

El recurso de amparo contra actos parlamentarios de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas tras veinte años de Jurisprudencia constitucional

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO. 1. Elemento objetivo: «decisiones o actos sin valor de ley». 1.1. Actos y disposiciones sin valor de ley. 2.1. Actos internos/actos externos. 3.1. Omisiones. 4.1. Acuerdo de no admisión de Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. 2. Elemento subjetivo: el Parlamento o sus órganos. 2.1. Sesiones conjuntas de las Cámaras y órganos de composición mixta. 2.2. Parlamentarios. 2.3. Grupos Parlamentarios. 2.4. Órganos vinculados al Parlamento. 2.5. Gobierno. 2.6. Decisiones o actos de órganos no competentes. 2.7. Acuerdos de órganos consultivos. III. PRESUPUESTO PROCESAL DE FIRMEZA DEL ACTO. IV. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO DE AMPARO. 1. Especialidad. 2. Cómputo. 3. Rechazo de mecanismos dilatorios del plazo. V. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR. 1. Legitimación objetiva. 2. Legitimación subjetiva. 2.1. Grupos Parlamentarios. 2.2. Partidos Políticos. 2.3. Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular.

I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene por objeto el análisis del recurso de amparo contra actos de los Parlamentos, pero no de todos los actos que éstos pueden emanar, sino que se encuentra circunscrito exclusivamente a los actos derivados del ejercicio de las funciones parlamentarias. Por tanto, quedan fuera de nuestro ámbito de estudio, sin perjuicio de las referencias precisas para el objeto de nuestro análisis, los actos de personal y administración procedentes de los órganos parlamentarios.

* Letrada de la Asamblea de Madrid.

Siendo conscientes de que el espacio en el que nos movemos es fuente casi inagotable de problemas y que los límites de este trabajo impide abordarlos todos con exhaustividad, trataremos de centrar nuestra atención en aquellos que consideramos más interesantes y que permiten tener una perspectiva general de la realidad de los recursos de amparo que afectan al desconocido mundo interno de los Parlamentos.

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

Un Estado de Derecho que se precie ha de caracterizarse por la justiciabilidad de los actos de los poderes públicos, lo que no necesariamente implica la intervención en todo caso de la justicia constitucional. Sin embargo, el control judicial de los actos del Poder Legislativo ha estado tradicionalmente vedado como consecuencia de una doctrina, construida principalmente por los teóricos alemanes (especialmente por Gneist), que hizo fortuna en el Continente europeo en el siglo XIX y que supuso el basamento teórico a la recepción continental producida con la Revolución Francesa, de los privilegios que el Parlamento británico consolidó a partir de la *Glorious Revolution* de 1688 frente a las prerrogativas regias. Nos estamos refiriendo a la doctrina de los *interna corporis acta*, estudiada por Bertolini¹, sobre la que existen dos grandes concepciones²:

- En un sentido restrictivo, que fue el ideado por Gneist a raíz del conflicto causado por la no aprobación parlamentaria de los presupuestos bismarckianos, los *interna corporis* quedan reducidos al ámbito puramente legislativo, configurándose como aquellas cuestiones relativas al procedimiento legislativo que se desarrollan íntegramente en el seno de las Asambleas legislativas y que son de la exclusiva competencia de éstas, por lo que ninguna otra autoridad puede fiscalizarlas.
- En un sentido amplio, el espacio conceptual de los *interna corporis* se extiende a todo lo relativo a la organización y funcionamiento internos del Parlamento, y no sólo a los ítems del procedimiento legislativo.

El ámbito de esta segunda concepción es similar al de la vetusta idea británica de los *internal proceedings*, que se presentan como una esfera de libertad de acción de las Cámaras, ajeno a toda injerencia de otros poderes públicos, con la que se pretende garantizar la independencia del Parlamento en el desarrollo

¹ Véase el estudio de Bertolini: *Appunti sull'origine e sul significato originario della dottrina degli interna corporis acta* en *Studi per il ventennale dell'Assemblea Costituente*, vol. V, Florencia, 1969, pp. 27 y ss.

² Sobre esta materia *vid.* Díez Picazo, Luis María: *La Autonomía Administrativa de las Cámaras Parlamentarias*, Cuadernos de los Studia Albornotiana, Zaragoza, 1985.

de sus funciones institucionales, a cuyo fin se predica la imposibilidad de control externo de los actos parlamentarios.

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

II. OBJETO DEL RECURSO DE AMPARO

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

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

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

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

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

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

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

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

1.1. *Actos y disposiciones sin valor de ley*

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

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

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

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

Afortunadamente, el Tribunal matizó posteriormente su doctrina (que se conserva hasta nuestros días) en el sentido de entender que lo excluido del ámbito del artículo 42 son las disposiciones con fuerza de ley, que son fiscalizables a través de los mecanismos de control de constitucionalidad. Este cambio de orientación jurisprudencial se aprecia especialmente a partir de la S. 118/1988, de 20 de junio³, en cuyo FJ 3 puede leerse que «no todas las disposiciones generales de las Cámaras pueden entenderse excluidas del conocimiento a través del recurso de amparo. En puridad, la exclusión clara que

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

hace el artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional es respecto a las disposiciones con fuerza o valor de Ley, susceptibles de ser objeto de recurso de inconstitucionalidad de acuerdo al artículo 161.1 a) de la Constitución y al artículo 27 de la misma Ley Orgánica».

Es decir, lo que el Tribunal hace es poner en conexión los artículos 27 y 42 de la LOTC en orden a excluir de la esfera del segundo lo comprendido en el primero, de tal forma que sus respectivos ámbitos de aplicación no se superpongan, pero tampoco queden espacios incontrolables por una u otra vía.

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

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

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

Tres argumentos conducen al Tribunal a elaborar la doctrina de la asimilación:

- La técnica normativa de la delegación recepticia, de forma que la Resolución supone el ejercicio de una facultad normativa delegada para

suplir o interpretar o, expresado en otros términos, el Reglamento, al facultar a un órgano de la Cámara para suplir o interpretar el propio Reglamento, hace suyo el contenido de las futuras Resoluciones que se dicten en el ejercicio de la referida facultad, incorporándolo a su texto.

- La exigencia institucional de arbitrar un equilibrio constitucionalmente aceptable entre la independencia de las Cámaras y la defensa de los derechos de las minorías, lo que sólo puede conseguirse —en opinión del Tribunal— permitiéndose la revisión plena de las disposiciones, a instancia de las minorías parlamentarias, a través del recurso de inconstitucionalidad.
- El principio *pro actione* que, en aras de evitar ámbitos normativos exentos de cualquier tipo de control, conduce a un análisis sistemático de los artículos 42 y 27 de la LOTC. «Ésta —señala el Tribunal— es la solución más favorable a la posibilidad de revisión amplia de estas Resoluciones, aunque se limite el número de sujetos legitimados para impugnarla. Por otro lado, no excluye la posibilidad de recurso de amparo frente a ellas, aunque indirecto, en la medida en que cualquier acto singular de aplicación de las mismas, en cuanto lesivo de un derecho fundamental de un Diputado, podría ser impugnado en amparo por éste» (FJ 4 de la STC 118/1988, de 20 de junio).

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

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

Trataremos de justificar estas afirmaciones. Aunque paradójico, el artículo 32 de la LOTC sólo otorga legitimación para la interposición del recurso de inconstitucionalidad contra disposiciones y actos con fuerza de ley de las Comunidades Autónomas al Presidente del Gobierno, Defensor del Pueblo, cincuenta Diputados y cincuenta Senadores, es decir, únicamente a sujetos estatales. Esto supone que si bien jurídicamente es posible la impugnación de la constitucionalidad de las resoluciones interpretativas y supletorias de la Presidencia de una Cámara autonómica, fácticamente es impensable que se produzca una impugnación de este tipo contra esta modalidad de normas, que suelen desconocerse extramuros del Parlamento.

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

En segundo lugar, en esta Sentencia el Tribunal Constitucional no toma en consideración la existencia de resoluciones autoaplicativas. Si de ellas se

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

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

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

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

Además, la atribución de valor de ley a las Resoluciones presidenciales —y, por tanto, su exclusión del recurso de amparo— convertía en vital la tarea de diseñar criterios de diferenciación entre los actos y las disposiciones. Diversos criterios han sido empleados por el Tribunal Constitucional para identificar los actos frente a las disposiciones normativas:

- Uno formal, cual es el de la falta de los requisitos del procedimiento de emanación. El Tribunal utiliza como indicio del carácter de acto o resolución el que «no se han seguido los trámites parlamentarios propios de los actos de carácter general dictados por la Presidencia» al no mediar el parecer favorable de la Mesa y la Junta de Portavoces (FJ 1) de la S. 15/1992, de 10 de febrero), o el no haber sido objeto de publicación en el *Boletín Oficial de la Cámara* (FJ 2 de la STC 181/1989, de 3 de noviembre); o, por el contrario, deduce la naturaleza normativa del acto de «los preceptos de que trae causa» la Resolución (FJ 3 de la S. 118/1988, de 20 de junio).

- Otro, que podríamos denominar subjetivo, consistente en «la voluntad de no emitir una disposición reglamentaria» (FJ 1 de la STC 15/1992, de 10 de febrero), que en alguna ocasión ha deducido del preámbulo de la Resolución⁴.
- Un tercero, de tipo material, que atiende al contenido y la eficacia del acto, de manera que no presenta naturaleza normativa si «se dicta para resolver una circunstancia concreta que afecta a un único Grupo Parlamentario, de lo que resulta su falta de generalidad y su agotamiento en la resolución de ese caso» (FJ 1 de la STC 15/1992, de 10 de febrero) o, expresado en palabras de la STC 181/1989, de 3 de noviembre, si su «eficacia aparece limitada a una controversia específica» y «del contenido del acto impugnado no se deduce la existencia de una regla» (FJ 3).

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

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

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

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

Recapitulando y atendiendo al estado actual de la jurisprudencia constitucional quedan incluidos en el ámbito del recurso de amparo, en el supuesto de violación de derechos fundamentales las siguientes decisiones parlamentarias:

- Los actos sin fuerza de ley de carácter singular, que se agotan con su cumplimiento (acuerdos de Mesa, de la Presidencia, de la Junta de Portavoces...).
- Las Resoluciones de la Presidencia (o de la Mesa, según los casos⁵) dictadas en el ejercicio de sus potestades interpretativas o supletorias del Reglamento.
- Las Resoluciones de la Presidencia dictadas en desarrollo de los preceptos reglamentarios.
- Las normas dictadas por la Mesa sobre organización del trabajo parlamentario.

1.2. *Actos internos/actos externos*

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

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

Esta doctrina —que le ha valido al Tribunal una lluvia de críticas⁶— se plasma por primera vez en al ATC 183/1984, de 21 de marzo, en el que el objeto impugnado eran las normas de la Presidencia del Senado sobre el debate de las enmiendas del Proyecto de Ley Orgánica reguladora del Derecho a la Educación. En este Auto se puede leer que «la norma impugnada es, en

⁵ La mayoría de los Reglamentos parlamentarios atribuye las facultades interpretativas y supletorias del Reglamento a la Presidencia. Sin embargo, otros otorgan las meritadas facultades a la Mesa: *vid.* artículos 29.1.7.º del Reglamento del Parlamento de Cantabria, 26.1.1 del Reglamento del Parlamento de Cataluña y 30.1.1.º del Reglamento del Parlamento de Galicia.

⁶ Véase el comentario que del Auto 183/1984, de 21 de marzo, realiza Torres Muro, Ignacio: *Actos internos de las Cámaras y recurso de amparo* en REDC, n.º 12, septiembre-diciembre 1984. En las conclusiones puede leerse: «Es, por otra parte, una lástima que un problema tan complejo como el de conciliar la protección de los derechos fundamentales de los parlamentarios con el hecho de sustraer cierto tipo de actos de las Cámaras a los controles establecidos, con el objetivo de no obstaculizar el funcionamiento de éstas, se solucione con una sumaria distinción entre actos internos y externos».

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

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

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

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

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

Por esta razón el Tribunal Supremo federal de los Estados Unidos ha reconocido reiteradamente un doble límite a la autonomía de las Cámaras y, por tanto, a la insusceptibilidad de control judicial de sus actos: el respeto de los derechos fundamentales y la observancia de las normas constitucionales. En definitiva, como advierte Díez-Picazo, «la autonomía de las Cámaras, por lo demás, debe cesar en aquel punto en que ya no signifique gobierno de asuntos internos; esto es, allí donde comiencen los intereses del ordenamiento general del Estado, especialmente de naturaleza constitucional: el respeto a la

Constitución (sobre todo en materia de derechos fundamentales); así como el cumplimiento del Derecho Penal»⁷.

Afortunadamente, aunque con retraso, el Tribunal Constitucional dio un giro a su jurisprudencia a partir de los Autos 12/1986, de 15 de enero y 292/1987, de 11 de marzo, y más nítidamente con las SS. 118/1988, de 20 de junio; 161/1988, de 20 de septiembre; 23/1990, de 15 de febrero; 214/1990, de 20 de diciembre; 15/1992, de 10 de febrero y 118/1995, de 17 de julio. En la primera de las Sentencias citadas el Tribunal Constitucional acota los amplios contornos de la doctrina de los *interna corporis*, excluyendo de su ámbito de aplicación los supuestos en que existe vulneración de los derechos fundamentales.

El fundamento de este cambio de doctrina se apoya en el principio de sujeción de todos los poderes públicos —por tanto, también del Parlamento— a la Constitución, según expresa disposición del artículo 9.1 de la CE. Ello pone de manifiesto que, contrariamente a lo sostenido en los primeros momentos por el Supremo Intérprete de la Constitución, la autonomía parlamentaria no sufre porque de la presunta lesión de los derechos fundamentales conozca el Tribunal Constitucional para poner fin a la misma y restablecer al lesionado en la integridad de sus derechos⁸.

1.3. Omisiones

Hemos hecho referencia a actos y disposiciones, pero no a las omisiones, ¿significa esto que de los silencios de las Asambleas no puede conocer el Tribunal Constitucional en recurso de amparo? De lo dicho hasta este momento podría desprenderse que sólo las acciones de los Parlamentos pueden ser impugnados en recurso de amparo por vulnerar derechos fundamentales; sin embargo, esto no es así.

Aun cuando el artículo 42 de la LOTC únicamente hace mención a la actuación positiva del poder legislativo («decisiones o actos»), esta circunstancia no debe servir de acicate para la restricción del objeto del recurso de amparo, por cuanto que la conculcación de derechos tanto puede venir dada por la actividad, como por la pasividad.

Así parece haberlo entendido también el Tribunal Constitucional en la S. 242/1993, de 14 de julio, en la que estimó el recurso de amparo interpuesto contra el Parlamento de Canarias por no haber tramitado una petición dirigida a él por un ciudadano canario en el ejercicio del derecho reconocido en el artículo 29 de la CE.

Es evidente, por otra parte, que no cualquier silencio es impugnable por presunta violación de derechos, sino únicamente en los supuestos en los que existiendo obligación jurídica de actuar como correlato de un derecho fundamental se omite tal actuación.

⁷ Díez-Picazo, Luis María: *Op. cit.*, p. 46.

⁸ En este sentido, Aranda Álvarez, E.: *Los actos parlamentarios no normativos y su control jurisdiccional*, CEPC, Madrid, 1998, pág. 31, sostiene que ya no debe hablarse de independencia de las Cámaras, sino de autonomía de las mismas.

1.4. Acuerdo de inadmisión de Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos

Mención especial merece el recurso de amparo contra la decisión de la Mesa de la Cámara de no admisión de Proposiciones de Ley de iniciativa legislativa popular. Esta posibilidad se encuentra prevista en la LO 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular⁹ y en las respectivas leyes autonómicas¹⁰, con la excepción de las leyes canaria y navarra¹¹.

La meritada previsión autonómica presenta ya un primer problema, cual es el de la idoneidad de una ley ordinaria para atribuir o ampliar competencias al Tribunal Constitucional, que sólo está sometido a la Constitución y a su Ley Orgánica (art. 1.1 de la LOTC) y sus competencias exclusivamente pueden ser atribuidas por la Constitución o por Ley Orgánica (art. 161.1 d) de la CE), mas no por ley ordinaria, máxime si es autonómica¹².

La única interpretación posible para salvar la constitucionalidad de las leyes autonómicas en este punto es considerar que, al ser el acuerdo de la Mesa de inadmisión de la Proposición de Ley un acto sin valor de ley, es susceptible de

⁹ El artículo 6 dispone: «1. Contra la decisión de la Mesa del Congreso de no admitir la proposición de Ley, la Comisión Promotora podrá interponer ante el Tribunal Constitucional recurso de amparo, que se tramitará de conformidad con lo previsto en el Título III de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional. 2. Si el Tribunal decidiera que la proposición no incurre en alguna de las causas de inadmisión previstas en el apartado 2 del artículo 5, el procedimiento seguirá su curso. 3. Si el Tribunal decidiera que la irregularidad afecta a determinados preceptos de la proposición, la Mesa del Congreso lo comunicará a los promotores, a fin de que éstos manifiesten si desean retirar la iniciativa o mantenerla una vez que hayan efectuado las modificaciones correspondientes».

¹⁰ Siguen el modelo de la LO 3/1984, de 26 de marzo, en cuanto a la remisión a la LOTC las siguientes leyes autonómicas: Ley 5/1988, de 17 de octubre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Andalucía; Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos y de la Iniciativa Popular del Principado de Asturias; Ley 6/1985, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria; Ley 2/1985, de 8 de mayo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha; Ley 2/1995, de 23 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña; Ley 7/1985, de 26 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura; Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de las Islas Baleares; Ley 6/1986, de 25 de junio, reguladora de la Iniciativa legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Madrid; Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y la de los Ayuntamientos y Comarcas de la Región de Murcia; Ley 3/1985, de 20 de mayo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de La Rioja.

Sin embargo, no contienen remisión a la LOTC la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes de Aragón —que, junto a una sucinta referencia al recurso de amparo prevé, asimismo, la posibilidad de formular queja ante el Justicia de Aragón—; la Ley 1/1988, de 19 de enero, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Galicia; la Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana —que contempla, además del recurso de amparo, la reconsideración por la Mesa de las Cortes—; y la Ley 8/1986, de 26 de junio, reguladoras de la Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco.

¹¹ La Ley 10/1986, de 11 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de Canarias tan sólo prevé, en su artículo 5.5, la posibilidad de un recurso de queja ante el Pleno de la Cámara contra el acuerdo de inadmisión. Sin embargo, la Ley 3/1985, de 25 de marzo, reguladora de la Iniciativa Popular de Navarra, no contempla recurso alguno, ni interno ni de amparo constitucional.

¹² *Vid.* Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo: *El control por el Tribunal constitucional de la actividad no legislativa del Parlamento*, en RAP n.º 107, mayo-agosto 1985, pp. 95 y 96, quien se muestra sumamente irónico con la previsión del recurso de amparo por leyes autonómicas.

recurso de amparo por *mor* del artículo 42 de la LOTC, pero no porque lo establezca la correspondiente ley autonómica. Consecuentemente se hace totalmente innecesario su previsión en las leyes reguladoras de la iniciativa legislativa popular y, por ende, el carácter recurrible de dicho acuerdo sería, asimismo, predicable de los acuerdos de las Mesas del Parlamento de Canarias y de Navarra, cuyas leyes —como hemos señalado— guardan silencio respecto a la posibilidad de amparo constitucional.

Por otra parte, el recurso de amparo —como es por todos conocido— ha de fundamentarse en la lesión de los derechos contemplados en los artículos 14 a 29 y 30.2 de la CE. No teniendo naturaleza de derecho fundamental la facultad de ejercer la iniciativa legislativa popular que, para el ámbito estatal, se encuentra reconocida en el artículo 87.3 de la CE, se hace preciso, si no se quiere cercenar el amparo y reducirlo a un mero reconocimiento nominal privado de toda eficacia práctica, reconducirlo a alguno de los derechos susceptibles de protección en amparo constitucional y la vía que ha hecho fortuna es la de orientarlo hacia el ámbito de lo previsto en el artículo 23 del Texto Constitucional.

Así lo ha hecho el propio Tribunal Constitucional¹³, aunque de forma discutible. Ante la impugnación en amparo del Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha en el que se inadmitía una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular, a pesar de que los recurrentes invocaron el artículo 87.3 de la CE —y otros preceptos constitucionales, estatutarios y reglamentarios relativos a la competencia medioambiental—, el Tribunal, en un intento de flexibilizar la exigencia contenida en el artículo 49 de su LO de identificar el precepto constitucional que se considera infringido, en el Auto 428/1989, de 21 de julio sostiene en su FJ 3.º que «resulta indudable que esta facultad de iniciativa, que comprende la de promover su ejercicio por los electores y la de presentar proposiciones de Ley, forma parte, una vez reconocida su existencia y regulado su uso por el Estatuto y la Ley 2/1985, del derecho fundamental que los ciudadanos tienen de participar directamente en los asuntos públicos (art. 23.1 de la C.E.)».

Sin embargo, tan sólo cuatro meses después, en el Auto 570/1989, de 27 de noviembre, en el recurso de amparo promovido por el Ayuntamiento de Toledo contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha por el que se denegaba la admisión a trámite de la Proposición de Ley presentada por aquél, el Tribunal no reconduce de oficio el asunto a la esfera del artículo 23 de la CE, sino que, contrariamente al pronunciamiento del Auto 428/1989, inadmite el recurso argumentando que «la demanda se deduce respecto de derechos o libertades no susceptibles de amparo constitucional (art. 50.1 b) de la LOTC), puesto que ni los artículos 87.3, 140 y 142 de la Constitución ni el artículo 12.1 del Estatuto de Autonomía correspondiente (...) ofrecen base suficiente para interponer recurso de amparo» (FJ 2).

¹³ También la doctrina se inclina por esta postura. En este sentido parece pronunciarse Montoro Puerto, Miguel: *Jurisdicción constitucional y procesos constitucionales*, T. II, *Procesos de protección de los Derechos Fundamentales*, Colex, Madrid, 1991, p. 371.

O se incluye tanto la iniciativa legislativa popular como la de los Ayuntamientos, que algunos Estatutos de Autonomía y sus leyes de desarrollo reconocen, en el ámbito de un derecho fundamental susceptible de amparo constitucional o la posibilidad de los últimos de recurrir en amparo, con arreglo a las previsiones de algunas leyes autonómicas, queda vaciada de contenido.

2. Elemento subjetivo: el Parlamento o sus órganos

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

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

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

- Los llamados órganos rectores: el Presidente de la Cámara, la Mesa (incluida la Mesa de Edad, que aunque de duración efímera es un órgano de la Cámara¹⁴), la Junta de Portavoces, los Presidentes y las Mesas de las Comisiones.
- Los órganos funcionales: el Pleno (cuyas decisiones se imputan a la Cámara en su conjunto), las Comisiones en su más variada tipología (permanentes y no permanentes, legislativas y no legislativas), las Subcomisiones, las Ponencias y la Diputación Permanente.

2.1. Sesiones conjuntas de las Cámaras y órganos de composición mixta

A este catálogo deben adicionarse por lo que se refiere a las Cortes Generales, las Comisiones de composición mixta Congreso-Senado previstas en

¹⁴ En los recursos de amparo n.º 621/1983 y 1083/1986, el acto recurrido eran sendos Acuerdos de la Mesa de Edad del Parlamento de Navarra y del Parlamento de Andalucía, respectivamente (ATC 7/1984, de 11 de enero y ATC 292/1987, de 11 de marzo).

diversas leyes, tales como la Comisión Mixta de relaciones con el Defensor del Pueblo, Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, Comisión Mixta de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y la Comisión Mixta para la Unión Europea; así como la reunión conjunta del Congreso y del Senado a la que alude el artículo 74.1 de la CE.

Sin entrar en la cuestión de si las sesiones conjuntas de las Cámaras constituyen un órgano distinto del de cada una de ellas, como en la doctrina italiana sostienen Mortati, Tosi, Biscaretti y Pergolesi, entre otros; o, por el contrario, no son más que un modo especial de deliberar, como defienden Balladore Pallieri, Bianchi D'Espinoza y entre nosotros Recorder de Casso, lo cierto es que la referencia contenida en el artículo 42 de la LOTC a las Cortes Generales y no sólo al Congreso de los Diputados y al Senado permite incluir las decisiones y actos sin valor de ley de ambas Cámaras en sesión conjunta, de las Comisiones Mixtas, así como las de las Mesas o las Presidencias emitidas conjuntamente, entre las que son susceptible de recurso de amparo por la vía procedimental del artículo 42 de la LOTC.

2.2. *Parlamentarios*

Más problemática es la admisibilidad de un recurso de amparo frente a actos de los parlamentarios *uti singuli*, porque, *stricto sensu*, no constituyen un órgano de la Cámara. A nuestro entender con poca fortuna, el Tribunal Supremo en su S. de 9 de junio de 1987 llegó a afirmar que «el parlamentario aparece como un órgano del Parlamento», lo que significaría siguiendo hasta sus últimas consecuencias su afirmación (aunque lo que pretende argumentar es la falta de legitimación activa en vía contencioso-administrativa de un parlamentario en el ejercicio de su facultad de petición de información a la Administración) que los actos de un Diputado lesivos de derechos fundamentales son residenciables en el Tribunal Constitucional *ex* artículo 42 de la LOTC.

Sin embargo, tal hipótesis no puede sostenerse por la razón de que el Diputado es un miembro del cuerpo legislador, pero no un órgano del mismo. De igual modo que los accionistas de una empresa no son órganos de aquélla, sino que lo son su Junta General y su Consejo de Administración, tampoco los parlamentarios individualmente considerados son órganos del Parlamento, porque su actuación aislada no expresa el parecer o la voluntad de la institución de la que es miembro. Únicamente en la medida en que el acto del parlamentario sea asumido por cualquiera de los órganos anteriormente mencionados o por el Pleno de la Cámara podría ser objeto de un recurso de amparo *ex* artículo 42, pero en tal supuesto el recurso habría que interponerlo contra el acto o decisión del órgano en cuestión no contra el del parlamentario.

En este mismo sentido se pronunció tempranamente y con acierto el Tribunal Constitucional en el Auto 147/1982, de 22 de abril, con ocasión de un recurso de amparo interpuesto contra la formulación de una pregunta por un Senador, en la que se cuestionaba la idoneidad del nombramiento del recurrente para un cargo público, así como contra el acto del Presidente del Senado por el que se ordenaba la publicación de tal pregunta en el *Boletín Oficial del*

Senado. En el Fundamento Jurídico 4 el Tribunal sostiene que «como tales miembros de las Cortes Generales, los Diputados y Senadores no son, en su actuación individual y sin mengua de la alta representación que ostentan y de la función pública que ejercen, poderes públicos en el sentido del artículo 41.2 de la LOTC, ni «agentes o funcionarios de éstos». Es el órgano del que forman parte, y no ellos, el que debe ser considerado como «poder público»...», por lo que el objeto del recurso quedó reducido al acto de la Presidencia.

2.3. Grupos Parlamentarios

Cuestión asimismo espinosa es la de si los actos de los Grupos Parlamentarios que violen derechos susceptibles de amparo constitucional son recurribles por el cauce establecido en el artículo 42 de la LOTC. La respuesta dependerá de la naturaleza jurídica que se atribuya a los Grupos. De las múltiples y muy variadas teorías que se han elaborado sobre la materia¹⁵, la que a nosotros ahora nos interesa es la que concibe a los Grupos como órganos de la Cámara, de cuya adopción se sigue la inevitable consecuencia de considerar que los actos de los Grupos Parlamentarios son recurribles en amparo *ex* artículo 42 de la LOTC.

Es cierto que los Reglamentos parlamentarios contienen normas relativas a los Grupos Parlamentarios, disciplinando su composición, facultades y funciones, pero también lo es que la mera mención en el ordenamiento parlamentario no les convierte *per se* en órganos del Parlamento. La propia sistematicidad empleada en los Reglamentos es significativa. Los Grupos son regulados, por regla general, en un Título distinto de aquel destinado a la normación de la organización interna de la Cámara¹⁶, lo que viene a poner de manifiesto que no son considerados como órganos internos.

A estas apreciaciones de índole formal hay que añadir otras materiales, de mayor calado y más decisivas para lo que ahora nos ocupa. El capital concepto de imputación jurídica introducido por Kelsen en la teoría del órgano no concurre en el supuesto que analizamos por cuanto que la voluntad de cada Grupo no es atribuible sin más a la persona jurídica, en este caso a la Cámara, sino que es únicamente una decisión del propio Grupo; es preciso un proceso de asunción de la voluntad del Grupo por uno de los órganos del Parlamento, a través de los mecanismos en cada caso previstos, para que dicha decisión sea imputable a la Cámara, pero en tal supuesto la decisión deja de ser del Grupo para convertirse en una decisión del órgano de la Cámara que lo haya asumido como propio.

¹⁵ Una exposición de las mismas puede encontrarse en Torres del Moral, Antonio: *Los Grupos Parlamentarios*, en RDP n.º 9, 1981. *Vid.* asimismo, Sáiz Arnaiz, A.: *Los Grupos Parlamentarios*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1989.

¹⁶ A modo de ejemplo, el Reglamento del Congreso de los Diputados dedica su Título II a los Grupos Parlamentarios, mientras que el Título III lleva por rúbrica «De la organización del Congreso», esquema que también se sigue con carácter general en los Reglamentos del Senado y de los Parlamentos autonómicos, con las salvedades de los Reglamentos del Parlamento de Cataluña, de la Asamblea Regional de Murcia y de las Cortes Valencianas.

Además, los Grupos presentan una serie de características que difícilmente encajan en la noción de órgano. Poseen autonomía en una triple vertiente: se dotan de su propio estatuto interno, libre de la injerencia parlamentaria; gozan de una organización interna propia; y el personal a su servicio no pertenece a la Cámara; notas que no corresponden a los órganos de una entidad pública.

Ni siquiera del Grupo Mixto puede predicarse su condición de órgano de la Cámara, pese a ser en palabras de Rescigno «un expediente técnico para permitir a los Diputados no incluidos en un Grupo o que no reúnen el número mínimo prescrito, de participar en los trabajos de la Cámara en paridad con los otros miembros»¹⁷. Esta peculiaridad, que lo distingue del resto de los Grupos Parlamentarios, no es suficiente para atribuirle la consideración de órgano del Parlamento, porque siguen siendo aplicables las anteriores argumentaciones.

En definitiva, como afirma el autor italiano¹⁸ con suma expresividad, los Grupos Parlamentarios son «la osamenta y el alma de las Cámaras, pero no sus órganos, de igual modo a como los partidos son hoy la osamenta del Estado, pero no órganos suyos».

2.4. Órganos vinculados al Parlamento

Asimismo, no se halla exento de problemas la cuestión relativa a si los actos o decisiones de los órganos vinculados o dependientes orgánicamente de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas son encauzables por el procedimiento arbitrado en el artículo 42 de la LOTC. Nos estamos refiriendo a instituciones tales como el Defensor del Pueblo, el Tribunal de Cuentas o sus homólogos de las respectivas Comunidades Autónomas.

El principal argumento a esgrimir por quienes sostienen¹⁹ que los actos de las mencionadas instituciones son recurribles *ex* artículo 42 radica en la afirmación contenida en el artículo 35.1 de la LO 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo, a tenor del cual «las personas que se encuentren al servicio del Defensor del Pueblo, y mientras permanezcan en el mismo, se considerarán como personal al servicio de las Cortes», consideración que es trasladada *mutatis mutandis* por las respectivas leyes autonómicas a los comisionados parlamentarios de las Comunidades; así como en las previsiones de la normativa intraparlamentaria conforme a las cuales el presupuesto de esta institución constituye un programa dentro del presupuesto de las Cortes, y las transferencias de créditos y la contratación se someten al mismo régimen que rija para las Cortes, etc.

Ahora bien, este razonamiento sólo sería aplicable al Defensor del Pueblo o sus homónimos autonómicos, pero no así al Tribunal de Cuentas y las figuras similares de las Comunidades Autónomas, toda vez que su legislación reguladora no contiene tal previsión.

¹⁷ Rescigno: *Gruppi Parlamentari* en la *Enciclopedia del Diritto*, vol. XIX, 1970, p.796.

¹⁸ Rescigno: *Op. cit.*, p.795.

¹⁹ Véase la argumentación expuesta por Oliver Araujo, Joan: *El recurso de amparo*. Facultad de Derecho de Palma de Mallorca, Palma de Mallorca, 1986, pp. 171-173.

Y aun en el caso del Defensor del Pueblo, la consideración del personal a su servicio como personal de las Cortes, las conexiones presupuestarias y la equiparación del régimen de contratación a todo lo más que puede conducir es, en su caso, a articular, desde la pura perspectiva subjetiva, los recursos contra los actos en materia administrativa por la vía del artículo 42, pero no permite hacerlo extensivo a los actos y decisiones del Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones.

Piénsese, *verbi gratia*, en el caso de que el Defensor del Pueblo incluyese en su informe datos personales que permitiesen la identificación del interesado en un procedimiento investigador afectando a su derecho a la intimidad por referirse a hechos que pertenecen a la privacidad del individuo. ¿Podría el particular afectado recurrir en amparo invocando el artículo 42 de la LOTC por el mero hecho de la existencia de vinculaciones administrativas y presupuestarias entre el Defensor del Pueblo y las Cortes Generales? Creemos que no por la sencilla razón de que el Defensor del Pueblo (lo que también es predicable de las figuras análogas de las Comunidades Autónomas) no es un órgano del Parlamento, sino un comisionado del mismo, cuyas decisiones en el ejercicio de su labor investigadora de la Administración no son imputables a aquél.

Lo anterior no significa crear un ámbito de inmunidad jurisdiccional en favor del Defensor del Pueblo ante el desconocimiento por éste del catálogo de derechos que consagra nuestra Carta Magna y que precisamente él está llamado a proteger. Es evidente que la actuación del Defensor del Pueblo no podría orientarse por la vía del artículo 44 de la LOTC, previsto para las actuaciones jurisdiccionales; pero tampoco es necesario forzar los términos del artículo 42 del mismo cuerpo legal para permitir el control en amparo de los actos de esta institución.

En efecto, pese a que el Defensor del Pueblo no forma parte de la Administración *stricto sensu*, su actividad es materialmente hablando más administrativa que parlamentaria. Esta circunstancia, unida al carácter residual que el Tribunal Constitucional ha otorgado al artículo 43 de la LOTC (en SS. 112/1984, de 28 de noviembre, 29/1987, de 6 de marzo, y 174/1996, de 11 de noviembre, entre otras²⁰) permite encajar los actos del Defensor del Pueblo, así como los del Tribunal de Cuentas (y figuras equivalentes de las Comunidades Autónomas) en el último de los preceptos citados²¹.

²⁰ En la primera de ellas se ofrece cobertura procesal en el artículo 43 de la LOTC el recurso de amparo interpuesto contra la resolución del Teniente General Jefe del Estado Mayor del Ejército relativa al ascenso a Teniente de la Guardia Real, en tanto que en las otras dos el recurso interpuesto contra sendos acuerdos del Consejo General del Poder Judicial en materia de personal.

²¹ Duque Villanueva, Juan Carlos: *El recurso de amparo contra actos parlamentarios*, en RCG n.º 42, 1997, pp. 74 y 75, sostiene con contundencia que «no cabe encuadrar, en mi opinión, en la vía del artículo 42 de la LOTC los recursos de amparo que pudieran promoverse frente a actos o decisiones vinculados orgánica, pero no funcionalmente, a las Asambleas Legislativas o que dependan directamente de las mismas, como es el caso del Defensor del Pueblo (art. 54 CE), del Tribunal de Cuentas (art. 136 CE) y de las figuras similares en las respectivas Comunidades Autónomas, pues, además de no revestir naturaleza legislativa, no tienen la condición de órganos internos de las Cámaras», si bien no se pronuncia expresamente por el cauce del artículo 43 de la LOTC.

2.5. Gobierno

Por último, queda hacer referencia a los actos del Gobierno que tienen lugar en sede parlamentaria como consecuencia de las relaciones institucionales que, en un sistema parlamentario como es el nuestro, se llevan a cabo entre el Gobierno y el Parlamento.

Es evidente, por expresa disposición del artículo 43 de la LOTC, que los actos del Gobierno que desconozcan derechos fundamentales son recurribles en amparo en los términos previstos en el meritado precepto. Sin embargo, tal evidencia parece empañarse cuando de actos gubernamentales producidos en el contexto de las relaciones Gobierno-Parlamento se trata. Nos estamos refiriendo, principalmente, aunque no de modo exclusivo, a la respuesta a las peticiones de información o a las preguntas formuladas por los parlamentarios a los miembros del Gobierno y a las comparecencias de éstos ante los órganos del Parlamento.

El contexto parlamentario en que dichos actos se desarrollan podría hacer pensar que de actos de tal naturaleza se trata, y, por tanto, que en el cauce procedimental del artículo 42 nos encontramos. Ahora bien, a lo que realmente hay que atender es, no al marco institucional en que el acto tiene lugar, sino al poder público del que emana, pues la sede parlamentaria en que se produce no tiñe de parlamentario al acto, que sigue siendo de procedencia gubernamental²². Cuestión distinta es que, por ejemplo, el recurso se dirija contra la publicación de la respuesta en el *Boletín Oficial del Parlamento* o contra la inadmisión a trámite de la pregunta por parte de la Mesa de la Cámara, supuestos que sí serían incardinables en el artículo 42 de la LOTC por ser un acto parlamentario²³.

2.6. Decisiones o actos de órganos no competentes

La delimitación positiva del objeto del recurso que analizamos obliga a hacer mención, siquiera breve, a aquellos supuestos en que el órgano que

²² En el ATC 426/1990, de 10 de diciembre, por el que se inadmite un recurso de amparo interpuesto contra la respuesta dada por la Secretaría de Relaciones con las Cortes de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha a la petición de documentación efectuada por Diputados Regionales de las Cortes de Castilla-La Mancha, se señala el error de los recurrentes al invocar el artículo 42 de la LOTC, ya que «no impugnan un acto emanado de la Asamblea regional o de cualquiera de sus órganos, sino un acto del Consejo de Gobierno regional, esto es, del Ejecutivo autonómico. Es palmario, por tanto, que no nos encontramos ante un recurso comprendido en el artículo 42, sino en el 43 de la Ley Orgánica de este Tribunal (LOTC)» (FJ 1).

Por su parte, en la STC 220/1991, de 23 de noviembre, al resolver el recurso de amparo promovido por varios Diputados del Parlamento Vasco contra el acto del Gobierno vasco por el que se dio respuesta en la Comisión de Instituciones e Interior de dicho Parlamento a la pregunta formulada sobre el destino de gastos reservados, el Tribunal Constitucional afirmó que «en el caso contemplado no puede abrigarse duda alguna que nos hallamos ante un recurso de amparo del artículo 43», puesto que, «la impugnación se dirige contra un acto emanado de miembros del Gobierno vasco y no contra un acto parlamentario que se recurra por el cauce del artículo 42» (FJ 2).

²³ Así acontece en la STC 161/1988, de 20 de septiembre de 1988, que resuelve el recurso de amparo interpuesto contra el Acuerdo de la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha que denegó la admisión a trámite de una solicitud recabando diversa documentación al Consejo de Gobierno de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, en la que no se discute el origen parlamentario del acto y, por ende, el cauce procedimental a seguir: el del artículo 42 de la LOTC.

dicta el acto es incompetente para ello. Piénsese, *verbi gratia*, en el caso de que la Presidencia, oída la Junta de Portavoces, determine el número de miembros de las Comisiones que corresponde a cada Grupo Parlamentario, siendo esta función, según los Reglamentos parlamentarios, competencia de la Mesa y no del Presidente.

En la Providencia de 29 de octubre de 1990, el Tribunal Constitucional parece querer apuntar —en un caso distinto— la idea de que no es recurrible la opinión expresada por un órgano manifiestamente incompetente, pues no cabe considerarlo acto de naturaleza parlamentaria. Sin embargo, entendemos que no puede extenderse este criterio como doctrina aplicable con carácter general; más bien somos partidarios de un criterio opuesto, favorable a la recurribilidad en amparo constitucional de estos actos, siempre y cuando produzcan efectos para su destinatarios y efectivamente ocasionen una ablación de derechos, sin que la sola circunstancia de haber sido dictado por un órgano incompetente pueda considerarse en todo caso lesiva de los derechos susceptibles de amparo constitucional.

Negar esta postura conduciría a la indefensión del destinatario del acto, que no podría reaccionar frente a un acto que desconoce sus derechos fundamentales por haber sido dictado por un órgano incompetente, mientras que, paradójicamente sí podría recurrir en amparo de haber sido dictado por el órgano que tiene atribuida la competencia.

2.7. *Acuerdos de órganos consultivos*

El objeto del recurso, asimismo, viene configurado por la naturaleza de la competencia que ejercita el órgano parlamentario al que se le imputa la lesión de los derechos; es decir, es conveniente tener en cuenta si el acto se dicta en el ejercicio de competencias decisorias o, por el contrario, de competencias consultivas.

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

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

Esta situación puede darse en el ámbito parlamentario en relación a la Junta de Portavoces que ostenta tanto funciones decisorias como consultivas

(en el Senado todas las funciones son de este último tipo). Cuando, conforme a la terminología de los Reglamentos parlamentarios, la Junta de Portavoces es oída, el acuerdo de ésta no puede vulnerar derechos (con la excepción mencionada) porque, o bien no se traduce en una decisión (porque el órgano decisorio se pronuncia en otro sentido) o si lo hace, tal decisión la toma otro órgano —normalmente la Mesa— y, consiguientemente, la presunta lesión de los derechos es imputable a esta última²⁴.

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

IV. PRESUPUESTO PROCESAL DE FIRMEZA DEL ACTO

El carácter subsidiario con que se ha configurado en nuestro sistema constitucional el recurso de amparo quiebra cuando de decisiones o actos sin valor de ley de los Parlamentos o sus órganos se trata. En efecto, la regla general es la de que el recurso de amparo sólo puede interponerse una vez agotadas las vías judiciales previas (arts. 43 y 44 de la LOTC) porque «la protección de los derechos fundamentales corresponde primordialmente a los jueces y tribunales que integran el Poder Judicial» (STC 56/1982, de 26 de julio); es decir, el recurso de amparo se concibe, en palabras de Cascajo, como «un medio de superprotección de los derechos fundamentales»²⁵ en aquellos supuestos en que la protección judicial ordinaria se revela insuficiente.

Sin embargo, en el caso que analizamos la LOTC ha previsto el recurso de amparo directo ante el Supremo Intérprete de la Constitución sin más requisito previo que el que el acto o decisión sea firme con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, lo que comporta una remisión a las normas intraparlamentarias, que tienen de este modo en su haber el poder condicionar el acceso al Tribunal Constitucional. En consecuencia, una vez agotados los mecanismos reactivos que, en su caso, se prevean en las normas parlamentarias, el acto está en condiciones de ser recurrido en amparo constitucional.

La justificación de esta especialidad ha tratado de explicarse doctrinalmente con los siguientes argumentos:

²⁴ Esta tesis ha sido seguida por el Tribunal Constitucional en la S. 214/1990, de 20 de diciembre, en la que descartó del objeto del recurso el Acuerdo de la Junta de Portavoces de la Asamblea de Madrid por el que se informaba favorablemente el reconocimiento al Grupo Mixto de tres puestos en las Comisiones permanentes, con el argumento de que «de haberse producido, en este caso, una violación de derechos y libertades tutelables en vía de amparo constitucional, esa violación habría de imputarse a la Mesa, órgano decisorio, y no a la Junta de Portavoces, órgano consultivo» (FJ 4).

²⁵ Cascajo Castro, J. L. y Gimeno Sendra, V.: *El recurso de amparo*, Tecnos, Madrid 1984, p. 56.

- Para un sector de la doctrina, la razón de que contra los actos parlamentarios pueda interponerse directamente el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional descansa en un dato fáctico: que tales actos están exentos de cualquier control jurisdiccional ordinario²⁶.
- Otros entienden que la naturaleza del órgano del que emana el acto o decisión justifica que sea otro órgano constitucional (el Tribunal Constitucional) el que controle los referidos actos.
- Por último, el argumento basado en la división de poderes que rige nuestro sistema parece repudiar la revisión judicial ordinaria de los actos parlamentarios²⁷.

En realidad no son razones distintas, sino una sola concatenada, pues la primera no es más que la consecuencia de las otras dos, de las que trae causa.

Cualquiera que sea la razón que justifica esta excepción, la existencia de un recurso *per saltum* plantea la cuestión —apuntada por Punset Blanco²⁸— del difícil encaje del artículo 42 de la LOTC en el artículo 53.2 de la Carta Magna.

El último de los preceptos citados dispone que «cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo segundo ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30». Pues bien, el acceso directo al Alto Tribunal contemplado en el artículo 42 de la LOTC, *prima facie*, se compadece mal con el artículo 53.2 de la CE de cuyo inciso «y, en su caso» la generalidad de la doctrina ha deducido el carácter subsidiario del recurso de amparo. Por esta razón, Punset efectúa una breve consideración relativa a «si, desde una perspectiva de *lege ferenda*, cabría extender el conocimiento de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia a los actos parlamentarios más allá de aquella materia» (se refiere a la materia de personal y actos de administración de las Cámaras).

Al margen de si esta propuesta es aconsejable o no (lo que debe analizarse desde la perspectiva del Estado de Derecho por un lado, y de la posición institucional de los Parlamentos en el entramado de poderes del Estado, por otro) es posible realizar una interpretación del artículo 53.2 de la CE que permita acoger en su seno la impugnación directa de los actos parlamentarios *ex* artículo 42 de la LOTC.

No contempla el artículo 53.2 todas las vías judiciales que pueden emplearse en la protección de los derechos fundamentales, sino tan sólo las que con carácter especial se prevén para la defensa de tales derechos en contraposición

²⁶ Tesis postulada por Almagro Nosete, José: *Justicia Constitucional*, Dykinson, Madrid, 1980, p. 198 y Punset Blanco, Ramón: *Jurisdicción constitucional y jurisdicción contencioso-administrativa en el control de los actos parlamentarios sin valor de ley*, en REDC n.º 28, enero-abril 1990, p. 115.

²⁷ Postura defendida por Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo: *Op. cit.*, pp. 91 y 92.

²⁸ Punset Blanco, Ramón: *Op. cit.* p. 115.

a aquellos que no tienen la consideración de fundamental. Es decir, el sentido del artículo 53.2 es instaurar una protección suplementaria que se dispensa a los derechos fundamentales frente a cualesquiera otros, precisamente por su carácter de fundamental; mas no indicar los recursos judiciales que pueden interponerse ante una supuesta violación de estos derechos, por cuanto que no se hace referencia a la defensa de los mismos por la jurisdicción ordinaria en procedimientos distintos al preferente y sumario.

Por tanto, el inciso «y, en su caso» del referido precepto puede ser entendido no tanto en el sentido de que una vez agotadas las vías judiciales previas puede impetrarse el amparo constitucional, como en el de configurar un recurso de amparo restringido a los casos en que legalmente proceda y sin que quepa reconducirlo a una tercera instancia.

Una interpretación sistemática del artículo 53.2 en relación con el 161.1 b) de la CE avala esta tesis. El artículo 161.1 b) atribuye al Tribunal Constitucional la competencia para conocer del recurso de amparo «en los casos y formas que la ley establezca» y lo que la LOTC establece es que en los supuestos de los artículos 43 y 44 de la misma es preciso culminar los recursos judiciales pertinentes, mientras que en el caso del artículo 42 basta la firmeza del acto con arreglo a las normas internas de las Cámaras²⁹.

La meritada remisión a las normas internas de las Cámaras obliga a delimitar cuáles son dichas normas que constituyen el parámetro de la firmeza del acto impugnado. Hay que entender que son las que las propias Cámaras dictan en el ejercicio de su autonomía normativa, constitucional o estatutariamente reconocida (según que estemos hablando de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, respectivamente), fruto a su vez de la autonomía para su organización y funcionamiento internos. Por tanto, *prima facie*, son los Reglamentos de los Parlamentos, los Reglamentos de Régimen Interior y los Estatutos de Personal los que condicionan la firmeza de los actos parlamentarios. Aunque éstas son las normas a las que, de modo inmediato, cabe pensar que se remite el artículo 42 de la LOTC, nada obsta a que las Resoluciones interpretativas o supletorias del Reglamento dictadas por la Presidencia de la Asamblea puedan instaurar cauces impugnatorios, siempre y cuando, claro está, se trate de disposiciones normativas de carácter general y no de simples actos singulares.

La firmeza del acto o decisión parlamentarias puede venir dada por la existencia o inexistencia de dos tipos de recursos, a saber: recursos internos, a resolver por los propios órganos de la Cámara, y recursos externos o judiciales.

²⁹ Los avatares que sufrieron durante el proceso constituyente los actuales artículos 53.2 y 161.1 b) de la CE contribuyen al sostenimiento de la tesis postulada. Véase una referencia a ellos en Fernández Farreres, Germán: *El recurso de amparo según la jurisprudencia constitucional*, Marcial Pons, Madrid, 1994, pp. 11 y 12, quien, considera que «la redacción final del actual artículo 161.1.b) fue determinante de la introducción en el artículo 53.2 del inciso “en su caso”, a fin de guardar estricta correspondencia entre uno y otro precepto», por lo que «se remitió al legislador la concreción última del carácter subsidiario del recurso de amparo».

Por lo que a los primeros se refiere, y en relación a los actos materialmente parlamentarios, que son el objeto de nuestro estudio, los Reglamentos parlamentarios contemplan la posibilidad de solicitar ante la Mesa de la Cámara la reconsideración del acuerdo adoptado por ésta en el ejercicio de sus funciones de calificación, admisión o inadmisión a trámite y decisión sobre la tramitación de los escritos y documentos de índole parlamentaria^{30, 31}. Además, los Reglamentos en unos casos y las resoluciones presidenciales en otros, contienen la previsión de recurso o de solicitud de reconsideración contra el acuerdo de calificación de las enmiendas a los textos legislativos³². Pero es preciso realizar varias matizaciones:

- Que sólo respecto a los acuerdos de la Mesa (o de las Mesas de las Comisiones en relación a la calificación y admisión a trámite de las enmiendas) es posible solicitar la reconsideración, mas no en relación a los acuerdos de otros órganos parlamentarios.
- Que la referida solicitud de reconsideración se circunscribe a las materias señaladas, de modo que no cualquier acuerdo de la Mesa es susceptible de solicitud de reconsideración.
- Que sólo se faculta para solicitar la reconsideración a los parlamentarios y a los Grupos Parlamentarios, que son los destinatarios habituales, pero no únicos, de los citados acuerdos de la Mesa³³.

³⁰ Véase el artículo 31.2 del Reglamento del Congreso de los Diputados; 36.2 del Reglamento del Senado; 28.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía; 29.2 del Reglamento de las Cortes de Aragón; 37.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias; 29.2 del Reglamento del Parlamento de Canarias; 32.2 del Reglamento del Parlamento de Cantabria; 32.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha; 27.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León; 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña; 27.2 del Reglamento de la Asamblea de Extremadura; 30.2 del Reglamento del Parlamento de Galicia; 30.2 del Reglamento del Parlamento de las Islas Baleares; 23.2 del Reglamento del Parlamento de La Rioja; 49.2 del Reglamento de la Asamblea de Madrid; 31.2 del Reglamento de la Asamblea Regional de Murcia; 37.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra; 32.2 del Reglamento del Parlamento Vasco y 32.2 del Reglamento de las Cortes Valencianas.

³¹ Los problemas que presenta la configuración de la solicitud de reconsideración como preceptiva vía previa al recurso de amparo, determinando así la firmeza del acto que se pretende impugnar, han sido denunciados por Arce Janáriz, Alberto: *Calificación y admisión a trámite en los procedimientos parlamentarios*, en REDC n.º 29, mayo-agosto 1990, pp. 101 y 102. Considera este autor que el hecho de que la mayor parte de los Reglamentos no prevean plazo o sólo lo prevean para la interposición, pero no para la resolución de la solicitud de reconsideración o a la inversa conlleva el riesgo de privilegiar al órgano decisor en detrimento de las garantías de los diputados y Grupos, sobre los que pesa la carga de intentar la reconsideración antes de acceder a la justicia constitucional.

³² Los artículos 139.2 del Reglamento de la Junta General del Principado de Asturias y 110.2 del Reglamento de las Cortes de Castilla y León prevén sendos recursos ante la Mesa de la Cámara contra el acuerdo de la Mesa de la Comisión sobre admisión y calificación de enmiendas; el artículo 128.2 del Reglamento del Parlamento de Navarra también contiene una previsión análoga, pero el recurso debe interponerse ante la Junta de Portavoces y, por su parte, el artículo 143.3 del Reglamento de la Asamblea de Madrid permite la solicitud de reconsideración ante la propia Mesa de la Comisión.

³³ Debe matizarse que el artículo 28.2 del Reglamento del Parlamento de Andalucía circunscribe la legitimación a los Diputados y Grupos Parlamentarios que ostenten un interés directo y legítimo, y el artículo 26.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña la reduce a los Grupos.

Por vía de exclusión, en todos los demás casos los acuerdos no son revisables en el ámbito interno de las Cámaras, por lo que devienen firmes en el mismo momento que se dictan³⁴.

En lo que respecta a los recursos externos o judiciales, nada prevén las normas internas en materia parlamentaria, ni tampoco las leyes procesales. Sin embargo, en materia de personal, los Estatutos de Personal de los diversos Parlamentos, encabezados por el de las Cortes Generales —que fue el pionero—, además de reclamaciones administrativas, prevén que contra los acuerdos de las Mesas de las Cámaras resolutorios de tales reclamaciones cabe recurso contencioso-administrativo.

Posteriormente, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial incorporó en sus artículos 58 y 74 la previsión de recurso contencioso-administrativo contra actos y disposiciones emanados de los órganos de gobierno del Congreso de los Diputados y del Senado en materia de personal y actos de administración, o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas en las mismas materias, respectivamente.

No resulta satisfactoria la previsión de recursos judiciales contra actos de los Parlamentos ni en las normas internas de los mismos, ni en las normas procesales: en el primer caso, porque es dudoso que constituyan un cauce adecuado para atribuir competencia a los tribunales; y en el segundo, porque, aunque la Ley Orgánica del Poder Judicial es el foro normativo idóneo para ello, no es encajable en el concepto de «normas internas de las Cámaras» aludido en el artículo 42 de la LOTC.

La insatisfacción de ambas soluciones queda soslayada si se considera que los actos administrativos de las Cámaras son impugnables en amparo constitucional mediante el cauce procesal previsto en el artículo 43 de la LOTC.

No ha sido ésta, sin embargo, la interpretación realizada por el Tribunal Constitucional hasta 1997. En efecto, para el Supremo Intérprete de la Constitución el requisito de firmeza de los actos parlamentarios es entendido en el sentido de que si el ordenamiento jurídico sólo prevé vías impugnatorias ante los propios órganos de las Cámaras, es preciso agotar éstas para que los actos

³⁴ Convenimos con Arce Janáriz, Alberto: *El trámite de admisión de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional*, en REDC n.º 46, enero-abril 1996, pp. 235 y 236 en que no es aplicable por analogía la solicitud de reconsideración prevista contra los acuerdos de las Mesas de las Cámaras a los acuerdos adoptados por otros órganos parlamentarios porque «la admisión a trámite de un recurso imprevisto habría podido suponer la vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 de la CE) que no tolera privar de firmeza fuera de los cauces del ordenamiento a las resoluciones que la hayan alcanzado ni crear *ad casum* recursos *extra ordinem*, así como la violación del derecho de la otra parte en el procedimiento (...) a que, no mediando disposición legal que lo permita, no sean atacadas resoluciones recaídas a su favor y no resulte interrumpida o alterada la normal consecución del procedimiento».

Ya el Tribunal Constitucional en su Auto 275/1993, de 13 de septiembre mantuvo este criterio al afirmar en el supuesto de sendas solicitudes de reconsideración ante la Mesa de una Comisión de la Junta General del Principado de Asturias y ante la Mesa de la Cámara del acuerdo de la primera de no admisión a trámite de unas enmiendas a una proposición de ley que «el Reglamento de la Junta General no prevé recurso alguno ni ante las Mesas de las Comisiones ni ante la Mesa de la Cámara contra los acuerdos adoptados en el trámite de calificación y admisión de las enmiendas por lo que es evidente que ninguna violación de derechos fundamentales puede derivarse de tal inadmisión, fundada en la razonable consideración sobre la posibilidad de creación por analogía de un régimen de impugnación de Acuerdos».

devengan firmes, y si además se contemplan recursos judiciales la firmeza sólo se adquirirá cuando se hayan consumido estas instancias. De su jurisprudencia se deriva que el parámetro para determinar la firmeza del acto puede venir constituido tanto por normas intraparlamentarias como por normas procesales³⁵. Sólo a partir de la STC 121/1997, de 1 de julio, en que se reconduce los recursos de amparo contra los actos administrativos de los Parlamentos a la vía prevista en el artículo 43 de la LOTC, el requisito de firmeza exigido por el artículo 42 queda reducido —como su propio tenor literal indica— a lo que dispongan las normas intraparlamentarias.

La disociación de ámbitos impugnatorios a considerar, en función de la naturaleza administrativa o parlamentaria de los actos de las Cámaras, dota de vital trascendencia a la diferenciación entre uno y otro tipo de actos, lo que obliga a construir un criterio de distinción.

Un primer elemento de diferenciación podría ser el de la actividad en que se incardina el acto o decisión, de modo que si el acto se dicta en el ejercicio de las actividades propias de las Cámaras legislativas será de naturaleza parlamentaria. Esto no significa reducir el ámbito de los actos parlamentarios a los que se dicten en el ejercicio de la función legislativa, porque aunque es la más típica y la que da nombre al poder que el Parlamento encarna, no es la única función de éste, ni siquiera la más importante en los sistemas parlamentarios como el nuestro.

El referido criterio, sin embargo, resulta demasiado restrictivo de la esfera parlamentaria en la medida en que sólo los actos inmediatamente conectados a cualquiera de las actividades de las Cámaras recibiría el calificativo de acto parlamentario. En aplicación de este criterio diferenciador, actos como el de suspensión de la condición de Diputado por inasistencia continuada a las sesiones de la Cámara, el relativo a la constitución de Grupo Parlamentario, la determinación del número de miembros de las Comisiones que corresponde a cada Grupo Parlamentario, o el de concesión de subvención a los Grupos, por poner sólo unos ejemplos, quedarían fuera de la consideración de acto parlamentario para entrar, por exclusión, en el halo de lo administrativo. No parece que a la conclusión que se llega sea suficientemente satisfactoria.

Más adecuado resulta la línea divisoria marcada por García de Enterría³⁶ al estudiar la actividad materialmente administrativa de los órganos constitucionales. La distinción es la siguiente:

³⁵ La STC 136/1989, de 19 de julio, en su FJ 1 establece que el artículo 42 de su Ley Orgánica «requiere únicamente que las decisiones o actos sin valor de Ley de las Cámaras parlamentarias que se pretendan impugnar en amparo sean, con arreglo a las normas internas de tales Cámaras, decisiones o actos firmes. Y en el caso que nos ocupa el requisito de la firmeza de la resolución impugnada debe darse por cumplido, ya que el Reglamento de la Asamblea regional de Cantabria no contempla procedimiento alguno a través de cual les quepa a los diputados alzarse en queja frente a las decisiones sancionadoras que el Presidente adopte en el ejercicio de su potestad disciplinaria, ni las leyes procesales arbitran tampoco cauces reactivos contra tales decisiones ante los Tribunales de Justicia».

³⁶ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Cívitas, Madrid, 1993, p. 33.

- Que las actividades se actúen como complementarias de la función jurídica específica que dichos órganos —en nuestro caso las Cortes y las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas— desempeñan como propia.
- Que se trate de actividades fruto de las organizaciones instrumentales de sostenimiento y apoyo de que tales órganos se dotan en servicio de su independencia.

En el primer caso, en el que cabe incluir la actividad de policía de los Presidentes de las Asambleas, la disciplina parlamentaria, el *status* del parlamentario y un largo etcétera, nos encontramos ante actos parlamentarios; por el contrario, en el segundo supuesto, los actos se insertan en la categoría de actos administrativos³⁷.

El meritado criterio de distinción facilita mucho las cosas, pero no resuelve todos los problemas de clasificación de los actos emanados de las Cámaras, ya que pueden darse casos dudosos que se sitúen en la línea fronteriza entre uno y otro ámbito, fundamentalmente debido al criterio de la complementariedad respecto de la función parlamentaria.

En estos supuestos de incertidumbre, si no se agota la vía judicial previa y se interpone directamente el recurso de amparo, un pronunciamiento del Tribunal Constitucional en el sentido de estimar que el acto es de administración, tornaría inadmisibile el recurso por incumplimiento de la exigencia de firmeza del acto. Por el contrario, si se hubieran interpuesto recursos judiciales ordinarios, estimando posteriormente el Alto Tribunal que no eran procedentes por tratarse de un acto parlamentario, el recurso sería igualmente inadmisibile por extemporáneo.

Cuando la duda acerca de la clasificación del acto en una u otra categoría es razonable, y no un mero subterfugio para emplear las instancias judiciales ordinarias con una finalidad de dilación del plazo de interposición del recurso de amparo, y esa razonabilidad se motiva y se deduce de las alegaciones de las partes, entendemos que el recurso de amparo debe ser

³⁷ Similar es la posición de Gómez-Ferrer Morant, R.: *Derecho a la tutela judicial y posición jurídica peculiar de los poderes públicos*, en REDA n.º 33, 1982, p. 205, al distinguir los casos en que las Cortes Generales actúan como poderes del Estado y aquellos en que actúan como meras organizaciones, supuestos en que podrán dictar actos civiles, laborales o administrativos.

Por su parte, Alonso Mas, M.ª José: *La fiscalización jurisdiccional de la actividad sin valor de ley de los Parlamentos*, CEPC, Madrid 1999, pp. 35 y ss., tras definir la actividad parlamentaria como «aquel sector de la actuación imputable a los Parlamentos que más directamente concierne a sus funciones constitucionales o estatutarias», reconoce la existencia de actuaciones de los Parlamentos que son instrumentales respecto de las principales, pero que no pueden recibir el mismo tratamiento que las realizadas en materia de personal, contratación, gestión patrimonial, etc., lo que le conduce a diferenciar —en la misma línea que nosotros— entre «actividades auxiliares, que son aquellas que atañen al funcionamiento de los Parlamentos en cuanto que organización, y las actividades que, siendo instrumentales, son propias exclusivamente de los Parlamentos en la medida en que se hallan directamente conectadas al ejercicio de sus funciones legislativa y de control del Gobierno», incluyendo entre estas últimas el otorgamiento o denegación de suplicatorios, las peticiones de información, la designación de Senadores autonómicos, o la determinación del número de miembros de las Comisiones.

admitido a pesar de la utilización errónea de los medios impugnatorios ordinarios³⁸.

Queda por realizar una observación en materia de firmeza del acto impugnado. El Tribunal Constitucional en la reciente S. 27/2000, de 31 de enero, en una interpretación poco formalista y en aras del principio *pro actione* ha considerado cumplido el requisito procesal de firmeza del acto pese a que no se solicitó por los recurrentes la reconsideración (reglamentariamente prevista) de la decisión de la Mesa del Parlamento Vasco de inadmisión a trámite de las enmiendas presentadas por el Grupo Parlamentario actor, al no habersele notificado el acuerdo con la antelación suficiente para solicitar la reconsideración ya que los recurrentes tuvieron conocimiento del acuerdo unas pocas horas antes de que se celebrase el Pleno en el que iba a debatirse el Proyecto de Ley que era objeto de las enmiendas inadmitidas.

V. PLAZO DE INTERPOSICIÓN DEL RECURSO

1. Especialidad

Una de las principales diferencias entre la modalidad de recurso de amparo analizada y las previstas en los artículos 43 y 44 de la LOTC radica en el plazo de interposición del mismo. En efecto, la regla general, sentada en los artículos citados, es la de que el plazo para interponer el recurso de amparo es de 20 días (regla general que se reiteraba en el derogado artículo 45, relativo al recurso de amparo contra las violaciones del derecho de objeción de conciencia). Sin embargo, el artículo 42 de la LOTC contiene la excepción a la norma general al establecer un plazo de tres meses cuando del recurso de amparo en él regulado se trata.

Para explicar esta especialidad es preciso tener en cuenta, como ha apuntado Pulido Quecedo, el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional que el Gobierno presentó ante el Congreso de los Diputados que, como ya hemos visto, permitía impugnar en vía de amparo disposiciones normativas con rango de ley. Admitida esta posibilidad, el plazo de tres meses era congruente con el establecido para la interposición del recurso de inconstitucionalidad.

Ahora bien, una vez eliminada durante la tramitación parlamentaria tal previsión, la especialidad carece, a nuestro entender, de justificación y con

³⁸ Esta misma filosofía subyace en la postura de Duque Villanueva, Juan Carlos: *Op. cit.* pp. 106-107, relativa a los actos de naturaleza administrativa, al sostener que «si se interpone directamente recurso de amparo, no derivándose de una manera clara, terminante e inequívoca la inclusión del acto impugnado entre los pertenecientes a la materia de personal y administración, (...), aun cuando el Tribunal Constitucional concluya que el acto en cuestión se comprende en aquella categoría, tampoco parece que tal calificación deba repercutir negativamente en la esfera de intereses del recurrente, cerrándole sin más la vía de amparo constitucional con la declaración de inadmisibilidad de la demanda por no haber agotado la vía judicial previa, salvo que aún exista la posibilidad de someterlo al control de los Tribunales ordinarios».

acierto se ha considerado un plazo excesivamente dilatado si lo que se busca es un remedio inmediato al derecho violado³⁹.

Por el contrario, en favor de esta ampliación del plazo se ha argüido por algunos autores⁴⁰ las dificultades existentes para conocer la producción de los actos parlamentarios. Sin embargo, entendemos que esta razón lo que justificaría, en su caso, sería un determinado *dies a quo* para el cómputo del plazo, pero no la dilatación del mismo. El que el plazo sea o no muy amplio no garantiza el conocimiento del acto recurrible, lo que sí puede lograrse a través de un determinado *dies a quo*.

2. Cómputo

El plazo de tres meses comienza a computarse, por exigencia del artículo 42 de la LOTC, «desde que, con arreglo a las normas internas de las Cámaras o Asambleas, sean firmes», con los problemas, ya analizados, que el requisito de la firmeza entraña.

Atendiendo a la literalidad del precepto, el *dies a quo* para el cómputo del plazo sería la fecha del acto supuestamente vulnerador de derechos fundamentales o, si existen vías de impugnación internas, la del acuerdo que resuelve la solicitud de reconsideración.

No puede obviarse que esta interpretación podría provocar indefensión, derivada de la imposibilidad de conocimiento del acto presuntamente desconocedor de derechos fundamentales o de que el conocimiento tuviera lugar una vez transcurrido el plazo legalmente previsto; de ahí que el Tribunal Constitucional, como no podía ser de otra manera, haya estimado que el plazo comienza a contarse desde la fecha en que se tuvo conocimiento del acuerdo mediante la comunicación correspondiente (ATC 570/1989, de 27 de noviembre y STC 125/1990, de 5 de julio). Entendemos que en aquellos casos en que no proceda comunicación, si el acto es objeto de publicación, la fecha a partir de la cual empieza a discurrir el plazo del recurso es el de esta última.

Determinada la fecha que se toma como punto de partida procede examinar cómo ha de computarse el plazo de los tres meses. Ningún precepto de la LOTC contiene específicamente las reglas que hayan de seguirse para ello. Sin embargo, la materia no se encuentra huérfana de previsión, ya que el artículo 80 de la LOTC establece la aplicación supletoria de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) y la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), en diversas materias y entre ellas las relativas a días y horas hábiles y al cómputo de plazos.

Esto último, el cómputo de plazos, ha sido disciplinado en ambos cuerpos normativos. De acuerdo con lo estipulado en el artículo 185.1 de la LOPJ «los plazos procesales se computarán con arreglo a lo dispuesto en el Código Civil»,

³⁹ Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo: *Op. cit.* p. 92. En el mismo sentido parece pronunciarse Pulido Quecedo, Manuel en *El acceso a los cargos y funciones públicas. Un estudio del artículo 23.2 de la Constitución*, Cívitas, 1992, pp. 487.

⁴⁰ González Pérez, Jesús: *Derecho procesal constitucional*, Cívitas, Madrid, 1980, pp. 312.

cuyo artículo 5.1 prevé, para los plazos fijados por meses, que éstos se computen de fecha a fecha y si en el mes de vencimiento no hubiera día equivalente al inicial del cómputo, se entenderá que el plazo expira el último día del mes; y el apartado 2 del artículo 185 de la LOPJ añade que «si el último día de plazo fuera inhábil, se entenderá prorrogado al primer día hábil siguiente». El mismo régimen establece el artículo 133.3 y 4 de la reciente LEC, de 7 de enero de 2000.

En el estado actual de nuestra legislación tanto da aplicar la LOPJ (y por remisión el CC) que la LEC en lo atinente a los plazos fijados por meses; sin embargo, no se puede ocultar que la falta de determinación de grados de supletoriedad en el artículo 80 de la LOTC en aquellos casos en que ambos textos legislativos regulan la materia, podría plantear problemas en el hipotético supuesto de cambio de criterio en alguna de las leyes referidas.

Por esta razón, hubiera sido preferible, desde consideraciones de *lege ferenda*, la indicación en el artículo 80 de la LOTC del carácter supletorio de la LOPJ y, en su defecto, de la LEC o a la inversa. En este sentido era más esclarecedor el Proyecto de Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, cuyo artículo 85 (equivalente al actual 80) prescribía que «mientras en esta ley no se disponga otra cosa, se aplicarán, en lo que corresponda, los preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial y, en su caso, de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en materia de...», lo que permitía interpretar que la supletoriedad de la LEC era de segundo grado.

Podría intentarse la solución del problema, como ha hecho el Tribunal Constitucional para los plazos fijados por días, acudiendo a la distinción entre plazos sustantivos y plazos procesales, entendiendo que entre los primeros se encuentran los plazos para el ejercicio de las acciones, en tanto que los segundos son los establecidos para las actuaciones del proceso en sus diversos trámites y una vez abierto éste. Conforme a esta distinción, el sistema de cómputo de plazos de la LEC, como tal ley procesal, únicamente sería aplicable para los plazos procesales, pero no para los sustantivos.

Siendo el plazo para la interposición del recurso de amparo un plazo de naturaleza sustantiva —según la anterior catalogación—, con arreglo a esta argumentación no procede aplicar al sistema de la LEC, sino el del Código Civil al que se remite la LOPJ. Empero la remisión efectuada por ésta al Código Civil, que es norma sustantiva, lo es —de acuerdo con la propia dicción del artículo 185.1 de la LOPJ— para «los plazos procesales».

Llevado hasta sus últimas consecuencias, este razonamiento desembocaría en que ni la LEC ni la LOPJ son de aplicación para el cómputo del plazo de presentación del recurso de amparo, porque ambos cuerpos legislativos hacen referencia a plazos procesales, y sin embargo la LOTC remite a estos textos en materia de cómputo de plazos sin diferenciar la naturaleza de los mismos.

3. Rechazo de mecanismos dilatorios del plazo

El Tribunal Constitucional se ha mostrado muy rígido con el requisito del plazo legalmente establecido, rechazando toda argucia jurídica orientada a la

dilatación del mismo, tanto a través de la presentación de recursos judiciales manifiestamente improcedentes como de recursos intraparlamentarios.

En el ATC 570/1989, de 27 de noviembre, se pronunció el Alto Tribunal sobre la cuestión en términos rotundos en relación a la vía intraparlamentaria. Se trataba de una proposición de ley de iniciativa del Ayuntamiento de Toledo que fue inadmitida por la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha, ante lo cual se presentó una solicitud de reconsideración y posteriormente se recurrió en amparo. El Tribunal afirmó que «la demanda de amparo es claramente extemporánea porque se ha prolongado, artificial e innecesariamente, la vía parlamentaria previa y, consecuentemente, el plazo de ejercicio de la acción de amparo, mediante la solicitud de una reconsideración del acuerdo de la Mesa de la Cámara por el que se inadmitía la proposición de ley (arts. 42 y 50.1 a) de la LOTC), que carece de previsión legal» (FJ 1)⁴¹.

La STC 125/1990, de 5 de julio, además de reiterar la doctrina contenida en el citado auto, se enfrentó a la cuestión pronunciándose sobre la utilización de los recursos judiciales con fines dilatorios, incidiendo en la reiterada jurisprudencia del Tribunal, «conforme a la cual la presentación de “recursos” manifiestamente improcedentes por disposición expresa o inequívoca de la Ley —y debe entenderse que ya sea maliciosamente o por negligencia inexcusable— supone objetivamente una ampliación indebida del plazo legal para interponer recurso de amparo (ATC 369/1985 y STC 67/1988, entre otros)» (FJ 4).

No obstante, tan rígido criterio ha sido relativizado por el Tribunal en otros pronunciamientos, en el sentido de tomar en consideración la voluntad del recurrente, de forma tal que no toda utilización de mecanismos de impugnación que sean improcedentes hacen extemporánea la demanda de amparo⁴². Ello obliga a realizar un juicio de intenciones un tanto peligroso y dificultoso que entra en el terreno pantanoso de la subjetividad.

VI. LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA RECURRIR

La Constitución, en su artículo 162.1 b), dispone que están legitimados para interponer el recurso de amparo «toda persona natural o jurídica que

⁴¹ El Supremo Intérprete de la Constitución llegó a la conclusión de la inexistencia de previsión legal sobre la base de dos argumentos: 1.º) que el Reglamento de las Cortes de Castilla-La Mancha faculta para solicitar la reconsideración sólo a los Diputados y a los Grupos Parlamentarios, pero no a una Corporación Local; y 2.º) (en nuestra opinión más discutible) que la solicitud de reconsideración parece estar referida a los supuestos de inadmisión de escritos y documentos de índole parlamentaria en general, mas no las proposiciones de ley, para las que la norma reglamentaria remite en bloque a la ley autonómica reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos, que establece la impugnación directa en amparo ante el Tribunal Constitucional frente al acuerdo de inadmisión de la Mesa.

⁴² Así sucedió en la STC 81/1994, de 14 de marzo, en la que el Tribunal consideró que «aun cuando hayamos dicho en otra ocasión que la utilización improcedente de aquel recurso intraparlamentario puede dar lugar a la inadmisibilidad del amparo por formularse la demanda fuera de plazo, (...), también hemos cuidado de matizar tan tajante afirmación trayendo a capítulo el propósito del interesado y exigiendo en consecuencia que en esa actuación concurra un ánimo dilatorio tendente a retrasar intencionalmente en el tiempo, a demorar en suma, la efectividad de una resolución firme» (FJ 1).

invoque un interés legítimo, así como el Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal». Por tanto, se trata de una doble legitimación, a saber:

- Por una parte una legitimación objetiva, la que se otorga al Defensor del Pueblo y al Ministerio Fiscal en atención a su posición institucional y su función de defensa de los derechos comprendidos en el Título I de la CE (en el primer caso; artículo 54 de la CE) o de promoción de la acción de la justicia en defensa de los derechos de los ciudadanos (en el supuesto del Ministerio Fiscal; artículo 124 de la CE).
- Por otra, una legitimación subjetiva, que atiende a la relación existente entre el sujeto legitimado y el objeto de la *litis*, y que es la que se atribuye a toda persona natural o jurídica que invoque un interés legítimo. Teniendo en cuenta que el precepto constitucional no distingue entre personas físicas nacionales y extranjeras, nada obsta a que estos últimos puedan interponer recurso de amparo, siempre y cuando se invoquen derechos predicables de los extranjeros a tenor del artículo 13 de la Constitución.

1. Legitimación objetiva

Poco comentario merece la legitimación objetiva, salvo el de que el Defensor del Pueblo, por su condición de «alto comisionado de las Cortes Generales», difícilmente recurrirá en vía de amparo los actos de las propias Cortes o de sus órganos, no porque jurídicamente no pueda, sino porque políticamente puede llegar a considerarse poco correcto.

Cabría preguntarse si los Comisionados parlamentarios autonómicos, dada la similitud de sus funciones con las del Defensor del Pueblo, y no obstante la ausencia de su previsión constitucional, están legitimados para plantear un recurso de amparo. Es cierto que los Estatutos de Autonomía que prevén la figura atribuyen a su respectivo Comisionado parlamentario funciones equivalentes a las del Defensor del Pueblo nacional. A título de ejemplo cabe citar el artículo 14 del Estatuto de Autonomía de Galicia, según el cual «corresponde a la Comunidad Autónoma la creación y organización, mediante ley de su Parlamento y con respeto a la institución del Defensor del Pueblo establecida en el artículo 54 de la Constitución, de un órgano similar que, en coordinación con aquella, *ejerza las funciones a las que se refiere el mencionado artículo* y cualesquiera otras que el Parlamento de Galicia pueda encomendarle» (la cursiva es nuestra).

También es verdad que la atribución de legitimación al Defensor del Pueblo para interponer recursos de amparo, como hemos visto, está en consonancia con las funciones que se encomiendan a esta institución y, por ende, constituye un mecanismo a través del cual ejerce su función de protección de los derechos.

Ahora bien, estas circunstancias no permiten sin más predicar de los Comisionados parlamentarios autonómicos legitimación para el recurso de amparo por la sencilla razón de que la Constitución, al regular la legitimación

para interponer este recurso efectúa una enumeración tasada y cerrada, que no puede hacerse extensiva por vía analógica.

Todo lo más que puede hacer el Comisionado parlamentario autonómico es poner en conocimiento del Defensor del Pueblo la vulneración de los derechos fundamentales, para que, en su caso, éste proceda a la interposición del recurso de amparo; pero sin que el alto comisionado de las Cortes Generales esté vinculado por la decisión del primero.

Esta interpretación encuentra su fundamento en la Ley 36/1985, de 6 de noviembre, por la que se regulan las relaciones entre la Institución del Defensor del Pueblo y las figuras similares en las distintas Comunidades Autónomas⁴³, cuyo artículo 2.1 dispone que «la protección de los derechos y libertades reconocidos en el Título I de la Constitución y la supervisión, a estos efectos, de la actividad de la Administración pública propia de cada Comunidad Autónoma, (...), se podrá realizar, de oficio o a instancia de parte, por el Defensor del Pueblo y el Comisionado parlamentario autonómico en régimen de cooperación, según lo establecido en el apartado segundo de este artículo, en todo aquello que afecte a materias sobre las cuales se atribuyan competencias a la Comunidad Autónoma en la Constitución y en el respectivo estatuto de Autonomía (...)».

Así parecen haberlo entendido también los legisladores autonómicos al regular sus respectivas instituciones análogas a las del Defensor del Pueblo, en las que con mayor o menor claridad se prevé la posibilidad de solicitar por parte de aquéllas a éste la interposición del recurso de amparo⁴⁴.

2. Legitimación subjetiva

Mayor atención merece la legitimación subjetiva. El artículo 162.1 b) de la CE es coherente con el artículo 24 de la propia Carta Magna al exigir como

⁴³ Vid. Bermejo Vera, José: *El Defensor del Pueblo y las figuras similares autonómicas: alcance de la coordinación y la cooperación*, en REDA n.º 68, octubre-diciembre 1990.

⁴⁴ Téngase en cuenta el artículo 37 de la Ley 3/1985, de 27 de febrero de creación y regulación de la institución del «Ararteko», según el cual «el «Ararteko», de oficio o a instancia de parte, podrá dirigirse motivadamente al Defensor del Pueblo para que éste, en defensa de los intereses ciudadanos, y siempre que lo considere oportuno: a) interponga o ejercite el recurso de inconstitucionalidad o el de amparo», precepto que es reproducido cuasi literalmente en el artículo 39 de la Ley 6/1984, de 5 de junio, reguladora del Valedor del Pueblo de Galicia, añadido por la Ley 3/1994, de 18 de julio; el artículo 14 de la Ley 1/1985, de 12 de febrero que instituye el diputado del Común de Canarias que establece que «en los supuestos en que procediere (...) la interposición de recurso de amparo o de inconstitucionalidad, el diputado del común se dirigirá al Defensor del Pueblo solicitando de éste se ejercite la acción o acciones correspondientes»; el artículo 23 de la Ley 4/1985, de 27 de junio, reguladora del Justicia de Aragón, que dispone que «cuando el Justicia estime que una resolución de los tribunales infringe el Estatuto de Autonomía en cuanto supone el desconocimiento de un derecho fundamental, lo pondrá en conocimiento del Defensor del Pueblo a efectos de la interposición, si procede, del correspondiente recurso de amparo»; términos reproducidos en el artículo 22 de la Ley 2/1994, de 9 de marzo, reguladora del Procurador del Común de Castilla y León.

requisito de legitimación el poseer un interés legítimo. Sin embargo, el artículo 46.1 a) de la LOTC dispone que están legitimados para interponer el recurso de amparo en el caso del artículo 42, además del Defensor del Pueblo y el Ministerio Fiscal, «la persona directamente afectada». Es decir, la LOTC parece haber sido más cicatera a la hora de atribuir legitimación a las personas físicas o jurídicas, pues exige que exista un interés directo frente al más amplio concepto de interés legítimo que emplea el texto constitucional.

Se trata de conceptos que han hecho fortuna, principalmente, en el ámbito del Derecho Administrativo, pero que también han sido recibidos por el Tribunal Constitucional⁴⁵ y hacen referencia a situaciones jurídicas diferentes. En efecto, sin entrar en profundidad en el análisis de ambos, baste decir que mientras que el interés legítimo hace mención a la situación en que se encuentra un sujeto frente a un acto cuyo mantenimiento le causa un perjuicio o su eliminación le reporte un beneficio, el interés directo se halla en conexión con la titularidad de los derechos subjetivos. Así pues, el interés legítimo se encuentra a caballo entre el derecho subjetivo y el mero interés en la legalidad⁴⁶.

Para salvar la contradicción existente entre el artículo 46.1 a) de la LOTC y el 162.1 b) de la Constitución algunos autores⁴⁷ han acudido al expediente de considerar que donde se dice «la persona directamente afectada» debe leerse «la persona afectada, directamente...». Aduce Sánchez Morón que se aprecia en la LOTC una confusión entre la exigencia de legitimación específica y el agotamiento de las vías judiciales previas para satisfacer la pretensión. «Cuando el artículo 46.1 a) —añade— otorga legitimación en estos casos (se refiere a los de los artículos 42 y 45) a la persona directamente afectada, lo que quiere decir es que el acceso al Tribunal Constitucional es directo».

Sin embargo, discrepamos de esta opinión, porque entendemos que no es posible cambiar la expresión «la persona directamente afectada» por la de «la persona afectada, directamente» sin alterar el sentido del precepto. Aun cuando hubiera sido deseable esta última redacción, lo cierto es que no es la empleada por el legislador de la LOTC, y el sentido de la primera expresión nada tiene que ver con el de la segunda. A ello hay que añadir que lo que el artículo 46 disciplina es la legitimación activa para impetrar el amparo constitucional, no el carácter directo o subsidiario del recurso, pues esto último se

⁴⁵ Al respecto *vid.* la STC 60/1982, de 11 de octubre, dictada en un recurso de amparo promovido por varios Consejeros del Consejo de Administración del Ente Público Radiotelevisión Española, en cuyo FJ 3 se establece que «(...) basta con la exigencia de un “interés legítimo” en el litigante para reconocerle la legitimación que le otorga el artículo 162.1 b) de la Constitución, expresión ésta (“interés legítimo”) más amplia que la de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (“interés directo”) (...)».

⁴⁶ En la S. 62/1983, de 11 de julio el Tribunal Constitucional precisa que el interés legítimo «hace referencia a la idea de un interés protegido por el Derecho, en contraposición a otros que no son objeto de tal protección», añadiendo que «la idea de interés directo, particular, como requisito de legitimación, queda englobado en el concepto más amplio de interés legítimo y personal, que puede o no ser directo» (FJ 2 A).

⁴⁷ Tal es el caso de Sánchez Morón, Miguel: *La legitimación activa en los procesos constitucionales*, en REDC n.º 9, septiembre-diciembre, 1983, pp. 40 y 41.

deriva no de la literalidad del precepto, sino de la sistematización empleada en el mismo.

Otros autores, como Cordón Moreno⁴⁸ y Pulido Quecedo⁴⁹ han optado por considerar que el artículo 46.1 a) se limita a recoger el supuesto general o normal, por lo que la titularidad del derecho no es el único criterio para atribuir legitimación. Pero esta benévola interpretación choca con lo que consideramos que es un escollo difícil de salvar, cual es el de que el operador jurídico amplíe los supuestos normativos invocando que la *mens legislatoris* era regular de manera no excluyente el supuesto habitual.

En nuestra opinión, si se quiere buscar una interpretación que haga al precepto legal acorde con el texto constitucional, lo preferible es prescindir de la clásica contraposición dialéctica entre interés legítimo e interés directo, y considerar que las personas que poseen un interés legítimo están también directamente afectadas. Ésta es la tesis defendida por Almagro Nosete⁵⁰.

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

2.1. Grupos Parlamentarios

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

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

Sin embargo, en la STC 81/1991, de 22 de abril se afirma que la «legitimación para interponer el recurso de amparo por parte de un grupo parlamentario no depende tanto de que el mismo pueda ser titular de cualquiera de los derechos reconocidos en el mencionado precepto (se refiere al artículo

⁴⁸ Cordón Moreno, F: *El proceso de amparo constitucional*, La Ley, Madrid, 1992, pp. 97-99.

⁴⁹ Pulido Quecedo, Manuel: *El acceso a los cargos y funciones públicas*, op. cit., págs.482 y 483.

⁵⁰ Almagro Nosete, José: *Cuestiones sobre legitimación en el proceso constitucional de amparo*, en El Tribunal Constitucional, IEF, Madrid, 1981.

23 de la CE), como, sobre todo, de la referida representatividad respecto a sus miembros, cuyos derechos serían los que, por lo general, habrían sido conculcados»; en definitiva, «los grupos parlamentarios ostentan una representación institucional de los miembros que lo integran que les otorga capacidad procesal ante este Tribunal para defender las eventuales vulneraciones de los derechos fundamentales de dichos miembros que tengan relación con el ejercicio de su cargo representativo» (FJ 1).

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

Al respecto no han faltado autores, como García Roca⁵¹, que aprecian una cierta confusión en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional entre los conceptos de titularidad de derechos y legitimación procesal. El citado profesor entiende que el derecho contenido en el artículo 23.2 de la CE (que suele ser el conculcado en estos casos) es un derecho cuya titularidad corresponde a los ciudadanos como personas físicas; lo que sucede, es que «este derecho individual puede ser ejercido —de hecho, lo es— de manera colectiva a través de los grupos políticos en que los representantes se integran y a los cuales las normas jurídicas atribuyen la realización de ciertas facultades que permiten singularizar el contenido esencial del derecho fundamental».

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

2.2. Partidos Políticos

Cabe preguntarse si los partidos políticos ostentan legitimación para interponer un recurso de amparo *ex* artículo 42 de la LOTC. Obviamente la tendrán si poseen un interés legítimo y actúan como terceros ajenos al mundo parlamentario⁵². La cuestión se ha suscitado en la práctica en alguna ocasión y

⁵¹ García Roca, Javier: *La difícil noción de cargo público representativo y su función delimitadora de uno de los derechos fundamentales del artículo 23.2 de la Constitución*, en RCG n.º 34, 1995, pp. 101 y 102.

⁵² En el ATC 659/1987, de 27 de mayo, no se discutió la legitimación activa del Partido Nacionalista Vasco-Eusko Alderdi Jeltzalea para impugnar el Acuerdo del Congreso de los Diputados por el que no se tomaba en consideración la Proposición de Ley relativa a la devolución del patrimonio de los partidos y asociaciones políticas, porque como señala el Tribunal en el FJ 1 «el Partido Nacionalista Vasco no invoca ante el Tribunal unos derechos en cuanto grupo parlamentario para poner en marcha iniciativas legislativas (...), sino que solicita el amparo en cuanto que tercero posiblemente afectado por un acto parlamentario (...)».

tiene su origen no confesado en la asociación de ideas que comúnmente se efectúa entre partido político y Grupo Parlamentario. Sin embargo, la legitimación de los Grupos Parlamentarios no permite sin más hacerla extensiva a los partidos políticos, por tratarse de realidades jurídicas diferentes.

El Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre el particular en la citada S. 36/1990, de 1 de marzo, a propósito de un recurso de amparo promovido por el partido Unión del Pueblo Navarro contra los acuerdos de la Mesa y de la Junta de Portavoces del Parlamento de Navarra, en los que se distribuían los miembros de las Comisiones en proporción a la importancia numérica de los distintos Grupos. Con buen criterio sostuvo el Tribunal que «no sólo no es el partido político recurrente el titular del derecho invocado en amparo (se refiere al reconocido en el artículo 23.2 de la CE), sino que tampoco es quien viene “directamente afectado” [art. 46.1 a) de la LOTC] por una decisión de los órganos de la Cámara, Mesa y Junta de Portavoces, que tiene un alcance estrictamente interno, por su propia naturaleza relativa a la organización del funcionamiento de un Parlamento interno», y añade en relación a los partidos y los Grupos que «resulta indudable la relativa disociación conceptual y de la personalidad jurídica e independencia de voluntades presente entre ambos, de forma que no tienen por qué coincidir sus voluntades (como sucedería en los supuestos en que los grupos parlamentarios estén integrados por parlamentarios procedentes de distintas formaciones políticas, integrantes de coaliciones electorales y que hayan concurrido conjuntamente a las elecciones), aunque los segundos sean frecuentemente una lógica emanación de los primeros».

2.3. Comisión Promotora de la iniciativa legislativa popular

El artículo 6.1 de la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular atribuye legitimación para interponer recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados de inadmisión de la Proposición de Ley a la Comisión Promotora. Es lógico que a ésta se atribuya legitimación para impugnar dicha decisión, pero esa atribución de legitimación efectuada por la LO 3/1984 es susceptible de una doble interpretación, a saber:

- Por una parte, cabe entender que la legitimación otorgada por el referido artículo 6.1 a la Comisión Promotora, no altera las reglas de legitimación establecidas en el artículo 46.1 a) de la LOTC, de modo que nada obsta a que el recurso de amparo en estos casos pueda ser también interpuesto por los legitimados según el precepto de la LOTC, en el entendimiento de que la legitimación de la Comisión Promotora no reviste carácter de exclusividad.
- En el polo opuesto, otra interpretación —defendida por Montoro Puerto⁵³— lleva a considerar que el artículo 6.1 de la LO 3/1984 contiene una regla especial que excepciona la aplicación del sistema de

⁵³ Montoro Puerto, Miguel: *Op. cit.*, p. 373.

legitimación previsto en el artículo 46.1 a) de la LOTC, habida cuenta que la remisión que el citado artículo 6.1 efectúa al Título III de la LOTC lo es para todo lo relativo al recurso de amparo que la propia LO 3/1984 no haya previsto. Con arreglo a esta tesis se descarta toda legitimación distinta a la de la Comisión Promotora para la impugnación en amparo de este tipo de acuerdos.

Esta última opción presenta inconvenientes cuando se procede a la comparación de la normativa estatal con la autonómica en materia de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos. Un examen de esta última normativa nos permite efectuar la siguiente clasificación en cuanto a la legitimación para recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional:

- En unos casos, tomando como modelo la LO 3/1984, se establece que la Comisión Promotora podrá interponer recurso de amparo: Galicia, Extremadura, Cataluña, Islas Baleares⁵⁴ y Andalucía, aunque en esta última la referencia no es a la Comisión Promotora, sino a los promotores⁵⁵.
- En otros no se efectúa ninguna especificación en cuanto a quiénes pueden presentar el recurso: Madrid, Asturias, Murcia, Castilla-La Mancha, Cantabria, País Vasco, La Rioja, Aragón y Comunidad Valenciana⁵⁶.

Así las cosas, se llegaría a la paradoja de que contra el acuerdo de la Mesa del Congreso de los Diputados o de las Mesas de los Parlamentos autonómicos incluidos en el primer grupo, de inadmisión de una Proposición de Ley de iniciativa legislativa popular sólo puede impetrar el amparo la Comisión Promotora de la misma; en cambio, contra la decisión de inadmisión de la Mesa de las Asambleas regionales del segundo bloque de ese mismo tipo de

⁵⁴ Véanse los artículos 6 de la Ley 1/1988, de 19 de enero de Iniciativa Legislativa Popular de Galicia; 6.1 de la Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de Iniciativa Legislativa Popular de Extremadura; 5.1 de la Ley 2/1995, de 23 de marzo, de Iniciativa Legislativa Popular de Cataluña y 5.5 de la Ley 4/1991 de 13 de marzo, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular de las Islas Baleares.

⁵⁵ El artículo 5.1 de la Ley 5/1988, de 17 de octubre de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Andalucía, al emplear el término «promotores» parece aludir genéricamente, tanto a los miembros de la Comisión Promotora como a los Ayuntamientos de los que proceda la iniciativa, pues el citado precepto se incluye en el capítulo dedicado a las disposiciones generales aplicables a ambos tipos de iniciativa legislativa.

⁵⁶ Ténganse en cuenta los artículos 4.1 de la Ley 6/1986, de 25 de junio, de regulación de la Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid; 14.1 de la Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa de los Ayuntamientos y de la Iniciativa Popular de Asturias; 5.1 de la Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular y la de los Ayuntamientos y Comarcas de Murcia; 16.1 de la Ley 2/1985, de 8 de mayo, de Iniciativa Legislativa Popular y de los Ayuntamientos de Castilla-La Mancha; 6.1 de la Ley 6/1985, de 5 de julio, de Iniciativa Legislativa Popular de Cantabria; 5.4 de la Ley 8/1986, de 26 de junio, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular del País Vasco; 7.2 de la Ley 3/1985, de 20 de mayo, de Iniciativa Legislativa del Pueblo Riojano; 5.4 de la Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la Iniciativa Legislativa Popular ante las Cortes de Aragón y 8.1 de la Ley 5/1993, de 27 de diciembre de Iniciativa Legislativa Popular de la Comunidad Valenciana.

iniciativa podría hacerlo cualquiera de los sujetos legitimados *ex* artículo 46.1 a) de la LOTC.

La cuestión no es tan relevante en cuanto a la legitimación subjetiva, pues parece claro que quien en estos casos posee un interés legítimo es la Comisión Promotora; pero sí en punto a la legitimación objetiva. No obstante, si consideramos, como en páginas anteriores hemos hecho, que las leyes autonómicas no hacen sino constatar una posibilidad que se encuentra *in nuce* en el artículo 42 de la LOTC, sin que nada puedan alterar (pues una ley ordinaria no puede modificar una orgánica), los problemas se resuelven en cuanto a las leyes autonómicas se refiere.

* * *

Transcurridas dos décadas desde la botadura del transatlántico llamado Tribunal Constitucional, en las que ha recorrido una travesía marcada por acertados cambios de rumbo orientados hacia las firmes tierras del Estado de Derecho y de la adecuada protección de los derechos fundamentales, las aguas, no siempre claras, del recurso de amparo contra actos parlamentarios comienzan a ser algo más transparentes, aunque no se debe ocultar que aún subsisten zonas de turbias aguas que precisan ser aclaradas sin demora. Confiamos en que así sea.