrarios a los demandantes se alega que no se trata de un recurso de amparo, sino de uno de inconstitucionalidad —en cuanto la Cámara no hizo, en cada caso, sino aplicar automáticamente algo que tenía fijado por el propio Reglamento—, careciéndose, en cambio, de la legitimación que la segunda modalidad de recurso exige. Así razona, en ambos supues-

(26) Cfr. R. RUIZ LAPEÑA, «El juramento de los parlamentarios», en el vol. colectivo *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, Zaragoza, Institución Fernando el Católico, 1985, págs. 385 y ss.

tos, el Ministerio Fiscal y el letrado de las Cortes Generales, que comparece por el Congreso, en el caso de la sentencia 101/1983.

Del mismo modo, se razona en ambas ocasiones, también desde las posiciones contrarias a los demandantes, que no puede apreciarse violación de derechos fundamentales de los que den lugar al recurso de amparo. El Tribunal Constitucional —haciendo una clara interpretación antiformalista en el supuesto de la sentencia 122/1983, porque las precisiones de los demandantes dejaban mucho que desear— irá al fondo de los argumentos —no olvidemos que se falla por sentencia en cada caso—, y examina con detenimiento si se han violado —sí se alegaba expresa y minuciosamente en el caso de la sentencia 101/1983— el artículo 14 —discriminación—, el artículo 16 —libertad ideológica— y, sobre todo, el artículo 23 —derecho a participar—. El Tribunal Constitucional reconoce la coherencia de los preceptos reglamentarios cuestionados, entiende que el deber de acatamiento deriva directamente de la sujeción a la Constitución que ésta misma proclama en el artículo 9.1, rechaza que se haya violado derecho fundamental alguno y, tras minuciosos razonamientos que no son del caso, va a terminar desestimando el recurso de amparo en ambas sentencias.

4. En 1984 son ya varias las decisiones que se producen, ocho según mi cuenta. La sentencia 16/1984, de 6 de febrero, va a enfrentarse con un complejísimo problema —también puede pensarse que insólito o baladí— que ofrece muchas caras, pero que de algún modo también encaja aquí. Se trata del asunto del candidato a presidente del Gobierno de Navarra (impresiona que este problema haya tenido que llegar ante el Tribunal Constitucional y que no hayan sido capaces las fuerzas políticas navarras de autorresolverlo; impresiona porque la democracia consiste, en gran medida, en autolimitación, autorregulación, en concierto generoso y con idea de futuro, en superación de las inmediatas miras personales o partidistas; no habría que olvidar el enorme deterioro que para las instituciones —y para el afianzamiento democrático— producen quienes sean responsables de que lleguen a plantearse conflictos tales). La verdad es que, acaso, la faz más relevante de este litigio, en que se cuestiona, sin duda, una decisión parlamentaria —del presidente del Parlamento navarro, y en este sentido hay aquí un «órgano», en la intención del artículo 42 LOTC—, viene proporcionada por el tratarse de un proceso de los del título V de la LOTC

—en desarrollo del 161.2 de la Constitución—, que logra así marcada sustantividad (27). En efecto, aparece el Gobierno de la nación impugnando la resolución del presidente del Parlamento navarro proponiendo al Rey el nombramiento de presidente de la Diputación Foral navarra —en la persona del señor Zufiaur Alegre, miembro de la Unión del Pueblo Navarro, partido minoritario y cuya candidatura había sido rechazada al no lograr el quórum exigido en las votaciones reglamentarias—. Si las cosas fueran sólo así, se estaría, sin duda, ante una modalidad de control de actividad parlamentaria, pero muy distinta de la que aquí tratamos de analizar —fórmula del recurso de amparo, con una amplia gama de legitimados para accionar—, en cuanto se ofrece tan restringida que sólo puede ejercitarla el Gobierno. En tal sentido no deja de ser interesante la muestra, como testimonio temprano, además, de una de las peculiaridades ínsitas en el sistema constitucional español. Pero la sentencia analizada se enfrenta con dos procesos acumulados, tal y como fue expresamente solicitado (véase antecedente decimosexto), de modo que junto a la iniciativa del Gobierno hay que contar también con un recurso de amparo, el que interpuso quien entendía que debía haber sido nombrado presidente del Gobierno navarro —el señor Urralburu Tainta, en cuanto candidato del partido mayoritario—, a cuya postura se adhiere íntegramente el Partido Socialista de Navarra-PSOE, que había comparecido. De modo que no cabe duda de que también aparece en el supuesto la figura institucional que vengo estudiando (por cierto que la confluencia de ambas modalidades explica, de entrada, que la sentencia sea del Pleno del Tribunal Constitucional, pues así lo exige la tramitación en el caso del título V).

No entraré en pormenores de la sentencia, que ha sido comentada ampliamente por Pedro M. LARUMBE (28), y en la que aparece como muy complicado un supuesto que, en mi opinión, era muy sencillo. La propia decisión del Tribunal Constitucional —muy destacable a otros efectos, como cuando aclara, sin lugar a dudas, que Navarra también debe ser considerada como una Comunidad Autó-

(27) Véase Germán FERNÁNDEZ FARRFRES, *La impugnación prevista en el artículo 161.2 de la Constitución y el problema de su sustantividad procesal*, «REDC», núm. 13 (1985), págs. 125 y ss.

(28) Vid. P. M. LARUMBE BIURRUN, «Problemas interpretativos sobre la regulación de "candidato a Presidente de la Diputación Foral de Navarra"», en *I Jornadas de Derecho Parlamentario*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1985, vol. II, páginas 891 y ss.

noma—, si termina pronunciándose por una solución que abocaba al nombramiento del candidato Urralburu, como parece del todo razonable, lo hace no sin ciertos rodeos, y con fórmula que iba a provocar que se suscitaran diversas solicitudes de aclaración de un punto de la sentencia (lo que haría el Tribunal a través del Auto —del Pleno— de 16 de febrero de 1984). Incluso el recurso de amparo es formalmente denegado, razonándose, además —y tómesese buena nota del argumento—, «que no puede hablarse de un derecho en este sentido protegible en amparo en favor del recurrente señor Urralburu, ni de violación, por tanto, del artículo 23, núm. 2, de la Constitución Española» (FJ 10).

Aflora así una interpretación restrictiva del fundamento del amparo. Va a primar, en cambio, la otra vertiente —la de la vía del 161.2—, que, en todo caso, resulta favorable, con las matizaciones aludidas, al propio demandante de amparo.

De modo que no es éste un caso lineal o puro, sino que, como no es infrecuente en la vida, se entremezclan los hilos y las figuras. Pero, por eso mismo, y con todas las matizaciones que se quiera, constituye un eslabón de valor en la cadena que se viene siguiendo.

5. Nuevo testimonio valioso, con marcada trascendencia de futuro —del que, por otra parte, creo que la prensa o los propios comentaristas apenas se han hecho eco—, lo depara, volviendo de nuevo a Navarra, la sentencia 28/1984, de 28 de febrero, por la que se falla un recurso de amparo contra acuerdos de la Mesa del Parlamento Foral de Navarra. El alcance del fallo resultaría favorable a los recurrentes —en la medida de lo materialmente posible o, aunque sólo sea, en lo que representa de reconocimiento de unas pretensiones—, llegándose a una cota de relieve en cuanto a su alcance institucional.

Quienes comparecieron a las elecciones en las listas de la UCD —algunos como independientes— cesan un buen día de pertenecer a tal partido. Los órganos del mismo solicitan al Parlamento navarro, y así lo acuerda la Mesa, el cese de los cinco parlamentarios en cuestión, «en virtud de lo preceptuado en el artículo 11.7 de la Ley de Elecciones Locales».

Una parte muy destacada del litigio es la referente al régimen transitorio: lo que se inició como un órgano local —de la Diputación navarra—, ¿qué ha pasado a ser tras la generalización del proceso autonómico? ¿Qué ha pasado a ser, en concreto, tras la entrada en

vigor de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra?

Sabido es que una significativa serie de sentencias del Tribunal Constitucional —que toma como punto de partida el caso del *Alcalde de Andújar*, S. 5/1983, de 4 de febrero— había considerado incorrecto el 11.7 de la —ya derogada— Ley de Elecciones Locales, como opuesto al artículo 23.2 de la Constitución, con su derecho a acceder a los cargos públicos (así como a mantenerse en ellos). Pues bien, en la sentencia ahora estudiada se extrae el litigio del ámbito local, por entender que, tras la Ley de Amejoramiento, «el Parlamento o Cortes de Navarra queda configurado como una Institución Foral» (es un Parlamento autonómico, diríamos, y no el órgano de una Corporación local). Y se va a entender que la normativa aplicable —Reglamento Provisional del Parlamento Foral navarro, así como Reglamento del Congreso de los Diputados (artículo 22)— no prevé tal causa de cese en la condición de parlamentario, por lo que se concluye declarando nulos los actos de la *Mesa impugnados*.

Dos consecuencias, marginales, si se quiere, pero de innegable interés, podrían extraerse del caso, sin que sea éste el momento de mayores precisiones:

a) Los parlamentarios cesados, tras el acuerdo inicial de la Mesa, «solicitaron por escrito la rectificación del anterior acuerdo». Es decir, algo así como si suscitaran un recurso de reposición. A continuación interpusieron recurso contencioso-administrativo ante la Audiencia Territorial de Pamplona. Pues bien, la Sala, por auto, se declaró incompetente, señalando que la competencia correspondía al Tribunal Constitucional: es como si de alguna manera se reconociera el fenómeno de parlamentarización, así como la correlativa salida del ámbito local o desadministrativización —y perdón por la palabra—. Lo que implicaría que el recurso de amparo se tramitara luego de acuerdo con el artículo 42 LOTC, por donde se viene a confluir a la corriente que estamos estudiando (y por cierto que, incidentalmente, hay que decir que tanto el Ministerio Fiscal como el abogado del Estado informarían en el sentido de que el amparo debía ser concedido).

b) De todas maneras, el amparo va a quedar en una mera declaración, pues a lo largo de buena parte de su tramitación ya se encontraba disuelto el Parlamento Foral. Por eso, el Tribunal Cons-

titucional decide «reconocer el derecho que tenían los solicitantes del amparo a desempeñar el cargo de parlamentarios forales desde su cese hasta que se produjo la extinción del mandato». Habían solicitado, además, «el devengo de las cantidades a percibir». También aquí les echa un capote el abogado del Estado cuando razona «qué el Tribunal ha declarado que no es misión del mismo decidir sobre pretensiones de indemnización, aun cuando en este caso tal vía sería la única por la que los recurrentes podrían quedar realmente amparados». Pero el Tribunal Constitucional sería tajante en esto: «... si bien no podemos extender el efecto de la declaración a condenar al Parlamento Foral —como se pretende— a que abone a los actores las cantidades dejadas de percibir, dado que el derecho fundamental se circunscribe al derecho al cargo y a permanecer en el mismo, pero no comprende el derecho al percibo de las cantidades que puedan estar previstas en las leyes o normas aplicables» (FJ 4). Tal vez no haya que darle mayor peso a esta negativa, destacando, en cambio, lo que tiene la sentencia en cuanto aspecto positivo para con el amparo solicitado.

Lo que es cierto, en todo caso, y es una observación que querría recalcar, es que los supuestos de hecho van mostrando una gama diferente y rica de posibilidades de la vida parlamentaria. La realidad tiende luego a dotar de mil relieves la aparente simplicidad de las normas jurídicas. ¿Se imaginaría que el artículo 42 LOTC iba a dar tanto juego? Y parece que la representación no ha hecho más que comenzar.

6. El Auto de 21 de marzo de 1984 ofrece un asunto bien pintoresco, testimonio inigualable que ilustra bien a las claras de la furia por recurrir —no sé si comparable a plaga de langosta— que asola al país. Dejando al margen las actuaciones razonables, que ninguna suspicacia suscitan, a veces llega a entenderse incluso la manía de interponer recursos a toda costa: abundan los abogados —¡es tanta la competencia!— y hay que inventarse trabajo sin tasa; la vida es dura y mantener un nivel desahogado o lujoso exige estar al quite y aprovechar el menor resquicio; hay también modas que esclavizan; a veces es la manera de salir gratis en los periódicos, etc. Aunque también uno se encuentre a gusto con los abogados, que no escasean, que tienen su deontología y su profesionalidad y que se niegan a jugar el juego de interponer recursos como mera diversión (es decir, cuando se sabe que nunca debieron ser interpuestos). Pero

lo que me parece mal en un abogado, me parece peor en un parlamentario, pues, al fin y al cabo, él, como representante popular, debería esforzarse por estar dando ejemplo continuamente. Pienso que la cosa pública es muy seria y que no debería enmohecerse o salpicarse con el uso y abuso de lo que no son más que triquiñuelas de abogado de secano.

Pero dejémonos de preámbulos y vengamos ya al grano. Así se describe la contienda en el inicio del antecedente primero:

«Mediante escrito presentado el pasado día 2 de marzo, el Senador don Angel Isidro Guimerá Gil, adscrito al Grupo Parlamentario Popular del Senado y Abogado en ejercicio, interpone recurso de amparo contra las normas dictadas el pasado 14 de febrero por el Excmo. Sr. Presidente del Senado. El recurso se fundamenta en la presunta violación de los artículos 14 y 23.2 de la Constitución, producida como consecuencia de la privación, que esas normas implican, del derecho que el demandante tiene a defender, ante el Pleno del Senado y conforme a lo establecido en las disposiciones reglamentarias que regulan el procedimiento legislativo en dicha Cámara, las enmiendas que en su día formuló al Proyecto de Ley Orgánica del Derecho a la Educación.»

Entre las varias peticiones que comprendía la demanda se incluía también, por otrosí, la de la suspensión de la aplicación de la norma impugnada (debo advertir que, a los pocos días, quince senadores, todos ellos del Grupo Popular, solicitaron que se les tuviera por coadyuvantes en el proceso).

Como se recordará, el paso de la Ley sobre la Educación por el Senado sirvió para que se recrudecieran las tensiones en torno a la misma. La verdad es que uno se admira del proceso de desgaste tan reiterativo e incontinente, tan difuso y duradero, que parece ser pauta habitual ya en torno a cada decisión significativa: fase de propuesta gubernamental, fase del Congreso —subdividida, a su vez, al pasar por Comisión y al pasar por el Pleno—, fase del Senado —también desdoblada en dos—, fase del —al parecer— inevitable recurso ante el Tribunal Constitucional —y menos mal que se ha neutralizado la disfunción para que estaba sirviendo el recurso pre-

vio...—. Vuelta y vuelta a la carga en cada uno de estos pasos: ¿es que es honrado mantener esta escalada de tensión? ¿Se puede tolerar este desgaste incesante? ¿No es, precisamente, la finalidad de la contienda electoral la de decidir acerca de las grandes cuestiones? La dificultosa puesta en marcha de un sistema democrático, ¿no requiere una imperiosa concertación a la hora de fijar las propias reglas de juego? Y entiendo que el aspecto indicado es también regla de juego, de modo que no basta con remitirse al genérico acatamiento constitucional; si se cree de verdad en el sistema democrático —otra cosa es que se juegue incesantemente a oradarlo bajo la veste pacífica de un aparente acatamiento—, me parece imprescindible que se convenga en los grandes procedimientos. Dentro de ellos, cuando se pierde, se pierde. Ahí está la lucha por conseguir una oportunidad más favorable. Y por proceder, entonces, dentro del sistema establecido. Creo, además, que la norma aludida proporciona un ejemplo inmejorable. Cuando en la Primera Legislatura el partido que estaba en el Gobierno abordó el tema, en concreto cuando la UCD puso en marcha la Ley Orgánica sobre el Estatuto de Centros Escolares, el entonces partido en la oposición, el PSOE, se opuso a una serie de aspectos, pero sin abrir la caja de los truenos. Así es cómo surgió la Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio. Y aunque la oposición accionó ante el Tribunal Constitucional —en recurso interpuesto por 64 senadores de los Grupos Parlamentarios Socialista, Socialistas de Cataluña y Socialistas Vascos—, no se utilizó la vía del recurso previo, por lo que no se paralizó la entrada en vigor de la Ley (recuérdese que fue la sentencia de 13 de febrero de 1981 la que resolvió el recurso). Luego, cuando en las elecciones siguientes el Partido Socialista resultó vencedor, puso en marcha su correspondiente proyecto de Ley Orgánica, al objeto de introducir los criterios que venía postulando en su propaganda electoral.

Pues bien, volviendo al hilo de la exposición, el paso del proyecto por el Senado fue pródigo en pulsos, en forcejeos y en golpes de efecto. Recuérdese el hato de enmiendas que presentaron los populares. Generosamente, se ganaron amplios espacios en la prensa. Pero también los órganos de gobierno del Senado trataron de defenderse, y es así cómo surgen las normas impugnadas que, según la dicción del auto que comentamos,

«han sido dictadas por la Presidencia del Senado, oída la Junta de Portavoces y con el acuerdo por mayoría de la Mesa de la Comisión de Reglamento. La Presidencia del Senado justifica en el Preámbulo la oportunidad de estas normas por la necesidad de asegurar el cumplimiento del plazo que el artículo 90 de la Constitución y los artículos 106 y 118 del Reglamento del Senado conceden a esta Cámara para la tramitación de los Proyectos de Ley remitidos por el Congreso. En lo que toca a sus facultades para dictarlas, la Presidencia del Senado invoca, alternativamente, o bien sus facultades para la ordenación de los debates, haciendo una interpretación analógica de lo que los artículos 114 y 121 del Reglamento de la Cámara establecen respecto de los Presidentes de las Comisiones, o bien la facultad que el artículo 37 del propio Reglamento le otorga para interpretar el Reglamento y suplir sus lagunas» (Ant. tercero).

De modo que se trasluce un toma y daca parlamentario que tiene que ser enjuiciado en su conjunto. Serían variantes del juego parlamentario que es legítimo utilizar. Allá unos y otros con sus argucias, cabría pensar. Pero lo que yo encuentro injustificable, más aún, lo que yo encuentro enormemente criticable, dicho sea con todos los respetos, es olvidarse de las reglas de juego y, como el colegial que al perder con sus amigos sale gritando pidiendo papá o reclamando al maestro, dar el salto y trasladar las batallitas al Tribunal Constitucional. Me parece insólito y muy censurable que se abandone el ámbito parlamentario y vaya a forzarse una intervención exterior. Entendería uno que desde fuera, con todas las cautelas, pudiera intentar someterse al Parlamento a una instancia ajena. Casos hemos visto y otras oportunidades se han de deparar. Pero que sean los propios parlamentarios quienes resulten tan poco celosos de su propio fuero me parece muy fuerte, por decirlo en dos palabras. Aparte de lo que significa la osadía de tratar de entretener a tan cualificado órgano como el Tribunal Constitucional con lo que no son más que bagatelas. También en esto creo que los parlamentarios deberían extremar el cuidado y tratar de dar ejemplo a los ciudadanos.

Pues bien, volviendo al alcance de la decisión que nos ocupa,

el Tribunal Constitucional plantearía el trámite de inadmisibilidad, con una rapidez que es muy de destacar —el recurso figura interpuesto el 2 de marzo de 1984, llevando fecha del 7 del propio mes la providencia por la que se concede a las partes un plazo común de cinco días para alegaciones (Ant. cuarto)—. El Ministerio Fiscal iba a entender que la norma cuestionada —se insiste en que de una norma o disposición de carácter general se trata— no conculca ninguno de los derechos fundamentales que se dicen violados, más aún, que la norma es adecuada, por lo que solicita la inadmisión del recurso.

Este es el criterio que va a adoptar, en definitiva, el Tribunal Constitucional, muy en la línea, aun con las innegables diferencias, de los casos Armada o Iglesias Selgas. Ponderará *la independencia* de los órganos constitucionales como las Cámaras, lo que no quiere decir que sus decisiones estén exentas del control jurisdiccional; insistirá en el carácter interno de la norma cuestionada, lo que representa, en mi opinión, una especie de tirón de orejas cariñoso, como recordándole al recurrente que hay disputas domésticas, y que la ropa sucia se lava en casa, sin implicar a los ajenos, en el sentido que antes indicaba (29). De otra parte, en una línea de pre-

(29) Acaso valga la pena reproducir las siguientes afirmaciones que hace el Tribunal Constitucional:

«La norma impugnada 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 inconstitucionalidad, pero ello sólo, naturalmente, a través de las vías que para ello se ofrecen» (FJ 2).

A mí me parece muy positivo, aunque la redacción pueda no estar todo lo cuidada que debiera, que el Tribunal Constitucional rechace el envite, y garantice, en supuestos como éste o como los antes citados, un amplio ámbito para el juego parlamentario. Esta es la solución lógica que se deduce, entiendo, del caso situado en su contexto. De ahí que no comparia el punto de vista de I. TORRES MUÑOZ, *Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo. Un comentario del auto del Tribunal Constitucional de 21 de marzo de 1984*, «REDC», núm. 12 (1984), págs. 153 y ss., quien, comentando específicamente el auto que nos ocupa, pone excesivamente el acento en la doctrina de los actos internos, así como en la afirmación coyuntural del Tribunal de su no control (especialmente págs. 160 y ss.).

Insisto en que el caso es coherente con la doctrina ya formulada por el Tribu-

cisiones más técnicas, el principal argumento jurídico que se utiliza para alcanzar la solución viene a marcar un hito destacado para la interpretación del artículo 42 LOTC. Al respecto, lo mejor será transcribir algunas de las afirmaciones del auto, que se consagran con reiteración y que están referidas directamente al mencionado precepto:

— «Es evidente, no obstante, que el simple tenor literal de este artículo representa ya el primer obstáculo infranqueable para la admisión del presente recurso, pues lo que en él se impugna es una norma y el citado precepto 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).

— «En el presente recurso no ha habido acto alguno de aplicación, sino que se impugna directamente la norma, y es obvio que este Tribunal no ha consagrado, porque no podría hacerlo sin violar su propia ley, la existencia de un recurso directo contra las leyes o normas con valor de ley.»

— «Lo que se ataca es, pues, una norma general, que con ocasión de un caso concreto se incorpora al Reglamento de las Cortes y que sólo como parte del mismo puede ser lesiva, pues es evidente que en otro caso no tendría fuerza vinculante y no podría producir, por tanto, lesión alguna. Este razonamiento paten-

nal en supuestos anteriores, a la vista del fondo —y de ahí que no estime correcta la acusación de insensibilidad ante las tendencias antiformalistas que se contiene en pág. 159—, de respetar un amplio ámbito a lo parlamentario. Confío que el presente trabajo sirva para acreditar que allí donde haya violación real de derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional entra en el fondo y se pronuncia. Entiendo que el veredicto de inadmisión, en todos estos supuestos, está estrechamente unido al conocimiento del fondo del asunto. De ahí que crea que no haya que dar más importancia a la afirmación cuestionada. No se olvide que, como he señalado en otras ocasiones, con decisiones como ésta, más que construir sistema, lo que está haciendo el Tribunal Constitucional es resolver un caso concreto —advírtase, además, que se trata de un auto de sección.

De otra parte, el posible «peligro» de la *doctrina de los actos internos* podría verse en la elaboración de la teoría como una baza, por así decir, del Parlamento o desde el Parlamento. El que sea el Tribunal Constitucional quien la use, en un caso como éste —y ya he advertido que cuando el Tribunal considera que ha habido violación de derecho no duda en enjuiciar con todas sus consecuencias—, me parece, a lo más, mero recurso dialéctico del que no hay que sacar mayores consecuencias.

tiza [!] que la norma impugnada no puede ser objeto de un recurso de amparo dirigido contra la norma misma» (FJ 3).

Sin perjuicio de algunas imprecisiones, y aunque la interpretación concreta que se hace para el caso no deje de situarse en terreno resbaladizo, el criterio resulta meritorio para ir construyendo la doctrina en torno al artículo 42 LOTC, cuyo amplio juego estamos teniendo ocasión de comprobar. Lo cierto es que con unos argumentos y otros se llega a la solución, que yo estimo del todo correcta y que empalma con la línea antes destacada, de potenciar y respetar el ámbito parlamentario, declarando inadmisibile el recurso.

7. El Auto de 11 de abril de 1984 va a ser el primero de una serie que depara registros muy diversos a los anteriores. Al parecer, estaba escrito que litigios tales tenían que plantearse y, en efecto, aparecieron. Representan, creo, desde una panorámica general, cuando se piensa en el significado profundo de lo parlamentario, un grado muy notable de trivialización de los mecanismos que nos vienen ocupando y aflora de inmediato la preocupación porque se dilapiden remedios que tanto esfuerzo ha costado conseguir en España. Pero el Tribunal Constitucional demostró tener muy a punto sus reflejos y reacciona, ya desde el comienzo —lo cual es muy destacable—, encauzando —en el sentido más literal de la palabra— los litigios a través de la que parece ser su vía más apropiada.

Recuérdese que, en el asunto de la sentencia 28/1984, los miembros del Parlamento de Navarra habían acudido a la jurisdicción contencioso-administrativa y ésta se había declarado incompetente, reconociendo la competencia del Tribunal Constitucional. Pues bien, en la serie que ahora se inicia aparece, en cierto modo, el fenómeno inverso.

La serie refleja las minucias de los problemas funcionariales, ya sean de selección, ya de *status* —hasta el momento, todos los casos han sido de los Parlamentos regionales—, y parecen tan nimios que fuerzan a interrogarse, de entrada, si se justifica entretener con esto al Tribunal Constitucional. Late así como problema central —aunque no siempre se trasluzca— el de si se dan los presupuestos de hecho de un recurso constitucional de amparo; en definitiva, el

de si aparece violación de uno de los derechos fundamentales amparables.

El Auto de 11 de abril de 1984 se refiere a la selección de una plaza de funcionario para las Cortes de Castilla y León, la de jefe del Servicio de Gestión Parlamentaria y Régimen Interior, en concreto. Quien no ha sido afortunado en la selección interpone «recurso de reposición» contra el acta firmada por la Presidencia de las Cortes citadas —advirtiéndose que, desde el punto de vista del trámite de selección, se estaba aún en la fase de propuesta— y después acude en amparo ante el Tribunal Constitucional, alegando una doble violación, la del principio de igualdad, del artículo 14, y la del artículo 23.2. Del mismo modo, solicita la suspensión de la ejecución de la resolución impugnada.

El Tribunal Constitucional plantearía el incidente de inadmisibilidad sobre la base de si no existe un «acto firme», como exige el artículo 42 LOTC, en un doble sentido, en cuanto lo que se recurre es un acto de propuesta y no de nombramiento y, en segundo lugar, y sobre todo, en cuanto no se ha agotado la vía judicial precedente. Sobre esta línea va a insistir el Ministerio Fiscal —sorprende que el recurrente no compareciera en el trámite, lo que, ante todo, no deja de ser una descortesía—, quien concluirá solicitando la declaración de inadmisión. Vale la pena reproducir la versión que da el auto del razonamiento del Ministerio Fiscal. Se dice, en efecto, en el antecedente sexto:

«A este respecto, el Ministerio Fiscal señala que, sea cual fuere la resolución frente a la que se recurre —acto de propuesta o acto de nombramiento—, es claro que no puede procederse procesalmente *per saltum* y recurrir a la excepcional vía de amparo sin hacer uso de los recursos ordinarios, cuando éstos están determinados en la ley, como lo es el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, cuyo artículo 35 establece los recursos frente a las resoluciones en materia de personal, y en su apartado 3, concretamente, el contencioso-administrativo frente a las resoluciones de las mesas, a cuya disposición se remiten las normas Provisionales de Organización de las Cortes de Castilla y León. El demandante —sigue diciendo el Ministerio Fiscal—, entendiendo que la resolución del concurso

en que participó es un acto sin valor de ley, emanado de una Asamblea Legislativa, recurrió en amparo conforme al artículo 42 LOTC, olvidando el carácter administrativo y sometido, por tanto, a revisión de los Tribunales contenciosos de este orden de las decisiones en materia de personal, como es la cuestión que suscita. En consecuencia —concluye el Ministerio Fiscal—, hay que considerar como defectuosa la demanda por deducirse contra acto administrativo no impugnado por vía ordinaria y declarar la inadmisión del recurso conforme al artículo 50.1.b).»

Esta argumentación proporciona el núcleo de la que va a ser la decisión del Tribunal Constitucional —que no entra, en cambio, en el tema a que antes me refería de amparo sí o amparo no, en cuanto haya o no violación de derechos fundamentales—. En esta dirección, el auto incorpora elementos interpretativos de interés en relación con uno de los contenidos del artículo 42 LOTC al que, hasta ahora, no había habido ocasión de aludir. Me refiero a la exigencia final de que las decisiones o actos «sean firmes». De modo que, también desde esta perspectiva, el auto aporta doctrina de la que conviene tomar nota. Se razonará así:

«... debería haber interpuesto contra el acto definitivo de nombramiento de D.^a C. M. recurso contencioso-administrativo y que éste se hubiese resuelto. Sólo así cabría considerar firme tal acto a los efectos de interponer posteriormente el oportuno recurso de amparo.

No basta, pues, con impugnar a través de un pretendido “recurso de reposición” un acto de trámite —como la propuesta de nombramiento del Tribunal seleccionador a que se ha hecho referencia— y dejar transcurrir el plazo de un mes desde su interposición para considerarlo desestimado presuntamente por silencio y, entonces, recurrir en amparo ante este Tribunal. Y ello porque, dada la naturaleza subsidiaria de este recurso —sobre la que tantas veces ha insistido este Tribunal, a propósito de los actos a que se refieren los artículos 43 y 44 de la LOTC—, no puede admitirse la interposición del mismo sin el agotamien-

to previo de aquellos recursos previstos en el ordenamiento aplicable» (FJ 2).

Antes de aludir a esta última referencia, quiero detenerme para subrayar una afirmación que el Tribunal Constitucional deja caer como de pasada. Es muy de resaltar que el Tribunal Constitucional haga protesta expresa de «la naturaleza subsidiaria de este recurso». En cuanto, por mi parte, he procurado destacar siempre esta característica, juzgo muy positivo que se recuerde en una ocasión como ésta, que abre brecha, a la vista, precisamente, de la entidad de las reclamaciones en cuestión. Es una pincelada, de perspectiva general, que bueno será no olvidar.

En cuanto a la normativa, el Tribunal Constitucional entiende, con apoyo en una serie de referencias que no voy a detallar, que es aplicable subsidiariamente a las Cortes de Castilla y León el Estatuto de Personal de las Cortes Generales, en cuyo artículo 35.3 se dispone, como se recordará, que

«contra los acuerdos de las Mesas que resuelvan reclamaciones en materia de personal cabrá recurso contencioso-administrativo de conformidad con la normativa reguladora de esta jurisdicción».

Este va a ser el eje del argumento del razonamiento del Tribunal Constitucional, que se pronuncia, como decía, por la inadmisión. No entra en la alegación del Ministerio Fiscal del «carácter administrativo» de actos como el recurrido (30), fórmula que representa una de las variantes para introducir garantías en un ámbito de entidad menor —sin el recelo de interferencias sobre la actividad esencialmente política de los Parlamentos—, y sin desgastar, sobre todo, ni al recurso de amparo ni al Tribunal Constitucional. Porque, en puridad, de los términos de la decisión ahora glosada deriva la duda de qué es lo que sucede una vez que se haya agotado la previa vía contencioso-administrativa. Queda en pie el problema básico, a mi entender, de si hay violación de un derecho fundamental que sustente el amparo, aspecto sobre el que creo que todavía no ha tenido oportunidad de pronunciarse el Tribunal Constitucional.

(30) Sobre el tema ha insistido, reiteradamente, F. GARRIDO FALLA; véase una síntesis reciente de sus puntos de vista en la conferencia pronunciada en «I Jornadas de Derecho Parlamentario» (Congreso de los Diputados, marzo de 1984), bajo el título *La Administración parlamentaria*, págs. 91 y ss. del vol. I, cit.

En todo caso, la decisión adoptada abre una vía muy razonable y tiene el acierto de encauzar desde los inicios una corriente que es preciso no desconocer.

8. A los pocos días, un nuevo fallo —Auto de 2 de mayo de 1984— ha de enfrentarse con un supuesto bastante similar, dando oportunidad al Tribunal Constitucional para reincidir en la dirección que acaba de describirse. Se trata, también, de un problema de selección funcional —para una plaza de auditor al servicio de la Cámara de Comptos dependiente del Parlamento de Navarra—, y quien no fue seleccionado acciona en diversas direcciones contra el inicial rechazo, así como contra la ulterior convocatoria de nuevo de la plaza, acudiendo ante el Tribunal Constitucional antes de que hubiere resuelto la jurisdicción contencioso-administrativa, ante la que también había acudido.

El Tribunal Constitucional va a proclamar la inadmisión apoyándose, sobre todo, en el argumento del no agotamiento de la vía judicial previa:

«Ahora bien, puesto que, como el mismo recurrente manifiesta, ante ésta [la jurisdicción contencioso-administrativa] penden sendos recursos contencioso-administrativos contra los acuerdos aquí impugnados en amparo, es claro que el Tribunal Constitucional no puede entrar a conocer de éstos de manera simultánea, ya que no es la simultaneidad de ambas vías, sino, por el contrario, el agotamiento de la judicial, lo que exige el artículo 43.1 de la LOTC, por lo que es obvio que concurre la causa de inadmisibilidad del artículo 50.1.b)...»

También se dejan traslucir otros argumentos en la motivación:

«No obstante, y a mayor abundamiento, conviene indicar que el artículo 41.2 de la LOTC, de acuerdo con el artículo 161.1.b) de la Constitución Española, declara que el recurso de amparo protege a los ciudadanos “frente a las violaciones”, es decir, no frente a hipotéticas o temidas vulneraciones de derechos fundamentales, sino frente a las ya producidas, pues no cabe

la protección cautelar. Como el recurrente interpone un recurso en términos presuntivos (para "el supuesto de que..."), es claro que el Tribunal no puede entrar a analizar su pretensión, ni tiene tampoco por qué decidir en relación con la resolución o acuerdo de la Mesa del Parlamento que contra ella no procede más recurso que el contencioso-administrativo por ser "inadecuado el constitucional", como nos pide en sus alegaciones el recurrente...»

El auto se decanta así por la inadmisión, con lo que se confirma la línea apuntada. No extraeré ahora más consecuencias de tal solución. Acaso sea oportuno volver al final sobre la misma, una vez que se tenga una visión de todo el conjunto. De todas maneras, hay un detalle en este caso que avala a las claras la preocupación por no entretener al Tribunal Constitucional en nimiedades, que debe ser destacado sin falta. Se expresa así en el auto:

«Siendo éste [el recurrente] licenciado en Derecho y aspirante a Auditor de un órgano parlamentario de una Comunidad Autónoma, es razonable exigirle y suponerle un conocimiento del recurso de amparo y de sus condiciones de admisibilidad. Siendo manifiestamente infundada su pretensión de amparo constitucional, la sección, apreciando temeridad en el recurrente, le impone las costas de este proceso, con apoyo en el artículo 95.2 de la LOTC.»

No es infrecuente que aflore en el Tribunal Constitucional la veta de ironía o de pedagogía. Aquí confluyen ambas, en clara línea defensiva, tratando de advertir frente a los requerimientos en vano. Si la cuantía de las costas es realmente exigua, vale al menos la condena como simbólico toque de atención, en una línea de advertencia que hace muy bien en poner en marcha el Tribunal Constitucional, sobre todo cuando la sensibilidad requerida falta en los juristas responsables (31).

(31) Con toda intención comenté el primer supuesto de condena en costas en mi trabajo *El Tribunal Constitucional condena en costas*, «La Ley», año IV, núm. 816 (de 24 de noviembre de 1983). Permitaseme transcribir ahora las palabras con que terminaba aquel comentario: «Está la parte económica de la condena en costas, que no creo tenga demasiada trascendencia. Pero hay otra faceta de mucho más

9. Con el Auto siguiente, el de 26 de julio de 1984, aparece de nuevo un supuesto en que son los parlamentarios quienes cuestionan decisiones de su propia Cámara, un poco en línea con el asunto del Senado y la discusión de la Ley Orgánica sobre el Derecho a la Educación, si bien se trata ahora de un Parlamento regional, el de Canarias. En el caso, seis parlamentarios canarios, alegando infracción del artículo 23.1, interponen recurso de amparo contra determinados actos y omisiones del presidente del Parlamento de Canarias y de la Junta de Portavoces de dicha Cámara, en relación con la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para el ejercicio 1983. Una serie de aspectos de detalle son cuestionados, poniéndose en marcha un procedimiento que llega a desarrollar actuaciones diversas y en el que habían comparecido, además de los recurrentes, el Ministerio Fiscal y el abogado del Estado, así como el representante del Parlamento. En un momento determinado, los recurrentes interesan el desistimiento del recurso. Todas las partes, consultadas al efecto, se muestran concordes con el mismo. Y, en efecto, el Tribunal Constitucional declarará terminado el procedimiento por desistimiento de los demandantes. Aunque habrá algo más.

El representante del Parlamento había concluido su escrito de alegaciones «imputando a los demandantes el deseo de utilizar el Tribunal Constitucional para fines que no le son propios y solicitando la desestimación del recurso y la condena en costas». Pues bien, éste es el hilo con que va a enhebrar el Tribunal Constitucional, aun una vez producido el desistimiento de los demandantes. Así se argumenta a lo largo del fundamento jurídico segundo:

«El artículo 95 de la LOTC permite que el Tribunal Constitucional imponga la condena en costas a la parte que haya mantenido posiciones infundadas con temeridad o mala fe (apt. 2.º), así como una sanción pecuniaria a quien formule recursos de amparo con temeridad o abuso de derecho (apt. 3.º).

Así sucede en el presente caso. Aunque las razones

relieve, en mi opinión. En una profesión como la de abogado, en que tanto representa el normal entendimiento de los letrados con los órganos de la Justicia —o nada menos que con el Tribunal Constitucional, en el caso—, la censura de una condena en costas debería ser considerada como una sanción de enorme entidad, casi casi como una invitación a cortarse la coleta. Algo, en todo caso, que habría que tratar de evitar —y valga la redundancia— a toda costa» (pág. 5).

expuestas en el fundamento jurídico precedente nos eximen de argumentar sobre la falta de contenido de la demanda, que pusimos de manifiesto en la providencia oportuna, si conviene dejar constancia de que, examinadas las conclusiones cuya remisión pedimos, se impone de inmediato la conclusión de que las infracciones denunciadas por los demandantes o bien carecen de una mínima entidad o bien sencillamente no se han producido, porque la tramitación del proyecto de Ley de presupuestos no ha tenido lugar del modo que los demandantes decían. En concreto, es manifiestamente falsa la afirmación de que los presupuestos se aprobaran sin que se hubiera reunido la Comisión de Presupuestos y Hacienda: la reunión se celebró los días 22 y 27 de septiembre de 1983 y a ella asistió uno de los demandantes de amparo, el Sr. A. B.

Por otra parte, los propios recurrentes parecen reconocer implícitamente que se dan los supuestos del artículo 95 de la LOTC en sus párrafos 2 y 3 cuando, con frase que viene a calificar su propia conducta recurrente, afirman que desisten para “asegurar el correcto funcionamiento del Parlamento canario, impidiendo que cualquier resolución pueda entorpecer aquél”.»

De modo que se va a condenar al pago de las costas, pero, además, se impondrá a cada uno de los demandantes una sanción de 10.000 pesetas. De esta manera se introduce un oportuno toque de atención, cuando aún se está en los comienzos, pero ya surgen, aquí y allá, los abusos. Antes era el aspirante a funcionario; ahora son los parlamentarios. Sin duda, resulta rigurosa la sanción a quienes disfrutaban de un *status* cualificado, pero también es cierto que, como antes indicaba, la actuación de los parlamentarios debería resultar siempre ejemplar. Y; abundando en lo antes aludido, me parece muy importante recalcar —aunque sea por esta vía indirecta de a condena— que hay tensiones o litigios que no deberían ser extraídos del ámbito parlamentario.

10. Tal vez la ejemplaridad pretendida con alguna de las medidas de que antes me hice eco incidiera en el curso tomado por

el asunto a que se refiere el Auto de 26 de septiembre de 1984. Tal vez no. Pero si todo fue casualidad, bienvenida coincidencia, y ojalá sea un punto más para ir afianzando una corriente. Se había recurrido en amparo, alegando violación de los artículos 14 y 23.2, «la disposición transitoria primera del Estatuto de personal del Parlamento de Baleares y el acuerdo de la Mesa del mismo convocando concurso restringido entre el personal de dicho Parlamento para cubrir tres plazas de Letrado». El recurrente va a reconocer, alegando en concreto en el trámite de inadmisión, que había interpuesto sendos recursos de reposición y que, tras su desestimación, había acudido a la vía contencioso-administrativa, donde todavía estaban los autos en tramitación. Y en éstas se deja constancia de cómo el demandante de amparo presentó escrito desistiendo del recurso. El auto va a concluir, tras unos razonamientos breves y esquemáticos, formalizando la aceptación del desistimiento.

Este auto, bastante breve y sin grandes afirmaciones, es sólo una cuenta más del rosario que se va afianzando, aunque casi tan importante como por lo que se dice, lo sea por lo que no se dice o por lo que se da a entender y se presupone. Porque, en definitiva, se «libera» la vía del amparo constitucional resultando afianzada la vía de lo contencioso-administrativo.

11. La lista de supuestos funcionariales se cierra con el reciente Auto de 8 de mayo de 1985 que resuelve recurso interpuesto por cinco funcionarios del Parlamento de Navarra. Cuando se contempla con cierta perspectiva la serie estudiada —y uno es sensible a lo que representan afirmaciones como éstas: «límite y control de la actividad parlamentaria», «tutela frente a violación de derechos fundamentales»—, decepciona enormemente el ver cómo hay casos en que los funcionarios de los Parlamentos —o los aspirantes a serlo— pretenden irrumpir en tan cualificados espacios al solo objeto de librar sus pequeñas guerras, de defender sus minúsculas parcelas de poder, en un ajedrez, además, que no se sabe cuándo puede producir sus efectos, pues en ocasiones, como en el caso, parece que los recurrentes se están adelantando a la posibilidad de que aumenten los candidatos a unas mismas plazas. En las que ellos están interesados, por supuesto.

Según lo que parece deducirse de la descripción del auto —aunque hay claves que yo no llego a captar—, los recurrentes, «funcionarios de carrera de la Diputación Foral de Navarra», habían soli-

citado en su día que se convocaran reglamentariamente tres plazas vacantes en el Parlamento de Navarra. En éstas, y entre diversos avatares de los que por simplificar prescindiré ahora, la Mesa del Parlamento de Navarra modifica determinados preceptos del Estatuto de Régimen y Gobierno Interior de Navarra y, significativamente, va a conceder «los mismos derechos, deberes, funciones y competencias que los funcionarios de la Cámara» a los que siendo ya funcionarios de alguna Administración Pública, como la Diputación Foral, estuvieran, en régimen de Comisión de servicios, adscritos al Parlamento. La modificación representaría, en palabras de los recurrentes que se transcriben,

«una extraña vía de acceso a la función pública, conforme a la cual el personal de la Diputación Foral cedido o adscrito al Parlamento de Navarra obtiene, de la noche al día y por arte de magia, de la norma el carácter de funcionario del Parlamento» (Ant. 3).

De este modo iban a incidir sobre los demandantes las actuaciones cuestionadas:

«Tal anómala integración como funcionarios supondría una reducción del número de vacantes existentes y que en el futuro pudieran ser objeto de convocatoria para cubrir los puestos de letrado del Parlamento. Por ello se limitarían también las posibilidades de los actores para acceder efectivamente a dicha condición “en el supuesto —reconocen— de hallarse interesados” en dicho acceso.»

El Ministerio Fiscal va a alegar a favor de la inadmisión. Esto es lo que decretará, en definitiva, el Tribunal Constitucional, que argumenta, esquemáticamente y como con una cierta desgana, con la disyuntiva siguiente: o se está impugnando una norma, es decir, una disposición general, integrada en un Estatuto con valor de ley, en cuyo caso «no estaría comprendido en la hipótesis del artículo 42 de la LOTC, pues el amparo previsto en esta disposición es contra “decisiones o actos sin valor de ley”, no pudiendo interponerse un recurso directo contra los actos con valor de ley» (FJ 2); o, caso de tratarse de un acto singular, es preciso que haya firmeza,

para lo cual sería preciso haber acudido a la correspondiente vía previa, en concreto a la jurisdicción contencioso-administrativa (FJ 1).

Aun con la aparente desgana, insisto, y sin extremar la precisión en las expresiones, el Tribunal Constitucional no hace, en definitiva, sino aportar al caso la doctrina que ha ido depurándose en anteriores supuestos. Se va consolidando así una corriente cuyo cincelado, caso por caso, resulta de lo más razonable.

12. La demora en la entrega de esta comunicación (32) me va a permitir acoger una decisión última, cuyas repercusiones todavía es pronto para calibrar, pero que a buen seguro han de marcar un hito en la evolución del Derecho Parlamentario. Tal vez sea un poco prematuro para hacer un juicio de consistencia, pero no puedo prescindir de dar cuenta de los aspectos más sustanciosos.

Se dilucida nada menos que tema tan destacado como el de la inmunidad parlamentaria, que es preciso considerar —tomada la figura en su sentido amplio— con suma atención y yo pienso que sin complejos de ningún género, pues conviene no olvidar que, si bien la democracia ha echado raíces hondas en España, también es cierto que existen los contradictores, aparentes o larvados, y que, sin demasiados esfuerzos, no es difícil detectar vetas significativas de antiparlamentarismo. Parece honesto, así, que la teorización de las inmunidades se reconduzca a su lugar y se detecten, por supuesto, donde aparezcan los elementos meramente descalificadores, sean patentes o larvados. Cierto es que se dispone de una exposición bien reciente del panorama de Derecho Comparado, lo que ayuda a centrar la cuestión. Me refiero al trabajo, tan lúcido como todos los suyos, del profesor Alessandro PIZZORUSSO que ya ha habido ocasión de citar antes. Justo en este momento querría destacar una observación suya, incluida en el párrafo final, al momento de formular su conclusión. La expresa así —y advierto que me voy a fijar sólo en una frase inacabada—: «En lugar de continuar con las estériles discusiones sobre la compatibilidad del instituto con el principio de igualdad...» (33). Y es que, en efecto, soy de la opinión de que hay que alejar la figura del terreno de los que juegan a ras-

(32) La exposición oral —muy extractada, como viene siendo pauta— tuvo lugar el lunes 20 de mayo, pero doy por acabada la redacción completa el 25 de agosto de 1985, en *Redes*.

(33) A. PIZZORUSSO, *Las inmunidades parlamentarias*, cit., pág. 50.

garse las vestiduras, a convertir en piedra de escándalo, el trato diferenciado que significan, para con los parlamentarios, las reglas de la inmunidad. Mi respuesta es bastante radical: concedo una enorme importancia, así como un valor histórico destacado, a la igualdad, que se erige en meta y aspiración. Soy sensible al dato cualificado que representa, *verbi gratia*, el que la Constitución de 1978 la haya incluido, ya en el párrafo 1 del artículo 1, entre los «valores superiores». Pero no desconozco que es normal que haya algunas excepciones, cuya funcionalidad resulta inequívoca, excepciones que, aunque parezca paradójico, pueden colaborar en gran medida a que esa aspiración de la igualdad —lo mismo que la aspiración hacia los otros valores superiores— se haga efectiva (34). De ahí que la opción haya sido asumida con toda intención por el constituyente, que le da un alcance inequívoco e incuestionable en el artículo 71 —sin que sea preciso citar ahora otros preceptos similares—. Por eso, no soy partidario de razonar advirtiendo que hay una contradicción entre los distintos pasos de la Constitución y que debe prevalecer, por ende, el de mayor valor —que estaría justamente representado por el «valor superior»—, sino introduciendo, en cambio, una perspectiva distinta: la de que si se rodea de la mayor entidad cada uno de los valores superiores, también es cierto que con toda intención se incluyen otros reconocimientos que excepcionan y matizan aquel valor superior para los supuestos contemplados. Y ello no como una deshonra o como un desdoro, sino como formando parte, con plenitud de consecuencias, del edificio de la democracia representativa, que es, sin duda, un edificio muy complejo.

Pues bien, en este complejo y delicado panorama se inserta la última de las decisiones a considerar, la sentencia dictada en el caso *Carlos Barral*, la 90/1985, de 22 de julio, en la que se analiza fundamentalmente la decisión del Senado de no otorgar el suplicatorio pertinente al objeto de enjuiciar al senador citado. En realidad, hay dos sentencias conectadas al caso Barral, pues dos días después surge una segunda, la 92/1985, de 24 de julio —ambas aparecen en el mismo «BOE» de 14 de agosto—, centrada también sobre el mismo problema de fondo, pero en la que el objeto inmediato de amparo va a ser la situación producida por dos autos del

(34) Me remito a mi trabajo *El «amplio margen de libertad»*, cit., pág. 131 y *passim*.

Tribunal Supremo (Sala Segunda). De modo que, así como la 90/1985 representa una puesta en aplicación neta del artículo 42 LOTC, la 92/1985 no encaja aquí con precisión, sin perjuicio de que su significado general, así como sus efectos prácticos, sean similares. De ahí que me haya de referir sobre todo a la 90/1985, que es, además, donde se desarrollan con mayor holgura los argumentos (pues la 92/1985 en buena medida se remite a la anterior).

De modo que la vía del artículo 42 LOTC se utiliza nada menos que para controlar la autorización previa que para que puedan ser inculcados o procesados los diputados o senadores debe dar la Cámara respectiva, tal y como dispone de modo inequívoco el artículo 71.2 de la Constitución. Como se ve, el examen que vengo realizando culmina, por tanto, con una pieza de enorme valor, sin duda la más significativa de toda la serie. Mecanismo éste del suplicatorio de gran arraigo en la vida parlamentaria, que la Constitución contempla de forma muy amplia y que luego los Reglamentos de las Cámaras han abordado introduciendo diversas matizaciones y particularidades, como la del carácter secreto de las sesiones en que se discuta, la del automatismo en el rechazo una vez que transcurra un plazo determinado —un supuesto de «silencio parlamentario» de efecto denegatorio—, etc. En definitiva, se incide en lo que, en puridad, eran aspectos muy destacados del sistema, apenas escrito pero muy trabado, sin duda, de relación o separación entre poderes, ya que venía dándose por sentado que para que los Tribunales incidieran sobre los parlamentarios, cada una de las Cámaras disponía de una amplia facultad de autoconsentimiento.

Todas estas circunstancias levantan expectación en torno al supuesto y tienden a dar un cierto dramatismo al razonamiento y a la fórmula que se adopte, que se ha adoptado ya. Acaso el contenido del caso y las propias circunstancias en que se origina —en cuanto es un supuesto alejado de los habitualmente considerados como «políticos»— tienda a menguar de alguna manera aquella tensión. Pero, con todo, está siempre la regla del autoconsentimiento de la Cámara, de tanto arraigo y significado.

Se parte, en efecto, de que, a raíz de la publicación por el escritor Carlos Barral de un fragmento de su novela en la revista «Cuadernos del Norte», hay quien se siente ofendido y presenta una querrela por delito de injurias graves. La querrela fue admitida por el correspondiente juez de Oviedo, quien dictó auto de procesa-

miento contra el escritor (y por lo que inmediatamente voy a decir se advertirá por qué recalco lo de *escritor*). Sólo después, al celebrarse las elecciones y salir elegido senador, se pondrá en marcha la competencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, la solicitud del correspondiente suplicatorio, así como, a raíz de la denegación por el Senado, del auto en que la Sala resolvió el sobreseimiento libre de las actuaciones. Y precisamente tanto frente al acuerdo del Senado como frente al auto de sobreseimiento de la Sala Segunda del Tribunal Supremo —así como frente al auto que se dicta tras el correspondiente recurso de reforma— interpone el inicial querellante los recursos de amparo que culminan con las dos sentencias referidas. En el caso del primero, se alega una triple violación de derechos fundamentales: del derecho a la integridad moral (art. 15.1), del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen (art. 18.1), así como del derecho a la tutela efectiva de jueces y Tribunales sin que pueda producirse indefensión (art. 24.1).

Pasaré a exponer a continuación, bien que en extracto, cuáles son los hitos que jalonan el razonamiento del Tribunal Constitucional hasta alcanzar la decisión. No quiero dejar de advertir, con todo, como nueva muestra del interés suscitado por el asunto, que, aparte del demandante, se personaron en el proceso el Ministerio Fiscal, el abogado del Estado, un letrado de las Cortes Generales en representación del Senado, así como el abogado del señor Barral.

a) El primer paso lo constituiría el reconocimiento de que el Tribunal Constitucional está llamado a intervenir también en supuestos como éste. Por amplia que sea la facultad que el artículo 71.2 atribuye a las Cámaras, se dirá, ello no implica que se pueda desconocer el sometimiento de las mismas a la Constitución (art. 9.1). Resulta, así, de peso el siguiente párrafo de la sentencia:

... «En virtud de este principio, cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras, queda sujeto, comenzando por los de naturaleza legislativa, no sólo a las normas de procedimiento que en su caso establezca la CE, sino, asimismo, al conjunto de normas materiales que en la misma Constitución se contienen. No puede por ello aceptarse que

la libertad con que se produce un acto parlamentario con esa relevancia jurídica para terceros llegue a rebasar el marco de tales normas, pues ello, en nuestro Ordenamiento, sería tanto como aceptar la arbitrariedad» (FJ 2).

De nuevo aparece aquí como concepto instrumental decisivo la noción acto de relevancia externa —así como su oponente, acto que no exceda del ámbito propio del funcionamiento interno—. Pero lo que más peso adquiere en esta fase es la afirmación, obvia por otro lado, del principio de sometimiento del Parlamento a las reglas de la Constitución, tanto a las procedimentales como a las «materiales», así como el ulterior aviso de que la libertad no debe convertirse en arbitrariedad. Y, como corolario de este razonamiento, la afirmación de que es el propio Tribunal Constitucional —cuyo carácter de «intérprete supremo de la Constitución» se recuerda, una vez más, en el caso— quien garantiza la conformidad aludida.

b) Aún se concreta más en esta dirección. Me parece muy destacable el criterio de centrar la posible intervención del Tribunal Constitucional desde la óptica de la garantía de los derechos fundamentales. Se dirá así:

«En un caso como el que nos ocupa, en que una Cámara ejerce la facultad que deriva del artículo 71.2 de la CE mediante actos o acuerdos singulares sin fuerza de ley, no cabe rechazar, por principio, la posibilidad de que los mismos lleguen a vulnerar los derechos y libertades que, según el apartado 1 del artículo 53 de la CE, vinculan a todos los poderes públicos, y para cuya protección queda abierta, conforme a lo dispuesto en el apartado 2 del mismo artículo 53, en el artículo 161, número 1.b), de la misma CE y en el artículo 2, número 1.b), y artículo 42 de la LOTC, la vía del recurso de amparo para que este TC examine las eventuales vulneraciones» (FJ 2).

Claramente queda reconducido el conflicto al artículo 42 LOTC en lo que tiene de empalme con los artículos 53.2 y 161.1.b) de la Constitución. La vía queda franqueada ante la posible vulneración de derechos fundamentales. Me interesa destacar esta faceta porque

no hay, en cambio, ninguna referencia —tampoco la hay en la sentencia 92/1985— a que incida global y genéricamente el artículo 24, de modo que cualquiera pudiera pretender residenciar ante los Tribunales de justicia a quien sea necesario, incluso al Parlamento, punto de vista que, como se sabe, ha sido mantenido por algunos autores y que yo no comparto. No hay una genérica residenciabilidad ante los Tribunales de justicia de cualquier persona u órgano, incluso, por tanto, del Parlamento. El sistema de la relación o separación entre poderes no pasa por ahí. En cambio, cuando entran en cuestión los derechos fundamentales, el legislador ha querido franquear la puerta a través de la modalidad que ha plasmado en el artículo 42 LOTC. Por todo ello, el Tribunal Constitucional razona, inmediatamente a continuación del texto antes transcrito, en los siguientes términos:

«Es por todo ello posible revisar, desde la perspectiva constitucional, los actos del Congreso de Diputados o del Senado por los que, en libre ejercicio de la prerrogativa de la inmunidad que les reconoce el artículo 71.2 de la CE, se resuelva acerca de la solicitud para procesar a alguno de sus miembros, y es al Tribunal Constitucional a quien corresponde, cuando sea requerido para ello, por la vía y con los requisitos del amparo constitucional, llevar a cabo esa revisión mediante el examen del caso concreto.»

Se está dando un paso de enorme trascendencia y se precisa para ello una justificación de entidad. Pues bien, la justificación se encuentra en el énfasis que ha querido poner la Constitución, y en su desarrollo e interpretación el legislador —y así se explica el artículo 42 LOTC, que bien podía no existir—, a la hora de defender y potenciar los derechos fundamentales. De modo que el presente —toda la modalidad que se viene estudiando en su conjunto— es un episodio más a sumar en el haber de los derechos fundamentales. Cuando se realce el importante papel que juegan en nuestro sistema político, habrá que recordar, sin falta, modalidades como la que ahora toca estudiar.

c) Amparo, derechos fundamentales, se centran así como elementos decisivos a la hora de descender al caso concreto. Pasando a los aspectos fácticos, corresponde abordar la consideración que

el Tribunal Constitucional ha hecho de los derechos fundamentales que el demandante de amparo alega como violados. Se va a entender así que el Senado, con su decisión denegatoria del suplicatorio, no ha podido producir violación del derecho a la integridad moral, que garantiza el artículo 15.1, ni del derecho al honor, a la intimidad personal, familiar y a la propia imagen, garantizado en el artículo 18.1. En la sentencia 92/1985 se alegaba también violación del derecho a la igualdad (art. 14), pero igualmente es rechazada tal alegación. En cambio, es en el artículo 24, con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, donde puede verse la incidencia de la denegación del suplicatorio. Así ha quedado abierta con holgura la puerta del artículo 42 y el Tribunal Constitucional va a centrar aquí en gran medida el grueso de sus argumentos restantes. Incidentalmente, debo hacer una pequeña advertencia. La línea argumental es del todo correcta, siempre que se convenga en que la tutela jurisdiccional entra en la categoría de los derechos y libertades fundamentales (35). Si ello se pone en duda, razonando, por ejemplo, que no hay un derecho fundamental, sino una garantía para la protección de los mismos, como algo distinguible, la coherencia de la argumentación se quiebra, en cambio. Empero, no es ésta la ocasión para insistir sobre el argumento, inusual sin duda, pero no descartable del todo.

d) Para iluminar el juicio que el Tribunal Constitucional se considera llamado a realizar se va a otorgar papel relevante al aspecto finalista: «la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta» (FJ 6).

En este sentido, el Tribunal Constitucional va a entrar en un delicado proceso de concreción. Mientras en la doctrina afloran posiciones muy encontradas a la hora de justificar el significado de las inmunidades parlamentarias —sin que falten tampoco diferencias en la jurisprudencia comparada—, el Tribunal Constitucional, sin titubeos, al parecer, va a pronunciarse tajantemente —y un tanto sin matices, estimo— acerca de este punto. Afirmará así:

(35) Acerca de la consideración del derecho a la tutela jurisdiccional como un auténtico derecho fundamental, véase, recientemente, R. GÓMEZ-FERRER, «La tutela judicial efectiva como derecho fundamental», en el vol. colectivo *De la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*, págs. 11 y ss.

«Esta protección a que la inmunidad se orienta no lo es, sin embargo, frente a la improcedencia o la falta de fundamentación de las acciones penales dirigidas contra los Diputados o Senadores, pues no cabe mayor defensa frente a tales riesgos o defectos de tipo jurídico que la proporcionada por los jueces y tribunales, a quienes el artículo 117.1 de la Constitución Española atribuye, de manera explícita, la tarea de aplicar el ordenamiento para la administración de justicia. La amenaza frente a la que protege la inmunidad sólo puede serlo de tipo político, y consiste en la eventualidad de que la vía penal sea utilizada con la intención de perturbar el funcionamiento de las Cámaras o de alterar la composición que a las mismas ha dado la voluntad popular. La posibilidad de que las Cámaras aprecien y eviten esa intencionalidad es lo que la Constitución ha querido al otorgarles la facultad de impedir que las acciones penales contra sus miembros prosigan, y lo que permite, por tanto, la institución de la inmunidad es que las propias Cámaras realicen algo que no pueden llevar a cabo los órganos de naturaleza jurisdiccional, como es una valoración sobre el significado político de tales acciones» (FJ 6).

Se da, por tanto, un paso contundente. Aunque yo eche en falta, por ello mismo, algo menos rotundo, algo más difuminado o con matices, pues hay como una interpretación demasiado dogmática, demasiado eclesial, de lo que la Constitución ha querido: si parece fácil convenir en que por ahí está la verdad, más difícil resulta, en cambio, entender que esté *toda* la verdad. Lo que acaso sea válido a la hora de resolver el caso concreto, ¿no queda revestido, en cambio, de demasiada trascendencia —con la inherente rigidez— en las palabras transcritas?

e) El relieve otorgado al criterio del fin está incardinado a una funcionalidad bien precisa: la de contrastar que el juicio que haga la Cámara al disponer de la institución sea coherente con dicha finalidad. Se va a exigir así un esfuerzo racionalizador como *modus operandi* dentro del amplio procedimiento, con la particularidad de que va a considerarse abierto al contraste del Tribunal Constitucional. No se da pie, por tanto, a una potestad de tipo automático,

sino que, en el esquema, cobrará relieve decisivo la existencia de una motivación. Así, al ponderar el Tribunal Constitucional el control que le corresponde realizar, señalará:

«... no puede llevarnos a revisar o a sustituir esa valoración, pero sí a constatar que el juicio de oportunidad o de intencionalidad se ha producido en las Cámaras. Y ello de modo suficiente, esto es, en términos razonables o argumentales. De la existencia o inexistencia de semejante juicio depende, en efecto, que el ejercicio de esa facultad, potencialmente restrictiva del derecho a la tutela judicial, se haya realizado conforme a su propia finalidad y depende, por consiguiente, en el supuesto de que la decisión parlamentaria sea contraria a permitir dicha tutela, que el derecho fundamental a ésta haya de considerarse o no vulnerado» (FJ 5).

Y algo antes, aunque con similar funcionalidad, se ha afirmado:

«... supone que la denegación de los mismos [los suplicatorios] haya de considerarse correcta, desde la perspectiva del artículo 24.1 de la Constitución Española, únicamente en el caso que dicha denegación sea conforme a la finalidad que la institución de la inmunidad parlamentaria persigue y en la que la posibilidad de denegación se fundamenta. Por el contrario, la respuesta negativa a la autorización para procesar será incorrecta y habrá un abuso de la figura constitucional de la inmunidad cuando ésta sea utilizada para fines que no le son propios. Con ello, sin duda, afirmamos una necesidad constitucional de condicionar o sujetar a los límites la facultad que las Cámaras parlamentarias tienen para conceder o rechazar suplicatorios, y a esta misma necesidad apunta la actual práctica parlamentaria en ordenamientos similares» (FJ 6).

Esta afirmación casi final de considerar limitada la opción de las Cámaras es, acaso, el punto central de la filosofía de la sentencia estudiada. Pero ahora, a la luz de las afirmaciones reproducidas, querría fijarme en otro aspecto.

El letrado de las Cortes Generales, en su alegación, trataba de salir al paso de una posible interpretación, como conjurando una de las opciones, y así advertía respecto de la inmunidad parlamentaria:

«que la misma ha de concebirse no como un derecho de los parlamentarios, sino como una prerrogativa de las Cámaras, y que la decisión de ejecutarla es esencialmente política, de manera que no será posible aplicar en relación a esa institución la doctrina sobre la discrecionalidad y arbitrariedad de los actos administrativos» (Ant. decimosexto).

Pues bien, tal conjuro no ha surtido sus efectos. He destacado en otro lugar cómo el Tribunal Constitucional utilizaba los elementos dogmáticos y los instrumentos jurídicos madurados a propósito del control de la discrecionalidad administrativa, para controlar determinadas actividades de los órganos jurisdiccionales (36). Del mismo modo, la presente sentencia ilustra bien a las claras de cómo el material rodado en relación con la discrecionalidad administrativa va a ser utilizado también para controlar alguna faceta de la actividad parlamentaria. Ya lo habrá advertido el lector al reflexionar acerca de los razonamientos que he ido transcribiendo. He aquí, en todo caso, una muestra de conceptos, extraídos todos ellos de los términos de la sentencia, y que tan familiares son a las técnicas de reducción de la discrecionalidad administrativa: «arbitrariedad», «significado del fin», «abuso de la figura», «fines que no le son propios», «términos razonables o argumentales», «motivación»; por último, «control». Me parece indudable la transposición de técnicas, y aquí sí que habrá que dar tiempo al tiempo para emitir un juicio de conjunto.

f) El examen concreto de las circunstancias del caso va a llevarle al Tribunal Constitucional al convencimiento de que no se dan las razones necesarias para denegar el otorgamiento del suplitorio. He aquí algunas de las afirmaciones que se formulan a lo largo del fundamento jurídico séptimo:

(36) Cfr. mi trabajo *Del control de la discrecionalidad administrativa al control de la discrecionalidad judicial*, núm. 100 de esta REVISTA, vol. II (1983), págs. 1083 y ss.

— «No concurren elementos que permitan apreciar, en la interpretación de la querrela, la existencia de móviles o intenciones referidos al funcionamiento del Senado.»

— «La denegación... aparece, por tanto, en este caso, del todo desvinculada respecto a la finalidad.»

— «Aparece desprovisto de motivación alguna, y ésta tampoco ha sido aportada en las alegaciones que la representación de las Cortes Generales ha formulado.»

Etcétera.

Tras esta preparación, el paso siguiente, y final ya, va a ser el de entender que se ha producido violación de un derecho fundamental, por lo que procede el otorgamiento del amparo solicitado. Se va, así, a declarar la nulidad del acuerdo del Senado y se fuerza a que dicte otro en sustitución. Pero esta nueva decisión queda ya enormemente mediatizada en cuanto se puntualiza:

«debiendo precisarse que si la decisión fuera denegatoria habría de expresar las razones que la justifican, dado su efecto de limitar un derecho fundamental, que exige que el acuerdo se encuentre fundado en derecho» (FJ 8).

Y este criterio se va a trasladar, en términos muy parecidos, al propio contenido del fallo.

El que el Senado haya manifestado su preocupación —junto a la decidida voluntad de acatar y cumplir el fallo— por la dificultad material que representan una serie de normas que se consideran vigentes y válidas —así, los preceptos del Reglamento del Senado que prescriben el carácter secreto de las pertinentes sesiones, o que dan juego al automatismo en el transcurso de un plazo para entender denegado el suplicatorio— es un problema importante, pero en el que no cabe detenerse ahora. En todo caso, pensando que es positivo huir de rigideces, se me ocurre advertir que puede haber supuestos en los que la denegación del suplicatorio sea no sólo lógica, sino elemental y patente, apreciable a simple vista. Lo mismo que en el caso concreto que dio lugar a la solicitud de amparo el Tribunal Constitucional ha tenido muy presentes las circunstancias

del litigio punto de partida, se me ocurre pensar que en un supuesto muy distinto las circunstancias claras y notorias podrían excusar cualquier explicación ulterior, cobrando entonces fuerza destacada el acto denegatorio, expreso o presunto, de la Cámara en cuestión. Es decir, que lo que acaso encaje en el caso *Barral* —este echarse en falta de una motivación aceptable— puede no tener mayor significado de tratarse de un supuesto muy diferente en su punto de partida.

De todas maneras, se piense lo que se piense de la sentencia, aparte matizaciones en un sentido u otro, sea cual sea el juicio que suscite al intérprete, estimo que a nadie es preciso convencer para hacer ver la trascendencia que logra y el significado que adquiere. Difícilmente podía haberse encontrado un remate de más entidad para culminar una serie. Y es que, en efecto, no es nuestro objetivo comentar esta sentencia, sino valorar todá una serie. A buen seguro que las decisiones han de continuar fluyendo. Pero lo cierto es que hasta ahora, sin que haya sido tanto el tiempo transcurrido, el juego que ha proporcionado el artículo 42 LOTC ha sido, sin duda, grande y bien diverso.

IV

Tras la exposición de la serie de decisiones bien podría ponerse punto final. Pero parece oportuno aprovechar la ocasión y tratar de deducir algunas tendencias a modo de conclusiones. Me fijaré, así, en tres que fluyen con fuerza de la jurisprudencia acotada (lo que no excluye que puedan deducirse otras, o que haya intérpretes que prefirieran poner el acento sobre otras líneas):

1. Ante todo, y en primer lugar, conviene destacar el propio funcionamiento del artículo 42 LOTC, vía novedosa como pocas, y cuyas virtualidades no hubiera sido fácil adivinar al momento de su promulgación. En este sentido, la interpretación que el propio legislador ha hecho a la hora de diseñar los mecanismos adecuados para la defensa de los valores constitucionales, el propio compromiso de autolimitación que representa el precepto citado, está resultando muy eficiente en los momentos iniciales de la puesta en marcha de un sistema parlamentario. No cabe duda de que el legislador dispone de amplio margen a la hora de mantener o retocar

la regulación, así como de que está en sus manos el introducir muy variadas fórmulas sustitutivas. Pero, de momento, la inicialmente establecida está dando un juego amplio y suficiente (37). Por supuesto, el Tribunal Constitucional ha entrado de lleno en el juego que, generosamente, le había brindado el legislador. Sin duda, ha de haber quienes piensen que el Tribunal Constitucional ha ido demasiado lejos, lo mismo que quienes tilden de corta su postura y le azucen para que vaya aún más lejos. Lo cierto es que la opción abierta para la tutela de los derechos fundamentales funciona, habiéndose normalizado la oportunidad de controlar la actividad parlamentaria (al margen del caso de la inconstitucionalidad de las leyes). Control de lo parlamentario, quiebra cualificada de las reglas de división o separación de poderes, que se abre, excepcionalmente, al objeto de conseguir defender derechos fundamentales violados. Y el Tribunal Constitucional entra en el juego, indaga las circunstancias de cada caso, enjuicia cada supuesto, busca las justificaciones de lo actuado, se apoya con firmeza en el criterio de lo razonable, inadmite un buen número de recursos, condena en costas en un par de ocasiones ya y, también, en un par de supuestos estima la demanda y concede el amparo. Es decir, que está actuando como garante de los derechos y libertades constitucionales, que está controlando, que es lo decisivo.

2. Del mismo modo, hay que destacar —y sería la segunda tendencia— cómo el Tribunal Constitucional valora lo excepcional del remedio, y si no duda en acudir en amparo de los derechos fundamentales allí donde se haya menester, también es cierto que, con insistencia y con fuerza —en un número considerable de decisiones ya—, ha venido a establecer que hay un amplio margen dentro del cual están llamados a actuar los órganos parlamentarios, que disfrutan así de un gran espacio de maniobra. Recuérdese, así, el conjunto de razonamientos del *caso Armada*, que se centran en torno a la afirmación de que «los derechos y libertades de la persona no pueden servir de título para desvirtuar la esencia de un sistema político con las características del enunciado» (es decir, el parlamentario, en que el Gobierno informa a las Cámaras). O, en la mis-

(37) Sin duda, mucho más amplio que el que le pronosticaba Y. RODRÍGUEZ, en BON-MODERNE-RODRÍGUEZ, *La justice constitutionnelle en Espagne*, Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1984, cuando, con referencia directa al artículo 42 LOTC, afirmaba: «il n'est pas douteuse qu'il restera d'application très limitée» (pág. 220).

ma línea, el indudable reconocimiento como criterio básico del «amplio margen de libertad», holgadamente razonado en el *caso Iglesias Selgas*. A similar criterio responde destacar la idea de «independencia» como una de las características de los órganos constitucionales, y en concreto de las Cámaras (así, el caso de la tramitación en el Senado de la Ley sobre el Derecho a la Educación, caso en el que, como se recordará, cobra relieve la demarcación de lo que sea «un acto puramente interno de un órgano constitucional»). Idea ésta que aflora también en el propio *caso Barral*, aunque aquí se utilice para servir de contraste cuando se razona que «queda sujeto», «cualquier acto del Parlamento con relevancia jurídica externa, esto es, que afecte a situaciones que excedan del ámbito estrictamente propio del funcionamiento interno de las Cámaras» (FJ 2).

Es decir, que con unas fórmulas u otras, con matices más o menos marcados, no son escasos en el conjunto las decisiones que tienden a reconocer y a potenciar un amplio campo de maniobra a los órganos parlamentarios. Tal vez estamos muy lejos de que se hayan sedimentado los criterios, pero estimo que es muy importante que esta corriente quede afirmada y fortalecida. Y, como decía al comienzo, sin complejos de ningún tipo. Bueno es que haya garantías, y allí están para cuando se haya menester, pero el diseño constitucional consiste también en el respeto de unos terrenos de juego, donde los órganos constitucionales deben lograr su virtualidad plena.

3. Por último, y como tercera conclusión, querría recalcar una faceta que acaso a simple vista parezca contradictoria con la anterior, pero que yo la estimo muy razonable y que, como advertí en su momento, el Tribunal Constitucional ha querido que quedara muy clara desde que se planteó. Lo cierto es que los órganos parlamentarios también tienen que conocer de unas materias menores, muy alejadas del núcleo de lo que puede ser considerada actividad parlamentaria propiamente dicha (38), materias que en la realidad jurídica española han podido lograr un *status* jurídico muy acabado extramuros de los recintos parlamentarios. Es así como venimos a parar al tema funcional —obviamente distinguible del de los representantes políticos elegidos— en su planteamiento común y normal (que no impide la presencia de soluciones específicas, del

(38) De *auxiliar* califica esta actividad GARRIDO FALLA, *La Administración parlamentaria*, cit., pág. 94.

tipo, por ejemplo, de lo que el artículo 5 de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado calificó como de *funcionarios eventuales*). Tema funcional que bien podía dársele resuelto a los órganos parlamentarios desde fuera. Tema funcional que —sin perjuicio de su carácter evolutivo, así como de la libertad del Parlamento para afrontarlo desde perspectivas novedosas—, en el hoy y aquí, ofrece un núcleo bastante trabado de reglas y principios. Aparece, así, como uno de estos aspectos, pacíficamente admitidos, el de las garantías —desde la selección a las diversas situaciones o pretensiones—, lo que aboca, por lo común —pero sin que se agoten ahí sus virtualidades—, a la posibilidad de una vía jurisdiccional de recurso. No hay que magnificar ni sacar de quicio este aspecto —al fin y al cabo, uno de los varios remedios posibles y de no tan larga implantación, en lo que a los funcionarios parlamentarios se refiere—, pero tampoco hay que minusvalorarlo.

Es así cómo las Cortes Generales han resuelto tempranamente el problema —con sensibilidad hacia una representativa corriente doctrinal (39), aunque se es consciente de que los casos, en puridad, habrán de contarse con los dedos de las manos (si bien lo decisivo es dejar asentada la oportunidad de garantía)—, de modo que, al igual que ha sucedido con otros órganos constitucionales, han abierto expresamente la vía para que estas controversias hallen su lugar allí donde se ventilan normalmente las contiendas funcionariales, es decir, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Tal es, como se sabe, el sentido del artículo 35.3 del Estatuto de Personal de las Cortes Generales, de 23 de junio de 1983 («BOE» del 29).

De este modo se especifica una vía jurisdiccional donde hallen acomodo las controversias funcionariales que afecten no ya a las Administraciones Públicas, sino a los órganos parlamentarios, en cuestiones, insistiré, de entidad mínima. Cuestiones que, además, como marginales a lo parlamentario, en su posible patología, difícilmente pueden ser rectificadas o saneadas por la propia dinámica parlamentaria. La decisión política que adopta una Cámara, la distribución de gastos o ingresos en un sentido o en otro, por ejemplo, en cuanto forman parte del núcleo de lo parlamentario, están siempre sometidas al correctivo de la opinión pública, quedan abiertas

(39) Me remito, así, a las referencias que ofrecía en mi libro *Bajo el signo de la Constitución*, cit., pág. 57, nota 25 y *passim* —GARCÍA DE ENTERRÍA y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, SANTAMARÍA PASTOR, GÓMEZ-FERRER, etc.—; véase, también, GARRIDO FALLA, *La Administración parlamentaria*, págs. 97 y ss.

a la toma de postura de los grupos y tendencias y conocerán, así, el juicio crítico de quienes estén en la oposición. Y el sistema erige en juez último al cuerpo electoral en su periódica y cadencial cita. Nada tienen que ver con esto, en cambio, las minúsculas cuestiones funcionariales. De ahí que se dé el paso a los Tribunales, hoy que la justicia se organiza al margen de los órganos parlamentarios.

Se abrirá, así, un boquete, bien que mínimo: se levanta la barrera edificada desde el principio de la separación de poderes, y se da por buena la interferencia de la Justicia. Lo que inició con decisión el Estatuto de Personal de las Cortes Generales se ha ido reiterando aquí y allí por las diversas Asambleas regionales (40). La tendencia acaba de conocer un broche cualificado al ser asumida, expresamente, nada menos que por la Ley Orgánica del Poder Judicial, recientemente promulgada —L. O. 6/1985, de 1 de julio—, que abre la vía de lo contencioso-administrativo «en materia de personal y actos de administración», ya sea ante el Tribunal Supremo (art. 58), en relación con los actos de las Cortes Generales; ya ante los Tribunales Superiores de Justicia (art. 74), en relación con los de las Asambleas territoriales.

Pues bien, ya vimos cómo el Tribunal Constitucional propició este desarrollo y, en los diversos casos abordados, se aprestó a canalizar los litigios a la jurisdicción contencioso-administrativa. Con lo cual estaba como afirmando dos cosas. De una parte, que el enjuiciamiento de cada caso, más que competirle a él, le correspondía a la jurisdicción contencioso-administrativa, o, más en puridad, que le correspondía *previamente* a la jurisdicción contencioso-administrativa, que es lo que vino a decir en realidad. Con lo cual estaba diciendo, segundo efecto, que no había inconveniente en que un Tribunal ordinario enjuiciara determinada actividad del Parlamento (la estrictamente funcional, en concreto). Hoy la corriente se va afianzando, siendo de destacar el apoyo que le prestan las regulaciones más recientes, así como la tan cualificada que acaba de producirse, como he recordado. Con lo cual se tiende a clarificar enormemente las cosas. En cuanto a lo segundo, el tratarse de un

(40) Vid. J. FERRET I JACAS, *Asambleas legislativas y jurisdicción contencioso-administrativa*, en «I Jornadas de Derecho Parlamentario», cit., vol. II, págs. 629 y ss., quien resaltaba la insuficiencia de los instrumentos normativos con que se había procedido. Así, especialmente, págs. 636 y ss. En relación con el caso vasco, véase R. JIMÉNEZ ASENSIO, *El Estatuto de personal del Parlamento vasco: notas en torno a su naturaleza y control jurisdiccional*, en «I Jornadas de Derecho Parlamentario», cit., vol. II, págs. 687 y ss., especialmente págs. 712-713.

repertorio bastante elaborado de problemas, sin mordiente político de relieve —y tan reducido numéricamente—, hará que no se trastocuen los trazos esenciales del principio de separación de poderes.

En cuanto al primer efecto, también juzgo muy positiva la tendencia sostenida por el Tribunal Constitucional. Para canalizar los asuntos a la jurisdicción ordinaria se toma en apoyo la exigencia del artículo 42 LOTC de que los actos «sean firmes». Se fuerza, sin duda, la interpretación —como para rellenar una laguna allí donde el problema no estuviera regulado— y se introduce una etapa jurisdiccional cuando en principio el artículo 42, a la vista de las peculiaridades de lo parlamentario, prescindía, como ya dijimos, de lo que es regla en el recurso de amparo. Pues bien, si no hay un problema de fuero, si no importa que tratándose de estas materias concretas puedan los Tribunales enjuiciar al Parlamento, y ya dijimos que tal problema no lo hay, la línea auspiciada por el Tribunal Constitucional abocaría de nuevo a un doble orden de efectos. De una parte, al recalcar el carácter subsidiario del amparo constitucional, se da pie para que determinados litigios puedan ser resueltos por la jurisdicción ordinaria, exonerándose, así, al Tribunal Constitucional. Es lo mismo que sucede con los otros amparos, tanto frente a actuaciones de las Administraciones Públicas como frente a actuaciones jurisdiccionales. Pero al franquearse esta puerta se está dando, en mi opinión, otro paso significativo. En los orígenes, antes de que se asentara la regulación aludida, el funcionario —o el aspirante— no hallaba una vía fácil para proceder contra el Parlamento, a no ser utilizando la puerta del artículo 42 LOTC, es decir, *forzando* un amparo. Espero con curiosidad que se plantee y se resuelva el primer caso en el que tras agotarse la vía contencioso-administrativa se acuda, en estos temas de función pública parlamentaria, a la fase última del Tribunal Constitucional. Se verá entonces qué sucede. Pero yo interpreto —y recalco que de apreciación personal se trata, pues creo que nada expreso ha dicho el Tribunal Constitucional hasta el momento— que al canalizar las reclamaciones a través de la vía contencioso-administrativa es como si estuviera diciendo también que el amparo no es para eso. Que no hay —en los casos habituales, y hago la salvedad de supuestos específicos— materia de amparo por la sencilla razón de que no hay derecho fundamental violado. La *materia de personal* sería una materia atendible y digna de garantía, pero en su lugar, que no es

el lugar de la *materia de amparo*. Es una interpretación, insisto, pero por la que apuesto con ilusión.

* * *

Tras estas reflexiones voy a concluir ya. Ojalá se tenga siempre muy presente que el amparo constitucional es una opción, sin duda, residual y subsidiaria. Pero, en todo caso, la importancia que el sistema constitucional español atribuye a los derechos y libertades fundamentales debe hacer patente que allí donde se necesite reparación, aunque se trate de proceder contra el Parlamento, allí está el Tribunal Constitucional. Y, junto a ello, dos cosas muy claras: que hay contiendas de significado menor que, aunque impliquen a los Parlamentos, se ofrecen del todo juridificadas, por lo que es bueno atribuir las a quienes tienen encomendada la jurisdicción, es decir, a los Tribunales de justicia, a las Salas de lo Contencioso-Administrativo, en concreto. Del mismo modo que resulta patente que hay contiendas netamente políticas que sólo en la arena parlamentaria deben ser libradas, por lo que ojalá no se olvide lo disfuncional que resulta el querer trasladarlas al Tribunal Constitucional (41).

(41) Que el tema estudiado suscita el más vivo interés lo demuestra la atención creciente de los autores. Así, concluidas ya estas páginas, constato la reciente aparición de tres trabajos que se encuadran bien a las claras en alguna de las coordinadas estudiadas: Luis M.^a DIEZ-PICAZO, *La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Abornotiana, Zaragoza, 1985 (con sugestivo prólogo de E. GARCÍA DE ENTERRÍA); M. F. PULIDO QUECEDO, *El control contencioso-administrativo de los actos sin valor de ley en las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas*, «REDA», núm. 43 (1984), págs. 571-575; J. E. SORIANO GARCÍA, *El enjuiciamiento contencioso de la actividad parlamentaria no legislativa*, núm. 106 de esta REVISTA (1985), págs. 213-225.

APÉNDICE

(Decisiones del Tribunal Constitucional estudiadas)

- A. 60/1981, 17 junio (Armada Comyn), JC II.
- A. 147/1982, 22 abril (Pleno) (Iglesias Selgas), JC III.
- S. 101/1983, 18 noviembre (diputados Herri Batasuna), «BOE» 14 diciembre 1983, JC VII, BJC 32.
- S. 122/1983, 16 diciembre (diputados del Parlamento de Galicia), «BOE» 11 enero 1984, JC VII, BJC 33.
- S. 16/1984, 6 febrero (candidato a presidente del Gobierno de Navarra), «BOE» 9 marzo 1984, JC VIII, BJC 35.
- S. 28/1984, 28 febrero (expulsión de parlamentarios del Parlamento navarro), «BOE» 9 marzo 1984, JC VIII, BJC 35.
- A. 183/1984, 21 marzo (tramitación en el Senado de la Ley Orgánica del Derecho a la Educación), JC VIII, BJC 35.
- A. 241/1984, 11 abril (jefe del Servicio de Gestión Parlamentaria y Régimen Interior de las Cortes de Castilla y León), JC VIII.
- A. 2 mayo 1984 (auditor al Servicio de la Cámara de Comptos, Navarra).
- A. 6 julio 1984 (diputados del Parlamento de Canarias).
- A. 26 septiembre 1984 (letrados del Parlamento de las islas Baleares).
- A. 8 mayo 1985 (Parlamento de Navarra).
- S. 90/1985, 22 julio (Carlos Barral), «BOE» 14 agosto 1985.