

Algunas consideraciones acerca de la eficacia de los actos parlamentarios**

Sumario: I.- INTRODUCCIÓN: ACTO JURÍDICO E *INTERNA CORPORIS ACTA*. II.- LA EFICACIA DEL ACTO PARLAMENTARIO: LOS PRESUPUESTOS DEL ACTO, EL ACTO DE PROCEDIMIENTO Y EL ACTO TOTAL. III.- LA PÉRDIDA DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS.

I.- INTRODUCCIÓN: ACTO JURÍDICO E *INTERNA CORPORIS ACTA*

El elemento que ha hecho posible aplicar la idea de acto al campo del Derecho Público ha sido, precisamente, la forma en que se ha configurado su naturaleza, que resulta compatible con el carácter imperativo de las normas que componen esa rama del ordenamiento. Así, se considera que, en el supuesto del acto y a diferencia de lo que ocurre en el caso del negocio, el agente carece del poder de fijar las consecuencias jurídicas, porque éstas se encuentran pre-determinadas por la ley. Sólo es posible hablar de acto en sentido estricto cuando los efectos del mismo son obra exclusiva de la norma jurídica¹.

Lo cierto es que, en la actualidad, la idea de acto jurídico constituye una de las nociones más utilizadas tanto por el Derecho Administrativo como por el Derecho Procesal. Sin embargo y para algunos autores, no ha ocurrido lo mismo en el campo del Derecho Parlamentario que, según la misma opinión, carecería de una auténtica doctrina escrita sobre el concepto que nos ocupa².

La afirmación que se acaba de reseñar puede secundarse sólo hasta un cierto punto. Quizá sea cierto que la noción de acto parlamentario no haya recibido en el Derecho Constitucional un tratamiento similar al que ha merecido en otras disciplinas jurídicas. Pero esto no significa que carezca de tradición histórica. Al contrario, si se examina con más detalle el asunto,

* Catedrática de Derecho Constitucional. Universidad de Valladolid.

** El presente trabajo es resultado de la investigación desarrollada para la elaboración de una Comunicación acerca de la «Eficacia y efectos de los actos parlamentarios», expuesta en el Seminario sobre el Acto Parlamentario, organizado por el Parlamento Vasco y que se desarrolló en Vitoria-Gasteiz en enero de 1998. Agradezco muy sinceramente a dicha Asamblea Legislativa y a su Dirección de Estudios la amabilidad de autorizarme a publicar el texto.

¹ La definición es de Díez Picazo, L., Gullón, A. *Sistema de Derecho Civil*, vol. I, Madrid, 1988, pág. 487.

² Por ejemplo, García Martínez, A.: *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987, pág. 67. Para la autora, este fenómeno aconsejaría realizar “una transposición de las distintas categorías de acto jurídico elaboradas en otras disciplinas para, a partir de ellas, intentar acotar un concepto de acto parlamentario que pueda servir de elemento básico en el que conectar las diferentes manifestaciones de la actividad parlamentaria”.

cabe afirmar que el acto parlamentario ha sido objeto de reflexiones doctrinales desde épocas tan remotas como los años precedentes a la *Gloriosa Revolución* inglesa.

La peculiaridad que ha marcado el tratamiento de la noción que nos ocupa desde la perspectiva del Derecho Parlamentario no radica, por lo tanto, en su escasa construcción jurídica. La singularidad estriba en que el acto parlamentario se ha enfocado habitualmente desde la concreta, y por ello, limitada óptica de los *interna corporis*. No es éste el momento de entrar a analizar con detalle la teoría de los actos internos del Parlamento, cuestión que por lo demás ha sido tratada en profundidad en reiteradas ocasiones. Me interesa tan sólo resaltar que la identificación de los actos parlamentarios con los *interna corporis* ha condicionado indudablemente la forma de entender la eficacia que les es característica.

Desde un punto de vista histórico, la autonomía del Parlamento se afianza garantizando su independencia respecto al resto de los poderes del Estado, fundamentalmente frente al poder judicial. Para quienes han investigado detenidamente el tema, la doctrina de los «*interna corporis*» se formula por la doctrina jurídica alemana durante la segunda mitad del siglo XIX³, sobre el influjo de la experiencia constitucional británica. Fue en Inglaterra donde, desde antiguo, se reconoció a cada una de las Cámaras el derecho a controlar los *internal proceedings*, entre los que se incluye no sólo el procedimiento legislativo, sino también otras cuestiones relativas al funcionamiento interno del Parlamento⁴.

No puede ponerse en duda el peso de estos precedentes. Pero tampoco es posible olvidar la influencia que, a la hora de construir la independencia de las Cámaras, ejerció la Revolución Francesa sobre los ordenamientos continentales. Como consecuencia de la interpretación estricta del principio de división de poderes, la nueva mentalidad jurídica trató a los actos parlamentarios de forma muy similar a los actos administrativos. Merece la pena recordar que, precisamente, la noción de acto jurídico irrumpe en el campo del Derecho Público de la mano del Derecho Administrativo francés, como forma de delimitar un ámbito exento de control jurisdiccional⁵ y sometido únicamente al de las propias autoridades administrativas. En igual sentido y también como consecuencia de la desconfianza hacia los Tribunales, se interpretó que sólo era posible garantizar la autonomía del Parlamento frente al resto de los poderes si se exoneraba a los actos de las Cámaras de controles de cualquier otra autoridad que no fuese el Parlamento mismo.

³ L. M.^a Díez-Picazo, por ejemplo, es partidario de la tesis que sostiene que fue Gneist quien utilizó la expresión en un informe para el IV Congreso de Juristas Alemanes celebrado en Berlín en 1863, en el que trataba de la competencia de los jueces para fiscalizar la validez formal de las leyes. Aunque la respuesta de Gneist al problema fue afirmativa, el autor germano indicó que el control no podía extenderse a aquellas fases procedimentales que se desarrollaran por completo en el interior de las Cámaras, actos que denominó *interna corporis*. Éstos pertenecerían a la exclusiva competencia parlamentaria, por lo que no serían susceptibles de control por ninguna otra autoridad. (*La autonomía administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Zaragoza, 1985, pág. 40).

⁴ G. G. Floridaia señala que el momento más elocuente en la evolución de la autonomía de las Cámaras inglesas está quizá constituido por los cincuenta años que transcurren desde la construcción teórica que realiza E. Coke hasta el reconocimiento legislativo operado por las cláusulas del *Bill of Rights*. Para el autor de las *Fourth Institute*, es *lex et consuetudo Parliamenti* que todos los asuntos que afectan a ambas Cámaras deban estar sometidos al propio Parlamento porque, en cuanto Tribunal de Justicia, opera sobre la base de un derecho especial que *hat no higher*. Esta argumentación, característica de un sistema jurídico-constitucional premoderno, se modificará tras la Gloriosa Revolución. La nueva posición del Parlamento, en el centro del sistema político, se recoge en el *Bill of Rights*, cuyo ap. I, 9 reconoce que «*the freedom of speech, and debates or proceedings in Parliament ought not to be impeached or questioned in any court or place out of Parliament*» (*Il Regolamento Parlamentare nel sistema delle fonti*, Milán, 1986, págs. 7-14).

⁵ Santamaría Pastor, J. A.: *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público*. Madrid, 1972, pág. 226.

En las dos tradiciones constitucionales que se acaban de reseñar, el principio de los *interna corporis* significa, sobre todo, que los actos del Parlamento no son fiscalizables por los órganos jurisdiccionales. La justificación de dicho principio radica en el carácter eminentemente interno de los actos parlamentarios, que obliga a entender que sólo las Cámaras tienen competencia sobre ellos. Éste es el caso de quienes, como R. Carré de Malberg, defienden la soberanía del Parlamento y su independencia frente a los demás poderes⁶. Pero también es el supuesto de la dogmática jurídica alemana, construida sobre el modelo de una monarquía constitucional, donde la soberanía se comparte por el Rey y el Parlamento. Según los autores que escriben en la época de Bismark, los actos del Parlamento que no inciden sobre posiciones jurídicas externas carecen de naturaleza jurídica. Se construye así una imagen del Parlamento paralela a la del aparato burocrático estatal, ya que, en ambos casos, sólo es enjuiciable aquello que trasciende al ámbito de la sociedad civil⁷.

En definitiva, de lo expuesto hasta el momento cabe concluir no sólo que existe desde antiguo una teoría de los actos parlamentarios, sino además que esta doctrina gozó en su momento de una construcción acabada y de una aceptación generalizada. Todo ello no significa, sin embargo, que la teoría de los actos internos del Parlamento sea de recibo en la actualidad. Aún más, puede afirmarse que las principales conclusiones de dicha doctrina parecen difícilmente compatibles con los presupuestos sobre los que se asientan los ordenamientos contemporáneos.

El perfeccionamiento que ha experimentado el Estado de Derecho desde el final de la Segunda Guerra Mundial obliga a entender que no existen ámbitos exentos al control jurisdiccional o que, de reconocer la existencia de alguno, dichos espacios deben interpretarse en sentido restrictivo⁸. Esta afirmación afecta también al Parlamento, que ha dejado de ser soberano para estar sometido, en muchas de sus actividades, a la fiscalización de órganos que, como el Tribunal Constitucional, desempeñan una función de naturaleza jurisdiccional. Pero igual que es discutible la existencia de actos exentos de control externo, también puede ponerse en tela de juicio la forma en que se justificaba la propia doctrina de los *interna corporis*. Hoy resulta difícil poner en duda que, aunque sean meramente internos y no afecten directamente a la posición jurídica de los ciudadanos, los actos del Parlamento son, en su mayor parte, actos jurídicos, por lo que están sometidos a Derecho.

Lo cierto es que, y en esto tiene razón la doctrina más extendida, son escasos los análisis sobre la eficacia de los actos parlamentarios que tengan en cuenta las profundas modificaciones experimentadas por la posición de las Asambleas. Es más, resulta difícil enfocar dicho objeto de análisis sin dejarse influir por las visiones que caracterizaron el tratamiento del tema durante la existencia del Estado liberal. El influjo de la doctrina de los *interna corporis* puede conducir a mantener, todavía hoy, soluciones que no son compatibles con el Estado de Derecho o, a la contra, a intentar erradicar dichos principios hasta el punto de poner en duda la necesaria autonomía del Parlamento.

La situación que se acaba de describir condiciona, sin duda alguna, el análisis que la eficacia del acto parlamentario puede recibir desde estas páginas. Más en concreto, fuerza a renunciar al análisis de todos los aspectos que suscita el tema objeto de investigación, ya que abordar dichos extremos en su integridad exigiría llevar a cabo más de una monografía. Pero

⁶ *Contribución a la théorie générale de l'Etat*, Tomo I, París, 1920, pág. 453.

⁷ Floridia, G. G., ob. cit. pág. 103. Sobre el tema, también, Torres Muro, I.: *El control jurisdiccional de los actos parlamentarios*, REDC, n° 17, pág. 194.

⁸ No es éste el lugar ni el momento de entrar en el debate abierto en la doctrina administrativa sobre la existencia de actos políticos. Desde estas páginas, será preciso realizar ciertas referencias a algunas de estas cuestiones, pero será más adelante y en un contexto mucho más concreto.

además, la parquedad de estudios existentes hasta el momento induce a abordar ciertos problemas sin la pretensión de dar una respuesta acabada acerca de los mismos, sino procurando aclarar el estado de la cuestión a través del bosquejo de nuevos interrogantes.

II. LA EFICACIA DEL ACTO PARLAMENTARIO: LOS PRESUPUESTOS DEL ACTO, EL ACTO DE PROCEDIMIENTO Y EL ACTO TOTAL

El análisis de la eficacia del acto parlamentario debe partir, necesariamente, de una determinada concepción de dicho tipo de acto. Es evidente que, desde el contexto de estas páginas, el tratamiento que puede recibir dicho tema ha de ser forzosamente instrumental. En primer lugar, porque la definición del acto parlamentario constituye, de por sí, un objeto específico de investigación. En segundo lugar, porque dicho concepto es un reflejo de la noción de acto jurídico, por lo que necesariamente varía según la visión global que se defiende del Derecho en su conjunto.

El tratamiento que la noción de acto administrativo ha recibido en la doctrina constituye un buen ejemplo de lo que se acaba de afirmar. Aun a riesgo de simplificar excesivamente los planteamientos, cabe señalar que una parte de los autores defienden una visión marcadamente jurídico-formal de dicho tipo de actos, según la cual sólo pueden considerarse como tales las declaraciones de voluntad que generan efectos jurídicos⁹. Esta concepción es, sin duda, tributaria del Derecho Privado¹⁰, origen del que arrancan precisamente las limitaciones que la afectan. Conviene recordar que esa rama del ordenamiento parte de la autonomía de la voluntad, por lo que quizá el único factor para medir la juridicidad del acto sean las consecuencias que es capaz de producir. En el Derecho Público la actuación de los órganos públicos está predeterminada por normas jurídicas, con lo que el camino para identificar los actos jurídicos parece precisamente el inverso. Por ello, como más adelante se podrá analizar, los efectos del acto, que pueden ser de muy variada naturaleza, deben contemplarse como la consecuencia y no la causa de la juridicidad del acto.

Como resultado de ese origen privatista, la concepción que antes se ha reseñado tiene además el inconveniente de ser excesivamente restrictiva, por lo que no es capaz de captar la gran variedad de actos llevados a cabo por la Administración que, aunque no produzcan efectos jurídicos directos, resultan exigidos por el ordenamiento. Tal es el caso de las propuestas, informes, declaraciones, etc. Por ello, tiende a predominar en nuestra doctrina una visión del acto administrativo de carácter marcadamente subjetivo, según la cual acto administrativo serían no sólo las declaraciones de voluntad de la Administración pública, sino también de jui-

⁹ Partidario de una concepción de este tipo es, en España, J. M.^a Boquera Oliver, *Estudios sobre el acto Administrativo*, Madrid, 1993. Más en detalle, este autor defiende una concepción funcional jurídico-formal del acto administrativo. En su opinión, el acto es fruto del ejercicio de una potestad administrativa, porque crea unilateralmente e impone consecuencias jurídicas a un sujeto o sujetos, por presumir, con presunción *iuris tantum*, su legalidad. (Ob. cit, pág. 18).

¹⁰ Es, por ejemplo, la que se recoge por L. Enneccerus, para quien "Los actos o bien carecen de importancia jurídica (un paseo, una invitación de simple cortesía) o bien producen, conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico, un efecto jurídico. A estos últimos los llamamos actos jurídicamente eficaces o simplemente actos jurídicos" (*Derecho Civil. Parte General*. Decimotercera revisión por H. C. Nipperdey, Barcelona, 1950, pág. 8).

cio, de conocimiento o de deseo siempre que sea en ejercicio de una potestad administrativa¹¹.

Ésta es la concepción que se ha adaptado al Derecho Parlamentario en las contadas ocasiones en que ha sido objeto de análisis. Así, por ejemplo, N. Pérez Serrano define el acto parlamentario como la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por el Parlamento, por una de sus Cámaras o por los órganos de éstas en el ejercicio de una potestad constitucional o reglamentaria¹². La noción que se acaba de transcribir constituye un buen punto de partida para medir la eficacia de los actos parlamentarios, porque se adapta a las peculiaridades de la actividad de las Asambleas.

La utilidad de dicho concepto radica, antes que nada, en que permite enfocar como actos jurídicos determinadas actuaciones parlamentarias que, examinadas a simple vista, podrían parecer meras operaciones políticas carentes de trascendencia para el mundo del Derecho. Éste es el caso, como más adelante se analizará, de determinadas actividades como las mociones y las proposiciones no de ley. Precisamente en atención a estos casos, conviene advertir que la juridicidad de éstos y otros actos no se encuentra en el tipo de efectos que generan, sino que deriva de la forma en que aparecen contemplados por el ordenamiento jurídico.

En este sentido, hay que excluir que sólo puedan considerarse actos jurídicos aquellos que generan una modificación de situaciones jurídicas. Esta concepción, válida para las normas jurídicas, no lo es para los actos porque impide, entre otras cosas, comprender la diferencia entre un acto jurídico y una mera actuación material que, aún no estando prevista en el ordenamiento¹³, puede llegar a generar consecuencias jurídicas. Como actos jurídicos deben entenderse todos aquellos que resultan ser una concreción de normas jurídicas preexistentes, normas que han configurado previamente dichos actos, indicando el procedimiento mediante el cual deben ser elaborados y los efectos que son capaces de generar.

La juridicidad de los actos parlamentarios se confirma con una constatación posterior. Precisamente por estar previstos en el sistema jurídico y con independencia de su contenido, grado de voluntariedad o necesidad, están sometidos a un canon jurídico, parámetro que permitirá en ciertas ocasiones que órganos de control externo (como puede ser el Tribunal Constitucional) u órganos internos (como pueden ser las Mesas de las Cámaras en ejercicio de las funciones que les atribuyen los arts. 31.2 RCD y 36.2 RS) verifiquen su adecuación a lo dispuesto por las normas del ordenamiento.

¹¹ Una definición de este tipo es la que recoge, por ejemplo, J. A. García-Trevijano, *Los actos administrativos*, Madrid, 1986, pág. 95. Para el autor, acto administrativo es una “declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho Público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa”. (*Los actos administrativos*, Madrid, 1986, pág. 95). E. García de Enterría y T.-R. Fernández, siguiendo de cerca la concepción de Zanobini, muy generalizada entre la doctrina italiana, afirman que acto administrativo es “la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria”. (*Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 530).

¹² «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», *Revista de Derecho Político*, n.º 9, 1981, pág. 74. El mismo autor recoge esta definición en «El acto parlamentario», incluido en Figueroa Laraudogoitia, A., Silva Ochoa, J. C. da (Coords.), *Parlamento y Derecho*, Vitoria-Gasteiz, 1991, pág. 464. En sentido similar, A. García Martínez define el acto parlamentario como “cualquier declaración de voluntad realizada por el Parlamento en ejercicio de una potestad parlamentaria” (ob. cit., pág. 69).

¹³ Lo que no ocurre con los hechos jurídicos, que también aparecen previstos en el ordenamiento y que sólo se diferencian de los actos jurídicos en que no contienen una declaración de voluntad.

Antes se ha señalado que el concepto de acto que maneja la mayor parte de nuestra doctrina es marcadamente subjetivo. Conviene ahora señalar que también es una noción de naturaleza funcional. En efecto, el acto parlamentario se caracteriza no sólo por ser un acto del Parlamento, sino también por ser ejercicio de una potestad parlamentaria¹⁴. En consecuencia, al menos en el contexto de estas páginas, no se pretenderá determinar la eficacia de los actos dictados en materia de administración y de personal. Estos asuntos, aunque aparecen mencionados en el propio Texto constitucional (art. 72.1), tienen un carácter meramente instrumental de las funciones que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el art. 66.2. Poseen, en definitiva, una naturaleza y una eficacia más próxima a la de los actos propiamente administrativos, extremo que se confirma en el art. 58.1 de la LOPJ. Recordemos precisamente que este precepto atribuye el control de los actos del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal y administración a la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo.

Los actos parlamentarios, al igual que el resto de los actos jurídicos, puede revestir una gran diversidad. Así, sería posible clasificarlos teniendo en cuenta alguno de los elementos que los componen, tales como el sujeto que dicta el acto, el contenido que les caracteriza o la finalidad que intentan alcanzar. Pero estas distinciones, que quizás puedan resultar útiles para un estudio del acto en su conjunto, no resultan de especial relevancia a la hora de medir la eficacia del acto parlamentario porque, por ejemplo, actos de órganos distintos pueden generar similares efectos y, al contrario, actos dictados por un mismo órgano pueden tener consecuencias diferentes.

Cuando se analiza con cierto detalle el funcionamiento del Parlamento es fácil percatarse de que los actos a través de los cuales despliega su actividad no constituyen fenómenos aislados, carentes de conexión entre sí. El hecho de que sea un cuerpo de naturaleza colegial fuerza a establecer cauces específicos a través de los cuales los órganos de gobierno de las Cámaras ordenan la participación de quienes componen las Asambleas. Es a través de este *iter*, integrado a su vez por actos de naturaleza más concreta, como se forma paulatinamente el acto definitivo. Puede en consecuencia afirmarse que casi todos los actos que lleva a cabo el Parlamento se enlazan entre sí formando procedimientos¹⁵.

La doctrina ha puesto de manifiesto, reiteradamente, el relieve que la noción de procedimiento adquiere para el Derecho Parlamentario. Pero, por lo general, esta apreciación se ha ceñido al campo de la elaboración de las leyes. Lo que ahora me interesa resaltar es que la misma consideración puede aplicarse a la formación de todos los actos relevantes que se llevan a cabo en el seno de las Asambleas, por muy sencillos que puedan parecer en un principio¹⁶.

¹⁴ Como tales cabe entender, a efectos de este trabajo, las que se especifican en el art. 66.2 de la Constitución.

¹⁵ Ésta es, en realidad, una característica de todas las funciones estatales, como puso de manifiesto A. Merkl. Para este autor "Todas las funciones estatales... son metas que no se pueden alcanzar sino por determinados caminos. Así, la ley es la meta a que nos lleva la vía legislativa, y los actos judiciales y administrativos son metas a que nos conducen el procedimiento judicial y el administrativo" (*Teoría General del Derecho Administrativo*, México, 1980, págs. 277-278).

¹⁶ Sólo por poner un ejemplo, merece la pena traer a colación el supuesto de las preguntas, cuya aparente unilateralidad no debe conducir a engaño. Así, cuando se solicita una respuesta oral en el Pleno, el perfeccionamiento del acto exige un procedimiento a lo largo del cual el Parlamentario que formula la pregunta colabora con la Mesa que califica el escrito y declara su admisibilidad, con el Presidente y la Junta de Portavoces, encargados de decidir su inclusión en el orden del día, y con el conjunto de los Parlamentarios, ante los cuales se debate el asunto.

La consideración que se acaba de exponer tiene importantes repercusiones a la hora de analizar los actos parlamentarios, porque impulsa a enfocarlos desde dos puntos de vista, distintos pero complementarios. El primero de ellos consiste en tener en cuenta la dinámica del propio acto, porque lo examina durante su devenir, a lo largo de su proceso de formación. El segundo reside en tomar en cuenta el acto de forma estática, tal y como aparece en el momento de su producción¹⁷. Desde la óptica que se acaba de explicar, es posible identificar, antes que nada, el acto total¹⁸, que constituye la meta del procedimiento, ya que representa la concreción de alguna de las figuras típicas mediante las cuales las Cámaras desempeñan cualquiera de sus funciones¹⁹. Según dicha perspectiva, actos totales serían, evidentemente, la ley²⁰, que encarna la unidad de referencia del procedimiento. Pero además, y dado que, como antes se ha podido analizar, todo acto parlamentario es fruto de un procedimiento, actos totales serían también, por ejemplo, la investidura del Presidente del Gobierno o la proposición no de ley, porque ambas son el resultado de una sucesión de acontecimientos que culmina en una declaración de la Cámara mediante la cual el Parlamento desempeña otra de las funciones que le atribuye el ordenamiento jurídico.

El fin al que tiende el procedimiento es, como se acaba de señalar, la elaboración de dicho acto total. No conviene olvidar, sin embargo, que la consecución de dicha meta está condicionada a la realización de una serie de actuaciones más concretas, que se encadenan entre sí formando una serie sucesiva. Junto al acto total es preciso, por lo tanto, tener en cuenta los actos parciales a través de los cuales el procedimiento discurre.

Antes de seguir analizando con más detalle los tipos de actos parlamentarios desde el punto de vista del procedimiento, interesa resaltar que la diferencia entre acto total y acto parcial, entendidos en el sentido que se les ha dado en estas páginas, no coincide con otra que es común en el Derecho Administrativo, por la que se distinguen los actos de trámite de los actos finales. Según esta última clasificación, el acto final coincide con la resolución definitiva que decide sobre el fondo del asunto, mientras que los actos de trámite son aquellos previos e instrumentales a dicha declaración de voluntad. La distinción que se acaba de esbozar puede quizá resultar útil para comprender lo dispuesto en la legislación vigente acerca del régimen de impugnación de los actos administrativos²¹. Pero conviene señalar que ni el acto final coincide con la idea de acto total, ni el acto de trámite se identifica necesariamente con la noción de acto parcial. En efecto, la idea de acto total es más omnicomprendensiva que la de acto final, porque engloba todo lo que se ha ido realizando a lo largo del procedimiento. Desde este punto

¹⁷ Éste es el método propuesto por U. Fragola en *Gli atti amministrativi*, Turín, 1952, pág. 59.

¹⁸ La distinción entre acto parcial y total es la que establece H. Kelsen en su *Teoría General del Derecho y del Estado*, México, 1979, pág. 234. Más en concreto, el autor considera que las funciones estatales totales pueden descomponerse en varias etapas que constituyen actos parciales incompletos. Es la terminología que, inspirándose en el autor citado, aunque con determinadas reservas, utiliza S. Galeotti, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milán, 1985, pág. 74 nota 83. Conviene, sin embargo, señalar, que dicho acto recibe las más variadas denominaciones, en razón de la concepción que se tenga del procedimiento, llamándose a veces *fattispecie* (Sandulli), disposición (Giannini) o acto final (Ceri).

¹⁹ Acerca de esta concepción del acto total, Galeotti, S., ob. cit., pág. 74.

²⁰ Conviene puntualizar que, en puridad, la ley no es un acto parlamentario sino una norma. Pero este extremo será objeto de análisis más adelante.

²¹ Acerca de esta clasificación, por ejemplo, García-Trevijano, J. A. *Los actos administrativos*, Madrid, 1986, pág. 186, y García de Enterría, E. y Fernández, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 555.

de vista, el acto final, aunque concluya el procedimiento, es sólo uno de los actos del mismo, por lo que constituye un acto parcial más²².

a) *La eficacia de los presupuestos*

Para poder medir adecuadamente la eficacia característica de los actos parlamentarios es preciso realizar una última precisión. Ésta consiste en diferenciar los actos que forman parte del procedimiento de aquellos otros que la doctrina suele denominar actos presupuestos²³. Como tales se consideran, en general, aquellos elementos que, aunque influyen en el acto total, no forman parte del ciclo procedimental que culmina en la elaboración del mismo. Esta autonomía es precisamente el factor que los excluye del procedimiento.

Conviene recordar aquí que sólo pueden considerarse integrados en el procedimiento aquellos actos que están ligados funcionalmente y cuyo fin, mediato o inmediato, está constituido por el propio objeto del procedimiento²⁴. Estos actos que lo componen no pueden jurídicamente subsistir si no es en cuanto tales, por encontrarse en un estado de congénita dependencia funcional respecto al fin del procedimiento²⁵. Frente a lo que ocurre con los actos que forman parte del procedimiento, los presupuestos gozan de relativa independencia porque, además de poder subsistir al margen del acto total, no influyen de forma directa ni inmediata sobre el mismo.

Cada uno de los tipos de actos que se acaban de mencionar, clasificados en relación con el papel que ocupan dentro de los procedimientos parlamentarios, tiene un eficacia distinta, condicionada precisamente por su función dentro del procedimiento de que se trate. Así, a grandes rasgos, puede afirmarse que los actos presupuestos no agotan sus efectos en los procedimientos parlamentarios, sino que contribuyen a crear la situación jurídica necesaria para que éstos puedan desarrollarse. A la hora de concretar esta eficacia, conviene señalar que estos actos pueden ser de distinta naturaleza por lo que la mayoría de la doctrina distingue los presupuestos objetivos de los subjetivos²⁶. Estos últimos son los que cualifican al órgano que debe actuar y comprenden, por lo general, exigencias respecto a su correcta formación²⁷ y consti-

²² La votación en el pleno de la Cámara, por ejemplo, podría considerarse como el acto que pone fin al procedimiento legislativo en el Congreso de los Diputados, pero no coincide con la noción de ley, que constituye, en este supuesto, el acto total.

²³ Esta distinción es muy común en la doctrina administrativista italiana y es consecuencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado, que desde finales del siglo pasado consideró los actos presupuestos como autónomamente impugnables, mientras que los actos que formaban parte del procedimiento no eran recurribles más que a través del acto final. Sobre esta cuestión, Cerri, A., «Sindacato della Corte Costituzionale dei presupposti della legge e degli atti aventi forza di legge», *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1965, pág. 422.

²⁴ Galeotti, S., ob. cit., pág. 100.

²⁵ El autor arriba citado señala, como ejemplo de este fenómeno, la relación que existe entre la ley y la proposición de ley. Esta última, sin su conexión con la ley, se transformaría en una simple petición a las Cámaras, con muy distintas y escasas consecuencias jurídicas. Igualmente la promulgación, si se operase de la misma manera, quedaría en nada porque carecería de razón de ser (Ibídem).

²⁶ Partidarios de esta distinción son, por ejemplo, en la doctrina administrativista, Giannini, M. S. *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milán, 1970, pág. 856, y Sandulli, A. M., *Il Procedimento Amministrativo*, Milán, 1959, pág. 60 y ss. También los autores que han tratado el tema del procedimiento legislativo adoptan una distinción similar. Junto a las obras de A. Cerri y S. Galeotti mencionadas en notas anteriores, merece la pena destacar el tratado de F. Modugno sobre *L'invalidità della Legge*, vol. II, Milán, 1970, págs. 156 y ss.

²⁷ Algunos de los presupuestos a los que nos referimos son comunes para toda actuación parlamentaria. Así, por ejemplo, que los Parlamentarios que participen en la elaboración del acto hayan adquirido válidamente la condición de miembro de la Cámara. Otros varían según el órgano u órganos que deben actuar. Así, por ejemplo, si el acto es de la Diputación Permanente, que ésta se haya formado según lo dispuesto en el art. 78 de la Constitución y en los Reglamentos.

tución²⁸, mientras que en otros casos determinan la competencia de dicho órgano para llevar a cabo la tarea que se le asigna²⁹. De otro lado, presupuestos objetivos son aquellos que se refieren a la materia sobre la que versa el acto, y condicionan la actuación del órgano a que se hayan verificado, con carácter previo, determinadas circunstancias³⁰ que, generalmente, son externas a las propias Cámaras.

Este último factor obliga a considerar que, por lo general, los presupuestos de carácter objetivo no constituyen actos parlamentarios en sentido propio³¹ sino que, en la expresión utilizada por N. Pérez Serrano, son actos en el Parlamento³². En efecto, aunque las Cámaras puedan intervenir en algún momento de su proceso de realización o sean las destinatarias de dichos actos, deben imputarse a otros agentes, que son quienes les dotan de contenido.

Distinto es el caso de los presupuestos de carácter subjetivo. En estos supuestos, estamos casi siempre en presencia de otros actos parlamentarios que, a su vez, son fruto de procedimientos más o menos complejos regulados con detalle en los primeros Títulos de los Reglamentos de las Cámaras. Por ello, también estos presupuestos pueden analizarse como actos parlamentarios independientes distinguiendo, como se hará mas adelante, la eficacia de los actos parciales que los integran de la eficacia que debe atribuirse al acto final.

Por ahora, merece la pena destacar que, en su mayor parte, son actos que coinciden con los que, atendiendo a su contenido, pueden configurarse como actos relativos al estatuto de los Parlamentarios y de autoorganización de las Cámaras. En algunos casos, es claro que dichos actos poseen una eficacia meramente interna, afirmación que no excluye en absoluto la posibilidad de que dichos actos estén sujetos al control del Tribunal Constitucional³³. Ésta

²⁸ Así, por ejemplo, que las Cámaras se hayan constituido previamente según lo dispuesto en el art. 68.6 CE y arts. 1 RCD y 2 RS.

²⁹ El presupuesto de la competencia es exigible, especialmente, para el caso de que actúen las Comisiones, permanentes o no permanentes. Aunque la interpretación de la competencia de las Comisiones corresponde a la Mesa de la Cámara (art. 43.1 RCD) o a este órgano y al Pleno (art. 54 RS) los Reglamentos delimitan dicha competencia de forma, a veces, muy detallada, tal y como sucede con la Comisión General de las Comunidades Autónomas en el Senado (art. 56 RS) o la del Estatuto del Diputado en el Congreso (art. 48.2 RCD). Además, en el caso de las Comisiones no permanentes, como las de Investigación, hay que tener presente que se crean para un trabajo concreto y que se extinguen una vez finalizado éste (art. 51 RCD, art. 50 RS). En caso de que las Comisiones legislativas actúen con competencia legislativa plena también es preciso, como presupuesto subjetivo, la delegación del Pleno de la Cámara (art. 75.2 CE, art. 148 RCD, art. 130 RS).

³⁰ En el caso del procedimiento legislativo, los presupuestos a los que se hace referencia suelen ser previos a la formulación de la iniciativa legislativa (con la que comienza el procedimiento en sentido estricto) y aparecen dotados de cierta autonomía en relación al mismo. Un caso evidente son los trámites previstos para la admisión de la iniciativa legislativa popular y la posterior recogida de firmas, regulados en la LO 3/1984. En el caso de los procedimientos de control, carácter de presupuesto tienen, por ejemplo, los informes que remite el Tribunal de Cuentas o el Defensor del Pueblo. Estos actos tienen autonomía en relación con los procedimientos de control sobre el ejecutivo que, a partir de los mismos, pueden desarrollarse en la Asamblea (art. 199 y 200 RCD).

³¹ Aunque la delimitación del acto parlamentario es objeto de otra de las ponencias, merece la pena señalar que, con carácter instrumental a los objetivos que persiguen estas páginas, sólo se han considerado actos parlamentarios aquellos actos jurídicos llevados a cabo por el Parlamento, las Cámaras o alguno de sus órganos. Acerca de este extremo, Pérez Serrano, N., «Hacia una teoría de los actos parlamentarios» cit., pag. 78.

³² El autor se refiere a este tipo de actos en «Hacia una teoría de los actos parlamentarios», cit., pag. 72.

³³ En efecto, el hecho de que estos actos sean una manifestación de la independencia de las Cámaras frente a otros poderes y de que posean una naturaleza eminentemente interna no los excluye, sin embar-

es la eficacia que cabe imputar, en primer lugar, a los actos que conducen a la formación de órganos (como las Comisiones, la Mesa de la Cámara, la Junta de Portavoces y el Presidente) a los que, además, se atribuyen determinadas competencias. Pero quizás la misma hipótesis se puede mantener también para la mayoría de los actos que producen efectos sobre la condición de Parlamentario, ya que destinatarios de los mismos son los propios miembros de las Cámaras³⁴.

Es cierto que los actos a los que se hace referencia inciden de manera contundente en el *estatus* jurídico de los miembros de las Cámaras y que, de realizarse en contra de los establecido en la Norma Fundamental y en las disposiciones de naturaleza reglamentaria, pueden llegar a vulnerar los derechos fundamentales de los Parlamentarios. Reconocer que también están sujetos al control del Tribunal Constitucional no obliga, sin embargo, a reconocer que posean eficacia externa porque, hoy en día y a diferencia de lo que ocurría en el Estado liberal, los actos internos del Parlamento pueden estar sometidos a fiscalización.

En favor de la eficacia externa de este tipo de actos es también posible argumentar la conexión que existe entre el art. 23.2 y el art. 23.1 de la Constitución, por medio de la cual las facultades de los Parlamentarios se identifican con los derechos de los representados, ya que los primeros son el instrumento de participación en los asuntos públicos de quienes fueron sus electores³⁵. Pero este argumento no tiene en cuenta que la relación representativa no transcurre entre sujetos, sino entre órganos³⁶. Por ello, representantes de los ciudadanos no son, en realidad, cada uno de los Parlamentarios sino, como afirma el art. 66.1 de la Norma fundamental, las Cortes Generales en su conjunto.

El debate acerca de la eficacia que se puede atribuir a estos actos cuando se consideran de forma autónoma no debe, sin embargo, conducir a soslayar la que se les debe reconocer en cuanto presupuestos. Es verdad que a través de los actos de autoorganización y los relativos al estatuto de los Parlamentarios se pone de manifiesto la autonomía de gobierno que la Cons-

go, de cualquier control externo. Es cierto que, por respeto a la autonomía de las Cámaras, estos actos no son fiscalizables por los Tribunales ordinarios de justicia sino que están sobre todo sometidos a formas de control interno. Pero también es verdad que la sujeción de las Cámaras al texto constitucional somete algunos de estos actos al control del Tribunal Constitucional, en caso de que, por ejemplo, incidan sobre los derechos fundamentales de los Parlamentarios o en la validez de la ley.

³⁴ Acerca de este extremo, conviene recordar que los actos que determinan la adquisición y la pérdida de la condición de Parlamentario electo, así como aquellos que provocan la mayor parte de los supuestos de suspensión del cargo, no son propiamente actos parlamentarios, sino que son consecuencia de actuaciones llevadas a cabo por órganos ajenos a las propias Cámaras.

³⁵ Esta construcción, como es sabido, ha sido muy frecuente en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Así se recoge, por ejemplo, en las S. 10/1985, 5/1983, 181/1989, 23/1990, 105/1990. Acerca de la misma, por ejemplo, Caamaño, F., «Mandato parlamentario y derechos fundamentales», *REDC*, n.º 36, 1992, quien califica el art. 23 de la Constitución como «un derecho fundamental interactivo» (ob. cit., pág. 132).

³⁶ En efecto, concebir a los Parlamentarios como instrumento de la participación de los electores se aparta, de forma significativa, de otras formulaciones más clásicas y más tradicionales de la misma institución. Quizá este motivo provocó que se elevaran votos particulares en casi todas las Sentencias del Tribunal Constitucional en las que aparece, y que han sido citadas en la nota anterior. En dichos votos particulares se señala que el art. 23 no da base suficiente para que un representante alegue como propio un derecho fundamental sólo reconocido explícitamente para los electores (Voto particular formulado por los Magistrados A. Latorre y L. Díez-Picazo a la STC 5/1983). En efecto, no puede establecerse una relación individualizada entre elector y representante porque «no se trata de que todos y cada uno de los representantes lo sean de todos y cada uno de los ciudadanos» (Voto particular formulado por los Magistrados anteriormente citados a la STC 10/1983).

titudinación reconoce a las Cámaras en el art. 72. También conviene mencionar que, como antes se ha señalado, gozan de relativa independencia en relación con otros procedimientos parlamentarios, porque no agotan sus efectos en la realización de los mismos. Pero, por el momento, es preciso reconocer que los actos mencionados no despliegan las funciones sustantivas que la Constitución atribuye a las Cortes Generales en el art. 66.2, sino que desempeñan una eficacia sobre todo instrumental, al determinar los requisitos y las condiciones necesarias para que las Cámaras desempeñen correctamente las potestades que tienen atribuidas.

La eficacia de los actos parciales

Antes se señalaba que los procedimientos parlamentarios, al igual que otros ciclos procedimentales que se desarrollan en órganos de distinta naturaleza, están constituidos por una serie sucesiva de actos parciales, ordenados para alcanzar una meta, que constituye el fin del procedimiento. Al analizar cada uno de estos actos parciales ocurre lo mismo que sucedía en el caso de los presupuestos. En efecto, en algunas ocasiones los actos parciales son capaces de generar efectos autónomos, que varían según las peculiaridades de dichos actos. Pero antes de entrar a analizar este tipo de eficacia, merece la pena señalar, además, que todos los actos parciales despliegan unos efectos jurídicos comunes, derivados de su inserción en la serie procedimental. En palabras de S. Galeotti, dicha eficacia consiste en propulsar jurídicamente las actividades subsiguientes del procedimiento³⁷.

Siempre según el mismo autor, todo acto procedimental constituye, en primer lugar, la condición para la realización del acto posterior. Pero además produce, como efecto más inmediato, la necesidad jurídica de que el acto siguiente se lleve a cabo. De esta manera, en el procedimiento, la realización del primer acto genera la energía jurídica suficiente para que comience a desplegarse todo el ciclo posterior, poniendo en marcha una tras otra, o más exactamente, una como consecuencia de la otra, las actividades que lo constituyen. De esta manera, el primer acto provoca el subsiguiente, y éste genera otro, y así sucesivamente hasta que el procedimiento alcance la meta que el ordenamiento le atribuye³⁸.

La eficacia de los actos parciales se ha examinado con detalle, en varias ocasiones, al examinar el procedimiento legislativo. Pero la misma observación puede realizarse para otro tipo de ciclos procedimentales, como es el caso de aquellos mediante los cuales las Cámaras ejercen la función de control. Así, por ejemplo, las normas previstas en la Constitución y en el Reglamento del Congreso de los Diputados configuran la moción de censura presentada por el número exigido de Parlamentarios como un acto de iniciativa, que genera en la Mesa de la Cámara la obligación de calificarla y analizar su admisibilidad. En caso de que dicha propuesta reúna los requisitos previstos por el ordenamiento, se produce el deber que tiene dicho órgano de admitirla a trámite, hecho que a su vez impulsa la necesidad de que el Presidente, de acuerdo con la Junta de Portavoces, la incluya en el orden del día de la Cámara. Consecuencia obligada de este acto es el comienzo de la fase constitutiva del procedimiento, porque durante el debate y la subsiguiente votación se forma la voluntad de la Cámara. En caso de que, por cumplir los requisitos previstos en el Texto constitucional, la moción de censura prosperase, empieza la fase final del procedimiento que, como ocurre en otras ocasiones, culmina fuera del Parlamento. La comunicación al Presidente del Gobierno y al Rey de la decisión adoptada genera, en el primero, la obligación de presentar su dimisión y en el segundo, el deber de nombrar al nuevo candidato elegido.

³⁷ Ob. cit., pág. 47.

³⁸ Ob. cit., pág. 48

La afirmación que se acaba de realizar, acerca del carácter propulsivo de los actos parciales, es válida como regla general. Aun así, conviene no olvidar que casi ningún procedimiento jurídico es absolutamente rígido. Antes que nada porque, aunque el acto anterior determine la realización del acto posterior, no condiciona su contenido³⁹, que será decidido por el órgano llamado a realizarlo con el grado de libertad que le confieran las normas jurídicas⁴⁰. De otro lado, conviene tener presente que el propio ordenamiento parlamentario atribuye a las Cámaras un cierto grado de disponibilidad sobre algunos actos⁴¹. Pero además, hay que tener en cuenta que, en algunos ciclos procedimentales, junto a los actos estrictamente necesarios, existen otros cuya realización no tienen tal grado de obligatoriedad. En estos supuestos, las normas que regulan el procedimiento atribuyen a la voluntad del agente la libertad de llevar a cabo dicha actuación, limitándose a establecer el camino que deberá seguir para el caso de que se decida en dicho sentido⁴².

En algunas ocasiones los actos parciales generan otros efectos distintos al de crear las condiciones para proceder a la realización del acto siguiente. Así, además de este resultado de naturaleza eminentemente interna, se pueden generar otras consecuencias que exceden el ámbito de la Cámara y de sus propios miembros. El ejemplo más claro de estos tipos de actos es el requerimiento para comparecer que pueden formular las Comisiones de Investigación. Estamos en presencia de un acto que se integra en un procedimiento más amplio, cuya finalidad es elaborar unas conclusiones sobre un asunto de interés público, para lo cual se atribuye a dichos órganos la facultad de decidir acerca de la presencia de cualquier persona que pueda informar sobre el asunto en cuestión⁴³. A pesar de esta naturaleza de acto parcial, la citación, que corresponde a la Presidencia de la Cámara⁴⁴, tiene unos indudables efectos externos en cuanto que despliega sus efectos jurídicos sobre cualquier ciudadano español y los extranjeros que residan en España⁴⁵. Así, el requerimiento produce sobre el afectado no sólo la obligación de comparecer, cuyo incumplimiento está por lo demás tipificado como delito⁴⁶, sino además el deber de testimoniar sin faltar a la verdad⁴⁷. Junto a ello, el mismo acto crea también algún derecho en favor del afectado, como es el de exigir que le sean abonados los gastos que se deriven de la comparecencia⁴⁸.

Existen algunos extremos acerca de la eficacia de los actos parlamentarios que, aunque puedan afectar también a los actos totales y a los presupuestos, inciden sobre todo en los actos

³⁹ Así, evidentemente, la inclusión de una proposición de ley en el orden del día obliga a la Cámara a debatirla, pero no determina el deber de tomarla en consideración.

⁴⁰ Es evidente que, cuando el contenido del acto consiste en emitir una resolución jurídica, la libertad del agente es mucho más limitada que en aquellos casos en los cuales goza de discrecionalidad política. Así, por ejemplo, la decisión de la Mesa acerca de la admisibilidad de un escrito está sometida a un parámetro normativo, mientras que el Pleno de la Cámara forma su propia voluntad libremente en el momento de la votación.

⁴¹ Así ocurre, por ejemplo, en los arts. 67 y 68 RCD en relación con el orden del día del Pleno.

⁴² Un ejemplo de estos casos es la regulación que el RCD realiza de las interpelaciones. En efecto, el art. 184 del RCD atribuye al Grupo Parlamentario interpelante o a aquel al que pertenezca el firmante de la interpelación la facultad de presentar una moción, regulando acto seguido la vía a seguir en dicho supuesto.

⁴³ Art. 76 CE, art. 52 RCD y art. 60 RS. LO 5/1984, de 24 de mayo.

⁴⁴ Art. 2 LO 5/1984.

⁴⁵ Art. 1 LO 5/1984.

⁴⁶ Art. 502.1 del Código Penal.

⁴⁷ Art. 502.3 del Código Penal.

⁴⁸ Art. 5 LO 5/1984.

procedimentales que se acaban de analizar. Por razones de carácter sistemático, conviene tomarlos ahora en consideración. Los efectos jurídicos de un acto pueden enfocarse no sólo desde el punto de vista de sus destinatarios, sino también desde una perspectiva temporal. Es preciso, por tanto, determinar el momento a partir del cual el acto parlamentario comienza a producir sus efectos. Aunque el ordenamiento jurídico que regula el funcionamiento de las Cámaras no dice nada al respecto, la propia lógica procedimental conduce a aplicar a las Asambleas el mismo principio que, por razones de seguridad jurídica, rige el funcionamiento de otros órganos públicos. Según dicha regla, los actos parlamentarios producen efectos desde el momento en que se perfeccionan, es decir, desde que reúnen los requisitos que establece el ordenamiento jurídico para su completa realización. Es entonces cuando adquieren la capacidad de propulsar el procedimiento o, en su caso, los otros tipos de eficacia interna o externa que les sean característicos.

En este orden de cosas, conviene tener presente que, a veces, no basta con que se produzca la declaración de voluntad, juicio, conocimiento o deseo que caracteriza a todo acto jurídico. En algunas ocasiones las normas parlamentarias subordinan la producción de efectos a que se cumplan determinados requisitos que pueden consistir en el cumplimiento de plazos⁴⁹, condiciones⁵⁰ o exigencias destinadas a garantizar el conocimiento del acto. Acerca de este último extremo, es preciso recordar que la eficacia puede quedar demorada hasta que se proceda a la notificación al destinatario del acto⁵¹, o bien, a que se produzca la publicación. Aunque el Reglamento del Congreso de los Diputados y del Senado contemplan la publicación de los actos parlamentarios con distinto grado de detalle⁵², ambas normas regulan dicho extremo con el mismo espíritu. En efecto, se puede afirmar con carácter general que, en los dos casos, la publicación es una garantía de participación necesaria en todo órgano colegiado, porque permite a los miembros de las Cámaras tomar conocimiento de los asuntos sometidos a examen.

Aunque, como se acaba de señalar, los actos parlamentarios despliegan sus efectos desde el momento en que se perfeccionan, no cabe excluir que, en algunos supuestos, dichos efectos jurídicos se produzcan desde momentos anteriores. En estos casos, la doctrina que ha analiza-

⁴⁹ Así, por ejemplo, la celebración del debate en el Pleno sobre la cuestión de confianza no impulsa inmediatamente la celebración de la votación, sino que obliga a que transcurran 24 horas desde su presentación (art. 174. 4 RCD).

⁵⁰ Esto sucede, por ejemplo, en la tramitación prevista para la concesión de autorización de un tratado internacional. Así, en caso de que se requiera al Tribunal Constitucional para que resuelva las dudas que se hayan suscitado acerca de la constitucionalidad de sus estipulaciones, el procedimiento parlamentario quedará en suspenso y sólo podrá reanudarse en caso de que el criterio de dicho órgano sea favorable (art. 157 RCD).

⁵¹ Los casos en los que las normas que regulan el funcionamiento de las Cámaras exigen la notificación del acto no son muy frecuentes. Uno de ellos, anteriormente analizado, es el requerimiento para comparecer ante una Comisión de Investigación, regulado con detalle en la LO 5/1984 y en el art. 52 del RCD. Pero, en principio, este requisito es exigible siempre que los actos parlamentarios afecten en especial los derechos e intereses de los miembros de las Cámaras. Así sucede, por ejemplo, con la declaración de incompatibilidad que, una vez declarada, deberá ser notificada al Diputado o Senador para que pueda ejercitar su opción (art. 19.3 RCD y art. 17.1 RS).

⁵² Así, el art. 191 del Reglamento del Senado especifica los actos parlamentarios sujetos a publicación, completando dicha enumeración con una remisión a lo dispuesto en otros preceptos de la misma norma. El art. 98 del Reglamento del Congreso de los Diputados contiene una cláusula más abierta porque exige la publicación no sólo cuando ésta sea requerida por algún otro precepto de dicho Reglamento, sino también cuando «sea necesaria para su debido conocimiento y adecuada tramitación parlamentaria o sea ordenada por la Presidencia».

do el acto administrativo, basándose en lo dispuesto en el art. 57 de la ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁵³, suele hablar de eficacia retroactiva. En realidad, la retroactividad es una noción que parece ceñirse al análisis de la eficacia temporal de las normas, en cuanto que permite atribuir las consecuencias jurídicas previstas en la nueva disposición a supuestos de hechos surgidos con anterioridad. Por ello, no parece adecuada hablar de retroactividad en el caso del acto, que carece precisamente de eficacia normativa, tal y como más adelante podrá analizarse. En realidad, lo que la ley antes citada denomina retroactividad es, sobre todo, la eficacia jurídica temporal que se atribuye a los actos que sustituyen a otros previamente anulados. Pero en este supuesto, no estamos en presencia de una auténtica eficacia retroactiva del nuevo acto, sino ante las consecuencias jurídicas inevitables del fenómeno de la sanación, en virtud del cual un nuevo acto, dictando conforme a derecho, colma el vacío jurídico que ha producido previamente la anulación de un acto viciado⁵⁴.

La legislación administrativa atribuye también esos efectos que denomina retroactivos a aquellos actos que produzcan efectos favorables al interesado, siempre que los supuestos de hecho necesarios existieran ya en la fecha a que se retrotraiga la eficacia del acto y éste no lesione derechos o intereses legítimos de otras personas⁵⁵. Según la mayoría de la doctrina⁵⁶, esta previsión se contiene para aquellos supuestos en los que la Administración, que no ha actuado en el momento oportuno, reacciona para evitar perjuicios a terceros, dictando un acto cuya eficacia jurídica se remonta al tiempo en que habría debido dictarlo. A la hora de extender esta posibilidad al funcionamiento de las Cámaras, conviene tener en cuenta dos consideraciones de distinta índole. En primer lugar, que tampoco estamos en un supuesto de auténtica retroactividad sino de retroacción, en virtud del cual se parte de la ficción jurídica de que el acto se ha llevado a cabo con anterioridad al momento en que realmente se dictó. En segundo lugar, que la naturaleza plural y política de las Asambleas hace difícil que se verifique uno de los requisitos necesarios para atribuir a los actos parlamentarios este tipo de eficacia temporal y que, como antes se señaló, consiste en que no se lesionen derechos o intereses legítimos de otras personas.

La eficacia del acto total

La eficacia característica de lo que antes se denominaban actos totales obedece a otros criterios distintos a los hasta ahora utilizados. Pero, para llevar a cabo el análisis de dicho extremo es necesario, previamente, intentar determinar cuáles son los actos de las Cámaras que pueden englobarse dentro de ésta categoría. Antes se señalaba que por acto total cabe entender el resultado final al que conduce el procedimiento y que se corresponde con una de las figuras típicas mediante las cuales el órgano que actúa expresa su voluntad. Existen, sin embargo, algunas dificultades a la hora de concretar más esta idea porque basta con ojear los Reglamentos de las Cámaras para tomar conciencia de que los actos totales que las Asambleas llevan a cabo responden a una gran variedad.

⁵³ Precepto que reproduce el derogado art. 45.3 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

⁵⁴ En sentido similar, en relación con el acto administrativo, Boquera Oliver, J. M.³, «La eficacia en el tiempo de los actos administrativos», *Estudios sobre el acto administrativo*, ob. cit., págs. 409 y ss.

⁵⁵ Art. 57.3 LRJAPYAC.

⁵⁶ Por ejemplo, García de Enterría y Fernández, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, vol. I, Madrid, 1991, pág. 569.

A la hora de ordenar esta diversidad de actos, es posible recurrir a diferentes criterios. Quizá el más usual sea ordenar los tipos de actos a los que se hace referencia teniendo en cuenta su contenido y ordenarlos en actos del procedimiento legislativo, actos de los procedimientos de control, impulso e información, actos relativos al estatuto de los Parlamentarios y actos de la administración parlamentaria. En este contexto, sin embargo, no parece que ésta sea la solución adecuada. En primer lugar, porque el contenido del acto puede incidir, pero no siempre repercute sobre la eficacia del mismo. En segundo lugar, porque, de seguir este camino, se corre el riesgo de reiterar lo que se ha dicho por quienes han analizado previamente cada una de las categorías que se acaban de mencionar.

Para medir la eficacia de los actos parlamentarios tampoco parece conveniente clasificarlos en actos con eficacia jurídica y actos con efectos meramente políticos. En primer lugar, porque la noción de actos políticos no está tan clara como en un principio cabría suponer. Así, dicha expresión puede utilizarse tanto para designar aquellos actos que están exentos de fiscalización, extremo al será necesario volver más adelante, como para referirse a actuaciones en las que el agente actúa a voluntad, conforme a un criterio libre de valoración. En segundo lugar, hay que tener presente que existen actos que entrañan decisiones políticas, como puede ser la elección del Presidente del Gobierno, que poseen una indudable eficacia jurídica. Pero además, por último, conviene recordar que determinados órganos parlamentarios llevan a cabo actuaciones que, aún siendo sobre todo de naturaleza política, pueden generar ciertos efectos jurídicos. El mejor ejemplo de esta afirmación quizá sean las Comisiones de Investigación. Recordemos que el art. 76.1 de la Constitución señala que sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales. Pero de esta previsión no cabe deducir que dichas conclusiones produzcan efectos meramente políticos, desde el momento en que el resultado de la investigación puede ser comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.

Por las razones que se acaban de aducir, parece preciso seguir otro camino a la hora de examinar los actos totales del Parlamento. Antes que nada, conviene recordar que, según el criterio expuesto al inicio de estas páginas, la juridicidad del acto parlamentario no deriva del tipo de eficacia que produce, sino del hecho de haber sido configurado por las normas del ordenamiento, que son las que determinan los efectos que debe atribuirse a cada tipo de acto. Por ello, quizá el método más sencillo de ordenar los actos parlamentarios sea distinguir entre aquellos a los cuales el ordenamiento atribuye eficacia vinculante de aquellos otros actos que no poseen ese tipo de efectos. Aún así, conviene dejar claro que esta clasificación no pretende tener una naturaleza ni exhaustiva ni irrefutable, sino que sus únicas pretensiones son, más bien, de carácter expositivo.

Antes de seguir adelante con esta clasificación conviene, sin embargo, detenerse a realizar algunas reflexiones acerca de la ley⁵⁷, considerada frecuentemente por la doctrina⁵⁸ como uno de los actos más típicos del Parlamento. Es cierto que el conjunto de actos parciales que conducen a la elaboración de la ley son, en sentido estricto, actos parlamentarios, por lo que vale para ellos todo lo que se ha afirmado acerca de dicha categoría. A pesar de ello, la ley no puede considerarse como un acto total, sencillamente porque no reúne las características de los actos jurídicos, sino que, en propiedad, debe concebirse como norma.

⁵⁷ En el contexto de estas páginas, la expresión ley se utiliza más en un sentido material que formal, porque se incluyen dentro de esta categoría no sólo la ley ordinaria, sino también otras normas jurídicas elaboradas por ambas Cámaras a través de los procedimientos previstos en el Título V RCD y en el Título IV y V RS.

⁵⁸ Así, por ejemplo, García Martínez, A., *ob. cit.*, pág. 90; Pérez-Serrano Jáuregui, N., *ob. cit.*, pág. 81.

No es éste el momento de entrar a analizar con detalle el concepto de ley, tarea que, por lo demás, resulta sobradamente compleja como consecuencia de las peculiaridades del sistema normativo previsto en nuestro Texto constitucional y de la propia evolución que la figura ha experimentado desde la consolidación del Estado Social. En razón de éstos y de otros factores, ya no es posible exigir que, para ser tal, dicha norma esté dotada de generalidad y abstracción, tal y como ocurría en el siglo XIX. Aun así, la ley sigue siendo algo más que un mero acto. Por la fuerza que la caracteriza, es capaz de irrumpir en el ordenamiento jurídico no sólo derogando el Derecho existente, sino también resistiendo la derogación de otras normas inferiores⁵⁹.

Los actos jurídicos carecen de esta capacidad normativa. Como ha señalado la doctrina administrativa más destacada, el acto es algo «ordenado», producido en el seno del ordenamiento y previsto por éste como simple aplicación del mismo. Dado dicho carácter consuntivo, los actos jurídicos no crean Derecho, sino que, una vez realizado su contenido, se extinguen⁶⁰.

La diferencia entre actos parlamentarios y la ley tiene una indudable trascendencia práctica, al menos a efectos de control. Recordemos, en este sentido, que el art. 42 de la LOTC reserva la posibilidad de interponer recurso de amparo sólo ante decisiones o actos sin valor de ley emanados de las Asambleas por lo que, en principio, únicamente podrán llevarse ante el Tribunal Constitucional actos parlamentarios⁶¹. Frente a ello, el control de las leyes y disposiciones enumeradas en el art. 27 de la LOTC deberá realizarse a través de los procedimientos de declaración de inconstitucionalidad⁶². Pero además, la distinción realizada tiene también consecuencias de orden teórico. En efecto, la eficacia de las leyes, tanto desde el punto de vista los destinatarios como desde la perspectiva temporal, es radicalmente distinta de la que es propia de un acto parlamentario. Por este motivo, dicho asunto no puede ser analizado en el contexto de estas páginas.

Antes se señalaba que, para analizar la eficacia de los actos parlamentarios, no era conveniente ordenarlos según su contenido sino en función del grado de obligatoriedad que des-

⁵⁹ Esta fuerza puede concebirse también la eficacia que caracteriza a las normas y que, sin embargo, está ausente en el caso de los actos. Así, E. Matía se refiere a la misma considerándola como eficacia ordinal, «que es aquella que conoce de los efectos que el surgimiento de una norma jurídica produce en el ordenamiento general del Estado» («La eficacia del Derecho parlamentario», en Silva Ochoa, J. C. da, (Coord), *Instituciones de Derecho Parlamentario I. Las Fuentes del Derecho Parlamentario*, Vitoria-Gasteiz, 1996, pág. 255.

⁶⁰ La definición del acto es de García de Enterría, Fernández, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 201 y ss. y 534. Acerca de dicha teoría y su recepción en nuestra jurisprudencia, Santamaría Pastor, J. A. *Fundamentos de Derecho Administrativo*, 1988, págs. 725-726. El mismo argumento que se acaba de utilizar para distinguir entre acto parlamentario y ley debe servir para excluir de la categoría de actos jurídicos, en sentido estricto, tanto a los propios Reglamentos parlamentarios como a las Resoluciones normativas que dicta el Presidente de la Cámara para interpretar o suplir las lagunas de éstos últimos (art. 32 RCD y art. 37.7 y 8 RS). También en estos casos, estamos en presencia de normas jurídicas que tienen vocación de integrarse en el ordenamiento.

⁶¹ AATC 183/1984 y 244/1986. STC 118/1988. Es preciso tener en cuenta las matizaciones introducidas, primero por la STC 119/1990 y que culminan en la STC 44/1995, acerca de la impugnación a través de recurso de amparo de las resoluciones intraparlamentarias de desarrollo reglamentario, especialmente cuando estas últimas vulneren lo establecido en el propio Reglamento.

⁶² Dados los objetivos de este trabajo, no es posible extenderse a analizar con detalle la propuesta realizada por autorizados sectores doctrinales acerca de la necesidad de admitir amparos contra leyes, en el supuesto de que éstas normas, por ser autoaplicativas, pudiesen vulnerar directamente derechos fundamentales. Sobre este tema, por ejemplo, Cruz Villalón, P., «El recurso de amparo constitucional. I. El Juez y el Legislador», Ponencia expuesta en el Segundo Simposio de Derecho Constitucional celebrado en Sevilla, 27 y 28 de septiembre de 1991. Publicado bajo el título *Los Procesos Constitucionales*, Madrid, 1992, pág. 121, y la discusión posterior de dicho texto.

pliegan sobre sus destinatarios. Por ello, es posible determinar, en primer lugar, la existencia de un conjunto de actos cuya eficacia vinculante es difícilmente rebatible.

Esto es lo que ocurre, por ejemplo, con aquellos actos parlamentarios mediante los cuales las Cámaras colaboran con otros órganos. La eficacia de estos actos totales, que suelen ser fruto de procedimientos de diferente entidad, obedece básicamente a dos modelos distintos. En algunos casos estamos ante el supuesto de autorizaciones⁶³. Esto es lo que ocurre, por ejemplo, en relación con el Gobierno, cuando se atribuye a las Cortes Generales autorizar la prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de los tratados o convenios previstos en el art. 94 CE, o la convocatoria del referéndum consultivo recogido en el art. 92 de la Norma Fundamental. Otros casos de autorizaciones de actos del Ejecutivo son los previstos en el art. 116 CE para la declaración de alguno de los estados de emergencia constitucional diseñados en dicho precepto.

En otros casos, las Cámaras colaboran con las Comunidades Autónomas, expresando su autorización para que estas últimas puedan celebrar acuerdos de cooperación que excedan de la mera gestión y prestación de servicios. Pero además, en última instancia, también el suplicatorio puede entenderse como un caso de colaboración de la Cámara con el Poder Judicial, dado que la concesión del mismo constituye una autorización⁶⁴ de la Cámara, que opera como requisito de procedibilidad para la continuación del proceso⁶⁵.

En estos supuestos que se acaban de describir, los actos de las Cámaras, en cuanto autorizaciones, constituyen en sí actos totales, mediante los cuales culmina algunos de los procedimientos previstos en el ordenamiento parlamentario. Pero la eficacia de los mismos debe medirse teniendo en cuenta que son actos que impulsan⁶⁶ o se integran como actos parciales en las series procedimentales que desarrollan otros órganos. Por ser requisitos recogidos en el ordenamiento jurídico, condicionan la realización de estos otros actos y constituyen por ello elementos de validez para el perfeccionamiento de los mismos.

Existe otro tipo de colaboración de las Cámaras con otros órganos del Estado. Con propiedad, el Reglamento de la Cámara alta incluye, dentro de su Título IX, bajo la rúbrica «De las relaciones del Senado con otras instituciones constitucionales», el procedimiento para proceder a elección de los miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo General del Poder Judicial que corresponden a la Cámara, extremo también recogido en el Reglamento del Congreso de los Diputados⁶⁷. Además, hay que tener presente el sistema previsto para que ambas Asambleas procedan a la elección del Defensor del Pueblo, según lo dispuesto en la L.O. 3/1981. En estos casos, y en otros de similar naturaleza que puedan plantearse⁶⁸, los actos

⁶³ Así aparecen recogidos, al menos algunos de ellos, en el Título VII RCD bajo la rúbrica «Del otorgamiento de autorizaciones y otros actos del Congreso con eficacia jurídica directa».

⁶⁴ Éste es, precisamente, el término que utilizan el art. 13 y 14 del RCD y 22 del RS.

⁶⁵ Art. 7 de la Ley de competencia para conocer de las causas contra Senadores y Diputados, de 9 de febrero de 1912.

⁶⁶ Éste quizá podría ser el caso de la acusación a miembros del Gobierno por delitos de traición o contra la seguridad del Estado, previsto en el art. 102 CE y 169 RCD. En este supuesto, la iniciativa debe partir del Congreso de los Diputados, lo que no impide continuar configurando dicho acto como una autorización para que la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo pueda exigir, en este supuesto, la responsabilidad criminal de los miembros del ejecutivo.

⁶⁷ Art. 204 de dicha norma.

⁶⁸ Arts. 205 y 206 del RCD y art. 188 del RS. Hay que tener presente que por ley se ha atribuido a las Cortes la facultad de nombrar o proponer el nombramiento de componentes de otros órganos, como son el Consejo de Administración de RTVE, el Tribunal de Cuentas o la Junta Electoral Central.

de las Cámaras tienen el carácter de propuestas de nombramiento. En virtud de lo establecido en el propio Texto constitucional, dichas proposiciones no sólo son preceptivas, sino que además tienen efectos vinculantes, porque el Rey deberá proceder al nombramiento de las personas designadas, mientras que el Presidente del Gobierno estará obligado a refrendar dichos nombramientos.

Los actos parlamentarios denominados tradicionalmente de control⁶⁹ producen efectos de naturaleza variada. Es evidente que determinadas actuaciones llevadas a cabo por las Cámaras en relación con el Ejecutivo producen efectos vinculantes. Así ocurre cuando el Congreso de los Diputados, siguiendo el procedimiento dispuesto en el art. 99 de la Constitución, aprueba la investidura de un candidato a la Presidencia del Gobierno. En este caso, la eficacia jurídica del acto consiste en el deber de la Corona de proceder al nombramiento. Tampoco puede ponerse en cuestión la fuerza de obligar de lo que suele denominarse medios extraordinarios de control. Sirva como ejemplo que, de prosperar, la moción de censura obliga al Gobierno a presentar su dimisión y al Rey a nombrar como nuevo Presidente a la persona incluida en aquélla (art. 114.2 CE).

Efectos jurídicos vinculantes sobre el Ejecutivo tienen también los actos parlamentarios que revisten la forma de preguntas, interpelaciones, peticiones de información o de comparecencia. Esta afirmación resulta en cierta medida polémica, por lo que quizá precise un razonamiento algo más detallado. El propio Texto Constitucional configura, en sus arts. 109 y 110, la solicitud de información o los requerimientos de comparecencias que realicen las Cámaras y sus Comisiones como una facultad atribuida a dichos órganos. Además, en el art. 111, la Constitución declara que el Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las preguntas e interpelaciones que formulen las Asambleas. Es evidente que, de la redacción de dichos preceptos, sólo cabe concluir que el Ejecutivo tiene el deber jurídico de prestarse a cualquiera de estas actividades. Poner en tela de juicio este carácter vinculante sería negar, al tiempo, la eficacia de la Constitución como norma jurídica fundamental.

Los problemas interpretativos que han creado dicho tipo de actos no afecta en realidad, al tipo de eficacia que los caracteriza. El extremo que se ha puesto en tela de juicio consiste en determinar si el incumplimiento por parte del Gobierno de sus deberes está sometido a control jurisdiccional. El problema al que se hace referencia se suscitó, como es sabido, a raíz de algunas decisiones del Tribunal Constitucional⁷⁰ en las que dicho órgano sostuvo que existen

⁶⁹ Como es sabido, no existe un acuerdo doctrinal acerca del tipo de actos que pueden incluirse dentro de esta categoría, ya que para muchos autores, deberían distinguirse los actos de control en sentido estricto, de otros que son el resultado del ejercicio de otras funciones parlamentarias, como pueden ser las de información, dirección política, o impulso. Cabe, al menos, sospechar que estas diferencias obedecen más a problemas de carácter terminológico que a razones de caracterización jurídica. Pero además, cualquier reflexión acerca de los actos de control debe partir de la obligada relativización que impone la reflexión realizada sobre el tema por F. Rubio Llorente. Para este autor, recordemos, no hay en rigor procedimientos parlamentarios de control, porque el control es, simplemente, una perspectiva desde la que puede analizarse toda la actuación parlamentaria o una función que todo auténtico Parlamento desempeña mediante el ejercicio de toda su actividad. («El control parlamentario», en *La forma del Poder*, Madrid, 1993, pág. 25). En virtud de estas consideraciones parece que el camino más indicado es el señalado por A. Arce Janariz («Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios», *REDC*, n.º 29, págs. 52 y ss), quien utiliza la noción en sentido amplio, tanto por razones de carácter sistemático, como por la necesidad de distinguir los actos de control de otros procedimientos que, como el legislativo, aunque puedan servir también para verificar la acción del ejecutivo, producen resultados específicos que no pueden alcanzarse a través de los actos de control.

⁷⁰ STC 196/90 y ATC 426/90.

actuaciones del Gobierno, como la denegación de información solicitada por las Asambleas que, por encarnar el núcleo de las relaciones entre el Ejecutivo y las Cámaras, no están sometidas al Derecho Administrativo. El Tribunal señaló, además, que no le corresponde controlar cualquier alteración en las relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, sino que tales anomalías deben dar lugar, en su caso, al funcionamiento de instrumentos de control político.

En los casos que se acaban de citar el Tribunal, en definitiva, configura la actuación del Ejecutivo en relación a las Cámaras como actos de carácter político. No es éste el momento de entrar a analizar esta figura, que sigue siendo polémica en el campo del Derecho Administrativo. Sólo es preciso señalar que, a pesar de dichas discusiones, nadie duda que los actos políticos se encuentran, como cualquier otra actuación del Ejecutivo, sometidos a Derecho. El extremo que se discute es el tipo y el grado de control que se puede ejercer sobre ellos. Por estos motivos, en las decisiones que antes se recogían, el Tribunal Constitucional no se limitó a constatar el carácter político de la decisión del Gobierno de no remitir al Parlamento la información que se le había requerido. Además tuvo buen cuidado en afirmar que, a pesar de dicha naturaleza, no están exentas de sujeción a Derecho y se reservó su posible control en caso de que violasen derechos fundamentales.

En resumen, puede afirmarse que las preguntas, interpelaciones, solicitudes de información o requerimientos de comparecencia son, como antes se afirmaba, actos jurídicos del Parlamento con fuerza de obligar sobre su destinatario, ya que la actuación del Ejecutivo se encuentra sometida a los preceptos constitucionales antes citados. Ocurre, sin embargo, que, por tener carácter político, dicha actividad se encuentra parcialmente exenta de control jurídico y sometida al control político que corresponde a las Cámaras y, en última instancia, al electorado.

En contra de esta opinión podría afirmarse que cuando el incumplimiento de un precepto está exento de control jurídico, y por lo tanto de sanción, dicho precepto no contiene una norma jurídica, sino una mera recomendación moral o política. Pero esta tesis es incompatible con los presupuestos del Estado Social y Democrático de Derecho. Recordemos, en este sentido, que el cumplimiento de muchos artículos constitucionales, especialmente en su parte orgánica, no es fiscalizable por ningún órgano jurisdiccional, sino que tan sólo está sometido a mecanismos de control político o al control social que ejercita la propia opinión pública⁷¹.

Existen otros actos parlamentarios cuya eficacia es distinta. Éste es el caso de lo que suelen denominarse como actos de impulso y que consisten, fundamentalmente, en las proposiciones no de ley, resoluciones y mociones. En estos casos estamos en presencia de actos mediante los cuales las Cámaras, en su conjunto, emiten un juicio que no tiene efectos jurídicos vinculantes, aunque no cabe excluir que puedan incidir en posteriores decisiones de otros órganos. Esta eficacia eminentemente política no priva, sin embargo, a estos actos de naturaleza jurídica. Como se señaló al principio de estas páginas, por actos parlamentarios debe entenderse no sólo aquellos que sean capaces de generar efectos jurídicos, sino además las declaraciones de juicio o de deseo, cuya forma y requisitos de elaboración estén previstos por las normas que regulan la vida de las Cámaras. Las actuaciones a las que se hace referencia tienen, en definitiva, una naturaleza similar a las mociones o propuestas que también existen en Derecho Administrativo y cuyo carácter jurídico suele ser aceptado pacíficamente por la doctrina mayoritaria⁷².

⁷¹ Acerca de estos extremos, Aragón Reyes, M., «La interpretación de la Constitución y el carácter objetivado del control jurisdiccional», *R.E.D.C.*, n.º 19, 1986, págs. 94 y ss.

⁷² Por ejemplo, Sandulli, A. M.^a, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Nápoles, 1978, pág. 437; García-Trevijano, ob. cit., pág. 313.

En virtud de la cláusula de remisión que contiene el art. 66.2 de la Constitución⁷³, no cabe excluir que las Cortes Generales puedan realizar otros actos distintos a los hasta ahora mencionados, a los que quizá pueda atribuirse una diferente eficacia jurídica. Pero más que detenerse en un análisis que, por excesivamente casuístico, impediría alcanzar conclusiones generales, merece la pena concretar la eficacia de los actos totales que se acaban de mencionar y que son, como se ha señalado, el resultado de las principales funciones que corresponden a las Cámaras.

Antes se señaló que los actos parciales tienen, salvo contadas excepciones, una eficacia jurídica eminentemente interna. La deducción a la que debe llegarse acerca de los actos totales con los que culminan los procedimientos parlamentarios es precisamente la opuesta. En efecto, como consecuencia de lo señalado hasta el momento cabe afirmar que dichos actos despliegan, por lo general, su eficacia fuera de las propias Cámaras, afectando a otros órganos del Estado o a la propia sociedad.

La conclusión que se acaba de apuntar confirma el método que se ha utilizado hasta el momento para medir la eficacia de los actos parlamentarios. Así, cabe mantener que dichos efectos varían en función de la posición que los propios actos ocupan en la serie procedimental de la que forman parte. Como se analizó en su momento, los actos parciales despliegan su eficacia en el seno del propio procedimiento, impulsando la realización de los siguientes. Es cierto que esta regla general conoce excepciones, pero éstas se justifican porque, para la correcta formación de la voluntad de la Cámara o de sus miembros, a veces es preciso requerir la colaboración de agentes externos a la Cámara, sean éstos particulares, miembros del Gobierno, autoridades o funcionarios públicos. Frente a ello, los actos totales disfrutan de una eficacia jurídica eminentemente externa. Mediante los mismos, las Cortes Generales o alguna de las Asambleas en solitario ejercen las funciones que les atribuye la Constitución o las leyes, en virtud de las cuales inciden en la actuación de otros órganos del Estado o directamente sobre las relaciones sociales.

Es preciso reconocer, sin embargo, que la importancia que cabe atribuir hoy en día a esta conclusión es relativa. Quizá durante el siglo pasado la distinción entre actos internos y actos externos podía tener una notable trascendencia práctica. Como se pudo señalar al principio de estas páginas, durante la vigencia del principio de los *interna corporis*, se excluía cualquier forma de control sobre los actos internos de las Cámaras que no procediese de las propias Asambleas. Actualmente, y como consecuencia de la consolidación del Estado de Derecho, se ha quebrado definitivamente dicha equiparación entre actos internos y actos exentos de fiscalización. A lo largo de estas páginas se ha podido examinar cómo existen todavía ámbitos no sujetos a control jurisdiccional, pero conviene recordar que éstos no coinciden necesariamente con la vida interna de las Cámaras. Es más, puede afirmarse que existen actos que, aun siendo jurídicos, no son fiscalizables por su naturaleza política, mientras que existen actos internos que, por afectar a derechos fundamentales o por suponer una invasión competencial, pueden ser controlados por el Tribunal Constitucional. Pero profundizar acerca de dicho extremo excede de las intenciones de este trabajo, porque este punto no debe enfocarse desde la óptica de la eficacia del acto parlamentario sino desde el punto de vista del control al que se encuentran sujetos.

⁷³ Cláusula que, además, ha sido interpretada de forma elástica por el Tribunal Constitucional, cuando señaló que las Cámaras pueden tener no sólo las funciones expresamente contenidas en la Constitución sino, además, otras que le atribuyan las leyes. Según dicha jurisprudencia, el art. 66.2 de la Constitución no debe interpretarse como un límite a las Cortes Generales sino, más bien, como una reserva de competencias (STC 108/1986).

III. LA PERDIDA DE LA EFICACIA DE LOS ACTOS PARLAMENTARIOS

A lo largo de lo expuesto hasta el momento se ha podido comprobar cómo la eficacia que caracteriza a los actos jurídicos en general y, más en concreto, a los actos parlamentarios es distinta de la que es propia de las normas jurídicas. Esta idea se confirma si tenemos en cuenta las diversas causas que pueden motivar la extinción de los efectos de los actos parlamentarios.

Las normas jurídicas, por lo general, nacen con la vocación de integrarse en el ordenamiento jurídico, por lo que, salvo en el caso de las leyes de caso único, sus efectos se reiteran durante el tiempo de vigencia de la propia norma. En el caso de los actos parlamentarios la regla general es, precisamente, la contraria. Así, dichos actos nacen para un supuesto determinado por lo que, una vez alcanzados dichos objetivos, se agotan. El cumplimiento del acto supone, por lo tanto, la causa natural de extinción de la eficacia de los actos parlamentarios. Pero, además del supuesto que se acaba de mencionar, existen otros posibles motivos de extinción del acto parlamentario que, si bien siguen formando parte del normal funcionamiento de las Cámaras, tienen un carácter más peculiar. Entre ellos merece la pena citar, en primer lugar, la caducidad, que afecta a todos los asuntos pendientes de examen y resolución una vez que se disuelvan las Cámaras o expire su mandato⁷⁴. Existen, además, determinados actos parlamentarios que nacen con una eficacia temporal limitada, por lo que se extinguirán una vez concluido dicho plazo⁷⁵. Por último puede también ocurrir que determinados actos parlamentarios pierdan sus efectos por la desaparición de aquellos otros que habían impulsado su realización. Éste es, por ejemplo, el resultado que la retirada de una proposición o proyecto de ley puede producir sobre los actos del procedimiento legislativo que se habían sucedido como consecuencia de dichas iniciativas⁷⁶.

La eficacia de los actos parlamentarios puede también extinguirse por otros motivos que pueden considerarse extraordinarios, dado que no son consecuencia, como los anteriores, de la propia naturaleza de acto parlamentario. Entre estas causas cabe destacar la anulación del acto, que puede ser consecuencia del control que corresponde al Tribunal Constitucional o de la función de reconsideración que pueden llevar a cabo las Mesas de las Asambleas. Pero además, y como se examinará por último, la extinción de la eficacia puede ser también consecuencia de la revocación del acto parlamentario.

Es evidente que, desde el contexto de estas páginas, no es posible llevar a cabo el análisis que merecería la nulidad del acto parlamentario, en la que se entrecruzan problemas de tanta entidad y tan variados como la invalidez de los actos jurídicos y el control al que están sometidos. Tan sólo es conveniente poner de manifiesto como no toda disconformidad con el ordenamiento genera siempre la invalidez del acto, ni toda invalidez conducirá obligatoriamente a la ineficacia del mismo.

⁷⁴ Art. 207 del RCD, disposición adicional primera RS. La regla de la caducidad conoce, sin embargo, algunas excepciones. La primera de ellas es la prevista en ambos preceptos citados, en virtud de la cual se excluye de la caducidad aquellos asuntos de los que constitucionalmente tenga que conocer la Diputación Permanente. Junto a ello es preciso recordar que el art. 14 de la LO 3/1984, de 26 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular declara que la disolución de las Cámaras no supondrá la decadencia de las proposiciones de origen popular, sino tan sólo su retrotracción al trámite que decida la Mesa.

⁷⁵ Éste es, por ejemplo, el caso del acto de la Mesa por el que, durante el procedimiento legislativo, se abre el plazo para la presentación de enmiendas.

⁷⁶ Arts. 128 y 129 RCD, art. 109 RS.

Para desarrollar esta idea conviene recordar que la invalidez es un juicio lógico que se realiza entre el modelo de acto y el acto que se ha llevado a cabo. Frente a ello, la ineficacia, en palabras de J. A. Santamaría Pastor, es «un puro *a posteriori* empírico», una situación de hecho, que consiste en la ausencia de efectos jurídicos. Esta tajante distinción entre ambas categorías no impide que exista una estrecha relación entre ambas. En efecto, la invalidez, aunque sólo es una condena potencial del acto irregular⁷⁷, puede generar la ineficacia cuando esté debidamente constatada.

En el caso del acto parlamentario hay que tener presente que la invalidez puede surgir de la disconformidad entre el acto que se ha producido en la realidad con lo dispuesto en el Texto constitucional. Pero el acto parlamentario no sólo está sujeto a la Norma fundamental, sino que también está sometido a lo dispuesto en los Reglamentos y en las normas que los integran y desarrollan. Por ello la invalidez que puede afectar a los actos parlamentarios es distinta de la que incide sobre las leyes. Estas últimas, por estar inmediatamente subordinadas a la Constitución, están sometidas únicamente a los preceptos contenidos en la misma y a las normas que se incardinan directamente a ella⁷⁸. Frente a esto, los actos parlamentarios están sujetos a lo dispuesto en el conjunto de normas jurídicas que regulan la vida del Parlamento. Es cierto que el Tribunal Constitucional, por ser juez de la constitucionalidad y no de la legalidad, no puede controlar cualquier infracción de las normas de rango reglamentario⁷⁹. Pero también es verdad que esta limitación no reza para otros órganos que, como las Mesas de las Cámaras, pueden verificar con carácter interno que los actos parlamentarios respeten todos los requisitos que impone el ordenamiento.

Así pues, la disconformidad del acto parlamentario con el modelo de acto previsto en el conjunto del ordenamiento parlamentario puede provocar algún tipo de vicio. En el caso de los actos parlamentarios, la importancia que adquiere el procedimiento, podría llevar a secundar la opinión de H. Kelsen según la cual todos los posibles tipos de vicios se pueden reconducir, en último extremo, a vicios formales⁸⁰. A favor de esta opinión cabe argumentar que, como se pudo analizar al inicio de estas páginas, el ordenamiento parlamentario impone a las Cámaras, sobre todo, procedimientos. Además, es posible sostener que las normas con mayor contenido sustantivo, como son las que definen la posición de los parlamentarios, pueden enfocarse también como presupuestos subjetivos del propio procedimiento.

Es cierto que los Reglamentos parlamentarios indican, sobre todo, el camino procedimental que las Cámaras deben seguir para actuar. Pero conviene no olvidar que, por su parte, la Constitución no sólo impone procedimientos sino también contenidos. Por ello, parece más conveniente secundar la clasificación más frecuente en la doctrina y reconocer que los

⁷⁷ Santamaría Pastor, J. A. *La nulidad de pleno derecho de los actos administrativos. Contribución a una teoría de la ineficacia en el Derecho Público*, Madrid, 1972, pag. 161.

⁷⁸ STC 101/1983, acerca de la posición del Reglamento Parlamentario. Además, hay que tener presente la sumisión de las leyes ordinarias al bloque de la constitucionalidad recogido en el art. 28.1 de la LOTC.

⁷⁹ Aún así, conviene recordar que el Tribunal Constitucional puede utilizar el Reglamento Parlamentario tanto para determinar la existencia de vicios de procedimiento en la elaboración de la ley, cuando la inobservancia de dicha norma altere de modo substancial el proceso de formación de voluntad en el seno de las Cámaras (STC 99/1987) como para enjuiciar si la limitación de las facultades que dicha norma atribuye a los Parlamentarios ha producido una violación del derecho fundamental recogido en el art. 23.2.

⁸⁰ «La Garantía jurisdiccional de la Constitución (La justicia constitucional)», en *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, 1988, pág. 115.

vicios de los actos parlamentarios pueden ser materiales o formales⁸¹, aun reconociendo que, a diferencia de lo que ocurre en otras ramas del Derecho, esta distinción quizás no tenga excesivas repercusiones en las consecuencias jurídicas que cada uno de estos tipos puede provocar⁸².

En efecto, no toda infracción de las normas del ordenamiento parlamentario que impongan contenidos o procedimientos genera siempre la invalidez y es capaz de provocar, por consiguiente, la ineficacia del acto. En algunos casos, podemos estar en presencia de lo que la doctrina administrativa suele considerar meras irregularidades irrelevantes, mientras que en otras los vicios pueden resultar sanados por alguna de las formas que prevé el ordenamiento parlamentario⁸³ o que cabe deducir del principio de economía del Derecho⁸⁴.

Reconocer que vicios que pueden afectar a los actos parlamentarios pueden resultar sanados no supone, sin embargo, extender al Derecho Parlamentario la distinción entre actos nulos y anulables. Como es sabido, en otras disciplinas jurídicas la sanación se reserva para los supuestos de vicios menos graves, que pueden provocar sólo la anulabilidad. Por ello, ese tipo de remedio jurídico no se reconoce para los vicios de mayor transcendencia, que originan la nulidad de pleno derecho. Esta concepción, puesta hoy en día en entredicho por destacados sectores doctrinales, no puede secundarse al menos en el campo que nos afecta. En primer lugar, porque existen supuestos de vicios muy graves, como son los que afectan a la votación, que pueden ser convalidados posteriormente por las Cámaras. Pero la distinción antes mencionada debe rechazarse sobre todo por la propia naturaleza de la nulidad y de la anulabilidad.

Acerca de este extremo conviene volver a la concepción expuesta por J. A. Santamaría Pastor. Para este autor, la nulidad y la anulabilidad no son, como tradicionalmente se había considerado, formas que puede adoptar la invalidez, sino que constituyen técnicas procesales que enlazan la invalidez con la ineficacia. Representan, en definitiva, categorías que disciplinan la actividad de enjuiciamiento para conseguir que un acto inválido se expulse del ordenamiento y pierda, de esta forma, los efectos jurídicos que le son propios⁸⁵. De esta naturaleza cabe deducir que la distinción entre nulidad y anulabilidad sólo existe en la medida en que el

⁸¹ La categoría de vicios formales es más amplia que la noción de vicios de procedimiento, porque no sólo incluye a estos últimos sino también los que afectan a los presupuestos. Además, hay que tener presente que para algunos sectores doctrinales, deben considerarse vicios formales los que afectan a actos que, como la publicación, no forman parte del procedimiento en sentido estricto, sino que constituyen la fase integradora de la eficacia.

⁸² No es ésta la circunstancia apropiada para intentar llevar a cabo una teoría acerca de los vicios que pueden afectar a los actos parlamentarios. Sólo conviene señalar que no parece adecuado el camino seguido por la doctrina civilista y continuado por la teoría administrativista, aunque sometido a sólidas críticas, de poner en relación las varias clases de vicio con la ausencia o defecto de alguno de los elementos del acto. En efecto, ese camino, justificado en dichas disciplinas para poder establecer los criterios de diferenciación entre la nulidad y la anulabilidad, no parece necesario para los actos parlamentarios, ya que el propio ordenamiento no permite distinguir entre ambas categorías.

⁸³ El art. 119 del RCD recoge, por ejemplo, un supuesto de rectificación, al permitir a la Mesa del Congreso de los Diputados enviar nuevamente el texto legislativo aprobado por el Pleno a la Comisión para que lo redacte nuevamente en caso de que, por la aprobación de un voto particular, de una enmienda o de la votación de los artículos, resultase incongruente u oscuro en alguno de sus puntos.

⁸⁴ Así, los vicios que afectan a los actos parlamentarios pueden resultar sanados por aquiescencia de quienes han resultado perjudicados por el vicio o porque, a pesar del defecto, consiguen el fin que se habían propuesto. Acerca de estas formas de sanación de los actos, Biglino Campos, P., *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Madrid, 1991, pág. 127 y ss.

⁸⁵ *La nulidad...* cit., pág. 170.

ordenamiento jurídico la recoja expresamente, porque los regímenes procesales deben aparecer diseñados por las normas de Derecho positivo.

Volviendo al tema que nos ocupa, cabe afirmar que el régimen procesal al que están sometidos los vicios que pueden afectar a los actos parlamentarios aparece recogido, sobre todo, en los arts. 42 y 55 de la LOTC. Es cierto que dicho tratamiento parece más propio de las características que se han atribuido tradicionalmente a la anulabilidad, tanto por la legitimación para recurrir, como por los plazos que se imponen, y porque el Tribunal Constitucional carece de poderes de oficio. Pero también es verdad que el art. 55 de la LOTC ha optado por definir dicho régimen jurídico con la expresión nulidad. En cualquier caso, sea cual sea la gravedad del vicio que afecte al acto parlamentario y sus posibilidades de sanación, el tratamiento procesal que recibe es siempre el mismo.

Antes se señalaba que no toda infracción del ordenamiento parlamentario provoca indefectiblemente la invalidez del acto de las Cámaras. Una vez analizado este extremo conviene aclarar por qué también se afirmaba que no siempre la invalidez genera la ineficacia. En este sentido conviene señalar que los actos parlamentarios gozan de la misma presunción de validez que disfrutaban todos los actos públicos. Por ello, para que pierdan los efectos que les son inherentes, deberán ser expresamente anulados, esto es, expulsados del ordenamiento jurídico. Mientras tanto, o en defecto de dicha declaración, los actos parlamentarios continuarán conservando sus efectos, aunque resulten manifiestamente contrarios al ordenamiento jurídico⁸⁶.

La declaración de nulidad de los actos parlamentarios corresponde sobre todo al Tribunal Constitucional a través de las vías que diseña la LOTC. Esta cuestión es objeto de análisis en otra ponencia de estas Jornadas, por lo que no debe ser tratada por quien escribe estas páginas. Conviene sin embargo detenerse a realizar algunas reflexiones acerca de otras de las formas de extinción de la eficacia del acto parlamentario afectado por algún vicio. Ésta consiste en la revisión que pueden resultar de la función de reconsideración que se atribuye a las Mesas de las Cámaras⁸⁷.

A. Arce ha puesto de manifiesto algunas de las limitaciones que afectan a esta vía impugnatoria y que derivan, sobre todo, de la forma de concebir la legitimación para impugnar y de la ausencia de plazos preclusivos⁸⁸. A pesar de estas características, no cabe soslayar que la reconsideración, en caso de prosperar, puede incidir en la eficacia de los actos sometidos a examen. En efecto, mediante el ejercicio de esta función, la Mesa de la Cámara puede proceder tanto a la confirmación como a la revisión de los actos parlamentarios.

La revisión puede actuar en aquellos supuestos en los que el acto esté afectado por un vicio capaz de producir su nulidad. Desde este punto de vista, puede concebirse como el ejer-

⁸⁶ Conviene precisar, sin embargo, que deberán tener al menos la apariencia de acto. En otro caso, de no existir ese mínimo imprescindible, estaríamos en presencia de la inexistencia del acto. Acerca de esta concepción y sus diferencias con las que defienden que en estos supuestos debería hablarse de actos inexistentes, Biglino Campos, P. *La publicación de la ley*, Madrid, 1993, pág. 105.

⁸⁷ Arts. 31.2 RCD y 36.2 RS. Es preciso tener en cuenta que la redacción de ambos preceptos no coincide plenamente. En efecto, el RS es más restrictivo porque permite a los Senadores y Grupos Parlamentarios presentar solicitudes para la reconsideración de aquellas decisiones adoptadas por la Mesa sobre calificación, admisión y tramitación únicamente cuando resulten afectados por la medida. La misma norma prevé además un procedimiento distinto para adoptar la decisión. Mientras que en el caso del RCD, la Mesa decidirá definitivamente, oída la Junta de Portavoces, en el Senado, en caso de que la Mesa no llegue a una decisión unánime, deberá remitir la decisión al Pleno.

⁸⁸ Ob. cit., pág. 85.

cicio de una forma de control jurídico, ya que posee un carácter objetivado, porque el parámetro para llevarlo a cabo está constituido por un conjunto normativo, preexistente y no disponible para el órgano que lo ejerce. Por ello, el juicio o la valoración del objeto sometido a control está también sometido a razones de naturaleza jurídica, sujetas a reglas de verificación. Pero además, el control que lleva a cabo la Mesa tiene un carácter necesario, no sólo porque el órgano controlante ha de ejercerlo cuando es solicitado para ello, sino también porque, si el resultado es negativo, la Mesa debe decidir obligatoriamente la nulidad del acto⁸⁹.

En la medida en que el control que lleva a cabo la Mesa de la Cámara a través de las solicitudes de reconsideración tiene carácter interno, puede concebirse también como una forma de convalidación de los vicios que pueden haber afectado al acto parlamentario, sobre todo cuando los actos sometidos a examen son, en la terminología antes utilizada, actos parciales. En efecto, la anulación de un acto viciado y su sustitución por otro que es conforme al ordenamiento constituye una operación de rectificación llevada a cabo por el mismo órgano que había actuado de forma imperfecta.

Antes se señalaba que la extinción de la eficacia del acto parlamentario puede ser consecuencia de otras causas que, aunque también son extraordinarias, no son debidas a la nulidad. En efecto, es posible sostener que los actos parlamentarios pueden ser también objeto de revocación.

Esta forma de privar de efectos a los actos, común en otras disciplinas jurídicas⁹⁰, no está previsto para el supuesto en que el acto previamente dictado esté afectado por un vicio, sino para aquellos en los que la decisión de suprimir la eficacia de lo previamente realizado se basa en meras razones de oportunidad⁹¹. La revocación debe distinguirse también de la posibilidad que tienen los órganos parlamentarios de dictar actos sucesivos con contenido distinto, porque en este supuesto no se priva de eficacia a un acto anterior sino que, simplemente, ante un supuesto de hecho similar, se actúa de manera distinta. En cualquier caso, la revocación debe ser llevada a cabo por el mismo órgano que dictó el acto, porque en otro caso, más que en el supuesto que analizamos, estaríamos en presencia de una modificación del contenido del acto debida a su formación sucesiva a lo largo del procedimiento⁹².

En definitiva, la revocación permite a los órganos de las Cámaras deshacer determinados actos previamente llevados a cabo. Dadas sus características, consiente modificar actuaciones anteriores que, sin ser opuestas al ordenamiento jurídico, podrían ser contrarias a los nuevos intereses de las Cámaras en su conjunto o de algún sector de las mismas en particular⁹³. Aún así, el respeto a la libertad de decisión de los órganos parlamentarios no debe llevar a olvidar la existencia de principios que también deben ser salvaguardados. También las Cámaras están vinculadas por el respeto al principio de seguridad jurídica, en virtud del cual no resulta posible hacer uso de la revocación cuando mediante la misma se remuevan actos jurídicos, plenamente válidos, que habían atribuido alguna facultad a los miembros de la Asamblea⁹⁴. De otro

⁸⁹ La definición de las notas de control jurídico son de Aragón Reyes, M., «El control jurisdiccional como paradigma del control jurídico», *Constitución y control de poder*, Buenos Aires, 1995, pág. 92.

⁹⁰ Así por ejemplo, se encuentra previsto en el art. 105 de la LRJAPYAC

⁹¹ Sobre la definición de la revocación, Resta, R., *La revoca degli atti amministrativi*, Milán, 1970, páginas. 2 y ss.

⁹² No pueden ser considerados una forma de revocación, por ejemplo, los cambios que el Pleno de la Cámara introduce sobre el dictamen elaborado por una Comisión.

⁹³ No cabe tampoco descartar que los cambios de opinión de los Grupos Políticos o la definición de nuevas alianzas impulse a los órganos del Parlamento a revocar acuerdos previamente adoptados.

⁹⁴ Así, por ejemplo, una declaración de compatibilidad o la admisión a trámite de una pregunta.

lado, parece necesario concluir además que no es posible revocar aquellos actos cuya realización esté impuesta por el ordenamiento parlamentario, dado que los efectos impulsores de dichos actos sobre los sucesivos son la consecuencia de su propia naturaleza procedimental⁹⁵.

Antes de finalizar el tratamiento de estas cuestiones, conviene realizar una última consideración. En páginas anteriores se ha señalado que la posición del acto parlamentario en la serie procedimental afectaba marcadamente a los efectos jurídicos que cabe atribuirle. La misma reflexión debe realizarse a la hora de hablar de la pérdida de la eficacia de los actos parlamentarios. En efecto, cualquiera de las causas que se han examinado en las páginas anteriores actúa de manera distinta según si afecta a uno de los actos parciales que componen el procedimiento o al resultado final del mismo. Así, la pérdida de la eficacia de los actos procedimentales no supone, en todo caso, que resulten afectadas todas las actuaciones llevadas a cabo por las Cámaras. Un buen ejemplo de esta afirmación es la necesidad de aplicar al ordenamiento parlamentario el principio de incomunicación de la invalidez que, por ser otra de las exigencias de la economía del Derecho, es común a todas las ramas del sistema jurídico. Con el principio de incomunicación se intenta restringir la invalidez a las solas partes del procedimiento que hayan resultado alteradas, por lo que dicho principio impone, entre otros extremos, que la invalidez de un acto no implique la de los actos anteriores ni a los posteriores en el procedimiento que sean independientes del primero⁹⁶.

Es evidente que esta última reflexión no agota todas las cuestiones que puede suscitar un enfoque procedimental de la ineficacia de los actos parlamentarios. Tampoco las reflexiones anteriores pretendían ni podían tener un carácter exhaustivo. Como se señaló al principio de este trabajo, un tratamiento detallado de los efectos de los actos parlamentarios exigiría mucho más tiempo y espacio del que se ha podido dedicar al escribir estas páginas. A lo largo de las mismas se ha pretendido enfocar el asunto sometido a examen desde una determinada concepción del acto parlamentario, no exenta de problemas, y utilizando una óptica, la de su posición en el procedimiento, que es tan sólo una de las posibles. Hay ciertas cuestiones que podrían haber sido objeto de un tratamiento más detallado, mientras que muchas otras quedan todavía por tratar. Pero estas limitaciones, que inciden sobre casi toda investigación, no podían dejar de afectar al estudio de la eficacia del acto parlamentario, tema que no ha merecido todavía la atención que precisa. Sirvan estas explicaciones para justificar, si no las lagunas o posibles inexactitudes de este texto, al menos el prudente título que se le ha puesto.

⁹⁵ Por ello no sería posible que la mayoría decidiese repetir una votación que hubiese perdido, en caso de que la primera se hubiese realizado válidamente.

⁹⁶ El principio que mencionamos aparece expresamente recogido, por ejemplo, en el art. 64.1 LRJAPYAC, 127 LJCA y 242 de la LOPJ. Además, inspiró la reforma del art. 113 d) de la LOREG llevada a cabo mediante la LO 8/1991.